



THÜR. LANDTAG POST
20.11.2020 12:35

28467/20

Katholische Universität Eichstätt-Ingolstadt ■ 85071 Eichstätt

Thüringer Landtag
Verfassungsausschuss
Jürgen-Fuchs-Straße 1
99096 Erfurt

(zum Themenkomplex "Herstellung
gleichwertiger Lebensverhältnisse"

20. November 2020

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

Sehr geehrte Mitglieder des Ausschusses,
sehr geehrte Damen und Herren,

der Verfassungsausschuss des Thüringer Landtags hat mich gebeten, zur Vorbereitung einer mündlichen Anhörung zum Themenkomplex „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ im Gesetzesentwurf der Fraktion der CDU zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen – Aufnahme von Staatszielen und Stärkung von Gleichheitsrechten (Drucksache 7/1629) eine schriftliche Stellungnahme einzureichen. Dieser Bitte komme ich hiermit sehr gerne nach.

Grundsätzlich ist zu begrüßen, dass der Gesetzesentwurf darauf abzielt, die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse als Staatsziel in Artikel 41c der Verfassung des Freistaats Thüringen zu verankern. Die politische Entscheidung, diesem Ziel Verfassungsrang einzuräumen, antizipiert ein Interesse des Freistaats, raumordnungspolitisch auf die sozioökonomischen Disparitäten im Land zu reagieren und die Entwicklung in den einzelnen Landesteilen zum Wohle der gesamten Bevölkerung zu gestalten.

Den vorgeschlagenen Wortlaut „Das Land und seine Gebietskörperschaften fördern die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in den verschiedenen Landesteilen“ möchte ich zum Anlass nehmen, um auf zwei Aspekte näher einzugehen: erstens die weitgehende Unbestimmtheit des Begriffs gleichwertiger Lebensverhältnisse und zweitens die Rolle der Städte und Gemeinden bei der Herstellung ebendieser.

Gleichwertige Lebensverhältnisse: Begriffliche Ambivalenz und notwendige Konkretisierung

Auf Ebene des Bundes gilt die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse als politisches Handlungsziel, das in Artikel 72 Grundgesetz zur konkurrierenden Gesetzgebung geregelt ist. Ohne nähere Bestimmung wird damit allerdings in erster Linie ein Eingriffsrecht des Bundes in Landesrecht formuliert, sollte die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet eine Bundesgesetzgebung erforderlich machen. Diese Möglichkeit des Bundes wird jedoch vom Bundesverfassungsgericht sehr



restriktiv ausgelegt, wonach das „bundesstaatliche Rechtsgut gleichwertiger Lebensverhältnisse“ erst bedroht sei, „wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinanderentwickelt haben“ (BVerfG, Urteil vom 24.10.2002).

Etwas konkreter bestimmt das Raumordnungsgesetz (ROG), wonach „im Gesamtraum der Bundesrepublik Deutschland und in seinen Teilräumen [...] ausgeglichene soziale, infrastrukturelle, wirtschaftliche, ökologische und kulturelle Verhältnisse anzustreben“ sind. „Diese Aufgaben sind gleichermaßen in Ballungsräumen wie in ländlichen Räumen, in strukturschwachen wie in strukturstarken Regionen zu erfüllen.“ Des Weiteren sei auf „einen Ausgleich räumlicher und struktureller Ungleichgewichte zwischen den Regionen“ hinzuwirken. Das ROG wird auf Landesebene durch das Landesplanungsgesetz des Freistaats Thüringen ergänzt.

Zur vermeintlichen rechtlichen Ambiguität des Begriffs tritt eine politische Unbestimmtheit. Aktuelle Forschungsarbeiten (vgl. z.B. Mießner 2017) sprechen vom „leeren Signifikanten“ gleichwertige Lebensverhältnisse. Demnach fungiert der Grundsatz als Terminus ohne konkrete strukturelle Entsprechung, mit dem unterschiedliche regional- und strukturpolitische Positionen verbunden sein können. Zum Umgang mit der Unbestimmtheit des Grundsatzes gleichwertiger Lebensverhältnisse richtete der Bayerische Landtag eine Enquete-Kommission mit gleichem Namen ein. Diese hatte – im Anschluss an die Aufnahme des Passus in Artikel 3 (2) der Bayerischen Verfassung – den Arbeitsauftrag, konkrete politische Empfehlungen aus diesem Postulat abzuleiten. In mehrjähriger Arbeit von 2014 bis 2017 entwickelte die Kommission Handlungsempfehlungen, wie ein Auseinanderdriften des Landes in wirtschaftlich leistungsfähige auf der einen Seite und wirtschaftsschwache Gebiete auf der anderen Seite verhindert werden kann und zeigte auf, dass die Einhegung räumlicher Disparitäten ein wichtiger Aspekt der Integrationsfähigkeit einer Gesellschaft ist. Demnach würde ein Anstieg sozio-ökonomischer Ungleichheit auch zu Desintegrationsprozessen innerhalb der Gesellschaft führen.

Maßgeblich war für die Arbeit der Enquete-Kommission das zu Grunde liegende Konzept der Räumlichen Gerechtigkeit. Dieses differenziert den Gerechtigkeitsbegriff entlang von vier verschiedenen Dimensionen: Verteilungs-, Verfahrens-, Generationen- sowie Chancengerechtigkeit.

- Die Verteilungsgerechtigkeit beschreibt dabei sowohl die Nähe zu bzw. Erreichbarkeit von Gütern und Dienstleistungen des alltäglichen Bedarfs wie auch die soziale Gerechtigkeit innerhalb einer Gesellschaft, also ob von Seiten des Individuums der Zugang zu Gütern und Dienstleistungen materiell gesichert ist.
- Die Verfahrensgerechtigkeit hat die Zugänglichkeit zu jeglicher Form von Partizipationsmöglichkeiten auf den verschiedenen räumlichen Ebenen zum Gegenstand – auf der kommunalen Ebene sind dies beispielsweise die formelle Beteiligung an Planungsverfahren und Bürgerentscheiden bis zu informellen Beteiligungsangeboten, die sich auch auf die Ausgestaltung der Daseinsvorsorge beziehen.
- Die Generationengerechtigkeit führt das Ziel einer ökologischen Nachhaltigkeit in den Gerechtigkeitsbegriff ein. Als konkrete Komponenten benennt sie effektiven Klimaschutz, effektiver Ressourcenschutz und Reduktion des Flächen- und Ressourcenverbrauchs etc.
- Die Chancengerechtigkeit adressiert die individuelle Möglichkeit, eigene Lebenspläne zu verwirklichen. Daraus lässt sich ableiten, dass es Aufgabe des Freistaats ist, die nötigen Rahmenbedingungen zu schaffen, wonach es jedem einzelnen ermöglicht wird, seine Chancen nutzen zu können.



In der Gesamtschau der vier Teildimensionen zeigt sich, dass räumliche Gerechtigkeit in besonderem Maße vom Zugang zu den grundlegenden Einrichtungen gesellschaftlichen Zusammenlebens abhängt. Aus dieser Feststellung lässt sich normativ ableiten, dass diese grundlegenden Einrichtungen bzw. Infrastrukturen für alle Bürger*innen unabhängig von bestehenden Disparitäten gewährleistet werden müssen.

Gerade im Hinblick auf die begriffliche Ambivalenz wertgleicher Lebensverhältnisse bietet sich für den Landtag des Freistaats Thüringen die Einrichtung eines zeitlich befristeten Fachgremiums an, das sich sowohl aus gewählten Vertreter*innen der Legislative und der Fachverbände als auch Fachwissenschaftler*innen, die dieses Gremium informativ begleiten, zusammensetzt. Auf diesem Weg könnte eine breitere Diskussion in und mit der Öffentlichkeit angestoßen werden, wie dieser Verfassungsgrundsatz mit Leben gefüllt und für die spezifische Situation in Thüringen konkretisiert werden kann.

Die Rolle der Kommunen in der Verwirklichung des Verfassungsziels

Die Begründung des Gesetzesantrags verweist auf Selbstverwaltungsrecht der Kommunen nach Artikel 28 (2) Grundgesetz und nimmt entsprechend die Städte und Gemeinden des Freistaats bei der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse besonders in die Pflicht. Als Selbstverwaltungsangelegenheiten der Kommunen werden – im Abgrenzung zu Auftragsangelegenheiten, welche die Kommunen stellvertretend für Bund und Land wahrnehmen – Pflichtaufgaben und freiwillige Aufgaben der örtlichen Selbstverwaltung bezeichnet. Die Pflichtaufgaben umfassen neben Straßenbau und Bauleitplanung überwiegend Aspekte der Daseinsvorsorge. Die freiwilligen Aufgaben der Städte und Gemeinden sind vielseitig und erstrecken sich vom Unterhalt von Museen, Schwimmbädern und Büchereien bis hin zur lokalen Wirtschaftsförderung.

An dieser Stelle gilt es zu hinterfragen, ob die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse durch die Aufgabenwahrnehmung der Kommunen in diesen Bereichen geleistet werden kann, oder ob es zu einem Effekt der Responsibilisierung von Städten und Gemeinden kommt, sodass diese fortan eigenständig durch eine erfolgreiche lokale Entwicklungspolitik den Verfassungsauftrag erfüllen. Die Responsibilisierung von Kommunen in der Landesentwicklung würde dazu führen, dass die Lebensverhältnisse im Freistaat Thüringen weiter auseinandergehen, da die Städte und Gemeinden ungleiche Haushaltsrealitäten aufweisen:

Kommunen mit einer positiven Haushaltssituation könnten durch eine aktive Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben im Rahmen kommunaler Selbstverwaltung um Zuzug und Gewerbeansiedlungen werben. Die Folge wäre ein Wettbewerb um eine begrenzte Zahl an Gewerbeansiedlungen und damit einhergehende, weitere Zugewinne (Bevölkerungszuzug, steigende Gewerbe- und Unternehmenssteuereinnahmen), die wiederum in eine Steigerung der Standortattraktivität fließen können.

Kommunen, die aufgrund einer angespannten Haushaltssituation oftmals freiwillige Aufgaben nicht mehr erbringen können, büßen weiter an Standortattraktivität ein und geraten somit auf Dauer in den Nachteil. Zurecht problematisiert die Begründung des Gesetzesentwurfs daher in diesem Zusammenhang die zunehmende Konkurrenz zwischen den Landesteilen in Thüringen.

Die Herstellung wertgleicher Lebensverhältnisse muss daher auf der übergeordneten Ebene des Landes erfolgen, da nur auf dieser die koordinative Rolle der Raumentwicklung sinnvoll umgesetzt werden kann. Diese Rolle nehmen im Freistaat Thüringen die Landesplanungsbehörden – das Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft und das Landesverwaltungsamt – wahr. Das Landesentwicklungsprogramm Thüringen 2025 sieht hierfür insbesondere das Prinzip der dezentralen Konzentration anhand des Zentralen-Orte-Systems (S. 18ff.) vor. Die Zuschreibung von Aufgaben der Daseinsvorsorge unterschiedlicher Intensität an Zentrale Orte im LEP ist schlüssig und dient der Verwirklichung der Leitvorstellung, gleichwertige Lebensverhältnisse zu sichern bzw. herzustellen. Be-



sonders positiv hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang das laufende Landesentwicklungsmonitoring des LEP, das dynamische, raumordnungspolitische Anpassungsmaßnahmen an sich verändernde demographische, soziale und wirtschaftliche Umstände informieren kann.

Kurzgefasst: Die Planungsinstitutionen im Freistaat Thüringen verfügen über das geeignete Instrumentarium, um gleichwertige Lebensverhältnisse zu fördern. Die Aufnahme des Grundsatzes in die Verfassung und die damit einhergehende Anerkennung der Bedeutung dieser Aufgabe sollte in einer Stärkung der Landesplanungsbehörden und regionalen Planungsgemeinschaften des Freistaats nach der Logik Landesentwicklung = Landesplanung + Finanzierung münden. Anstrengungen zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse sollten in erster Linie die Planungsinstanzen des Landes und erst in zweiter Linie die Kommunen adressieren.

Schlussfolgerung

Das Thema „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ hat Konjunktur, es hat Eingang in aktuelle politische und mediale Diskurse gefunden. Die Ursachen liegen in den bestehenden und sich verschärfenden Disparitäten zwischen strukturstarken und –schwachen Regionen. Die Aufnahme des Staatsziels gleichwertige Lebensverhältnisse in die thüringische Verfassung ist ein Zeichen, dass der Freistaat dieses Problem ernst nimmt. Die Verfassungsänderung kann indes nur der Ausgangspunkt für weiteres politisches Handeln sein. Drei Empfehlungen wurden in dieser Stellungnahme gemacht:

- Der Grundsatz gleichwertiger Lebensverhältnisse bedarf einer Konkretisierung, die nur im politischen Diskurs erfolgen kann. Als Beispiel wurde in der Stellungnahme das Konzept der räumlichen Gerechtigkeit der Enquete-Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ des Bayerischen Landtags genannt, das ebenfalls im Anschluss an die Aufnahme gleichwertiger Lebensverhältnisse in die Landesverfassung erarbeitet wurde.
- Wünschenswert ist die Einbeziehung der Öffentlichkeit in diesen kommunikativen Prozess. Im Sinne dieser Beteiligungsformen empfiehlt sich die Einrichtung eines zeitlich befristeten Fachgremiums, in dem politische Repräsentant*innen zusammen mit Wissenschaftler*innen und interessierten Bürger*innen in einen Diskurs über die genauere Ausgestaltung des Staatsziels in Thüringen treten.
- Die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Thüringen ist Aufgabe des Landes; ihre Verwirklichung ist primär im Rahmen der Raumordnung durch die Landesplanungsbehörden zu erfolgen. Diese verfügen mit dem Landesentwicklungsprogramm und der laufenden Raumbewertung über das geeignete Instrumentarium und die notwendigen koordinativen Kompetenzen, um die ungleiche räumliche Entwicklung zu erkennen und einem interkommunalen Wettbewerb entgegenzuwirken.



Katholische Universität Eichstätt-Ingolstadt ■ 85071 Eichstätt

Thüringer Landtag
Verfassungsausschuss
Jürgen-Fuchs-Straße 1
99096 Erfurt

20. November 2020

Fragenkatalog des Verfassungsausschusses zum Themenkomplex „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“

Sehr geehrte Mitglieder des Ausschusses,
sehr geehrte Damen und Herren,

Im Zuge des Anhörungsverfahrens zum Themenkomplex „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ wurde ich vom Verfassungsausschuss des Thüringer Landtags um die Beantwortung eines zugesandten Fragenkatalogs gebeten. Dem komme ich hiermit gerne nach. Einschränkend möchte ich anführen, dass ich kein Rechtswissenschaftler bin. Daher werde ich mich zu Fragen, in denen um eine juristische Bewertung bzw. eine Einschätzung der juristischen Implikationen der Verfassungsänderung gebeten wird, nicht äußern.

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 Kohäsionspolitik als Bestandteil der Regionalpolitik der Europäischen Union ist ein dynamischer regionalpolitischer Ansatz, der im Turnus von sieben Jahren neu ausgerichtet wird. Die jeweilige Förderkulisse der Region ergibt sich dabei aus den sozioökonomischen Disparitäten zwischen den Regionen der EU. Die zukünftige Ausrichtung der Kohäsionspolitik in der EU ist nicht vollends absehbar, weshalb eine explizite Bezugnahme auf diese Förderkulisse in der Verfassung skeptisch zu bewerten ist.



15. Was für Voraussetzungen müssen zunächst vorliegen, damit das Land Thüringen ein Staatsziel gleichwertige Lebensverhältnisse in der Praxis effektiv umsetzen könnte?

Die Aufnahme der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in die thüringische Verfassung sollte Ausgangspunkt sein für einen politischen Aushandlungsprozess darüber, welche konkreten (raumordnungs-)politischen Konsequenzen daraus erwachsen sollen. In meiner Stellungnahme gehe ich dabei auf einzelne Punkte ein. So sollte aufbauend auf den Verfassungsgrundsatz eine breite, wissenschaftlich informierte Debatte in Politik und Gesellschaft über die zur Konkretisierung dieses Staatsziels angestoßen werden.

Ein Beispiel für einen solchen Prozess ist die Arbeit der Enquete-Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ des Bayerischen Landtags. Zentrales Ergebnis der Kommissionsarbeit war die Erarbeitung eines Konzepts Räumlicher Gerechtigkeit. Dieses Konzept ist verbunden mit einem Indikatorenkatalog, der die Grundlage für ein laufendes Raumberechnungsverfahren (Regionalmonitoring) bilden kann. In Thüringen ließen sich diese Indikatoren dem laufenden Landesentwicklungsmonitoring der Landesplanungsbehörden zugrunde legen. Auf Basis dieser Informationen können passgenaue, raumordnungspolitische Prozesse im Sinne des – durch politische Aushandlungsprozesse konkretisierten – neuen Verfassungsziels angestoßen werden.

16. 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?

Gleichwertige Lebensverhältnisse hängen in besonderem Maße vom Zugang zu den grundlegenden Einrichtungen unseres Zusammenlebens ab. Aus dieser Feststellung lässt sich normativ ableiten, dass diese grundlegenden Einrichtungen bzw. Infrastrukturen für alle Bürgerinnen und Bürger gewährleistet werden müssen, unabhängig von bestehenden Disparitäten. Die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, die für das Alltagsleben erforderlich sind und von allen Bürgerinnen und Bürgern unabhängig von ihrem sozioökonomischen Status in Anspruch genommen werden, umfassen zum einen die materielle Infrastruktur – neben der Nahversorgung auch eine Versorgung mit Wasser, Strom und Heizung sowie der Personennah- und Fernverkehr und zum anderen die soziale Infrastruktur, die durch öffentliche Wohlfahrtsaktivitäten alle Bürgerinnen und Bürger mit Leistungen wie Krankenhäusern, Kindertagesstätten und Kultureinrichtungen versorgt. Die enorme gesellschaftliche Bedeutung dieser materiellen und sozialen Infrastrukturen geht einher mit einer hohen Bedeutung der mit ihnen verbundenen Wirtschaftsbereiche und den Arbeitsplätzen.

Während die Versorgung mit diesen Leistungen in Ballungsräumen gesichert ist, muss die Bevölkerung in ländlichen Räumen oft weite Wege auf sich nehmen, um die entsprechenden Einrichtungen zu erreichen. Umgekehrt kommt diesen Wirtschaftsbereichen in ländlich-peripheren und strukturschwachen Räumen eine weitaus größere Bedeutung auf dem Arbeitsmarkt zu als in urbanen Regionen – oftmals stellen diese den letzten Stützpfeiler des Arbeitsmarkts dar.

Die Erbringung dieser Leistungen ist zu einem großen Teil auf der kommunalen Ebene angesiedelt, woraus sich wiederum ableiten lässt, dass die Herstellung räumlicher Gerechtigkeit abhängig ist von



der Fähigkeit der Kommunen, die Basisleistungen im Sinne unserer Alltagsökonomien bereitzustellen. Grundlage dieser Fähigkeit ist eine angemessene und aufgabenorientierte Finanzausstattung der Städte und Gemeinden.

Politische Anstrengungen im Sinne der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse zielen somit auf die stärkere Ausrichtung der Infrastrukturpolitik auf die Daseinsvorsorge ab. Hierzu sollte der Freistaat auf eine Stärkung der kommunalen Finanzausstattung hinwirken.

17. 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?

Die Antwort auf Frage 16 stellt die besondere Bedeutung der Kommunen bei der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse heraus. Die kommunalen Gebietskörperschaften können diesen Aufgaben nur mit einer ausreichenden Finanzausstattung nachkommen. Eine einseitige Responsibilisierung der Kommunen ohne finanzielle Mehrausstattung impliziert die Gefahr, dass sich die Disparitäten zwischen den Landesteilen weiter verschärfen. In der regionalen Entwicklungstheorie werden diese Prozesse als zirkuläre kumulative Kausalitäten bezeichnet. Demnach können Städte und Gemeinden in unterschiedlichem Umfang zur Raumentwicklung beitragen: Strukturstarke Städte und Gemeinden sind ein attraktiver Standort für Gewerbeansiedlungen und Bevölkerungszuzug, wodurch sie ein Mehr an Realsteuereinnahmen verzeichnen, das wiederum in die Standortentwicklung fließen kann. Strukturschwache Kommunen hingegen können diese Mittel nicht aufbringen und verlieren im Laufe der Zeit immer mehr an Attraktivität, sodass sie keinen Beitrag zur Raumentwicklung leisten können.

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 Verfassungsänderung adressiert die Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen in räumlicher Perspektive. Dabei sind sozioökonomische Disparitäten ebenso in den Blick zu nehmen wie demographische.