

Dr. Andreas Kallert

12.12.20

Email: kallert@staff.uni-marburg.de

Thüringer Landtag

Verfassungsausschuss

Jürgen-Fuchs-Straße 1

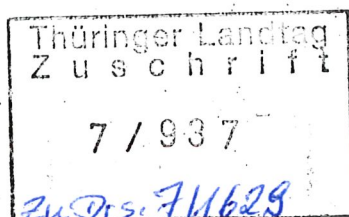
99096 Erfurt

Den Mitgliedern des

VerfA
.....

THÜR. LANDTAG POST
17.12.2020 17:51

31665/2020



zum Themenkomplex
"Herstellung gleichwertiger
Lebensverhältnisse"

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

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

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

Konkret geht es bei der angeforderten Stellungnahme um den Themenkomplex „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ im Rahmen des Gesetzesentwurfs der Fraktion der CDU zur Änderung und Aufnahme von Staatszielen. Das hier zu behandelte Staatsziel der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse (Drucksache 7/1629) behandle ich aus der Perspektive der Sozialwissenschaften und auf Basis meiner fachlichen Expertise vor allem aus zwei Studien zu gleichwertigen Lebensverhältnissen in Bayern und in Hessen.¹

Laut Gesetzesentwurf der Fraktion der CDU „Fünftes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen – Aufnahme von Staatszielen und Gleichheitsrechten“ soll folgender Text als Staatsziel in Artikel 41c der thüringischen Verfassung aufgenommen werden:

¹ Zum einen „Gleichwertige Lebensverhältnisse in Bayern“ (zusammen mit Simon Dudek, 2017, abrufbar unter: https://www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/Studien/Studien_2-17_Lebensverh_Bayern.pdf) und zum anderen „Gleichwertige Lebensverhältnisse? Zur Entwicklung der ländlichen Räume in Hessen“ (zusammen mit Bernd Belina, Michael Mießner & Matthias Naumann, 2020, abrufbar unter: https://www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/Studien/Studien_14-20_Lebensverhaeltnisse.pdf).

„Das Land und seine Gebietskörperschaften fördern die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in den verschiedenen Landesteilen.“

Die Stellungnahme gliedert sich erstens in einen eher allgemein gehaltenen Teil und zweitens in die Beantwortung derjenigen Fragen des Fragenkatalogs, die im Rahmen meiner Expertise sind.

Gleichwertige Lebensverhältnisse: Stellungnahme zur Aufnahme des Staatsziel in die Thüringische Verfassung

Die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse als Staatsziel in die Verfassung des Freistaats Thüringen festzuschreiben, ist zunächst einmal ein begrüßenswertes Ziel. Gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Landesteilen – ländliche und städtische Räume in all ihren Verschiedenheiten – erhalten damit Verfassungsrang und erfahren somit eine politische Aufwertung.

Mit der im Antrag geforderten Aufnahme in die Thüringische Verfassung würde der Freistaat Thüringen anderen Bundesländern folgen. So wurde etwa in Bayern nach einem Volksentscheid im Jahre 2013 ein entsprechendes Staatsziel in die Bayerische Verfassung aufgenommen: Der Staat „fördert und sichert gleichwertige Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen in ganz Bayern, in Stadt und Land“ (Art. 3 Abs. 3 Satz 2 BayVerf). Ebenso finden sich etwa Aussagen zur Hinwirkung auf gleichwertige Lebensverhältnisse in der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen oder zur Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse in der Verfassung Baden-Württembergs. Zuletzt wurde in die novellierte hessische Verfassung ein ebensolches Staatsziel eingefügt, nachdem in einer Volksabstimmung 2018 der neue Artikel 26d HV mit rund 90% der Stimmen angenommen worden war: „Der Staat, die Gemeinden und Gemeindeverbände fördern die Errichtung und den Erhalt der technischen, digitalen und sozialen Infrastruktur und von angemessenem Wohnraum. Der Staat wirkt auf die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Stadt und Land hin.“ Jedoch scheiterte 2019 in Mecklenburg-Vorpommern die Verfassungsänderung und Aufnahme der „Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen als Staatsziel in die Landesverfassung“ als Antrag der Opposition (DIE LINKE) an der notwendigen Mehrheit.

Allerdings ist bei all der verfassungsrechtlichen Zustimmung zum Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse auf Länderebene zu bedenken, dass aus einer Verankerung von gleichwertigen Lebensverhältnissen in der Verfassung auch ein Verfassungsauftrag abzuleiten ist, der jedoch ob der fehlenden Definition von gleichwertigen Lebensverhältnissen in nachfolgenden gesellschaftspolitischen Prozessen mit Inhalt zu füllen ist. Das heißt: Der Verankerung in der Verfassung als rechtlicher Begriff der gleichwertigen Lebensverhältnisse muss auch ein politischer Begriff der gleichwertigen Lebensverhältnisse folgen. Denn obwohl der Begriff der gleichwertigen Lebensverhältnisse in den aktuellen politischen Debatten eine zunehmend prominente Rolle einnimmt und eben als Rechtsbegriff sowohl auf Bundesebene im Grundgesetz und vermehrt auch auf Landesebene in Landesverfassungen Verwendung findet, gibt es keine einheitliche Definition dieser Begrifflichkeit. Deshalb braucht es zunächst eine Näherung an Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse.

Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse wurde 1994 im Zuge der deutschen Wiedervereinigung als politisches Handlungsziel in Artikel 72 des Grundgesetzes aufgenommen. Dieser Artikel regelt die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz von Bund und Ländern.² Damit wird allerdings in erster Linie ein Eingriffsrecht der Bundesregierung in Landesrecht formuliert, sollte die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet eine Bundesgesetzgebung erforderlich machen. Diese Möglichkeit des Bundes wird jedoch vom Bundesverfassungsgericht äußerst 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“.³ Das Verfassungsgericht legt jedoch nicht genauer fest, was die Kriterien und Schwellenwerte sein sollen, die eine solche Beeinträchtigung des Sozialgefüges nahelegen. Damit wird das Gleichwertigkeitspostulat zu einem „verfassungsrechtlich stumpfen Schwert“.⁴ Ein Stück weit konkreter bestimmt das Raumordnungsgesetz, dass „im Gesamtraum der Bundesrepublik Deutschland und in seinen Teilräumen [...] ausgeglichene soziale, infrastrukturelle, wirtschaftliche, ökologische und kulturelle Verhältnisse anzustreben [sind]. Diese Aufgaben

² Bereits 1949 war in Artikel 72 des Grundgesetzes die Gesetzgebungskompetenz des Bundes gegenüber den Ländern geregelt. Damals stand an der Stelle der «Gleichwertigkeit» die «Einheitlichkeit» – also ein Begriff, der noch deutlicher auf eine Angleichung der Lebensverhältnisse abzielt. Mit der Verfassungsreform 1994 im Zuge der deutschen Wiedervereinigung wurde aus der «Einheitlichkeit» die «Gleichwertigkeit» der Lebensverhältnisse.

³ BVerfG – Bundesverfassungsgericht (2002): Urteil des Zweiten Senats vom 24. Oktober 2002, in: BVerfGE 10–6, 62166., 24.10.2002, unter:

www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2002/10/fs20021024_2bvf000101.html.

⁴ Kersten, Jens u.a. (2019): Gleichwertige Lebensverhältnisse – für eine Politik des Zusammenhalts, in: APuZ 46/2019, S. 7.

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.⁵ Doch auch diese Formulierungen lassen den konkreten Inhalt der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse sehr unbestimmt.

Diese rechtliche Unbestimmtheit bildet die Grundlage dafür, dass immer wieder insistiert wird, „gleichwertig“ bedeute nicht „gleich“.⁶ Mit dem Postulat der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse geht also nicht die Gleichverteilung von Angeboten und Leistungen der Daseinsvorsorge einher. Diese Position ist jedoch zweischneidig. Einerseits stimmt es, dass es für die geforderte Herstellung sozialer Integration „nicht notwendig [ist], die Verschiedenartigkeit der Teilräume in Gleichförmigkeit zu überführen, wohl aber extreme Unterschiede in den Lebensverhältnissen abzubauen und Mindestbedingungen zur Teilnahme zu gewährleisten“.⁷ Dass „Gleichwertigkeit“ nicht „gleich“ bedeutet, kann dementsprechend als Forderung nach Mindeststandards mit dem Ziel der regionalen sozialen Kohäsion ausgelegt werden. Andererseits kann die Formulierung, etwa mit Bezugnahme auf demographische Veränderungen, auch dazu dienen, die mangelhafte flächendeckende Ausstattung mit Infrastrukturen der Daseinsvorsorge zu rechtfertigen.⁸

Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse entzieht sich demnach einer eindeutigen und rechtlich verbindlichen Definition – so gilt das Begriffspaar auch als „leerer Signifikant“, der es als Kompromissbegriff unterschiedlichen gesellschaftlichen Akteuren erlaubt, sich in politischen Konflikten positiv auf ihn zu berufen. Zugleich droht er strukturelle Widersprüche zwischen sozialräumlicher Ausgleichspolitik und Förderung von Wirtschaftswachstum zu überdecken.⁹ Gleichwohl wird der Begriff vor allem in der Fach- und mitunter auch in der politischen Diskussion mit konkreten Inhalten zu füllen versucht.

Allgemein bezieht die Diskussion in der Raumordnung das Konzept der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse auf die Themenfelder Wohnen, Arbeit, Wirtschaft, Soziales und

⁵ BMJV – Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (2020): Raumordnungsgesetz. ROG, Berlin, § 2 Abs. 1.

⁶ Siehe etwa: ARL (2016): Daseinsvorsorge und gleichwertige Lebensverhältnisse neu denken. Perspektiven und Handlungsfelder, Hannover; Ragnitz, Joachim/Thum, Marcel (2019): Gleichwertig, nicht gleich. Zur Debatte um die «Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse», in: APuZ 46/2019, S. 13–18.

⁷ Barlösius, Eva/Neu, Claudia (2007): «Gleichwertigkeit – Ade?» Die Demographisierung und Peripherisierung entlegener ländlicher Räume, in: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft 146, S. 82.

⁸ Zum Beispiel hier: Der Beauftragte der Bundesregierung für die Neuen Bundesländer (2011): Daseinsvorsorge im demografischen Wandel zukunftsfähig gestalten, Bonn.

⁹ Mießner, Michael (2017): Staat - Raum - Ordnung. Zur raumordnungspolitischen Regulation regionaler Disparitäten, Münster, S. 138 ff.

Infrastrukturen.¹⁰ Das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung betrachtet als Teil seiner laufenden Beobachtung der regionalen Lebensverhältnisse folgende Bereiche:

- demographische Faktoren (z.B. Alterung, Bevölkerungsentwicklung),
- wirtschaftliche Faktoren (z.B. BIP je Erwerbstätige, Beschäftigte in wissensintensiven Sektoren),
- infrastrukturelle Versorgung (z.B. Versorgung mit Ärzt*innen, Erreichbarkeit von IC/ICE-Bahnhöfen),
- Arbeitsmarktdaten (z.B. Erwerbslosenquote, Pendeldistanzen),
- Wohlstand (z.B. Verschuldung und Einkommen) und
- Wohnungsmarkt (Angebotsmieten).¹¹

Diese Auswahl ist jedoch kritisch zu hinterfragen. So wurde jüngst angemerkt, dass das Ziel einer gesunden Umwelt in der Debatte bislang kaum berücksichtigt wird.¹² Auch gibt es unterschiedliche Herangehensweisen, gleichwertige Lebensverhältnisse zu ermitteln sowie einzelne Bereiche zu gewichten sowie sie zueinander ins Verhältnis zu setzen. So kann zum Beispiel argumentiert werden, dass niedrige Grundstückskosten auf dem Land fehlende Infrastrukturen ausgleichen und Unterschiede somit nivellieren. „Alle Messkonzepte unterliegen daher der Kritik, nicht vollständig, nicht zielgerichtet oder nicht demokratisch legitimiert zu sein, oder alles zusammen.“¹³

Weiterhin ist die konkrete Abgrenzung, was (noch) als gleichwertig gelten kann, schwierig. Ist die Einbeziehung medizinischer Versorgung in den Kriterienkatalog noch weitgehend unumstritten, wird etwa die Frage nach der Erreichbarkeit deutlich kontroverser diskutiert: Wie weit darf ein Krankenhaus entfernt sein, wie weit die nächste Allgemeinärztin oder Fachärztin? Und wie steht es etwa um Mobilfunk, Lebensmittelläden oder Kultureinrichtungen? Selbst wenn man sich auf sinnvolle Dimensionen der Gleichwertigkeit einigen würde, ist die entscheidende Frage: Ab wann ist etwas ungleichwertig? Dies lässt sich etwa am Indikator Bevölkerungsentwicklung illustrieren. Dieser wirkt sich bei sinkenden Einwohnerzahlen aggregiert mit anderen Indikatoren negativ auf die Lebensverhältnisse aus.

¹⁰ ARL 2016; Koppers, Lothar u.a. (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, München; Fink, Philipp u.a. (2019): Ungleiches Deutschland. Sozioökonomischer Disparitätenbericht 2019, Bonn.

¹¹ BBSR (2017): Raumordnungsbericht 2017. Daseinsvorsorge sichern, Bonn.

¹² Milbert, Antonia (2019): Wie misst man „Gleichwertige Lebensverhältnisse“?, in: APuZ 46/2019, S. 25-31.

¹³ Milbert 2019, S. 25.

Für gute oder schlechte Lebensbedingungen ist jedoch weniger entscheidend, ob mehr oder weniger Menschen in einer Gemeinde oder einem Kreis wohnen. Vielmehr ließe sich diskutieren, ob eine sinkende Bevölkerungszahl vor allem dann negative Auswirkungen auf die Lebensqualität hat, wenn aus ökonomischen Effizienzgründen Schließungen von Krankenhäusern, Behörden oder aber auch von Lebensmittelläden die Folge sind – es sich also um eine „sich selbst verstärkende Entwicklung“¹⁴ handelt, die jedoch politisch durch Sach- und Sparzwänge vermittelt ist.¹⁵

Eine weitere Problematik bei der Messung bezieht sich auf die gewählte Maßstabsebene: Zumeist beziehen sich die Indikatoren aus pragmatischen Gründen auf die Kreisebene (kreisfreie Städte, Landkreise). Allerdings ist diese Ebene für die zu betrachtenden Dimensionen von Lebensverhältnissen nicht immer gut geeignet und entsprechend umstritten. So weist Milbert darauf hin, dass die Kreisebene etwa zur Erfassung von Arbeitsmärkten zu klein, für eine Abschätzung der Qualität der Daseinsvorsorge jedoch zu groß sei.¹⁶ Dies unterstreicht die Notwendigkeit von länderspezifischen Untersuchungen wie die hier vorliegende Studie zu Hessen, die auch die Gemeindeebene in den Blick nehmen.

Die berechtigte Forderung, dass der Staat dem im Grundgesetz und Raumordnungsgesetz verankerten Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse nachkommen muss, droht aufgrund der Abstraktheit dieses Ziels ins Leere zu laufen.¹⁷ Im Namen der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse erhobene Ansprüche können mit Verweis auf andere Kriterien, Grenzwerte oder räumliche Maßstabsebenen zurückgewiesen oder durch eine Aufrechnung von Vor- und Nachteilen relativiert werden. Deshalb ist es wichtig, solche Forderungen mit konkreten Inhalten zu verbinden.

Hierfür könnte und sollte der Landtag in Thüringen den Beispielen in Bayern und Brandenburg folgen und eine Enquete-Kommission zum Themenkomplex gleichwertige Lebensverhältnisse einsetzen.

In Brandenburg wurde in Reaktion auf wachsende politische Unzufriedenheit und starke räumliche Disparitäten im Sommer 2015 vom Landtag eine Enquete-Kommission zur Zukunft

¹⁴ Fink, Philipp/Tiemann, Heinrich (2017): Den Teufelskreis durchbrechen. Neue Strukturpolitik als eine Antwort auf wachsende Disparitäten, Bonn, S. 2.

¹⁵ Neu, Claudia (2009): Daseinsvorsorge und territoriale Ungleichheit, in: Neu, Claudia (Hrsg.): Daseinsvorsorge. Eine gesellschaftswissenschaftliche Annäherung, Wiesbaden, S. 80–96.

¹⁶ Milbert 2019, S. 31.

¹⁷ Kersten, Jens u.a. 2019.

der ländlichen Räumen eingesetzt.¹⁸ Auch wenn die Kommission sich primär laut Titel mit der Zukunft der ländlichen Räume – durchaus nachvollziehbar im stark ländlich geprägten Brandenburg – befasste, standen stets gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Landesteilen als Zielvorgabe auf der Agenda. Aufgabe der Enquete-Kommission war es, Empfehlungen für das Land und die Kommunen zu erarbeiten, wie Brandenburgs ländliche Regionen nachhaltig entwickelt werden könnten. Mitglieder der Enquete-Kommission waren Abgeordnete aller Fraktionen, Wissenschaftler*innen, Landkreistag sowie Städte- und Gemeindebund. Im April 2019 legte die Kommission nach vier Jahren Arbeit einen 250 Seiten umfassende Abschlussbericht vor, der ein fraktionsübergreifendes Bekenntnis zur Förderung des ländlichen Raumes in Brandenburg mit weit über 100 konkreten Empfehlungen darstellt.¹⁹ Der Bericht behandelt dabei die Themenfelder Siedlungsstrukturentwicklung, regionale Wertschöpfung und Beschäftigung, digitale und technische Infrastruktur, Mobilität, Nahversorgung, soziale Infrastruktur sowie gesellschaftlichen und politischen Teilhabe.

In Bayern, wo bereits 2013 in einer Volksentscheid mit großer Mehrheit für die Aufnahme des Staatsziels der Förderung und Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen in ganz Bayern gestimmt worden war, wurde Mitte 2014 die Enquete-Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern“ eingesetzt mit dem Ziel:

„Erarbeitung von Handlungsstrategien und Empfehlungen an den Landtag und die Staatsregierung, wie das Verfassungsziel der Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen und eine ausgeglichene Entwicklung der Teilräume umgesetzt werden können.“²⁰

Die Mitglieder der Kommission, Abgeordnete aller Fraktionen sowie Expert*innen, stellten 2017 ihren rund 150 Seiten starken Bericht vor. Schwerpunkt und richtungsweisend ist hierbei das Konzept der „Räumlichen Gerechtigkeit“: Diese wird in vier Dimensionen – Verteilungs-, Verfahrens-, Chancen- und Generationengerechtigkeit – unterteilt und anschließend konzeptualisiert, indem die Messung und das Monitoring von „Räumlicher Gerechtigkeit“ detailliert vorgeschlagen werden. Dem folgen eine Bestandsaufnahme zu den jeweiligen

¹⁸ Landtag Brandenburg (2019): Bericht der Enquete Kommission "Zukunft der ländlichen Regionen vor dem Hintergrund des demografischen Wandels" (Drucksache 6/11258).

¹⁹ Tautz, Alexandra (2019): Die Repolitisierung des Themas Ländliche Räume in Brandenburg. Erfahrungen aus der Enquete-Kommission zur Zukunft der ländlichen Räume des Brandenburger Landtags, in: Nachrichten der ARL 2/2019, S. 22–25.

²⁰ Landtag Bayern (2017): Bericht der Enquete-Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern“ (Drucksache 17/19700), S. 8.

Indikatoren dieser vier Dimension in Bayern sowie Handlungsempfehlungen für die Realisierung „Räumlicher Gerechtigkeit“ im Freistaat.

Der Landtag Thüringen könnte sich an diesen beiden Kommissionen und ihrer Arbeitsweise orientieren und zur Konkretisierung des Staatsziels gleichwertiger Lebensverhältnisse ebenfalls eine Enquete-Kommission einsetzen, die das Parlament um Expert*innen-Wissen, aber auch um zivilgesellschaftliche Erfahrungen bereichert.

Schlussfolgerungen

Die Aufnahme des Staatsziels, wie im Antrag der CDU-Fraktion (Drucksache 7/1629) gefordert, ist sinnvoll, kann aber nur ein erster Schritt sein. Aus dem abstrakten Staatsziel der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse müssen konkrete Maßnahme hin zu einer Umsetzung getroffen werden sowie ein Monitoring über den Zustand und die Entwicklung der Lebensverhältnisse erfolgen.

Klar sollte auch sein: Ohne die Kommunen kann ein solches Staatsziel nicht erreicht werden und die Kommunen wiederum benötigen eine finanzielle Ermächtigung, damit sie eigenständig gestalten und wirken können. Erst dann können sie die vor Ort notwendigen Infrastrukturen bereitstellen und eine angemessene, wohnortnahe Daseinsvorsorge sicherstellen. Aufgabe des Landes Thüringen muss sein, die Kommunen bei diesen Aufgaben – vor allem im Hinblick auf Finanzen – zu unterstützen, damit gleichwertige Lebensverhältnisse hergestellt werden können.

Es sind insbesondere die sozial benachteiligten Gruppen, die auf eine gute Daseinsvorsorge und soziale Infrastrukturen angewiesen sind. Umgekehrt können gerade diese Gruppen eine durch schlechte Finanzausstattung bedingte mangelhafte Versorgung mit öffentlicher Daseinsvorsorge und/oder hohen Gebühren und Beiträgen für Kitas, Vereine, Bibliotheken etc. nur schlecht kompensieren. Damit die Kommunen eine umfassende soziale Infrastruktur bereitstellen können, benötigen sie ausreichende finanzielle Mittel. Dies ist für soziale Gerechtigkeit unerlässlich. Eine mangelhafte Finanzausstattung und entsprechend schlechte öffentliche Infrastrukturen wirken dagegen – vor allem im Bildungs- und Jugendbereich – als Verstärker von Armutstendenzen und Ungerechtigkeiten.²¹ Um dem entgegenzuwirken, reicht jedoch Geld allein nicht aus. Politischer Wille und progressive Koalitionen auf lokaler Ebene

²¹ Engartner, Tim (2020): Ökonomisierung schulischer Bildung. Analysen und Alternativen, Berlin.

müssen darüber hinaus sicherstellen, dass die Mittel auch tatsächlich vor allem marginalisierten Gruppen sowie breiten Bevölkerungsschichten zugutekommen.

Neben der kommunalen Finanzausstattung, die für soziale Infrastrukturen unerlässlich ist, ist Demokratisierung als zweites Element wichtig für gleichwertige Lebensverhältnisse. Aber auch Demokratie hängt ganz wesentlich von den Finanzen ab: Ohne Geld bleiben die meisten demokratischen Bürgerbeteiligungsverfahren nur Schaulaufen ohne Effekte. Strukturen auch auf kommunaler Ebene, unter und mit denen sich demokratische Kultur hin zu einer gerechteren Gesellschaft entwickeln kann, sind daher für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse notwendig. Dies ist gegenwärtig angesichts der wachsenden Gefahr rechter, antidemokratischer Strömungen umso wichtiger.²²

²² Institut für Demokratie und Zivilgesellschaft (Hrsg.) (2019): Wissen schafft Demokratie. Ländlicher Raum, Berlin.

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>Antwort:</p> <p><i>Auf Aufnahme des Staatsziels der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ in die Verfassung verpflichtet den Staat, hier auch aktiv daran zu arbeiten und räumliche Disparitäten zu reduzieren. Mit der Aufnahme dieses Staatsziels in die Verfassung erhält die Thematik mehr politisches Gewicht und eine höhere Dringlichkeit.</i></p>
2.	Wie beurteilen Sie die vorgeschlagenen Verfassungsänderungen allgemein mit Blick auf rechtstechnische Aspekte einer Verfassung?
3.	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?
4.	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?
5.	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?
6.	<p>Ist es notwendig, die jeweils vorgeschlagene Änderung auf der Ebene der Thüringer Verfassung zu regeln?</p> <p><i>Es ist nicht zwingend auf der Verfassungsebene notwendig, aber angesichts starker und teils auch wachsender räumlicher Disparitäten ist es sinnvoll, dass mit einer Aufnahme des Staatsziels in die Verfassung die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse politisch stärker gewichtet wird.</i></p>
7.	Ist das angestrebte Regelungsziel bereits im „Hoheitsbereich“ der Thüringer Verfassung bzw. für Menschen in Thüringen verbindlich gesetzlich geregelt?
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>Es muss im Anschluss an eine Verfassungsänderung geklärt werden, wie gleichwertige Lebensverhältnisse definiert werden, was als ungleichwertig gilt und welche Handlungsziele (z.B. Mindeststands, Qualität) in Bezug auf Infrastrukturen und Daseinsvorsorge notwendig sind.</i></p> <p><i>Zugleich braucht es ein Monitoring, d.h. eine laufende Raumb Beobachtung über den Stand und das Wirken der politischen Maßnahmen in Bezug auf gleichwertige Lebensverhältnisse</i></p>
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, meiner Einschätzung nach gibt es keine negativen Folgen.</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, gleichwertige Lebensverhältnisse und damit eine Versorgung mit (sozialen) Infrastrukturen in allen Landesteilen stärkt insbesondere sozial vulnerable Personengruppen, die auf Leistungen der Daseinsvorsorge besonders angewiesen sind.</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, das ist eine sinnvolle Ergänzung, der jedoch weitere Schritte folgen müssen.</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>Mit der Festschreibung dieses Prinzips geht ein Verfassungsauftrag einher, der in der Folge noch in politische Maßnahmen umgesetzt werden muss. Dies wird Auswirkungen auf die Struktur- und Regionalpolitik haben, auf die Förderpolitik und die kommunale Finanzausstattung und damit den Länderhaushalt. Gleichwertige Lebensverhältnisse sind ein umfassendes Konzept, das sehr viele Gesellschaftsbereiche betrifft, von daher sind die potentiellen Auswirkungen im Konkreten schwer zu bewerten.</i></p>

14.	<p>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?</p> <p><i>Die europäische Kohäsionspolitik zielt auf den sozialen Zusammenhalt und fokussiert auf räumliche Disparitäten. Entsprechend werden Fördermittel an strukturschwache Regionen vergeben, die nach sozioökonomischen Kriterien (d.h. unterdurchschnittliches BIP) ermittelt werden. Die Finanz- und Fördermittel der europäischen Kohäsionspolitik sind daher wichtige Mittel zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Allerdings werden gleichwertige Lebensverhältnisse in und zwischen den thüringischen Landesteilen weitere Maßnahmen erfordern und müssen sich an den spezifischen thüringischen Verhältnissen orientieren. Eine explizite Bezugnahme auf die EU-Kohäsionspolitik ist nicht notwendig.</i></p>
15.	<p>Was für Voraussetzungen müssen zunächst vorliegen, damit das Land Thüringen ein Staatsziel gleichwertige Lebensverhältnisse in der Praxis effektiv umsetzen könnte?</p> <p><i>Es braucht in der Folge des Staatsziels einen gesellschaftspolitischen Aushandlungsprozess über die konkreten Ziele in Bezug auf die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und über die raumordnungspolitischen Mitteln zur Erreichung dieser Ziele. Hierfür ist ein Monitoring/laufende Raumb Beobachtung notwendig, indem bestimmte (zuvor festgelegte) Indikatoren Auskunft geben über die den gegenwärtigen Stand und die Entwicklung räumlicher Disparitäten in Thüringen. Anschließend braucht es einen politischen und gesellschaftlichen Konsens über die raumwirksamen Konsequenzen, um diese Disparitäten abzubauen. Dies beinhaltet auch eine Diskussion über die jeweils zuständigen Ebenen (Land, Kommunen etc.). Die Einsetzung einer Enquete-Kommission über die konkrete Ausgestaltung des Staatsziels sollte daher in Erwägung gezogen werden.</i></p>

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>Zentral für gute Lebensverhältnisse ist der (auch finanziell barrierefreie/-arme) Zugang zu Leistungen der Daseinsvorsorge und die Ausstattung mit Infrastrukturen. Es sind insbesondere die sozial benachteiligten Gruppen, die auf eine gute Daseinsvorsorge und Infrastrukturen angewiesen sind. Umgekehrt können gerade diese Gruppen eine durch schlechte Finanzausstattung bedingte mangelhafte Versorgung mit öffentlicher Daseinsvorsorge und/oder hohen Gebühren und Beiträgen für Kitas, Vereine, Bibliotheken etc. nur schlecht kompensieren. Damit die Kommunen eine umfassende soziale Infrastruktur bereitstellen können, benötigen sie ausreichende finanzielle Mittel. Dies ist für soziale Gerechtigkeit unerlässlich. Eine mangelhafte Finanzausstattung und entsprechend schlechte öffentliche Infrastrukturen wirken dagegen – vor allem im Bildungs- und Jugendbereich – als Verstärker von Armutstendenzen und Ungerechtigkeiten und in der Folge von räumlichen Disparitäten. Um dem entgegenzuwirken, reicht jedoch Geld allein nicht aus. Politischer Wille und progressive Koalitionen auf lokaler Ebene müssen darüber hinaus sicherstellen, dass die Mittel auch tatsächlich vor allem marginalisierten Gruppen sowie breiten Bevölkerungsschichten zugutekommen.</i></p> <p><i>Neben der kommunalen Finanzausstattung, die für soziale Infrastrukturen unerlässlich ist, ist Demokratisierung als zweites Element wichtig für gleichwertige Lebensverhältnisse. Aber auch Demokratie hängt ganz wesentlich von den Finanzen ab: Ohne Geld bleiben die meisten demokratischen Bürgerbeteiligungsverfahren nur Schaulaufen ohne Effekte. Strukturen auch auf kommunaler Ebene, unter und mit denen sich demokratische Kultur hin zu einer gerechteren Gesellschaft entwickeln kann, sind daher für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse notwendig.</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>Die Kommunen spielen bei der Versorgung mit Infrastrukturen und Daseinsvorsorge eine, wenn nicht sogar die entscheidende Rolle – ohne sie ist die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse nicht erreichbar. Sie sollten und müssen daher auch adressiert werden. Allerdings müssen die Kommunen auch in die Lage versetzt werden, diese Aufgaben in ausreichendem und in gewissem Maße auch selbstbestimmt wahrnehmen zu können. Hierfür ist eine finanzielle Mehrausstattung, die deutlich über projektbezogene Fördermittel hinausgeht, dringend notwendig.</i></p>
18.	<p>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?</p> <p><i>Gleichwertige Lebensverhältnisse beinhalten soziale und damit demographische Dimensionen in räumlicher Perspektive. So sind etwa die Versorgung mit wohnortnahen Gesundheitsleistungen oder ein barrierefreier öffentlicher Nahverkehr (auch und besonders in dünnbesiedelten und alternden Regionen) wesentliche Elemente gleichwertiger Lebensverhältnisse und ermöglichen soziale Teilhabe. Soziale oder altersbedingte Unterschiede sind im Konzept gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Landesteilen daher bereits integriert und müssen nicht extra adressiert werden.</i></p>