

## **„Anpassung regional wirksamer Steuerungsinstrumente auf Grund des demographischen Wandels in Sachsen-Anhalt“**

Prof. Dr. Winfried Kluth, Assessor Karl Tom Soller, Dipl.-Jur. Anja Nitschke, Dipl.-Jur. Julia Eichler.

### **Zwischenergebnisse – April 2011**

#### **1. Überblick**

Die Projektarbeit war im Berichtszeitraum in erster Linie durch die Bestandsaufnahme der in den einzelnen Untersuchungsfeldern bestehenden Rechtsregeln aus dem Blickwinkel ihrer Relevanz für den demografischen Wandel bestimmt.

Nach Abschluss dieser Bestandsaufnahme wurden die Arbeiten an folgenden drei Einzelthemen aufgenommen:

- Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen als verfassungsrechtliche Rahmenvorgabe für Veränderungsprozesse,
- Alternativmodelle im Bereich der Schulträgerschaft und deren rechtliche Bewertung,
- Bezüge zum demografischen Wandel im Bereich der Steuerungsinstrumente der Raumordnung, Landesplanung und örtlichen Bauleitplanung.

Im Folgenden wird ein kurzer Überblick zu den inzwischen vorliegenden Arbeitsergebnissen in diesen drei Themenbereichen gegeben.

#### **2. Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse als verfassungsrechtliche Rahmenvorgabe für Veränderungsprozesse**

Der demografische Wandel führt in mehrfacher Hinsicht zu Verschiebungen der Leistungspotenziale in Wirtschaft, Gesellschaft und Staat. Durch die absolute und prozentuale Verringerung der Zahl der Erwerbstätigen sind auch das Steuer- und Beitragsaufkommen, das seinerseits die Grundlage für zahlreiche staatliche Leistungen in den Bereichen der sozialen, technischen und kulturellen Infrastrukturen darstellt.

Auf derartige Unterschiede reagierte das deutsche Verfassungsrecht traditionell mit dem Grundsatz der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse, der angesichts voraussehbarer Wandlungen in den neunziger Jahren zum Grundsatz der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse umgewandelt wurde.

Der Geltungsbereich und der Regelungsinhalt dieses Grundsatzes und damit die von ihm ausgehenden normativen Impulse für die Gesetzgebung sind umstritten. Während eine restriktive Auffassung dem Grundsatz eine allgemeine Maßgeblichkeit für alle Politikfelder bestreitet, leitet die Gegenansicht aus ihm weitreichende Vorgaben für die verschiedenen Politikfelder ab.

Die Untersuchungen im Rahmen des Projekts haben gezeigt, dass die besseren Argumente für eine zurückhaltende Interpretation des Grundsatzes sprechen, da er nur an zwei Stellen des Grundgesetzes im Zusammenhang mit der Wahrnehmung der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz durch den Bund (Art. 72 Abs. 2 GG) sowie im Zusammenhang mit dem Länderfinanzausgleich erwähnt wird.

Über diesen engen Bereich hinaus kommt dem Grundsatz deshalb nur eine politische Leitbildfunktion zu, die den Gesetzgeber aber veranlasst hat, den Grundsatz in einzelnen Rechtsgebieten aufzugreifen, z.B. in der Raumordnung (§ 1 Abs. 2 ROG).

Im Rahmen der Ausarbeitung zu diesem Thema wird nun im einzelnen gezeigt, welche Steuerungsimpulse von dem Grundsatz ausgehen und wie er für die verschiedenen untersuchten Politikbereiche bereichsspezifisch konkretisiert werden kann. Zu diesem Zweck wird ein Gewichtungsmo-  
dell entwickelt, das einen Vergleich von Lebenssituationen ermöglichen soll, die durch unterschiedliche Stärken und Schwächen in den betroffenen Lebensräumen gekennzeichnet sind. Dabei wird eine methodische

Orientierung am Modell der Ökobilanz zugrunde gelegt, bei der in ähnlicher Weise nicht von vorneherein kompatibler Parameter ermöglicht wird. An diesem Modell wird derzeit gearbeitet.

### **3. Alternativmodelle im Bereich der Schulträgerschaft und Schulformen und deren rechtliche Bewertung**

Im Rahmen des Themenbereichs „Bildung“ wurde im Berichtszeitraum der Teilbereich Schulträgerschaft und Schulformen bearbeitet. Zu diesem Zweck wurde in einem ersten Schritt der verfassungsrechtliche und einfachgesetzliche Rahmen herausgearbeitet. Auf dieser Grundlage wurden die Gesetzgebungszuständigkeiten und die verfassungsrechtlich eröffneten weiten Gestaltungsräume konkret vermessen. Es wurde im Ergebnis ein weiter Gestaltungsspielraum des Landesgesetzgebers festgestellt.

In einem zweiten Schritt wurde ermittelt, welche Anforderungen sich durch den demografischen Wandel an die Schulträgerschaft und die Schulformen möglicherweise verändern können und wie diese in Wechselwirkungen zueinander stehen. Dabei wurde zwischen verschiedenen Räumen, abhängig von der Besiedlungsdichte, unterschieden.

In einem dritten Schritt wurde auf der Basis einer vergleichenden Analyse, die auch Modelle aus anderen Staaten berücksichtigt, nach Möglichkeiten gesucht, den festgestellten Veränderungen Rechnung zu tragen. Derzeit wird an der Bewertung der verschiedenen diskutierten Modelle und der Beurteilung der Folgen für die Schulträgerschaft und die Schulformen gearbeitet. Auch für diesen Bereich soll ein Bewertungsmuster entwickelt werden, das die Vor- und Nachteile der verschiedenen Lösungen transparent macht. Dazu werden im Sommer konkrete Ergebnisse vorliegen.

### **4. Bezüge zum demografischen Wandel im Bereich der Steuerungsinstrumente der Raumordnung, Landesplanung und örtlichen Bauleitplanung**

Im Bereich des Raumordnungs- und Planungsrechts wird den Erfordernissen des demografischen Wandels bereits umfangreich Rechnung getragen. Dies gilt sowohl für den gesetzlichen Rahmen als auch für die auf dieser Grundlage existierenden Förderprogramme und sonstigen Instrumente.

Vor diesem Hintergrund liegt der Arbeitsschwerpunkt in diesem Bereich in der Bewertung der bisherigen Praxis sowie der Herausarbeitung von Reformbedarf in thematisch verknüpften Materien. Dies betrifft unter anderem den Zuschnitt der kommunalen Verwaltungsebene, die in den letzten Jahren durch Reformen der Landkreise und Gemeinden an die veränderten demografischen Rahmenbedingungen angepasst wurde. In diesem Bereich wird derzeit u.a. untersucht, welche Spielräume das Verfassungsrecht für die Etablierung großräumiger kommunaler Verwaltungseinheiten eröffnet. Dabei wird auch auf Modelle anderer Bundesländer Bezug genommen. Konkrete Ergebnisse zu diesem Themenkreis werden ebenfalls im Sommer vorliegen.

### **5. Schrift mit Basisinformationen**

Die während der bisherigen Projektarbeit aufgearbeiteten rechtlichen Grundlagen bzw. Rahmenbedingungen, die bei der Reaktion auf den demografischen Wandel zu beachten sind, wurden neben den Arbeiten an den Einzelthemen systematisch aufgearbeitet und werden zusammen mit wichtigen statistischen Informationen und Begriffserklärungen bis Ende Mai in einer Schrift „Basiswissen zum demografischen Wandel“ für Forscher aus anderen Wissenschaftsdisziplinen bereitgestellt. Das Forschungsprojekt will damit einen Beitrag zum Wissenstransfer innerhalb der Forschungsplattform leisten.