

# Gleichwertig leben

Demografischer Wandel als Querschnittsphänomen

## WINFRIED KLUTH

Geboren 1959 in Bonn, Inhaber eines Lehrstuhls für Öffentliches Recht an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Richter des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt.

Der demografische Wandel wird infolge einer beträchtlichen Steigerung der durchschnittlichen und individuellen Lebenserwartung in den nächsten Jahrzehnten zu einer spürbaren Erhöhung des Medianalters der Bevölkerung führen. Letzteres ist eine Folge der seit Jahr-

zehnten niedrigen Geburtenrate, die in Deutschland deutlich unter dem Wert von 2,1 Kindern pro Frau im gebärfähigen Alter liegt, der für einen Erhalt des Bevölkerungsniveaus erforderlich ist. Für das Erwerbsleben und die daran angekoppelten Systeme der sozialen Sicherung bedeutet der Rückgang der nachwachsenden (Erwerbs-)Bevölkerung, dass die Beibehaltung bisheriger Leistungsniveaus nur möglich ist, wenn entweder die Leistung pro Kopf deutlich gesteigert wird oder durch externe Entwicklungen wie etwa Zuwanderung die Zahl der Erwerbstätigen erhöht wird. Die demografische Veränderung bedeutet aber auch, dass die Finanzierungslasten für Leistungen des Gemeinwesens auf weniger Schultern ruhen. Vor allem in dünn besiedelten Räumen stellt sich die Frage, ob die bisherigen Standards im Bereich der Infrastrukturen beibehalten, das heißt finanziert werden können.

In diesem Kontext wirkt sich der demografische Wandel auch an vielen Stellen des Rechtssystems in unterschiedlicher Art und Intensität aus.

- Der demografische Wandel verändert die tatsächlichen und ökonomischen Grundlagen von rechtlichen und gesellschaftlichen Institutionen, insbesondere bei den Systemen sozialer Sicherung und im Bereich der Infrastrukturen.
- Er „verschiebt“ Aufmerksamkeitsfelder und Dringlichkeiten und verändert zugleich die Gesamtarchitektur sozialer Gerechtigkeit.
- Er verstärkt die Anforderungen und Ansprüche an solidarisches Verhalten und an die rechtliche Ausgestaltung solidarisch ausgerichteter Teilsysteme von Staat und Gesellschaft.
- Er ist durch regionale Ungleichzeitigkeiten geprägt, die einerseits die Bewältigung erleichtern und Lernprozesse vereinfachen, die aber andererseits auch das Verständnis und die Unterstützung für die notwendigen Anpassungsprozesse behindern können.

Die Vielgestaltigkeit der Herausforderungen sowie die Offenheit und Vielfalt möglicher Antworten auf den demografischen Wandel machen das Themenfeld schwer handhabbar. Die Langfristigkeit des Problemfeldes bedingt außerdem eine Überlagerung und Verdrängung durch aktuelle Themen. Gleichwohl können in dieser Unübersichtlichkeit einzelne Aspekte identifiziert werden, denen eine herausgehobene und übergreifende Bedeutung zukommt. Dazu gehört die Frage, wie es um die Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen bestellt ist, vor allem in den bislang strukturschwachen, dünn besiedelten ländlichen Räumen. Diese Auseinandersetzung verlangt zunächst einen Blick zurück in die „goldenen Zeiten“ des deutschen Sozialstaates.

## **DAS VERSPRECHEN DES SOZIALEN BUNDESSTAATES**

Die politische und gesetzgeberische Praxis in Deutschland wurde ab den 1960er-Jahren mit dem Beginn des spürbaren Auf- und Ausbaus der sozialstaatlichen Komponenten durch das Streben nach möglichst gleichwertigen Lebensverhältnissen ausgerichtet. Da sich dieses Ziel auf eine unüberschaubare Zahl von einzelnen Feldern der Gesetzgebung erstreckte, wurde es nicht als materielles Staatsziel, sondern im Rahmen des Artikels 72 Absatz 2 Grundgesetz als Voraussetzung für die Inanspruchnahme einer konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz durch den Bund verankert. Daraus wird oft gefolgert, dass das Grundgesetz Gesetzgeber und Politik auf dieses Ziel gar nicht verpflichtet, ihm also nur ein nachrangiger und formaler Charakter eignet. Dabei wird indes verkannt, welche große sachliche Bedeutung und Verselbstständigung der Grundsatz durch die jahrzehntelange Ausrichtung von Politik und Gesetzgebung gewonnen hat. Deshalb ist es angebracht, ihn trotz seiner atypischen

Verankerung in Artikel 72 Absatz 2 Grundgesetz sowie in Artikel 106 Absatz 3 Grundgesetz (im Zusammenhang mit der Verteilung des Steueraufkommens und unter Verwendung der Formulierung „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“) wie eine materielle Staatszielbestimmung zu behandeln. Das ist auch deshalb legitim, weil das Ziel in der Sache nach wie vor in einer außerordentlich großen Zahl von Bundesgesetzen verwirklicht ist, die bundesweit gültige Standards vorgeben. Sie sind auf eine Vielzahl von Gesetzen verteilt, deren praktische Bedeutung für die Umsetzung des Zieles der gleichwertigen Lebensverhältnisse nicht immer auf den ersten Blick erkennbar ist. So spielten beispielsweise die Vorgaben des Bauplanungsrechts für die Sicherung gesunder Lebens- und Arbeitsbedingungen eine große Rolle, um vor allem im Bereich der Mietwohnungen und der gewerblich genutzten Räume Mindeststandards bundesweit durchzusetzen.

## **EXPERIMENTELLER FÖDERALISMUS**

So unzweifelhaft solche Errungenschaften einerseits sind, darf andererseits nicht übersehen werden, dass die in Zeiten großer wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit normierten Standards in Phasen finanzieller Engpässe einer kritischen Revision unterzogen werden sollten. Das gilt vor allem für die kommunale Ebene, auf der sich die regionalen Unterschiede in Bezug auf die Leistungsfähigkeit seit jeher besonders deutlich bemerkbar machen. Zwingende gesetzliche Standards sind für Verwaltung und Private einschließlich der Unternehmen mit Kostenbelastungen verbunden. Werden viele oder alle Tätigkeitsbereiche durch solche Standards erfasst, so bedeutet das bei leeren öffentlichen Kassen oder Schuldenbelastungen, dass die Tätigkeitsfelder und damit zugleich die Leistungen für die Einwohner beschränkt werden müssen. Das gilt insbesondere für die Kommunen, die soziale, kulturelle und wirtschaftliche Leistungen nur nach Maßgabe ihrer jeweiligen Leistungsfähigkeit bereitstellen dürfen. Verbindliche Standards für Infrastrukturen und Dienstleistungen führen auf der kommunalen Ebene dazu, dass in einigen Fällen die durch die Standards verursachten höheren Kosten zu Vorrangentscheidungen führen, indem bestimmte Leistungen nicht mehr bereitgestellt werden können. Besonders kritisch werden in diesem Zusammenhang Standards diskutiert, die Pflichtaufgaben betreffen, sodass die Kommunen den Kostenbelastungen nicht ausweichen können. Gegenüber diesen Regelungen wird in der Praxis häufig der Einwand erhoben, dass „überhöhte“ Standards in einzelnen Bereichen eine sinnvollere Nutzung knapper finanzieller Ressourcen verhindern. Aus der Sicht der Kommunen und ihrer Einwohner wäre es oft sinnvoller, ein breiteres Leistungsspektrum auf einem geringeren Niveau aufrechtzuerhalten. Das würde aber voraussetzen, dass die Kommunen in einzelnen Fällen von den vorgegebenen Standards abweichen können.

Damit ist die grundsätzliche Frage verbunden, auf welcher politischen beziehungsweise gesetzgeberischen Ebene die Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen und die ihrer konkreten Standards neu austariert werden sollten. Denkbar und sinnvoll wäre eine Suche nach neuen Steuerungs- und Gestaltungsformen, die eine Erhöhung der Gestaltungsautonomie der Länder und Kommunen zum Ziel haben. Sowohl auf Bundes- wie auf europäischer Ebene müssten Ländern und Kommunen wieder mehr Freiräume zugestanden werden. Dabei könnte man an den in der Föderalismusreform I aufgegriffenen Gedanken des experimentellen Föderalismus anknüpfen, der unter anderem das Modell der Abweichungsgesetzgebung in Artikel 72 Absatz 3 Grundgesetz verankert hat. An diesem Prozess besteht ein gesamtstaatliches Interesse, da frühzeitig und in überschaubaren Räumen Instrumente zur Bewältigung der Folgen des demografischen Wandels entwickelt und erprobt werden können.

Das in diesem Zusammenhang diskutierte Instrument der Standardflexibilisierung, bei dem der Gesetzgeber die (beschränkte) Unterschreitung vorgegebener Standards zulässt, würde eine solche Vorgehensweise ermöglichen; das hat jedoch auch seine Tücken, da die mit der Abweichung verbundene Kostensenkung auch unabhängig von der eigentlichen Zwecksetzung verlockend wirken könnte und die mit den Standards regelmäßig verfolgten öffentlichen Zwecke tendenziell abgewertet würden.

Sinnvoll und für die Praxis notwendig ist zudem ein Verfahren der Identifizierung „hemmender“ Standards. In Hessen ist zu diesem Zweck eine Kommission eingesetzt worden, die entsprechende Informationen aus der Landes- und Kommunalverwaltung entgegennimmt und einer Überprüfung durch die erlassende Stelle zuführt. Soweit es sich dabei nicht um den Landesgesetzgeber handelt, sind die Möglichkeiten der Einflussnahme indes gering. Der Wert einer solchen verfahrensrechtlichen Lösung besteht aber darin, dass jenseits allgemeiner Klagen die relevanten Einzelbereiche genauer identifiziert werden können und über eine Abhilfe konkret nachgedacht werden kann.

## **NORMENSCREENING – EUROPÄISCH UND NATIONAL**

Eine bislang zu wenig beachtete Bedeutung kann in dieser Situation der Zielsetzung und den Direktiven zukommen, die sich in Artikel 14 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) zum Thema sozialer und territorialer Zusammenhalt finden. Diese auf den ersten Blick in Wortlaut und Konstruktion sperrige Norm formuliert eine die nationale und europäische Ebene erfassende Verhaltenspflicht zur Anpassung der rechtlichen Rahmenbedingungen an die veränderten Umstände und gibt hierfür zugleich die wesentlichen Orientierungspunkte vor.

Entscheidend für die weitere Entwicklung ist, dass die Europäische Kommission als (fast) alleiniger Träger des Gesetzesinitiativrechts und die Mitgliedstaaten den in Artikel 14 AEUV normierten Handlungsauftrag in seiner Breite, Tiefe und Dringlichkeit erkennen. Im Wege eines Normenscreenings müssen die Bereiche identifiziert werden, in denen bisherige Standards revidiert und für die Akteure in den Regionen neue Handlungs- und Gestaltungsspielräume eröffnet werden müssen. Gerade weil der demografische Wandel neue und innovative Lösungen in den verschiedensten Lebensbereichen verlangt, sind neue und vermehrt dezentrale Gestaltungsspielräume für diesen experimentellen Prozess unverzichtbar. Hinzu kommt, dass die große Bedeutung, die der soziale und territoriale Zusammenhalt für den gesellschaftlichen Frieden hat, stärker als bislang wahrgenommen und in politische Praxis übersetzt werden muss.

## **KOOPERATION SOLLTE DEN WETTBEWERB ERGÄNZEN**

Ergänzend zu der Herausarbeitung neuer, regional verschiedener Leitbilder, die nach je eigenen Standards den sozialen und territorialen Zusammenhalt ermöglichen, muss auch auf der instrumentellen Ebene über eine Erweiterung nachgedacht werden. Besonders geeignet erscheinen dabei genossenschaftliche Modelle, die schon immer besonders für Maßnahmen der Selbsthilfe von weniger leistungsfähigen gesellschaftlichen Gruppen entwickelt und genutzt wurden. Sie haben zudem den Vorzug, in besonderer Weise demokratisch, solidarisch und nachhaltig verfasst zu sein.

Bereits heute wird die privatrechtliche Rechtsform der eingetragenen Genossenschaft (eG) in vielen Bereichen genutzt, um regionale Infrastrukturen zu sichern. Darüber hinaus sollten die Landesgesetzgeber aber auch die Einsatzmöglichkeiten öffentlich-rechtlicher Genossenschaften ermöglichen, etwa um eine gemeinsame Schulträgerschaft durch Gemeinden, Unternehmen und Eltern zu fördern und so die vorhandenen knappen Ressourcen wirksamer zu bündeln und zugleich die Bindung an Standorte zu verbessern. Auf diese Weise kann den in einigen Landesverfassungen verankerten Förderklauseln für genossenschaftliche Organisationsformen eine neue Bedeutung gegeben werden. In der universitären Ausbildung sollte zudem stärker vermittelt werden, dass Kooperation ebenso ein wirtschaftliches Grundprinzip ist wie der Wettbewerb, der häufig für das ausschließlich effektive Prinzip gehalten wird. Die Arbeiten der Nobelpreisträger Elinor Ostrom und Oliver E. Williamson (2009) sollten in diesem Punkt stärker beachtet werden. Sie geben zahlreiche Anregungen, die auch bei der Neudefinition gleichwertiger Lebensbedingungen hilfreich sein können.

*Siehe auch: Winfried Kluth, Der demographische Wandel als Herausforderung für das Recht, Sankt Augustin / Berlin 2014, hrsg. von der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.*