

**Raumwissenschaftliches Kolloquium 2007
Berlin, 1. Februar 2007**

**Die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse
—
verfassungsrechtliche und
raumordnungsrechtliche Aspekte der
Neuordnung**

Dr. iur. Gerold Janssen

Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e.V., Dresden



Übersicht

1. Einführung

2. Verfassungsrecht

- a) Bundesstaatsprinzip (Art. 20 I GG)
- b) Sozialstaatsprinzip (Art. 20 I GG)
- c) Gleichheitssatz (Art. 3 I GG)
- d) Erfordernisklausel (Art. 72 II GG)
- e) Verteilungsklausel (Art. 106 GG)

3. Raumordnungsrecht

4. Fazit



1. Einführung

Hintergrund:

- Begriff
- Aktuelle Entwicklung der Thematik



Bundespräsident Horst Köhler:

Wer die bestehenden großen Unterschiede in den Lebensverhältnissen eibenen wolle,

"zementiert den Subventionsstaat und legt der jungen Generation eine untragbare Schuldenlast auf".

(Focus Nr. 38 vom 13.9.2004)

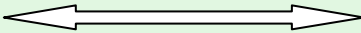


2. Verfassungsrecht

a) Bundesstaatsprinzip (Art. 20 I GG)

- Bund und Länder bilden eine Solidargemeinschaft.
- Daraus folgt eine Beistandspflicht, d.h. es muss Unterstützung geleistet werden.

Bundesstaatsprinzip gemäß Art. 20 I GG bedeutet zweierlei:

Vielfalt  Einheitlichkeit

- Ziel ist eine sachliche Unitarisierung.
- Kein Verfassungsgebot, für einheitliche Lebensverhältnisse zu sorgen; ansonsten Gefahr der Stagnation.



b) Sozialstaatsprinzip (Art. 20 I GG)

- Gesetzgeber soll das Sozialstaatsprinzip inhaltlich präzisieren (h.M. in Lit. und Rspr.).
- Minimalstandard im gesamten Bundesgebiet ist zu wahren.
- Angleichung der Lebensverhältnisse wäre mehr als der Mindeststandard.



c) Gleichheitssatz (Art. 3 I GG)

- Schutzpflichten des Staates zur Realisierung der Grundrechte.
Folgt daraus ein Anspruch gegen den Bund auf HGL?
- Voraussetzung wäre, dass sich aus Art. 3 I GG Leistungsansprüche ableiten lassen.
- Recht auf Teilhabe an staatlichen Leistungen werden gewährleistet.



Numerus-Clausus-Entscheidung (BVerfGE 33, 303) vom 18.07.1972

*„...dass es auch im modernen Rechtsstaat dem Gesetzgeber
überlassen bleibt, ob und inwieweit er im Rahmen der
darreichenden Verwaltung Teilhaberechte gewähren will.“*



c) Gleichheitssatz (Art. 3 I GG)

Ergebnis:

- Aus den Grundrechten können solche Leistungsansprüche nicht hergeleitet werden.
- Artt. 109 und 110 GG besagen zudem, dass ein finanzieller Spielraum erhalten bleiben muss.
- Sofern der Staat jedoch Leistung gewährt, z.B. Subventionen, ist er gemäß Art. 3 I GG zur Gleichbehandlung bzw. sachlichen Differenzierung verpflichtet.



d) Erforderlichkeitsklausel (Art. 72 II GG)

Art. 72 Abs. 2 GG (seit 1994)

„...wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet ...eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.“

vor 1994: „*einheitliche* Lebensverhältnisse“

- Tatbestandsvoraussetzung soll die Länderkompetenzen wahren und die Bundeskompetenzen beschränken.
- Bis zur GG-Ä fast eine Leerformel.
- Wortlautinterpretation:
„Herstellung“ = beinhaltet auch Anstreben von etwas Neuem.
„Gleichwertige Lebensverhältnisse“ im Sinne von:
gleiche Einkommensverh.?
gleiche Arbeitsbed.?
gleiche Bildungsmögl.?

d) Erforderlichkeitsklausel (Art. 72 II GG)

- Z.T. wird ein enger Zusammenhang mit SSP gesehen.
- Herstellung sozialer Chancengleichheit.
- Schaffung gleicher Lebenschancen für alle mit
gleichen Chancen für das Arbeits- u. Erwerbsleben,
gleichen Lebenshaltungskosten,
gleicher Aufbau/Ausstattung des Schulwesens?
- Dies würde zur weitestgehenden Vereinheitlichung führen –
höchst problematisch!
- In einem Bundesstaat bestehen regionale Unterschiede, die
unvermeidlich sind:
geographischer,
bevölkerungsmäßiger,
wirtschaftlicher Art.



d) Erforderlichkeitsklausel (Art. 72 II GG)

Zweck des Art. 72 II GG:

Die HGL soll *nur* verhindern, dass sich die Länder zu weit auseinanderentwickeln, da ansonsten der notwendige Zusammenhang verloren geht.

Dafür aber reicht es aus, wenn im Bundesgebiet ein gleichwertiger Standard an Einrichtungen der Daseinsvorsorge (KIGA, Schulen, Krankenhäuser) gesichert ist.



d) Erforderlichkeitsklausel (Art. 72 II GG)

Welche Bedeutung ist der jüngsten Rechtsprechung des BVerfG beizumessen, das sich intensiv mit dem Begriff der HGL befasst hat?

Zweierlei:

- Beschränkung der Bundeskompetenzen in der konkurrierenden Gesetzgebung.
- Volle Justiziabilität des Tatbestandes HGL; kein alleiniger Beurteilungsspielraum für den Bund (mehr).



d) Erforderlichkeitsklausel (Art. 72 II GG)

BVerfGE 106, 62 (144) – Altenpflegeurteil Urteil vom 24.10.2002

„Das Erfordernis der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ ist nicht schon dann erfüllt, wenn es nur um das Inkraftsetzen bundeseinheitlicher Regelungen geht.“

*„Das bundesstaatliche Rechtsgut gleichwertiger Lebensverhältnisse ist vielmehr erst dann bedroht und der Bund erst dann zum Eingreifen ermächtigt, wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik in **erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise** auseinander entwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet.“*

d) Erforderlichkeitsklausel (Art. 72 II GG)

Hat sich mit der Föderalismusreform etwas geändert?

Antwort: Ja und Nein

- In quantitativer Hinsicht ja. Die Regelungsbereiche, in denen der Bund nur unter Erfüllung des Tatbestandes „HGL“ tätig werden darf, wurden verringert.
- In qualitativer Hinsicht keine Änderung.



d) Verteilungsklausel (Art. 106 III 2 Nr. 2 GG)

Art. 106 Abs. 3 S. 2 Nr. 2 GG

„Bei der Festsetzung ist von folgenden Grundsätzen auszugehen:
2. ... und die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet gewahrt wird. ...“

- Art. 106 spricht von einem *Grundsatz*, kein Verfassungsgebot.
- Art. 106 begründet nicht selbst ein solches Gebot, sondern setzt es voraus.
- Dieses ergibt sich in Art und Umfang aus dem BSP und Art. 72 II GG.



3. Raumordnungsrecht

§ 2 Abs. 2 S. 2 Nr. 6 ROG

„Dabei sind ...

6. *gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Teilräumen herzustellen,...*“

(vor BauROG 1998: *„gleichwertige Lebensbedingungen der Menschen...“*)



- Die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse (Nr. 6) steht rechtssystematisch auf einer Stufe mit **sieben** weiteren Leitvorstellungen.
- Bei der Auslegung des § 1 Abs. 1 Nr. 6 ROG („... in allen Teilräumen...“) ist von der **räumlichen** Bezugsgröße auszugehen.
- In diesen Teilräumen gleichwertige Lebensverhältnisse herzustellen heißt gerade nicht, an jeder Stelle oder in jedem Bereich des Teilraumes, sondern bezogen auf den Teilraum **insgesamt**.
- Der Begriff der Lebensverhältnisse ist **weit** zu interpretieren.
- Grundsätzlich steht die **Verschiedenheit** im Vordergrund, da keine gleichartigen Lebensverhältnisse gefordert werden.
- Dabei sind nicht die individuellen Wertvorstellungen des Einzelnen maßgebend, sondern **gesellschaftliche** Standards.



- Im Ergebnis können in dünn besiedelten ländlichen Regionen andere Formen der **Daseinsvorsorge** angeboten werden, als in dichter besiedelten Regionen.
- Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse ist zudem **nicht nur einschränkbar**, sondern grundsätzlich auch „wegwägbar“.



4. Fazit

- Das Postulat der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ kommt sowohl im Verfassungsrecht als auch im Raumordnungsrecht vor.
- Eine materiell-rechtliche Zielvorgabe zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse lässt sich aus Art. 72 Abs. 2 GG nicht herleiten. Minimalanforderungen folgen aber vor allem aus dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG).
- Die normative Steuerungswirkung geht in beiden Gesetzen in die gleiche Richtung; die rechtliche Prägekraft ist jedoch gering.
- Unter Beachtung der Sicherung von Mindeststandards besteht hinsichtlich der möglichen instrumentellen Ausformungen ein erheblicher Gestaltungsspielraum.