



Berlin-Brandenburgische
Akademie der Wissenschaften

Materialien der Interdisziplinären Arbeitsgruppe

**Zukunftsorientierte Nutzung ländlicher Räume
- LandInnovation -**

**Gleichwertige Lebensverhältnisse
als Rechtsproblem**

Edmund Brandt

September 2006

MATERIALIEN Nr. 13

Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften
Interdisziplinäre Arbeitsgruppe *Zukunftsorientierte Nutzung ländlicher Räume*
Jägerstr. 22/23
10117 Berlin
Tel. (030) 20370-538
Fax (030) 20370-214
<http://www.bbaw.de/bbaw/Forschung/Forschungsprojekte/Land/de/Startseite>

Materialien
Nr. 13

Edmund Brandt
Gleichwertige Lebensverhältnisse als Rechtsproblem
© 2006 Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften, Berlin

Alle Rechte, insbesondere die der Übersetzung in fremde Sprachen, sind vorbehalten.

Lektorat: Tobias Plieninger
Satzvorlage und Umschlaggestaltung: work:at:BOOK / Martin Eberhardt, Berlin
Printed in Germany

Inhalt

0 Einleitung	5
0.1 Ausgangslage	5
0.2 Mit der Untersuchung verfolgte Ziele	5
0.3 Methodische Überlegungen, Gang der Untersuchung.....	7
0.3.1 Die einzelnen Auslegungsschritte	7
0.3.2 Das Verhältnis der Auslegungsansätze zueinander	10
0.3.3 Umgang mit der Kollision von Verfassungsgütern	11
0.3.4 Exemplarität	12
0.3.5 Bearbeitungsverlauf.....	12
1 Der Rechtsbegriff „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ im Verfassungsrecht	13
1.1 Im Grundgesetz	13
1.1.1 Überblick über den Normenbestand.....	13
1.1.2 Speziell: Art. 72 Abs. 2 GG	14
1.1.3 Folgerungen.....	27
1.2 In der Verfassung für Brandenburg	27
1.2.1 Überblick über den Normenbestand.....	27
1.2.2 Speziell: Art. 44 LV	28
1.2.3 Folgerungen.....	29
1.3 Konsequenzen für das weitere Vorgehen	30
2 Der Rechtsbegriff „gleichwertige Lebensverhältnisse“ im Raumordnungsrecht.....	31
2.1 Auf Bundesebene	31
2.1.1 Überblick über den Normenbestand.....	31
2.1.2 Speziell: §§ 1 ff ROG	31
2.1.3 Rechtssystematische Einordnung der Bestimmung.....	33
2.1.4 Folgerungen.....	34
2.2 Auf Landesebene	34
2.2.1 Überblick über den Normenbestand.....	34
2.2.2 Speziell: §§ 3 Abs. 1 Ziff. 2 Brandenburgisches Landesplanungsgesetz sowie § 1 Abs. 1 Landesentwicklungsprogramm.....	34
2.2.3 Rechtssystematische Einordnung der Bestimmungen	36
2.2.4 Konsequenzen aus der aktuellen (rechts-)politischen Diskussion.....	36
2.2.5 Folgerungen.....	37
3 Konsequenzen aus den Befunden zur Rechtslage und zur rechtspolitischen Entwicklung	39
4 Zusammenfassung	41

5 Anhang	43
5.1 Grundgesetz.....	43
5.2 Art. 44 der Verfassung des Landes Brandenburg:	43
5.3 § 1 Abs. 2 Ziff. 6 Raumordnungsgesetz des Bundes:	43
5.4 § 3 Abs. 1 Landesplanungsgesetz und Vorschaltgesetz zum Landesentwicklungsprogramm für das Land Brandenburg (Brandenburgisches Landesplanungsgesetz – BbgLPIG)	43
5.5 § 1 Abs. 1 Gemeinsames Landesentwicklungsprogramm der Länder Berlin und Brandenburg	44
6 Literaturverzeichnis.....	45

0 Einleitung

0.1 Ausgangslage

Mit immer größerer Deutlichkeit stellt sich heraus, dass die rückläufige Bevölkerungsentwicklung – und dabei insbesondere die Fortzüge in der Altersgruppe der jungen Erwachsenen – den ländlichen Raum in seiner Funktion als Lebens- und Arbeitsraum zunehmend gefährdet. Für den sog. äußeren Entwicklungsraum Brandenburgs, der bereits jetzt vergleichsweise dünn besiedelt ist, gilt das in besonderer Weise.¹ An Konzepten, mit deren Hilfe dieser Gefährdung begegnet werden soll, herrscht mittlerweile kein Mangel mehr; eine ganze Reihe von ihnen wird auch schon in der Praxis erprobt.²

Welche Rolle in dem Zusammenhang die in zahlreichen Normwerken verankerte Leitvorstellung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse spielt, ist alles andere als klar. Handelt es sich dabei um den maßgeblichen Motor oder um eine aus der Vergangenheit mitgeschleppte Bremse, die gelockert oder sogar beseitigt werden muss, wenn nachhaltige politische Entwicklung ermöglicht, zukunftsorientiert geplant und effizient Maßnahmen auf den Weg gebracht werden sollen? Was bedeutet eigentlich Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Rechtssinne, und haben wir es am Ende mit einem gespaltenen Rechtsbegriff zu tun, je nachdem, ob er im Verfassungsrecht oder im einfachen Recht, auf Bundes- oder auf Landesebene verwendet wird?

Schon die soeben aufgeworfenen Fragen verlangen nach einer Klärung. Eine Reihe von Bundesverfassungsgerichtsentscheidungen aus der jüngsten Zeit³ sowie die verfassungsrechtspolitische Entwicklung im Zusammenhang mit der sog. Föderalismusreform geben dazu zusätzlich Veranlassung.

0.2 Mit der Untersuchung verfolgte Ziele

Mit der Untersuchung wird vorrangig das Ziel verfolgt, zu einer Klärung des Bedeutungsgehalts des Rechtsbegriffs „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ beizutragen. Da er auf unterschiedlichen Normebenen vorkommt und die jeweilige Einbettung nicht unerheblich divergiert, besitzt sie zwangsläufig eine vertikale und eine horizontale Dimension. Vertikal meint dabei im Verhältnis Verfassungsgesetzgeber – einfacher Gesetzgeber die Bindung der Gesetzgebung an die verfassungsmäßige Ordnung (Art. 20 Abs. 3 GG), im Verhältnis Bundes- und Landesrecht den Vorrang des Bundesrechts (Art. 31 GG). Demzufolge ist zunächst herauszuarbeiten, wo im Grundgesetz von gleichwertigen Lebensverhältnissen die Rede und wie die normative Ausformung beschaffen ist. Zu erörtern sind insbesondere die einzelnen Tatbestandsmerkmale und die rechtssystematischen Verknüpfungen. Wegen der überragenden Bedeutung, die die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts für die Auslegung des Grundgesetzes besitzt, ist sie eingehend zu würdigen und auszuwerten.

¹ Zusammenfassend APPEL, LKV 2005, 377 ff. (378 f., 383), m. w. N.

² S. auch dazu APPEL, aaO., 380 ff.

³ Beginnen mit der Entscheidung zum Altenpflegegesetz, BVerfGE 106, 62 ff. Weitere Nachweise s. u. in den Fußnoten 52 ff.

Da die maßgebliche geographische Bezugsgröße das Land Brandenburg ist, hat sich für die brandenburgische Landesverfassung (LV) eine analoge Prüfung anzuschließen – auch hier unter Verarbeitung verfassungsgerichtlicher Judikatur.

In einem dritten Schritt ist zu ermitteln, um welche Normausprägungen es sich handelt, ob und inwieweit die jeweiligen Normbefehle divergieren – insbesondere im Verhältnis von Bundes- zu Landesrecht – und welche Konsequenzen daraus ggf. resultieren.

Nicht einbezogen wird die europäische Ebene mit dem Leitbild des „wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts“.⁴ Bis auf Weiteres wird man nämlich nicht sagen können, dieses Leitbild sei die in der Normhierarchie übergeordnete und der Sache nach äquivalente Ausformung dessen, worum es bei der rechtlichen Kategorie der gleichwertigen Lebensverhältnisse geht. Allerdings erscheint nicht ausgeschlossen, dass es langfristig darauf hinauslaufen könnte.⁵

Auf der einfachgesetzlichen Ebene spielen, was den Normbereich anbelangt, einzelne Facetten der rechtlichen Kategorie der gleichwertigen Lebensverhältnisse in einer Reihe von Rechtsbereichen eine Rolle, so im Bau-, im Straßen-, Kommunal-, Umwelt- und Energierecht, daneben im Gesundheits-, Sozial- und Bildungsrecht. Berührt wird ferner das Förder-, das Altschuldenhilfe- und das Steuerrecht. Die zentrale, paradigmatische Ausprägung findet sich indes im Raumordnungsrecht, von dem im Übrigen auch Ausstrahlungen in etliche der zuvor genannten Rechtsbereiche hinein erfolgen. Die Erörterungen konzentrieren sich deshalb auf das Raumordnungsgesetz (des Bundes), das Landesplanungsgesetz und Vorschaltgesetz zum Landesentwicklungsprogramm für das Land Brandenburg (Brandenburgisches Landesplanungsgesetz) sowie das gemeinsame Landesentwicklungsprogramm der Länder Berlin und Brandenburg – einschließlich der in jüngster Zeit erfolgten Kurskorrekturen, soweit Auswirkungen auf die einschlägigen Bestimmungen bereits erkennbar sind. Insbesondere gilt es zu ermitteln, wo die Vorschriften anknüpfen, wie die Zielsetzungen aussehen, wie mit divergierenden Zielsetzungen umgegangen wird und wie die instrumentellen Ausformungen beschaffen sind.

Kennzeichnend für das Vorgehen der IAG ist das nicht ausschließliche Beharren auf der Analyse, sondern die Einbeziehung von Handlungselementen – bis hin zur expliziten Ausformung von Handlungsoptionen. Mit Blick auf das dafür benötigte rechtliche Arsenal erweisen sich erfahrungsgemäß nicht in erster Linie konkurrierende Politikziele als Problem – selbstverständlich sind aber auch sie angemessen zu erfassen und zu würdigen –, sondern unterschiedliche, bisweilen sogar in entgegengesetzte Richtungen weisende instrumentelle Ausformungen. Ein weiteres Teilziel besteht demgemäß in einem Abgleich auf horizontaler Ebene und u. U. entsprechend dem schon erwähnten (auch) normativen Ansatz inklusive der Entwicklung von Vorschlägen, um es nicht zu Reibungsverlusten kommen zu lassen. Unmittelbar fruchtbar zu machen sind in dem Zusammenhang insbesondere die (rechts-)politischen Diskussionen, die in Brandenburg mit zunehmender Intensität namentlich im Gefolge des 2. Demografieberichts⁶ und auf Bundesebene im Zusammenhang mit der sog. Föderalismusreform geführt wird.⁷

⁴ Art. I – 3 Abs. 3 des Vertrages über eine Verfassung für Europa (EVV). Die Regelung beruht auf Art. 36 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (CGR) und liefert normative Vorgaben für das Zugangsrecht zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, für die Regional- und Strukturförderung sowie für die transeuropäische Netzpolitik. Siehe dazu zuletzt KERSTEN, UPR 2006, 245 (249 ff.).

⁵ So die Prognose von KERSTEN, aaO., 251 f.

⁶ Demografischer Wandel in Brandenburg, 2. Bericht der Landesregierung, 24.5.2005.

⁷ BGBl. I S. 2034.

Beim letzten Teilziel schließlich geht es wenigstens ansatzweise um die Ermittlung der Konsequenzen, die die bis dahin erzielten Befunde für die weitere Arbeit in der IAG haben können. Zu dem Zweck ist zu analysieren, inwieweit die rechtliche Kategorie der gleichwertigen Lebensverhältnisse einen Rückhalt liefert (Rückenwindrecht) oder aber dazu beiträgt, dass Schwierigkeiten entstehen oder größer werden (Gegenwindrecht), sind die Kautelen zu ermitteln, die es zu beachten gilt, damit der fachpolitisch als zielführend identifizierte Weg auch beschränkt werden kann, und sind ggf. auch die Grenzen zu benennen, die es zu respektieren gilt bzw. die über rechtspolitische Schritte zu modifizieren und unter Umständen auch zu überwinden sind.

0.3 Methodische Überlegungen, Gang der Untersuchung

Soweit es um die Ermittlung des Bedeutungsgehalts einzelner Vorschriften bzw. Vorschriftenelemente geht, sind die anerkannten rechtswissenschaftlichen Auslegungsmethoden heranzuziehen.

0.3.1 Die einzelnen Auslegungsschritte

Jede Auslegung einer Vorschrift hat am Wortlaut anzusetzen und die Bedeutung des darin verwendeten Ausdrucks zu ermitteln. Nur in seltenen Fällen lässt sich allerdings ein Normelement einem bestimmten gesetzlichen Begriff zweifelsfrei zuordnen und unterfällt damit einem präzisen Begriffskern. Normalerweise bleibt eine Variationsbreite möglicher Wortbedeutungen offen. Daraus ergibt sich zweierlei: In Fällen, in denen der Wortsinn nicht eindeutig ist, sind zunächst die spezifischen Möglichkeiten der grammatischen Auslegung zur Erkenntnisgewinnung auszuschöpfen. Der mögliche Wortsinn schließt dabei alles mit ein, was nach dem als maßgeblich zu erachtenden Sprachgebrauch noch als mit diesem Ausdruck gemeint verstanden werden kann.⁸ Was danach im Hinblick auf den Begriffsinhalt noch klärungsbedürftig ist, ist in weiteren Arbeitsschritten mit Hilfe der übrigen Auslegungsmethoden zu erarbeiten. Sodann bildet die äußere Grenze des mit Hilfe des sprachlich noch möglichen Wortsinns gezogenen „Begriffshofs“ zugleich die Grenze möglicher Auslegung. Das, was jenseits des – noch möglichen – Wortsinns liegt, kann nicht als Inhalt des Gesetzes gelten.

Bei der systematischen Auslegung geht es um die Stellung des zu klärenden Begriffs bzw. der Norm insgesamt innerhalb des Kontextes, in dem er/sie verwendet wird. Dem Kontext kommt eine das Verständnis fördernde Funktion zu.⁹ Dies folgt daraus, dass jeder Rechtssatz Teil einer einheitlichen Regelung ist und somit Gesetzesaufbau, die äußere Systematik des Gesetzes und die Normstruktur Rückschlüsse für die Auslegung zulassen. Systematisch-logische Überlegungen schließen damit eine Auslegung aus, die aufgrund des eindeutigen Inhalts eines anderen Normteils oder einer anderen in dem fraglichen Gesetz enthaltenen Regel zur Konsequenz hätte, dass eine der beiden Bestimmungen zweck- oder funktionslos würde. Teil der systematischen Auslegung ist zudem die Annahme, der Sprachgebrauch innerhalb eines Gesetzes – wohl auch zwischen verschiedenen verwandten Gesetzen – sei im Zweifel einheitlich. Allerdings gilt das nicht, wenn sich aus Wortlaut, engerem Zusammenhang und Zweck der auszulegenden Norm Abweichendes über den Begriffsinhalt ergibt.

Insgesamt ist die Reichweite der systematischen Auslegung damit in mehrfacher Weise begrenzt. Sobald die maßgeblichen Wertentscheidungen und Prinzipien sowie das der äußeren Systematik zugrunde liegende innere System in die Betrachtung einbezogen werden, ist bereits die Grenze zur

⁸ BYDLINSKI, Juristische Methodenlehre und Rechtsbegriff, 441 f.; LARENZ/CANARIS, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 145 ff.

⁹ LARENZ/CANANIS, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 324.

teleologischen Auslegung überschritten. Gleiches gilt für den Fall, dass die in anderen Gesetzen für vergleichbare Sachverhalte getroffenen Wertentscheidungen mit dem Ziel in die Betrachtung einbezogen werden, Wertungswidersprüche zu vermeiden. Es bleibt immer die Möglichkeit, dass letztlich doch gerade die Abweichung gewollt worden ist, die Berücksichtigung von Aspekten, die bis dahin oder in den anderen herangezogenen Normwerken die maßgebliche Rolle gespielt haben, hier nicht zum Zuge kommen.

Ein Ausweg aus dem dergestalt angelegten Dilemma lässt sich nur finden, wenn insbesondere auch die historische Auslegung mit einbezogen wird (dazu sogleich).

Trotz der eben angesprochenen Restriktionen darf der Erkenntnisgewinn, der sich durch die Heranziehung der systematischen Interpretationen für die hier zu bewältigende Auslegungsaufgabe zu ziehen ist, nicht unterschätzt werden.¹⁰

Eine weitere anerkannte Auslegungshilfe stellt die historische Interpretation dar. Die Entstehungsgeschichte einer Vorschrift soll Auskunft über ihren Sinn geben, insbesondere über den mit der Norm verfolgten Zweck. Im Einzelnen ist gerade im Rahmen dieses Auslegungsansatzes vieles streitig. Das gilt zwar nicht im Hinblick darauf, dass der Wille des Gesetzgebers für den Rechtsanwender verbindlich ist. Dies folgt bereits aus der Bindung der Rechtsprechung an Gesetz und Recht. Bis heute nicht einheitlich beantwortet ist dagegen die Frage, ob Voraussetzung für eine Bindung des Auslegenden an den Willen des Gesetzgebers ist, dass dieser im Gesetz selbst einen hinreichenden Ausdruck gefunden oder ob der Wille des Gesetzgebers sogar dem Gesetzestext vorzugehen hat.

Ist der Wille des Gesetzgebers eine maßgebliche Richtschnur der Auslegung, so muss er folgerichtig möglichst umfassend erforscht werden. Nach der sog. subjektiven Auslegungstheorie sind alle Erkenntnisquellen aus der Entstehungsgeschichte der fraglichen Norm heranzuziehen, die über den Normtext hinaus Schlüsse auf die Vorstellungen der Gesetzesverfasser zulassen.¹¹

Nach der sog. objektiven Auslegungstheorie ist abzustellen auf die zutage getretenen Absichten der gesetzgebenden Körperschaft, sofern sie ohne Widerspruch geblieben sind.¹² Gerade wenn man berücksichtigt, dass beide genannten Positionen heute nicht mehr in reiner Form, sondern in vielfältigen Abstufungen und vor allem Annäherungen vertreten werden, ist als Kernaussage festzuhalten, dass der Wille des Gesetzgebers ein wichtiges Auslegungskriterium bildet. Seine Erforschung ist für das richtige Verständnis von Normen von nicht unerheblicher Bedeutung. Die Schwierigkeit, in einer parlamentarischen Demokratie einen einheitlichen Willen auszumachen, ist keine Legitimation dafür, die historische Auslegung abzulehnen oder zu vernachlässigen. Vielmehr muss gerade umgekehrt versucht werden, diesem Willen möglichst nahe zu kommen. Im Hinblick auf die Verwendbarkeit und den Stellenwert der herangezogenen Materialien führt ein solcher Ansatz zu einem differenzierten Vorgehen: So ist insbesondere die Bindungswirkung je nach dem Inhalt der jeweiligen Passage abzustufen. Das bedeutet, dass der Auslegende grundsätzlich an die zwecksetzende und wertende Absicht des Gesetzgebers gebunden ist, während er sich – sofern entsprechenden Argumente bestehen – über die in den Materialien zu findenden Tatsachen – oder auch konkreten Normvorstellungen – eher hin-

¹⁰ Zusammenfassend dazu: BYDLINSKI, Juristische Methodenlehre und Rechtsbegriff, 449; KOCH/RÜSSMANN, Juristische Begründungslehre, 168; LARENZ/CANARIS, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 149.

¹¹ Siehe zur subjektiven Auslegungstheorie: HASSOLD, ZZZ 1981, 192, 193; SMEDDINCK, Stellplatzpflicht und umweltpolitische Steuerung, 126 f.

¹² Siehe zur objektiven Auslegungstheorie: HASSOLD, ZZZ 1981, 192, 194, sowie bei SMEDDINCK, Stellplatzpflicht und umweltpolitische Steuerung, 127. Dort (127 ff.) finden sich auch weitere Differenzierungen, auf die hier nicht eingegangen werden kann.

wegsetzen kann. Auch wird man den im Verlauf der Beratungen der gesetzgebenden Körperschaft oder ihrer zuständigen Ausschüsse gefallenen Äußerungen ein größeres Gewicht beizumessen haben als Passagen in der amtlichen Begründung.

Eine abgestufte Bindungswirkung kommt derartigen Materialien im Rahmen der historischen Auslegung also durchaus zu. Dies gilt namentlich im Hinblick auf eine Ermittlung des Gesetzeszweckes. Mehrere Untersuchungen haben gezeigt, dass die Aufnahme des Zwecks in dem Gesetzestext nicht selbstverständlich ist. Oft lässt sich der Zweck daher nur adäquat erfassen, wenn man aus den Materialien etwas über die Zweck-Mittel-Relation und über den Interessenzusammenhang erfährt, in dem das Gesetz steht. Im Übrigen ist oftmals gerade nur den Gesetzesmaterialien zu entnehmen, wodurch die konkreten Formulierungen entstanden, welche Ausdrücke gewählt und welche nicht gewählt worden sind.

Einzugehen ist schließlich noch auf den teleologischen Auslegungsansatz. Er forscht nach dem Gesetz selbst innewohnenden Zweck und sucht die *ratio legis*, also den Sinn der Regelung. Gegenstand der Auslegung ist hier also wieder – anders als bei der historischen Auslegung – das Gesetz selbst.¹³ Gerade dann, wenn die Vorschrift keine ausdrückliche Zwecksetzung enthält und auch der Entstehungsgeschichte wenig zu entnehmen ist, sind zur Ermittlung eines sachgerechten Auslegungsergebnisses der Sachstrukturen des Normbereichs und die der Rechtsordnung immanenten Rechtsprinzipien heranzuziehen. Das impliziert zugleich eine Auslegung, die Wertungswidersprüche vermeiden hilft.

Da die *ratio legis* meist nicht offen zutage liegt, setzt deren Ermittlung eine wertende Betrachtung seitens des Auslegenden voraus. Die ihm damit eingeräumte Freiheit birgt naturgemäß Risiken in sich. Insbesondere ist die Gefahr zu nennen, dass der Interpret der fraglichen Bestimmung einen ihm genehmen Sinn „unterschiebt“, die Berufung auf den Zweck des Gesetzes also nur der Verschleierung eigener Zwecksetzung seitens des Auslegenden dient und so zugleich die Gesetzesbindung unterlaufen wird. Das damit verbundene Risiko rechtfertigt es aber nicht, der teleologischen Interpretation die eigenständige Bedeutung zu bestreiten. Dies gilt um so mehr, als ihre Anwendung keineswegs zwingend zu einer Versubjektivierung, sondern vielfach durchaus zu einer Verobjektivierung der Auslegung führt. Lässt sich nämlich mit Hilfe der üblichen Ausbildungsregeln kein sicheres Ergebnis ermitteln, so hindert der teleologische Ansatz den Auslegenden daran, sogleich seine eigenen Gedanken und subjektiven Wertungen zum Maßstab zu nehmen und zwingt ihn, ihm bereits vorgegebene Kriterien herauszuziehen.

Mit seiner Anwendung verbundene Befürchtungen sind jedenfalls unbegründet, wenn sie nur innerhalb des durch die übrigen Auslegungsregeln bereits abgesteckten Rahmens zur Anwendung kommt. Das kann einmal in der Weise geschehen, dass es ein bereits (weitgehend) gefundenes Ergebnis bestätigt, zum anderen dann, wenn die übrigen Kriterien das Auslegungsproblem nicht zu lösen vermögen. Kritisch ist seine Heranziehung erst dann zu sehen, wenn die teleologische Auslegung als Begründung für ein Auslegungsergebnis herangezogen wird, das im Widerspruch zu den mit Hilfe der übrigen Kriterien gewonnenen Ergebnissen steht.

Damit ist das Problem der Rangfolge zwischen den einzelnen Auslegungskriterien angesprochen – worauf sogleich noch explizit einzugehen ist.

¹³ Nach einer vom Bundesverfassungsgericht oft gebrauchten Formulierung ist insoweit Gegenstand der Auslegung nicht der historische Wille des Gesetzgebers, sondern das Gesetz selbst bzw. der im Gesetz objektivierte Wille des Gesetzgebers.

0.3.2 Das Verhältnis der Auslegungsansätze zueinander

Sofern in der Literatur überhaupt zum (Rang-)Verhältnis der Auslegungsmethoden Stellung genommen wird, zeigt sich ein uneinheitliches Bild:

So gibt es eine Reihe von Stimmen, die eine wie auch immer geartete Rangfolge ablehnen.¹⁴ Es handle sich um Fragestellungen, von denen bald die eine, bald die andere wichtiger sei und deutlicher hervortrete. Deshalb müsse die stete Aufmerksamkeit allen Richtungen gleichermaßen gelten. Andere präferieren eine Rangfolge zwischen den einzelnen Kriterien, wobei die Rigidität im Hinblick auf die jeweils zulässigen Schritte unterschiedlich stark ausgeprägt ist.¹⁵

Auffällig ist, dass in der Praxis kaum je explizit zur Methodenreihenfolge Stellung genommen wird. Vielmehr scheint mit einer gewissen Beliebigkeit grundsätzlich jeder Gesichtspunkt herausgegriffen zu werden, der sich gerade anbietet, um Ergebnisse abzusichern. Ihrer Tragfähigkeit kann das nicht gut tun, weil immer damit gerechnet werden muss, dass ggf. auf einen anderen Auslegungsansatz bezogene Aspekte ins Feld geführt werden, um im Zweifel einen gegenläufigen Befund zu rechtfertigen.

Daher liegt es nahe, doch wenigstens gewisse Vorgaben in Bezug auf die Rangfolge der Interpretationssätze zugrunde zu legen, auch wenn dies nicht leicht fällt und zwar schon deshalb nicht, weil die für die unterschiedlichen Auffassungen genannten Argumente zumeist zutreffende und gewichtige Teilaspekte berühren.

Einleuchtend dürfte sein, dass in relativ klar gelagerten Fällen schon aus arbeitsökonomischen Gründen eine Konzentration auf die wörtliche und systematische Auslegung erfolgen kann, flankiert mit einer aus teleologischen Erwägungen resultierenden Begleitkontrolle. Kann auf die Weise ein eindeutiges Ergebnis nicht gefunden werden, dürfte es geboten sein, im Anschluss an die grammatische und systematische Interpretation zur historischen Auslegung überzugehen. Lässt sich dann der eindeutige Wille des historischen Gesetzgebers ermitteln, ist damit eine bindende Richtschnur für den Gesetzesanwender gegeben, über den man sich nicht hinwegsetzen darf — auch nicht unter Berufung auf teleologische Argumente. Das folgt zwingend aus Art. 20 Abs. 3 GG. Ein Zurücktreten der sich auf die Entstehungsgeschichte stützenden Argumente kommt danach dann in Betracht, wenn der Gesetzgeber zur fraglichen Problematik keine feste Position bezogen hat.

Damit spitzt sich das Problem auf die Konstellation zu, dass sich der Sachverhalt zur Entstehungszeit des Gesetzes noch nicht bzw. noch nicht in der gegenwärtigen Form stellte und der Gesetzgeber der fraglichen Norm einen anderen Anwendungsbereich oder eine andere inhaltliche Ausformung zgedacht hatte, als es angesichts der gegenwärtigen Verhältnisse angezeigt sein könnte. Bei allen Nuancierungen im einzelnen wird man hier darauf abzustellen haben, dass dann, aber auch nur dann, wenn umfassend und detailliert mit Hilfe teleologischer Erwägungen dargetan werden kann, dass die ursprünglichen Vorstellungen der am Gesetzgebungsverfahren Beteiligten angesichts veränderter Verhältnisse überholt sind, die Auslegung nach Sinn und Zweck letztlich die dominierende Rolle spielen kann. Die Darlegungs- und Begründungslast liegt damit bei denjenigen, die meinen, die ursprüngliche Regelungsidee erweise sich nicht mehr als tragfähig.

¹⁴ So etwa BRUGGER, AöR 1994, 1, 21; LARENZ/CANARIS, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 166; ZIPPELIUS, Juristische Methodenlehre, 56.

¹⁵ Genannt seien BYDLINSKI, Juristische Methodenlehre und Rechtsbegriff, 558 ff.; KOCH/RÜSSMANN, Juristische Begründungslehre, 182. Nicht eindeutig LARENZ/CANANIS, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 343 f. einerseits, 345 andererseits.

0.3.3 Umgang mit der Kollision von Verfassungsgütern

Hier sind mehrere Konstellationen zu unterscheiden:

So ist etwa dann, aber auch nur dann, wenn eine „normale“ Verfassungsgewährleistung auf eine mit gemäß Art. 79 Abs. 3 GG ausgestattete „Ewigkeitsgarantie“ trifft, letztere im Kollisionsfall vorrangig, wenn anders die Kollision nicht zu bewältigen ist. Insoweit besteht innerhalb des Grundgesetzes ein Hierarchieverhältnis. Eine solche Konstellation dürfte indes nur in sehr seltenen Ausnahmefällen gegeben sein.

Zahlreiche Grundrechte haben einen sog. Gesetzesvorbehalt, der generell oder bezogen auf bestimmte Konstellationen besteht. Ein Beispiel für einen generellen Gesetzesvorbehalt ist Art. 10 Abs. 2 Satz 1 GG. Danach dürfen Beschränkungen des Briefgeheimnisses sowie des Post- und Fernmeldegeheimnisses (nur) aufgrund eines Gesetzes angeordnet werden. Art. 8 Abs. 2 GG liefert demgegenüber ein Beispiel für einen speziellen Gesetzesvorbehalt, wenn dort die Möglichkeit eingeräumt wird, für Versammlungen unter freiem Himmel die Versammlungsfreiheit durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes zu beschränken. Derartige Gesetzesvorbehalte bilden das Einfallstor, um gegenläufigen Zielsetzungen, die ihrerseits rechtlich geschützt sind, Geltung zu verschaffen – bei der Beschränkung des Briefgeheimnisses etwa die Bewahrung der Verfassungsordnung, bei der Beschränkung der Versammlungsfreiheit unter freiem Himmel etwa die allgemeine Handlungsfreiheit der Verkehrsteilnehmer. Der Ausgleich zwischen den verschiedenen Rechts-, hier sogar Verfassungsgütern erfolgt letztlich mit Hilfe des Verhältnismäßigkeitsprinzips (dazu eingehender noch sogleich).

Komplizierter wird die Bewältigung von Kollisionsfällen, wenn es keinen Gesetzesvorbehalt gibt, die Gewährleistungen also schrankenlos erfolgen. Das ist etwa bei der Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 4 Abs. 1 GG) oder eben – mit Ausnahme der Lehre (Art. 5 Abs. 3 Satz 2 GG) – bei der Wissenschaftsfreiheit (Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG) der Fall. Sollte es nun beispielsweise zu einem Zusammenstoß der Glaubensfreiheit einerseits, der Wissenschaftsfreiheit andererseits kommen, so gibt es keine explizit formulierte Regel, also keine Vorschrift im Grundgesetz, die herangezogen werden könnte, um das Kollisionsproblem zu lösen. Gleichwohl ist offensichtlich, dass es eine Lösung geben muss.

Kollisionsfälle sind nicht auf das Verhältnis Grundrecht – Grundrecht beschränkt. Denkbar – und tatsächlich auch häufig akut werdend – sind daneben auch Zusammenstöße von Grundrechten mit Staatszielbestimmungen oder auch von verschiedenen Staatszielbestimmungen.

Weiterführend ist hier der Ansatz, wonach die Vorschriften des Grundgesetzes eine innere Einheit bilden.¹⁶ Aus einer Betrachtung des gesamten Inhalts der Verfassung ergeben sich bestimmte verfassungsrechtliche Grundsätze und Grundentscheidungen, denen die einzelne Grundgesetzbestimmung unterzuordnen ist. Bei der Heranziehung und Auslegung jeder Norm ist danach immer der Gesamtzusammenhang zu beachten, Widersprüche zu anderen Verfassungsbestimmungen sind zu vermeiden – Theorem der Einheit der Verfassung.¹⁷

¹⁶ So etwa BVerfGE 1, 14 (232); 39, 334 (368); 55, 274 (300).

¹⁷ BVerfGE 19, 206 (220).

HESSE¹⁸ hat diesen Ansatz weiterentwickelt zu einem Prinzip praktischer Konkordanz. Verfassungsrechtlich geschützte Rechtsgüter müssen danach im Rahmen der Problemlösung einander so zugeordnet werden, dass jedes von ihnen Wirklichkeit gewinnt. Damit nicht vereinbar ist eine vorschnelle Güterabwägung oder eine lediglich abstrakte Werteabwägung, bei der sich ein Gut auf Kosten eines anderen durchsetzt. Vielmehr gebietet die Einheit der Verfassung eine Optimierung: Durch Grenzziehungen im jeweiligen konkreten Fall müssen beide Güter relativ zu optimaler Wirksamkeit gelangen (können). Dabei dürfen sie – die Grenzziehungen – nicht weiter gehen, als es notwendig ist, um die Konkordanz beider Rechtsgüter herzustellen, sie müssen also verhältnismäßig sein.

Das Prinzip der praktischen Konkordanz hat sich – trotz oder vielleicht auch wegen der mit damit verbundenen Vagheit – in der Rechtspraxis durchgesetzt. Es läuft auf eine materialgesättigte, auf „Großformeln“ verzichtende Anwendung des Verhältnismäßigkeitsprinzips hinaus, bei dem es im Rahmen der Prüfung der Rechtfertigung von Eingriffen im Anschluss an die Eignungs- und Erforderlichkeitsprüfung auf der dritten Stufe auch immer um die Prüfung der Angemessenheit geht und dabei die Auswirkung auf andere (Verfassungs-)Rechtsgüter stets eine wesentliche Rolle spielt.

Der Ansatz wird deshalb auch bei jetzt zu entwickelnden Folgerungen zugrunde gelegt.

0.3.4 Exemplarität

Da in der Studie namentlich auf der Ebene des einfachen Rechts keine flächendeckende Analyse aller in Betracht kommenden Vorschriften erfolgt, gleichwohl generalisierende Aussagen angestrebt werden, ist bei der Auswahl der Bestimmungen wie auch bei ihrer Interpretation den Anforderungen der Exemplarität Rechnung zu tragen. Das bedeutet insbesondere, dass jeweils die Übertragbarkeit der normspezifisch gewonnenen Erkenntnisse hinsichtlich der Ausgangslage, der Zielsetzungen und der eingesetzten Instrumente explizit thematisiert werden muss. Vorschnelle Generalisierungen sind zu vermeiden.

0.3.5 Bearbeitungsverlauf

Der folgende Bearbeitungsverlauf ist vorgesehen: Zunächst wird der Rechtsbegriff der gleichwertigen Lebensverhältnisse auf Verfassungsebene geklärt (unter 1) – und zwar auf der Ebene des Bundes (unter 1.1) und sodann des Bundeslandes Brandenburg (unter 1.2). Die Befunde führen zu Folgerungen für die sich anschließende Untersuchung (unter 1.3).

Nach dem gleichen Muster findet dann die Erörterung des Raumordnungsrechts statt (unter 2) – also wiederum unterteilt für die Bundes- (unter 2.1) sowie die Landesebene (unter 2.2). Auch hier werden wieder Folgerungen abgeleitet (unter 2.3).

Unter 3 werden sodann die Konsequenzen aus den rechtlichen Befunden für die weitere Arbeit in der IAG diskutiert.

Abgerundet wird die Studie durch eine Zusammenfassung (unter 4, einen Anhang unter 5 und ein Literaturverzeichnis unter 6).

¹⁸ HESSE, Grundzüge des Verfassungsrechts, 1995, Rn. 72.

1 Der Rechtsbegriff „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ im Verfassungsrecht

Prinzipiell kommen für die Prüfung zwei Ebenen in Frage – die Bundes- und die Landesebene. Entsprechend wird in der Prüfung vorgegangen, indem zunächst das Grundgesetz (unter 1.1) und sodann die Verfassung für Brandenburg (unter 1.2) erörtert wird. Daran schließt sich die Diskussion möglicher Konsequenzen für das weitere Vorgehen an (unter 1.3).

1.1 Im Grundgesetz

1.1.1 Überblick über den Normenbestand

Der Terminus „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ findet sich nur ein einziges Mal im Grundgesetz, nämlich in Art. 72 Abs. 2. Die Bestimmung in der bis Ende August 2006 geltenden Fassung lautete:

„Der Bund hat in diesem Bereich (gemeint ist der Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung) das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung **gleichwertiger Lebensverhältnisse** im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.“

Für die Eisenbahnen des Bundes gewährleistet der Bund nach Art. 87e Abs. 4 GG S. 1, dass dem Wohl der Allgemeinheit, insbesondere den Verkehrsbedürfnissen beim Ausbau und Erhalt des Schienennetzes der Eisenbahnen des Bundes sowie bei deren Verkehrsangeboten auf diesem Schienennetz, soweit diese nicht den Schienenpersonennahverkehr betreffen, Rechnung getragen wird.

Nach Art. 87f Abs. 1 GG gewährleistet der Bund nach Maßgabe eines Bundesgesetzes, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, im Bereich des Postwesens und der Telekommunikation¹⁹ flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen. Und bei der Festsetzung der Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer ist nach Art. 106 Abs. 3 Zif. 2 GG von folgenden Grundsätzen auszugehen:

„Die Deckungsbedürfnisse des Bundes und der Länder sind so aufeinander abzustimmen, dass ein billiger Ausgleich erzielt, eine Überbelastung der Steuerpflichtigen vermieden und die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet gewahrt wird.“ Hinsichtlich der Gewährleistungsintensität gibt es danach deutliche Abstufungen: Bei den Eisenbahnen ist keine flächendeckende Grundversorgung gewährleistet, vielmehr lediglich ein räumliches Abstimmungsgebot der Eisenbahnen mit anderen Verkehrsmitteln, was beispielsweise die Stilllegung von unwirtschaftlichen Strecken und die Einschränkung von unwirtschaftlichen Streckenkapazitäten möglich macht, wenn in schrumpfenden Räumen die Nachfrage sinkt. Auch bei der Gewährleistung der Grundversorgung in den Daseinsvor-

¹⁹ Ziffer 2 sieht Folgendes vor: „Im Rahmen der laufenden Einnahmen haben der Bund und die Länder gleichmäßig Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben. Dabei ist der Umfang der Ausgaben unter Berücksichtigung einer mehrjährigen Finanzplanung zu ermitteln.“

sorgebereichen Post und Telekommunikation findet sich keine Anknüpfung an das Leitbild der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, wenn dort (lediglich) flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen nach Maßgabe eines Bundesgesetzes gewährleistet werden.

Genau umgekehrt wird in der Finanzverfassung sogar die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet als Maßstab genannt und damit der Rechtszustand beibehalten, der Art. 72 Abs. 2 Nr. 3 GG alter Fassung kennzeichnete.²⁰

Die entscheidenden normativen Anknüpfungspunkte, die letztlich auch für die Bewertung des Regelungsansatzes maßgeblich sind, finden sich zweifellos in Art. 72 Abs. 2 GG – mit den Tatbestandsmerkmalen „Lebensverhältnisse“, „gleichwertig“, „Herstellung“ sowie „im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht“. Deshalb hat zunächst eine differenzierte Auslegung dieser Bestimmung zu erfolgen.

Die Veränderungen im Zusammenhang mit der sogenannten Föderalismusreform werden weiter unten (unter 1.1.2 – Verfassungssystematische Einordnung der Bestimmung) behandelt. Die sukzessive Bearbeitung bietet die Chance, Kontinuität und Diskontinuität in der Verfassungsentwicklung gezielt in den Blick zu nehmen.

1.1.2 Speziell: Art. 72 Abs. 2 GG

Art. 72 GG regelt in Verbindung mit Art. 74 GG das Verhältnis zwischen dem Bund und den Ländern für den Bereich der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit sowie in Verbindung mit Art. 75 Abs. 1 S. 1 GG die Rahmengesetzgebung des Bundes gegenüber den Ländern. Notwendig ist eine solche Regelung wegen der föderalen Konstruktion des deutschen Bundesstaates, in dem die Gesetzgebungszuständigkeiten zugeordnet und der Mechanismus zwischen ihnen festgelegt werden müssen und das Verfahren der Gesetzgebung selbst zu normieren ist.

Nach Art. 30 GG sind die Länder für die Erfüllung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben zuständig, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt. Für den Bereich der Gesetzgebung greift Art. 70 diese Grundsatznorm auf und legt ausdrücklich fest, dass – soweit das Grundgesetz nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht – die Länder das Recht der Gesetzgebung haben. Eine solche „andere Regelung“ enthält Art. 72 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 74 GG: Danach hat der Bund im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht. Die Erfüllung einer der in Art. 72 Abs. 2 GG genannten Alternativen reicht aus, um die Rechtsfolge auszulösen und – ausnahmsweise – dem Bund die Gesetzgebungsbefugnisse zu gewähren.

Im Rahmen der Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG ist das Merkmal „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ auf der Tatbestandsvoraussetzungsseite angesiedelt. Sein Bedeutungsgehalt ist nachfolgend zu erschließen.

²⁰ Art. 72 Abs. 2 GG alter Fassung, die bis zum 14.11.1994 galt, lautete: „Der Bund hat in diesem Bereich das Gesetzgebungsrecht, soweit ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung besteht, weil ...3. die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit, insbesondere die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse über das Gebiet eines Landes hinaus, sie erfordert.“

Bedeutungsgehalt

Wie soeben (unter 0.3.1) dargelegt, bildet die Wortsinnauslegung stets den Ausgangspunkt bei der Auslegung von Vorschriften. Dabei schließt der mögliche Wortsinn alles ein, was nach dem als maßgeblich zu erachtenden Sprachgebrauch noch als mit diesem Ausdruck gemeint verstanden werden kann.²¹ Der durch die Wortsinnauslegung erzielte Bedeutungsgehalt markiert die Grenzen zulässiger Auslegungen, innerhalb derer die übrigen Auslegungsmethoden dann ansetzen, wenn über den Wortsinn kein abschließend eindeutiges Ergebnis erzielt werden kann. Regelmäßig ist das für unbestimmte Rechtsbegriffe der Fall. Zur Erschließung des Wortsinns kann auf Wörterbücher, Enzyklopädien oder Lexika zurückgegriffen werden.

Der Begriff Lebensverhältnis/Lebensverhältnisse wird weder im Duden erläutert,²² noch taucht er als eigenständig definierter Begriff im Bertelsmann-Lexikon auf.²³ In der Brockhaus-Enzyklopädie ist er im Deutschen Wörterbuch zu finden.²⁴ Dort wird er im Plural lediglich mit dem Wort „Lebensumstände“ beschrieben. Der wiederum wird umschrieben mit „Umstände, Verhältnisse, in denen jemand lebt“²⁵. Im Ergebnis läuft das auf einen Zirkelschluss von Lebensverhältnissen über Lebensumstände zu Lebensverhältnissen zurück. Der Ansatz führt also nicht zu einem Ergebnis.

Außerhalb des Brockhaus-Wörterbuchs sind „Lebensverhältnisse“ in der Enzyklopädie-Reihe als einer unter mehreren Termini mit ähnlicher Bedeutung im Umfeld der dort als Schlüsselbegriff bezeichneten „Lebensqualität“ aufgeführt.²⁶ Lebensverhältnisse werden dort ebenso wie etwa Lebensbedingungen und Lebenssituation als „(...) die sich langsam wandelnden Grundlagen der individuellen Lebensgestaltung (...)“ beschrieben.²⁷ Der Begriff taucht bei der Beschreibung von Lebensqualität im Zusammenhang damit auf, dass „(...) Wirtschaftswachstum kein Ziel für sich sein kann, sondern bessere Lebensverhältnisse schaffen soll“²⁸. Daraus lässt sich schließen, dass Wirtschaftswachstum als Instrument zur Schaffung besserer Lebensverhältnisse verstanden wird. Relativiert wird die Aussage durch den Rückgriff auf den Schlüsselbegriff Lebensqualität im unmittelbaren Anschluss, der in einen engen Zusammenhang mit zwei Leitbildern gestellt wird, nämlich dem des qualitativen Wachstums und dem der Umweltqualität. Als Alternative zum Nullwachstum sei qualitatives Wachstum bestrebt, die Richtung des Wachstums zu ändern, etwa durch Umweltschutzinvestitionen. Umweltqualitätsziele auf die Verminderung psychischer und gesundheitlicher Beeinträchtigungen und damit auf die Erhaltung der natürlichen Überlebensbedingungen der Menschen.

Für die Erschließung des Bedeutungsgehalts von Lebensverhältnissen bringen die Erläuterungen zur Lebensqualität keinen Ertrag, da es sich um verschiedene Aspekte handelt. Es muss deshalb im weiteren Verlauf auf die beiden Begriffsbestandteile „Leben“ und „Verhältnisse“ zurückgegriffen werden.

²¹ Die Darstellung in diesem Abschnitt orientiert sich ganz wesentlich an Überlegungen, die in der Studie von BRANDT/HECK, Gleichwertige Lebensverhältnisse – verfassungsrechtliche Vorgaben, verfassungsrechtspolitische Entwicklungen, August 2005, entwickelt worden sind.

²² Siehe Duden, das Bedeutungswörterbuch, Band 10, 2002.

²³ Band 9, 1997.

²⁴ Brockhaus, Deutsches Wörterbuch, Band 27, 1995, 2084.

²⁵ aaO.

²⁶ Brockhaus, Die Enzyklopädie, Band 13, 1998, 199.

²⁷ aaO.

²⁸ Ebenda.

„Leben“ meint zum einen „Dasein, Existenz eines Lebewesens“, zum anderen die „Gesamtheit der Vorgänge und Regungen“²⁹. Welche Lebewesen, Vorgänge und Regungen für den zu klärenden Verfassungsbegriff genau gemeint sind, lässt sich im Rahmen der Wortsinnauslegung nicht erschließen. Das gilt auch für die Umschreibung im Brockhaus, wenn dort „organisches, irdisches Leben“ genannt wird³⁰. Da Institutionen in dem bezeichneten Sinne nicht „leben“, können nur die „Lebensverhältnisse“ der Bürger gemeint sein.³¹ Verhältnisse“ meinen die „durch die Zeit oder durch das Milieu geschaffene(n) Umstände, in denen jemand lebt“³². Hier taucht zum ersten Mal das Element „Milieu“ auf sowie der Vorgang des Schaffens durch das Milieu. Verhältnisse sind also nichts Statisches, sondern können durch Zeit und Milieu hervorgebracht werden.

Gleichwertig bedeutet „eben soviel Wert, von gleichem Wert“ sein.³³ Damit ist näher auf den Unterschied zwischen gleich und gleichwertig und auf den Bedeutungsgehalt von „Wert“ einzugehen.

„Gleich“ bezeichnet als Adjektiv die völlige Übereinstimmung in seinen Merkmalen im Sinne der Synonyme „derselbe/dieselbe/dasselbe, identisch, übereinstimmend“, also z. B. „die gleiche Farbe, Wirkung; das gleiche Ziel haben; gleichalt, groß sein“³⁴. Zumindest ist damit die Übereinstimmung oder Vergleichbarkeit mit einem Vergleichsobjekt in bestimmten Merkmalen oder in seiner Art gemeint im Sinne von „ähnlich, analog, entsprechend, (...) kongruent“³⁵. Eine weitere Bedeutungskomponente geht in Richtung auf „sich nicht verändern“³⁶.

Da für die Umschreibung des Wortes „gleichwertig“ „gleich“ verwendet wird, liegt der Schluss nahe, beide Wörter als Synonyme zu verstehen. Die Ausführungen im Duden weisen in die gleiche Richtung: gleichwertig sei zu verstehen als „entsprechend, vollwertig; von entsprechendem Wert“³⁷. Das Wort „vollwertig“ im Zusammenhang mit der Klärung des Begriffs „gleichwertig“ liegt nahe am Bedeutungsgehalt des Adjektivs „identisch“, das für die Umschreibung von „gleich“ benutzt wird. Zieht man noch das Formulierungsbeispiel „ein gleichwertiger Ersatz für das verloren gegangene Stück“³⁸ mit heran, lassen sich zwei Unterschiede und eine Gemeinsamkeit im Verhältnis zum Begriff „gleich“ ableiten:

Während „gleichwertig“ auch einen Ersatz einbeziehen kann, ist das im Sinne von „gleichen Ersatz“ nicht möglich, da er nie identisch bzw. dasselbe ist wie das Original. Mit einem „gleichwertigen Ersatz“ muss folglich auch eine gewisse Veränderung verbunden sein können, die „gleich“ im Sinne von „identisch“ nicht zum Inhalt hat. Die somit eher starre Bedeutung von „gleich“ wird damit leicht relativiert und auf bestimmte Merkmale oder seine Art beschränkt. „Gleich“ meint also nicht nur vollkommene Identität und Übereinstimmung und nähert sich damit der Bedeutung von „gleichwertig“ an. Dort liegt der Anknüpfungs- und Übergangsbereich. Die Grenzen sind fließend, am einen Ende der Bedeutungsskala findet sich „gleich“, am anderen Ende „gleichwertig“. Erst von einem gewissen Punkt an sind die Vergleichsgrößen dann auch nicht mehr gleichwertig.

²⁹ Duden, Das Bedeutungswörterbuch, Band 10, 2002, 577.

³⁰ Brockhaus, Deutsches Wörterbuch, Band 2, Band 27, 1995, 2080.

³¹ In dem Sinne auch VON MANGOLDT/KLEIN, Das Bonner Grundgesetz, 1996 Art. 72 Rn. 350.

³² Duden, Das Bedeutungswörterbuch, Band 10, 2002, 980.

³³ Duden, Das Bedeutungswörterbuch, Band 10, 2002, 433.

³⁴ Duden, Das Bedeutungswörterbuch, Band 10, 2002, 431.

³⁵ Ebenda.

³⁶ Ebenda.

³⁷ Duden, Das Bedeutungswörterbuch, Band 10, 2002, 433.

³⁸ Ebenda.

Unter „Wert“ ist das „[in Geld ausgedrückte] Äquivalent einer Sache (...) zu verstehen“³⁹. Im Plural wird als Synonym „Vermögen“ angegeben⁴⁰.

Eine weitere Bedeutungskomponente geht in Richtung auf „Bedeutung, die einer Sache zukommt“ sowie die an einem bestimmten Maßstab gemessene Wichtigkeit⁴¹. Synonyme sind „Güte, Niveau, Qualität“⁴².

Mit dem Wortbestandteil „wertig“ wird das Adjektiv damit abhängig von einer Beurteilung und Maßstabsbildung. Mögliche Maßstäbe sind ökonomische Konstrukte, die objektiv fassbar sind, z. B. Geld, Vermögen. Es sind aber auch subjektive, von der persönlichen Beurteilung und Zufriedenheit abhängige Maßstäbe nicht ausgeschlossen.

Zusammenfassend stellen sich danach Lebensverhältnisse als die Lebensumstände der Bürger dar, in denen sie leben. Es handelt sich um die Grundlagen der individuellen Lebensgestaltung. Im Bedeutungsumfeld stehen Begriffe wie Lebensqualität, Lebensbedingungen und Lebenssituation. Wirtschaftswachstum wird als Instrument zur Schaffung besserer Lebensverhältnisse gesehen und in einem neueren Zusammenhang auch als qualitatives Wachstum unter Wahrung der Umweltqualität.

Verhältnisse sind Lebensumstände. Sie sind nichts Statisches, sondern können durch Zeit und Milieu hervorgebracht werden. Es geht um äußere Zustände und bestimmende Gegebenheiten, zu denen auch finanzielle Möglichkeiten gehören. Ein „Verhältnis“ bezeichnet eine vergleichbare, messbare oder persönliche Beziehung und kann aus objektiven oder subjektiven Komponenten gebildet werden.

Gleichwertig bedeutet ebenso viel Wert, von gleichem Wert sein. Das Wort ist zu verstehen als entsprechend, vollwertig, von entsprechendem Wert. Zwischen – und das ist entscheidend – „gleich“ und „gleichwertig“ gibt es erhebliche Gemeinsamkeiten, aber auch einen Unterschied. Während gleich zumindest in Bezug auf bestimmte Merkmale oder die Art eher übereinstimmend, identisch und nicht verändernd meint, kann unter gleichwertig auch ein modifizierter Ersatz verstanden werden. Die Bedeutung einer Sache steht im Vordergrund, nicht die Sache selbst.

Als Ergebnis der Wortsinnauslegung kann also festgehalten werden, dass es sich um vergleichbare Lebensumstände der Bürger und die Grundlagen individueller Lebensgestaltung handelt, die wandelbar, variabel, dynamisch sind. Sie lassen sich auch als vergleichbare Lebensqualität bezeichnen. Die Vergleichbarkeit beruht nicht zwingend auf Identität, sondern kann auch modifizierter Ersatz bzw. Äquivalenz bedeuten. Für die Beurteilung ist ein Maßstab notwendig, der subjektive und objektive Komponenten zum Inhalt hat. Dabei kann Wirtschaftswachstum unter Einschluss qualitativen Wachstums eine Rolle spielen.

Weitergehende Erkenntnisse lassen sich möglicherweise auf der Grundlage der Heranziehung der übrigen Auslegungsmethoden gewinnen.

Zunächst kommt die systematische Auslegung in Betracht. Ihr geht es – wie ebenfalls oben dargelegt – um die Stellung des Begriffs im Kontext ihres Verwendungszusammenhangs. Gemeint ist damit zum einen der direkte Satzzusammenhang in Art. 72 Abs. 2 GG. Zugleich ist aber auch die Vorschrift als Teil einer einheitlichen Regelung einzubeziehen und demzufolge mit Hilfe des Normaufbaus, der

³⁹ Duden, Das Bedeutungswörterbuch, Band 10, 2002, 1043.

⁴⁰ Ebenda

⁴¹ Ebenda.

⁴² Ebenda.

äußeren Systematik und der Normstruktur auszulegen, um zu vermeiden, dass die Normen in ihrer Gesamtheit sich in ihren Konsequenzen gegenseitig ausschließen bzw. zweck- oder funktionslos machen.⁴³

Im unmittelbaren Satzkontext geht es – syntaktisch parallel konstruiert – neben der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet um die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse. Während dabei Wahrung ein statisches Ziel beschreibt, enthält Herstellung eine deutliche dynamische Komponente. Der Gesetzgeber kann aktiv verändernd vorgehen und auf der Rechtsfolgenseite einen gewissen Gestaltungsspielraum zu Grunde legen, da die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse immer eine politische Bestrebung mit beinhaltet.⁴⁴ Nicht jede Ungleichbehandlung im Bundesstaat soll oder muss durch die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse beseitigt werden.⁴⁵

Da in den in Art. 72 Abs. 2 GG genannten Erforderlichkeitsgründen zwei alternative Ziele benannt werden, die mit „oder“ verknüpft sind, bedeutet das, dass die Rechts- oder Wirtschaftseinheit gerade nicht zu den gleichwertigen Lebensverhältnissen gehören soll.

Der maßgebliche geographische Bezugsraum ist das Bundesgebiet. Damit wird zugleich eine Konkretisierung des Bedeutungsgehalts im Verhältnis zur Wortsinnauslegung geliefert: Es geht nicht um die Lebensverhältnisse der Bundes**bürger**, sondern um die Lebensverhältnisse **im Bundesgebiet**. Mit „Lebensverhältnissen“ sind also nicht nur direkte Einflüsse auf die Menschen in Deutschland gemeint, sondern auch indirekte, die sich aus dem Lebensumfeld, der Umwelt der Menschen ergeben können. Damit sind auch Umweltbedingungen in der Bundesrepublik Deutschland unter „Lebensverhältnissen“ zu subsumieren, beispielsweise solche, die sich zwar noch nicht sofort, unmittelbar oder direkt auf die Bevölkerung auswirken, wohl aber verzögert, mittelbar oder indirekt.

Als umfangreicherer Verfassungskontext, der bei der systematischen Interpretation eine Rolle spielen kann, sind die Staatszielbestimmung des Art. 20a – Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen – sowie die Sozialstaatsklausel des Art. 20 Abs. 1 GG zu beachten.

Die explizit in Art. 20a GG formulierte Verantwortung des Staates auch für die künftigen Generationen mit der Verpflichtung zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen unterstützt das schon zuvor gewonnene Ergebnis, dass zu den Lebensverhältnissen auch die Umweltbedingungen gehören. Die Sozialstaatsverpflichtung des Art. 20 Abs. 1 GG betont demgegenüber die sozialen Aspekte.

Eine instrumentelle Konkretisierung findet sich in Art. 91a GG (Mitwirkung des Bundes bei Gemeinschaftsaufgaben). Nach Art. 91a Abs. 1 GG wirkt der Bund auf nachfolgend bezeichneten Gebieten bei der Erfüllung von Aufgaben der Länder mit, wenn diese Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam und die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist. Explizit genannt werden

- der Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken (Nr. 1),
- die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (Nr. 2) und
- die Verbesserung der Agrarstruktur des Küstenschutzes (Nr. 3).

Hat sich in einzelnen Ausprägungen somit über diese thematische Interpretation noch eine gewisse weitere Klärung des Bedeutungsgehalts der gleichwertigen Lebensverhältnisse ergeben, fehlen gleich-

⁴³ Eingehend dazu oben unter 0.3.1

⁴⁴ Siehe dazu etwa SACHS, GG, 2003, Art. 72 Rn. 11.

⁴⁵ So etwa dezidiert DREIER, GG-Kommentar, Band II, 1998, Art. 72, Rn. 19.

wohl immer noch Akzentuierungen, die möglicherweise auf der Grundlage der historisch-genetischen Auslegung zu erreichen sind.

Die historisch-genetische Auslegung dient – wie oben dargestellt – dazu, zum einen die Entwicklung, die die auslegungsbedürftige Vorschrift mit der Zeit genommen hat, für die Erschließung des Bedeutungsgehalts nutzbar zu machen. Zum anderen wird versucht, den Willen des Normgebers im Laufe der Normentstehung – insbesondere im Gesetzgebungsprozess – über andere Materialien als die zu untersuchende Vorschrift selbst zu erschließen. Erwartet wird, dass die Entstehungsgeschichte Aufschluss über Sinn und Zweck der Norm gibt.⁴⁶ Dabei ist allerdings von vornherein zu beachten, dass der Gesetzgeber nicht eine Person mit einem Willen ist, sondern ein komplexes Geflecht aus Personen und Institutionen unterschiedlicher Auffassung mit einer Vielzahl von Dokumentenquellen, was die Anwendung der Auslegungsmethode aufwendig und schwierig macht. Gleichwohl lassen sich gerade dann ergiebige Erkenntnisse gewinnen, wenn – entsprechend durch die Dokumente belegt – es akzentuiert zu einer Veränderung des relevanten Normmaterials gekommen ist. Das ist mit Blick auf Art. 72 Abs. 2 GG der Fall: 1994 wurde die Vorschrift geändert. Der Schwerpunkt der Auslegung wird demzufolge auf den Vergleich der alten mit der bis 2006 geltenden Fassung von Art. 72 Abs. 2 GG gelegt.

Die bis zum 14.11.1994 geltende Fassung von Art. 72 Abs. 2 GG lautete:

„Der Bund hat in diesem Bereich das Gesetzgebungsrecht, soweit ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung besteht, weil die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit, insbesondere die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse über das Gebiet eines Landes hinaus, sie erfordert“.

Beim Vergleich fällt sofort auf, dass in der alten Fassung der Begriff „gleichwertige Lebensverhältnisse“ nicht vorkommt, vielmehr dort von der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ die Rede ist. Gleichwertig muss folglich etwas anderes sein als Einheitlichkeit, was sich auch bereits oben bei der Wortsinninterpretation herauskristallisierte.

Der Begriff „Einheitlichkeit“ kommt im Duden nicht vor, wohl aber das Adjektiv „einheitlich“. Es bedeutet „eine Einheit (...) erkennen lassend, zum Ausdruck bringend“ bzw. „für alle in gleicher Weise beschaffen, geltend“. „Einheit“ wiederum bedeutet eine „als Ganzes wirkende Geschlossenheit, innere Zusammengehörigkeit“.⁴⁷

Die Gegenüberstellung von „Gleichwertigkeit“ und „Einheitlichkeit“ lässt deutliche Parallelen zum Begriffspaar „gleichwertig“ und „gleich“ erkennen. Einheitlichkeit meint nach außen hin eine Einheit bildend bzw. gleich sein, hat also auch mit Vergleichbarkeit zu tun, allerdings mehr im Sinne von Übereinstimmung und Identität, was für Gleichwertigkeit in dieser Zuspitzung nicht gilt. Sie kann vielmehr als eine Vorstufe zur Einheitlichkeit bezeichnet werden. Folglich ist „Gleichwertigkeit“ eher erreichbar als „Einheitlichkeit“. Die Verfassungsänderung hat also auf der Rechtsfolgenseite eine Abschwächung des vorgegebenen Ziels mit sich gebracht. Auf der Tatbestandsseite hängt die Bewertung eher davon ab, ob der Bund regeln darf oder nicht. Stellt man allein auf die beiden Begriffe ab, kann er eher handeln, wenn Einheitlichkeit gefordert wird, da tatsächlich die Voraussetzungen von gleichwertigen Lebensverhältnissen eher gegeben sind als die der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse. Er kann damit zur Herstellung der Einheitlichkeit tätig werden, obwohl möglicherweise gleichwertige Verhältnisse bereits bestehen. Allerdings bestimmt sich die Beurteilung, wessen Position

⁴⁶ Zusammenfassend dazu oben unter 0.3.1

⁴⁷ Duden, Das Bedeutungswörterbuch, Band 10, 2002, 297.

durch die Neuregelung gestärkt wird, maßgeblich auch dadurch, wie die übrigen normativen Merkmale sich verändert haben. Hier ist insbesondere die Änderung der Bedürfnisklausel in eine Erforderlichkeitsklausel zu erwähnen. Der Bund besaß die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz bereits, wenn das Bedürfnis nach einer solchen Regelung bestand; das Verb „erfordert“ tauchte in der alten Fassung nur untergeordnet am Ende des Satzes auf. Zudem ist in der alten Fassung von der Wahrung, nicht von der Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse die Rede. Letztere sind Teil der Rechts- oder Wirtschaftseinheit, wohingegen sie in der Fassung von 1994 verschiedene Erforderlichkeitsgründe speisen.

Schließlich hat sich die geographische Zuordnung geändert: In der Fassung von 1994 sind – wie dargelegt – die gleichwertigen Lebensverhältnisse auf das Bundesgebiet bezogen. In der Vorgängerregelung wird demgegenüber Bezug genommen auf „(...) die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse über das Gebiet eines Landes hinaus (...)“. Dadurch, dass die Länder nicht mehr explizit benannt werden, muss sich der Vergleichsmaßstab zwar auf das Bundesgebiet beziehen, sich aber nicht zwangsläufig an Ländergrenzen orientieren. Maßgebliche Bezugsgröße können demzufolge kleinere oder größere Regionen sein – unabhängig von Bundesländergrenzen.

Der Vergleich der alten mit der 1994er Fassung von Art. 72 Abs. 2 GG hat zusätzliche Erkenntnisse erbracht und ein weitgehend abschließendes Begriffsverständnis ermöglicht. Das bezieht sich sowohl auf die Voraussetzungen, unter denen ein gesetzgeberisches Handeln des Bundes erfolgen kann, als auch auf die Rechtsfolgenseite, auf der abgesteckt ist, welcher Zielsetzung die Norm zu dienen hat.

Eine letzte Unklarheit blieb aber noch bei dem Kernbegriff der Lebensverhältnisse selbst. Hier lassen sich möglicherweise (ergänzende) Erkenntnisse auf der Basis der teleologischen Auslegung gewinnen.⁴⁸

Anzusetzen ist am ehesten mit Blick auf den Bezug Lebensverhältnisse – Lebensqualität. Zu beleuchten sind jeweils mehrdimensionale Sachverhalte am ehesten mit Blick auf Lebensverhältnisse – Lebensqualität. Sie gehen über den eindimensionalen Begriff des Wirtschaftswachstums hinaus. Lebensverhältnisse umfassen verschiedene Bereiche, z. B. Arbeitsbedingungen, Wohnverhältnisse, Gesundheit, Bildung, Sozialbeziehungen usw. Wohlstandsindikatoren sind in dem Zusammenhang gängige Ansätze, allein aber kaum ausreichend, um die Komplexität von Lebensverhältnissen umfassend und auch nur annähernd zufriedenstellend beschreiben und beurteilen zu können.

Gewissermaßen quer zum bisherigen interpretatorischen Vorgehen ist nunmehr auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts einzugehen. Dazu besteht schon mit Blick auf § 31 BVerfGG⁴⁹ Veranlassung; es erscheint aber auch deshalb erforderlich, weil in der (rechts-) politischen Diskussion Aussagen des Bundesverfassungsgerichts besonders sorgfältig registriert werden. Sie angemessen zu würdigen, ist allerdings aus mehreren Gründen nicht ganz einfach: So ist etwa nicht immer klar, ob die Aussagen des Gerichts essentiell für die Entscheidung (sog. tragende Gründe) oder ob sie lediglich beiläufig in die Darlegungen eingeflossen sind (sog. obiter dicta). Auslegungen werden keineswegs immer stringent den einzelnen Auslegungsansätzen zugeordnet, ohne nähere Begründung wird **ein** interpretatorischer Zugriff gewählt. Wiewohl nach dem Selbstverständnis des Gerichts auf Kontinuität allergrößter Wert gelegt wird, ist nicht auszuschließen, dass es doch zu Änderungen in der

⁴⁸ Siehe auch dazu oben unter 0.3.1.

⁴⁹ § 31 Abs. 1 BVerfGG lautet: „Die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts binden die Verfassungsorgane des Bundes und der Länder sowie alle Gerichte und Behörden.“

Rechtsprechung kommt, ohne dass das explizit gesagt würde. Und schließlich kommt es vor, dass die Judikatur der beiden Senate divergiert.⁵⁰

Für die hier anstehenden Erörterungen spielen die erwähnten verfassungsprozessualen Fein- und Besonderheiten keine entscheidende Rolle. Sie werden daher im weiteren Verlauf weitgehend ausgeblendet.

Diskussion der aktuellen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

Ausführlich entwickelt in dem Urteil zum Altenpflegegesetz⁵¹ und bestätigt durch die Entscheidungen zum Ladenschluss⁵², zur Juniorprofessur⁵³ und zu den Studiengebühren⁵⁴ hat das Gericht eine vollständige Abkehr von seiner bisherigen Rechtsprechung vollzogen.

Zu der alten Fassung von Art. 72 Abs. 2 GG hatte das Bundesverfassungsgericht vom ersten Band seiner Entscheidungssammlung an in ständiger Rechtsprechung dem Bundesgesetzgeber ein weites Ermessen eingeräumt, ob ein Bedürfnis nach einer bundeseinheitlichen Regelung aus Gründen der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse bestehe: „... Dabei ist zunächst zweifelhaft, ob das Bundesverfassungsgericht das Vorliegen eines Bedürfnisses überhaupt prüfen kann oder ob es sich hier nicht um eine nicht-justiziable Frage des gesetzgeberischen Ermessens handelt. Es können gewichtige Gründe dafür geltend gemacht werden, die Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts zur Prüfung der Bedürfnisfrage – von Fällen eines Ermessensmissbrauchs durch den Gesetzgeber abgesehen – zu verneinen.“⁵⁵ ... „Der Bundesgesetzgeber hatte somit bei Erlass des Ladenschlussgesetzes das Bedürfnis zum Erlass einer bundesgesetzlichen Regelung gemäß Art. 72 Abs. 2 GG zu prüfen. Seine Entscheidung, die zur Bejahung des Bedürfnisses nach einer Regelung durch den Bund statt durch die Länder führte, ist ... der Nachprüfung durch das Bundesverfassungsgericht weitgehend entzogen. Das Bundesverfassungsgericht ist auf die Prüfung beschränkt, ob der Bundesgesetzgeber die in Art. 72 Abs. 2 GG verwendeten Begriffe im Prinzip zutreffend ausgelegt und sich in dem dadurch bezeichneten Rahmen gehalten hat.“⁵⁶

Vor dem Hintergrund der Verfassungsänderung von 1994 hat das Bundesverfassungsgericht jetzt aber entschieden, dass nach dem Willen des Verfassungsgebers die Voraussetzungen der Inanspruchnahme der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz durch den Bund nunmehr verfassungsgerichtlich voll überprüfbar sein sollen. Dem Bundesgesetzgeber steht hinsichtlich der Erforderlichkeit einer bundeseinheitlichen Regelung danach ein politischer Beurteilungsspielraum nicht mehr zu; vielmehr sind dessen Voraussetzungen vollständig vom Verfassungsgericht überprüfbar. Allein hinsichtlich der Prognose der künftigen Entwicklung der Lebensverhältnisse sowie des Konzepts einer ggf. erforderli-

⁵⁰ Will ein Senat in eine Rechtsfrage von der in einer Entscheidung des anderen Senats enthaltenen Rechtsauffassung abweichen, so entscheidet darüber nach § 16 Abs. 1 BVerfGG das Plenum des Bundesverfassungsgerichts. Davon wird allerdings höchst selten Gebrauch gemacht, und das Problem ist auch deshalb nicht vom Tisch, weil den Senaten entweder oftmals nicht klar ist, dass sie in einer Rechtsfrage abweichen (wollen), oder sie gehen nicht von der gleichen Konstellation aus. Ein prominentes Beispiel für derartige Divergenzen zwischen den beiden Senaten aus den letzten Jahrzehnten (!) ist die Judikatur zur Sonderabgabenproblematik.

⁵¹ BVerfGE 106, 62 f.

⁵² BVerfG NJW 2004, 2363 (2364).

⁵³ BVerfG NJW 2004, 2803 (2805 f.).

⁵⁴ BVerfG NJW 2005, 493 (493, 496).

⁵⁵ BVerfGE 1, 264 (272 f.).

⁵⁶ BVerfGE 13, 237 (239).

chen bundeseinheitlichen Regelung soll dem Bundesgesetzgeber eine Einschätzungsprärogative zukommen, für die er dann die Darlegungs- und Argumentationslast trägt.⁵⁷

Im hier interessierenden Zusammenhang kommt der Benennung der materiellen Voraussetzungen von Art. 72 Abs. 2 GG eine besondere Bedeutung zu. Das gilt insbesondere für die Leitvorstellung der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse.⁵⁸ Das Gericht hebt hervor, dass dieses Tatbestandsmerkmal nicht schon dann erfüllt ist, wenn eine bundeseinheitliche Regelung sinnvoll erscheint; es reicht auch nicht aus, wenn es dem Bundesgesetzgeber wie in Art. 91a Abs. 1 GG um die Verbesserung der Lebensverhältnisse geht.

Das folge nicht nur aus dem Wortlaut der Norm, sondern auch – durch systematische Auslegung – aus einem Vergleich mit Art. 91a Abs. 1 GG. Dort sei die Mitwirkung des Bundes bei der Erfüllung von Aufgaben der Länder gestattet, wenn dies zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist. Es sei kein Grund ersichtlich, der den Verfassungsgeber dazu hätte veranlassen können, sich bei der Kompetenznorm für eine andere Wortwahl zu entscheiden, wenn er in der Sache dasselbe gemeint hätte wie in Art. 91a GG. Der Zweck des Artikels 72 Abs. 2 GG, die Bundeskompetenzen einzuschränken, würde zudem an Kraft verlieren, wäre es dem Bund erlaubt, irgendwelche Verbesserungen, die immer möglich und wünschenswert seien, ohne weiteres zum Anlass für einen Eingriff in das grundsätzlich bestehende Gesetzgebungsrecht der Länder zu nehmen. Dann folgt die zentrale Formulierung:

„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.“⁵⁹ Um die Vorgaben von Art. 72 Abs. 2 GG zu erfüllen, ist damit Voraussetzung, dass mit dem Gesetz einer zu verzeichnenden oder drohenden Auseinanderentwicklung der Lebensverhältnisse entgegengewirkt werden soll und kann.⁶⁰

In der Entscheidung zur Einführung von Studiengebühren vom 26.01.2005 ist ausdrücklich von der „in der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes angelegte(n) Bandbreite unterschiedlicher Lebensverhältnisse“⁶¹ die Rede. Eine bundeseinheitliche Regelung zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse sei deshalb nur dann gerechtfertigt, wenn die Entwicklung „zu einer mit dem Rechtsgut Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse unvereinbaren Benachteiligung der Einwohner dieser Länder führe.“⁶² Der Bund sei erst dann zu einer Regelung befugt, wenn klar sei, „dass vorhersehbare Einbußen in den Lebensverhältnissen von den betroffenen Ländern durch eigenständige Maßnahmen entweder gar nicht oder nur durch mit den anderen Ländern abgestimmten Regelungen bewältigt werden könnten.“⁶³

⁵⁷ BVerfGE 106, 62 (142 ff., 148 ff.).

⁵⁸ AaO., 144.

⁵⁹ BVerfGE 106, 62 (144).

⁶⁰ AaO., 153.

⁶¹ BVerfG NJW 2005, 493, (495).

⁶² AaO., 494.

⁶³ AaO., 495.

Zwischenfazit

Nach dieser fundamentalen Neuinterpretation durch das Bundesverfassungsgericht enthält der Verfassungsbegriff der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse lediglich ein Minimum an sozialem Zusammenhalt, das ein Auseinanderdriften der bundesstaatlichen Ordnung zu verhindern hat – mehr aber auch nicht.⁶⁴

Geradezu wie zwei kommunizierende Röhren heißt das einerseits, dass die Anforderungen an ein bundesgesetzliches Tätigwerden deutlich gestiegen sind.⁶⁵ Gleichzeitig kommt es zu einer deutlichen Reduzierung der Prägestärke des Begriffs „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“, wenn es damit nur noch um die Gewährleistung von Minimalanforderungen geht. Die Ergebnisse, die unter Anwendung insbesondere der Wortsinn-, systematischen sowie der historisch-genetischen Auslegung gewonnen wurden, haben damit – auch wenn das Bundesverfassungsgericht längst nicht alle Facetten ausgeleuchtet hat – eine klare Bestätigung gefunden. Das wiederum bedeutet aber auch, dass die Spielräume auf einfacher Gesetzesebene, was mögliche Ausgestaltungen anbelangt, größer werden und zwar nach der einen wie nach der anderen Seite.

Verfassungssystematische Einordnung der Bestimmung

Von ihrer Normstruktur her ist die Einordnung von Art. 72 Abs. 2 GG eindeutig: Es handelt sich um eine dem Staatsorganisationsrecht zugehörige Kompetenzschränke, die im Verhältnis Bund – Länder Wirksamkeit entfaltet. Insoweit scheint das Thema Steuerungswirkung oder gar Art. 31 GG („Bundesrecht bricht Landesrecht“) nicht tangiert zu sein.

In Frage gestellt werden könnte dieser eindeutig erscheinende Befund allerdings durch Aussagen des Bundesverfassungsgerichts in den erwähnten Entscheidungen, in denen die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse als „bundesstaatliches Rechtsgut“⁶⁶, als ein verfassungsrechtliches „Ziel“⁶⁷, als eine „Zielgröße“⁶⁸ oder schließlich als eine „Zielvorgabe“⁶⁹ bezeichnet wird.

KERSTEN⁷⁰ sieht weitergehend in den Entscheidungen „Andeutungen“, dass der Gesetzgeber zum Schutz dieses Rechtsguts aufgerufen sei bzw. die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im gebotenen Umfang sicherzustellen habe, und spricht im anderen Zusammenhang von einer – verfassungsrechtlich vorgegebenen – Schutzpflicht.

Es erscheint allerdings fraglich, ob man so weit gehen kann: Die Formulierungen in den genannten Bundesverfassungsgerichtsentscheidungen liefern dafür keine belastbare Handhabe. Zudem würde es gerade dem energisch verfolgten Anliegen des Bundesverfassungsgerichts, das Regel-Ausnahme-Verhältnis im Zusammenhang mit der Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern zugunsten der Länder wieder zurecht zu rücken, zuwiderlaufen, wenn eine materiellrechtlich zu verstehende Zielvorgabe mit Art. 72 Abs. 2 GG verbunden würde, die insbesondere den gesetzgeberischen Gestaltungsspielraum des Landesgesetzgebers einzuschränken geeignet wäre.

⁶⁴ Ebenso KERSTEN, UPR 2006, 245 (248).

⁶⁵ Bei den Entscheidungen zur Juniorprofessur und zu den Studiengebühren führte das jeweils zu einer Verneinung der Erfüllung der Anforderungen, die aus Art. 72 Abs. 2 GG resultieren.

⁶⁶ BVerfGE 106, 62 (144).

⁶⁷ BVerfG NJW 2004, 2803, (2805).

⁶⁸ BVerfG NJW 2004, 2803 (2812).

⁶⁹ BVerfGE 106, 62 (145, 149 f., 153, 161).

⁷⁰ UPR 2006, 245 (249).

Unabhängig davon liegt es schon in der Prägekraft eines im Grundgesetz benutzten Begriffes begründet, nicht ohne besondere Veranlassung von einem gespaltenen Begriffsverständnis auf Verfassungsebene einerseits, auf der Ebene des einfachen Gesetzes andererseits auszugehen. Wenn sich also nicht explizit normative Ergänzungen, Aufladungen, Hochzonungen im einfachen Gesetz finden, die dazu nötigen, über die Standards hinauszugehen, die das nunmehrige Begriffsverständnis der gleichwertigen Lebensverhältnisse prägen, ist auch bei der Interpretation des einfachen Gesetzes von dem bisher erzielten Befund auszugehen. Darauf wird später (unter 2.) zurückzukommen sein.

Konsequenzen aus der sog. Föderalismusreform

Die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern war von Anfang an ein möglicher Tagesordnungspunkt bei der Auseinandersetzung um eine Föderalismusreform. Insbesondere stand auf dem Prüfstand der Katalog der Art. 73 ff. GG, die Zuständigkeiten und Mitwirkungsrechte der Länder bei der Gesetzgebung des Bundes sowie die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern.

Mit dem Gesetz vom 28.8.2006⁷¹ ist ein langwieriger Diskussionsprozess zu Ende gegangen, der insbesondere Auswirkungen auf folgende Bestimmungen des Grundgesetzes hat:

- Art. 72 (Konkurrierende Gesetzgebung) – Änderungen
- Art. 73 (Gebiete der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes) – Änderungen
- Art. 74 (Gebiete der konkurrierenden Gesetzgebung) – Änderungen
- Art. 74a (Besoldung und Versorgung im öffentlichen Dienst) – aufgehoben
- Art. 75 (Rahmenvorschriften des Bundes) – aufgehoben
- Art. 91a (Gemeinschaftsaufgaben, Mitwirkung des Bundes, Kostenverteilung) – Änderungen
- Art. 91b (Gemeinschaftsaufgaben, Bildungsplanung und Förderung der Forschung) – Änderungen
- Art. 104a (Ausgabenverteilung – Finanzhilfe des Bundes) – Änderungen
- Art. 104b (Finanzhilfen) – neu eingefügt.

Besonders kontrovers war die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern wie das Zusammenwirken zwischen Bundestag und Bundesrat bei der Gesetzgebung.

Im hier behandelten Zusammenhang hat sich das Augenmerk in allererster Linie darauf zu richten, ob und gegebenenfalls inwiefern der Rechtsbegriff „gleichwertige Lebensverhältnisse“ unmittelbar durch die Verfassungsänderung tangiert worden ist. Darüber hinaus sind Verfassungsänderungen in den Blick zu nehmen, die unter Umständen mittelbar darauf ausstrahlen.

Die Änderung in Art. 72 Abs. 2 GG betrifft die Gegenstände, für die der Bund – unter den nachfolgend bezeichneten Voraussetzungen – das Gesetzgebungsrecht besitzt.

Nach der alten Fassung bezog es sich auf den Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung insgesamt („in diesem Bereich“). Eine Ausdehnung erfuhr es durch Art. 75 Abs. 1 GG, wenn dort dem Bund das Recht eingeräumt wurde, für im Einzelnen benannte Gegenstände Rahmenvorschriften für die Gesetzgebung der Länder zu erlassen.

⁷¹ BGBl. I S. 2034.

Demgegenüber sind nunmehr die – vergleichsweise weniger gewordenen – Gebiete, auf denen der Bund gesetzgeberisch tätig werden kann, enumerativ aufgeführt. Der (neue) Art. 72 Abs. 2 GG lautet:

„Auf den Gebieten des Artikels 74 Abs. 1 Nr. 4, 7, 11, 13, 15, 19a, 20, 22, 25 und 26 hat der Bund das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.“

Die einbezogenen Gebiete des Art. 74 Abs. 1 GG sind:

- 4. das Aufenthalts- und Niederlassungsrecht der Ausländer,
- 7. die öffentliche Fürsorge (ohne das Heimrecht),
- 11. das Recht der Wirtschaft (Bergbau, Industrie, Energiewirtschaft, Handwerk, Gewerbe, Handel, Bank- und Börsenwesen, privatrechtliches Versicherungswesen) ohne das Recht des Ladenschlusses, der Gaststätten, der Spielhallen, der Schaustellung von Personen, der Messen, der Ausstellungen und der Märkte,
- 13. die Regelung der Ausbildungsbeihilfen und die Förderung der wissenschaftlichen Forschung,
- 15. die Überführung von Grund und Boden, von Naturschätzen und Produktionsmitteln in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft,
- 19a. die wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser und die Regelung der Krankenhauspflegesätze,
- 20. das Recht der Lebensmittel einschließlich der ihrer Gewinnung dienenden Tiere, das Recht der Genussmittel, Bedarfsgegenstände und Futtermittel sowie den Schutz beim Verkehr mit land- und forstwirtschaftlichem Saat- und Pflanzgut, den Schutz der Pflanzen vor Krankheiten und Schädlingen sowie den Tierschutz,
- 22. den Straßenverkehr, das Kraftfahrwesen, den Bau und die Unterhaltung von Landstraßen für den Fernverkehr sowie die Erhebung und Verteilung von Gebühren oder Entgelten für die Benutzung von öffentlichen Straßen mit Fahrzeugen,
- 25. die Staatshaftung,
- 26. die medizinisch unterstützte Erzeugung menschlichen Lebens, die Untersuchungen und die künstliche Veränderung von Erbinformationen sowie Regelungen zur Transplantation von Organen, Geweben und Zellen.

Für diesen – und nur diesen (!) – im Einzelnen recht unübersichtlichen Katalog wird durch Art. 72 Abs. 2 GG eine zusätzliche Schranke errichtet, die dem Bund das gesetzgeberische Tätigwerden erschwert, hier müssen bestimmte Voraussetzungen erfüllt sein, die eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich machen, und zu diesen Voraussetzungen kann – als **eine** Alternative – die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse gehören. Für alle anderen Gebiete, die in Art. 74 Abs. 1 GG genannt sind – insgesamt 33 Ziffern -, bleibt es bei der Basisnorm des Art. 72 Abs. 1 GG. Danach haben – wie bisher – im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat.

Die Bedeutung von Art. 72 Abs. 2 GG – und damit auch die Bedeutung des (Verfassungs-) Rechtsbegriffs „gleichwertige Lebensverhältnisse“ – ist somit durch die Verfassungsänderung signifikant geschmälert. In einer ganzen Reihe von relevanten Bereichen des Art. 74 Abs. 1 GG – genannt seien nur die Förderung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung sowie die Sicherung der Ernährung (Nr. 17), der städtebauliche Grundstücksverkehr und das Bodenrecht (Nr. 18), die Abfallwirtschaft, die Luftreinhaltung und die Lärmbekämpfung (ohne Schutz vor verhaltensbezogenem Lärm) (Nr. 24), der Naturschutz und die Landschaftspflege (Nr. 29), die Bodenverteilung (Nr. 30), die Raumordnung

(Nr. 31), der Wasserhaushalt (Nr. 32) sowie die Hochschulzulassung und die Hochschulabschlüsse (Nr. 33) kann der Bund also ohne Weiteres von seiner Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch machen.

Das Zusammenspiel von Bund und Ländern bei der Gesetzgebung ist mit der jüngsten Verfassungsänderung um zwei Ergänzungen bereichert – und damit im gesetzgeberischen Alltag nicht einfacher – geworden:

Nachdem der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch gemacht hat, können die Länder gemäß Art. 72 Abs. 3 GG durch Gesetz hiervon abweichende Regelungen treffen, insbesondere über

- 2. den Naturschutz und die Landschaftspflege (ohne die allgemeinen Gesetzes des Naturschutzes, das Recht des Artenschutzes oder des Meeresnaturschutzes),
- 3. die Bodenverteilung,
- 4. die Raumordnung,
- 5. den Wasserhaushalt (ohne stoff- oder anlagenbezogene Regelungen),
- 6. die Hochschulzulassung und die Hochschulabschlüsse.

Damit kann ein gesetzgeberischer Wettlauf zwischen Bund und Ländern in Gang gesetzt werden, der sicherlich nicht zur Rechtsklarheit und schon gar nicht zur Rechtsvereinfachung beitragen wird. An wie auch immer geachtete qualitative Vorgaben ist der Mechanismus des Art. 72 Abs. 3 Satz 1 GG nicht geknüpft, insbesondere spielt die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse keine Rolle, so dass auf diese Ausprägung nicht weiter eingegangen werden muss.

Ein wenig anders sieht das bei dem neu eingefügten Art. 72 Abs. 4 GG aus: Danach kann durch Bundesgesetz bestimmt werden, dass eine bundesgesetzliche Regelung, für die eine Erforderlichkeit im Sinne des Abs. 2 nicht mehr besteht, durch Landesrecht ersetzt wird. Der Vorschrift soll dem Umstand Rechnung getragen werden, dass die materiellrechtlichen Voraussetzungen, die in Art. 72 Abs. 2 GG genannt sind, nicht in jedem Fall bestehen bleiben müssen. Dann soll der Bundesgesetzgeber bestimmen können, dass an die Stelle einer bundesgesetzlichen Regelung Landesrecht treten kann.

Eine unmittelbare praktische Bedeutung wird man der Bestimmung derzeit allerdings nicht bemessen können und müssen, da die Veränderungen, die ein bundesrechtliches Tätigwerden zur Folge haben, sich sicher nicht von einem Augenblick zum nächsten, sondern in einem längerem Prozess Geltung verschaffen.

In Art. 91a GG ist es bei dem Tatbestandsmerkmal „Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich“ als Bestandteil der Definition von Gemeinschaftsaufgaben geblieben.

Im Art. 91b Abs. 1 GG findet sich das neue Tatbestandsmerkmal „in Fällen überregionaler Bedeutung“. Im hier interessierenden Zusammenhang ergeben sich daraus keine neuen Erkenntnisse.

Die sog. Föderalismusreform hat bezogen mit Blick auf den (Verfassungs-) Rechtsbegriff „gleichwertige Lebensverhältnisse“ somit in quantitativer Hinsicht eine erhebliche Kappung der Gegenstände, für die er eine Rolle spielt, mit sich gebracht. Die von ihm ausgehende Sperrwirkung bei der Gesetzgebung des Bundes hat insoweit an Bedeutung verloren. In qualitativer Hinsicht, also mit Blick auf den Bedeutungsgehalt des Begriffs, sind demgegenüber Änderungen nicht eingetreten.

1.1.3 Folgerungen

Entgegen gelegentlich zu hörenden Einschätzungen hält sich die Steuerungswirkung, die von dem exklusiv in Art. 72 Abs. 2 GG verwendeten (Verfassung-) Rechtsbegriff „gleichwertige Rechtsverhältnisse“ ausgeht, sehr in Grenzen. Das beruht bereits darauf, dass er verfassungssystematisch im Gefüge des Staatsorganisationsrechts nicht mehr als eine – zusätzliche – Sperre ist, mit deren Hilfe dem Grundansatz des Art. 70 Abs. 1 GG Geltung verschafft werden soll, wonach grundsätzlich die Länder (und nicht der Bund) das Recht der Gesetzgebung haben sollen. Art. 72 Abs. 2 GG enthält keine Staatszielbestimmung, kein Grundrecht. Auch nach der jüngsten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sowie nach der Verfassungsänderung vom August 2006 besteht keine Veranlassung, von dieser Bewertung abzurücken.

Von Verfassungs wegen steht es den Ländern somit frei, den Rechtsbegriff „gleichwertige Lebensverhältnisse“ in vielfacher Weise zu verwenden und einzusetzen. So könnten sie etwa dem einzelnen Bürger einen Anspruch auf gleichwertige Lebensverhältnisse einräumen, das jeweilige Bundesland könnte sich dazu verpflichten, einheitliche, gleichwertige, verbesserte usw. Lebensverhältnisse zu schaffen, ohne dass damit eine Kollision zum Grundgesetz entstünde.

Allerdings ist bereits an dieser Stelle auf die Kollisionsnorm des Art. 31 GG hinzuweisen („Bundesrecht bricht Landesrecht“). Entsprechend der prinzipiellen Normhierarchie kommt sie auch im Verhältnis von sog. einfachem Bundesrecht zu Landesrecht jedweder Art – also auch Verfassungsrecht – zum Tragen. Darauf wird im weiteren Verlauf noch einzugehen sein.

Zunächst ist aber zu prüfen, inwieweit sich in der Verfassung für Brandenburg Aussagen finden, die das hier behandelte Themenfeld berühren.

1.2 In der Verfassung für Brandenburg

1.2.1 Überblick über den Normenbestand

Die Verfassung des Landes Brandenburg⁷² enthält im 9. Abschnitt Aussagen zum Eigentum, zur Wirtschaft, zur Arbeit und zur sozialen Sicherung. Dazu zählt eine Reihe von Normierungen, in denen bestimmte Ziele mit einem Förderungsauftrag versehen bzw. Gewährleistungen ausgesprochen werden.

In Art. 42 Abs. 1 S. 1 LV werden Eigentum und Erbrecht gewährleistet. Und Art. 44 LV, mit „Strukturförderung“ überschrieben, lautet:

„Das Land gewährleistet eine Strukturförderung der Regionen mit dem Ziel, in allen Landesteilen gleichwertige Lebens- und Arbeitsbedingungen zu schaffen und zu erhalten.“

Diese Bestimmung und ihr Verhältnis zu Art. 72 Abs. 2 GG bedürfen einer näheren Betrachtung.

⁷² Vom 20.8.1992 (GVBl. I 298), zuletzt geändert durch Gesetz vom 7.4.1999 (GVBl. I 98).

1.2.2 Speziell: Art. 44 LV

Bedeutungsgehalt

In den Verfassungen der übrigen Bundesländer gibt es keine vergleichbare Vorschrift; es ist eine vom Gegenstand und von der Struktur her einzigartige Bestimmung im deutschen Verfassungsrecht.⁷³

Von der Normstruktur her handelt es sich um eine der zahlreichen objektivrechtlichen Förderungsaufträge. Verlangt wird vom Land, sich in einer bestimmten Weise zu betätigen. Damit korrespondiert aber nicht die Begründung einer Rechtsposition für Individuen; insbesondere ist die Vorschrift kein Grundrecht.⁷⁴

Der Normbefehl richtet sich an das Land insgesamt, also an alle Organe, die durch ihr Handeln die Entwicklung von Brandenburg prägen. In erster Linie dürften die Landesregierung – und dort wiederum der Ministerpräsident und die von ihrer Zuständigkeit her primär einschlägigen Ministerien – und das Parlament angesprochen sein.

Das schließt selbstverständlich ein Tätigwerden anderer staatlicher Einrichtungen nicht aus, etwa von Gemeinden und Gemeindeverbänden, die im Übrigen in Art. 1 Abs. 2 LV an prominenter Stelle erwähnt werden.

Um Gleichwertigkeit ermitteln zu können, müssen zunächst jene Werte benannt werden, an denen sich die Vergleichsobjekte messen sollen, und man muss sich darüber einig sein, welche Bedeutung diese Werte in ihrem Verhältnis zueinander haben. Art. 44 LV enthält keine Vorgabe, nach welchen Kriterien das geschehen soll, er nennt die „Lebens- und Arbeitsbedingungen“ als Objekt der wertenden Betrachtung, vermeidet aber eine Aussage darüber, nach welchem Maß die Beurteilung zu erfolgen hat.

Die nötigen Werturteile trifft damit der Gesetzgeber selbst. Dennoch ist das Merkmal „gleichwertig“ nicht inhaltslos. Es bedeutet vor allem mehr als nur „gleichwertige Chancen“. Die Gleichwertigkeit muss sich an konkreten Ergebnissen messen lassen können, bloße Möglichkeiten reichen nicht. Es genügt somit nicht, eine Region sich selbst zu überlassen und darauf zu setzen, dass sie allein durch eine Konkurrenzsituation erblühen wird.

Art. 44 LV billigt dem Landesgesetzgeber einen weiten Gestaltungs- und Entscheidungsspielraum zu. Naturgemäß wären aber Maßnahmen unzulässig, die gegen höherrangiges Verfassungsrecht verstoßen, insbesondere gegen die Grundrechte. Im Übrigen bleibt die Feststellung, ob eine Strukturfördermaßnahme tauglich ist, dem Gesetzgeber überlassen. Sie kann verfassungsrechtlich nur daraufhin überprüft werden, ob sie „offensichtlich fehlerhaft, lückenhaft oder eindeutig widerlegbar“ ist oder der „verfassungsmäßigen Wertordnung“ widerspricht. Dies wäre etwa der Fall bei Maßnahmen, die sich bereits als ungeeignet herausgestellt, nicht aber bei Maßnahmen, die ihre Praxistauglichkeit noch nicht bewiesen haben, solange der Gesetzgeber hinsichtlich ihrer Wirksamkeit eine nachvollziehbare und vertretbare Prognose anstellt. Unzulässig wären dabei auch solche Maßnahmen, die dauerhaft eine größere Ungleichheit der Lebens- und Arbeitsbedingungen herbeiführen oder eine bestehende Ungleichwertigkeit der Gebiete auf Dauer zementieren, die also, in Verkehrung des ver-

⁷³ Im Raumordnungsrecht gibt es demgegenüber stark ausgeprägte Berührungspunkte. Siehe dazu unter 2.1 und 2.2.

⁷⁴ Zur Einbettung und zu möglichen Motiven des Verfassungsgesetzgebers siehe LIEBER/IWERS/ERNST, Verfassung des Landes Brandenburg. Kommentar, Art. 44, Erläuterungen, 192 f.

fassungsrechtlichen Gebotes, nicht Gleichwertigkeit, sondern Ungleichwertigkeit schaffen und (dauerhaft) erhalten.

Besonders förderungswürdige Gebiete dürfen also stärker begünstigt werden als andere. Demzufolge ist es verfassungsrechtlich unbedenklich, durch die Konzentration auf Schwerpunkorte mit geeigneten Funktions- und Leistungsmerkmalen, die Sicherung der Tragfähigkeit durch die Anpassung der Einzugsbereiche zentraler Orte und die Straffung der Zentrenhierarchie die Daseinsvorsorge für die Bevölkerung und der veränderten demografischen und finanziellen Rahmenbedingungen zu sichern.⁷⁵

Diskussion der aktuellen Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts

Rechtsprechung zu Art. 44 LV gibt es bislang kaum. Insbesondere war die Verfassungsvorschrift noch kein tragendes Argument zur Begründung einer gerichtlichen Entscheidung. Auch in der „Horn“-Entscheidung bildete die Vorschrift lediglich eine Stütze der Auslegung, aber kein tragendes Element.⁷⁶

Insoweit besteht keine Veranlassung, die soeben⁷⁷ gewonnenen Ergebnisse einer zusätzlichen Überprüfung zu unterziehen.

Verfassungssystematische Einordnung der Bestimmung

Als Staatszielbestimmung ist Art. 44 LV per se zwar nicht in der Lage, einklagbare Rechte für den einzelnen Bürger zu begründen. Im staatlichen Innenbereich und als Grundlage für staatliches Handeln könnte die Vorschrift allerdings prinzipiell eine nicht unbeträchtliche Steuerungswirkung entfalten. Dass sie dies nicht tut, es sich um ein eher „mageres“ Staatsziel handelt, dessen Bedeutung in der Praxis gering zu sein scheint,⁷⁸ hängt ganz wesentlich mit der verhältnismäßig geringen normativen Steuerungswirkung zusammen, die der Vorschrift inne wohnt.⁷⁹ Extreme Pendelausschläge bei der Strukturförderung sind Brandenburg damit verwehrt; die Akzentuierung der Strukturförderung gibt Art. 44 LV aber nicht vor, wenn – wie dargelegt – verfassungsrechtliche Anforderungen, wie sie etwa aus dem Gleichheitssatz oder aus der Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden folgen, beachtet werden.

1.2.3 Folgerungen

Der Kontext, in dem von gleichwertigen Lebensverhältnissen in Art. 72 Abs. 2 GG einerseits, in Art. 44 LV andererseits die Rede ist, unterscheidet sich vollständig voneinander:

⁷⁵ So sieht es bereits der zweite Bericht der Landesregierung zum demografischen Wandel, Demografischer Wandel in Brandenburg – Erneuerung aus eigener Kraft, 2005, vor. Zusammenfassend dazu auch APPEL, LKV 2005, 377 ff..

⁷⁶ Ebenso KNOPP, Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen für die Änderung der Raumordnungs- und Förderpolitik in Brandenburg, 2005, These 1.

⁷⁷ Unter 1.2.2 – Bedeutungsgehalt.

⁷⁸ So dezidiert KNOPP, Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen für die Änderung der Raumordnungs- und Förderpolitik in Brandenburg, 2005, These 7.

⁷⁹ Siehe dazu die Erläuterungen oben unter 1.2.2 – Bedeutungsgehalt.

Geht es im Grundgesetz um eine staatsorganisationsrechtliche Feinjustierung im Zusammenhang mit der Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern in Form einer Kompetenzschränke, normiert die Landesverfassung demgegenüber einen objektiv-rechtlichen Förderungsauftrag zur Strukturförderung. Das Land wird durch Art. 44 LV verpflichtet, ein bestimmtes Ziel anzusteuern, das der Sache nach in der Schaffung und der Erhaltung gleichwertiger Lebens- und Arbeitsverhältnisse besteht. Durch Art. 72 Abs. 2 GG wird für den Bundesgesetzgeber ein Nadelöhr geschaffen, durch das er hindurchkommen muss, um ausnahmsweise gesetzgeberisch tätig werden zu dürfen.

Eine wie auch immer geartete Konkurrenzbeziehung zwischen den beiden Verfassungsbestimmungen etwa mit der Konsequenz, dass die schon erwähnte Kollisionsnorm des Art. 31 GG („Bundesrecht bricht Landesrecht.“) zur Anwendung kommen könnte, ist daher nicht zu erkennen. Anders formuliert: Mit Blick auf Art. 72 Abs. 2 GG war und ist der brandenburgische Verfassungsgesetzgeber nicht daran gehindert, ein aktives Tun vom Land – den brandenburgischen Staatsorganen – mit dem Ziel zu verlangen, auf eine Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse hinzuwirken. Im Art. 44 LV hat er das allerdings in einer so abgeschwächten Form getan, dass der Gestaltungsspielraum für die staatlichen Instanzen – insbesondere für den Gesetzgeber – nicht nennenswert beeinträchtigt und auch nicht beeinflusst wird.

Die bisher gewonnenen Befunde haben allerdings nicht zwingend zur Konsequenz, dass es überhaupt kein Spannungsfeld zwischen Bundes- und Landesrecht geben kann, vom dem dann auch Art. 44 LV berührt sein könnte.

Die Hierarchie der Rechtsordnung im föderalen Staatsaufbau beschränkt sich nämlich nicht auf das Verhältnis von Verfassungsnorm zu Verfassungsnorm, sondern schließt – wie dargelegt – auf der Ebene des Bundes alle Vorschriften – auch solche des einfachen Rechts – ein, eben das gesamte Bundesrecht. Ob sich Auswirkungen auf Art. 44 LV ergeben, lässt sich deshalb endgültig erst nach einer Auswertung des entsprechenden bundesrechtlichen Normenbestandes sagen (dazu im Einzelnen unter 2.1). Dann wird noch einmal auf die Frage einer möglichen Kollision und den sich daraus ergebenden Konsequenzen zurückzukommen sein (unter 2.3).

1.3 Konsequenzen für das weitere Vorgehen

Zur Abrundung der bislang gewonnenen Ergebnisse und entsprechend der in der Einleitung entwickelten Annahme, dass das Raumordnungsrecht für die hier aufgeworfene Fragestellungen am ehesten Befunde liefern könnte, sind die entsprechenden rechtlichen Ausprägungen auf Bundes- wie auf Landesebene nunmehr einer näheren Überprüfung zu unterziehen.

2 Der Rechtsbegriff „gleichwertige Lebensverhältnisse“ im Raumordnungsrecht

2.1 Auf Bundesebene

Es ist die Aufgabe der Raumordnung, den Gesamtraum sowie die Teilräume der Bundesrepublik Deutschland zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern (§ 1 Abs 1 ROG). Leitvorstellung für die Erfüllung dieser Aufgabe ist eine nachhaltige Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften und ausgewogenen Ordnung führen soll (§ 1 Abs. 2 Satz 1 ROG).

2.1.1 Überblick über den Normenbestand

Vorrangig finden sich relevante Vorschriften in dem schon erwähnten Raumordnungsgesetz (ROG)⁸⁰, im Baugesetzbuch (BauGB)⁸¹ und in der Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke (Baunutzungsverordnung – BauNVO)⁸². Insbesondere auf einige Bestimmungen des Raumordnungsgesetzes ist nunmehr etwas näher einzugehen.

2.1.2 Speziell: §§ 1 ff ROG

Soeben wurde bereits ausgeführt, dass nach § 1 Abs. 2 Satz 1 ROG die Leitvorstellung bei der Aufgabe der Raumordnung eine nachhaltige Raumentwicklung ist.

Diese allgemeine Leitvorstellung wird in § 1 Abs. 1 Satz 2 ROG in acht Punkten konkretisiert. Es sind

- die freie Entfaltung der Persönlichkeit in der Gemeinschaft und in der Verantwortung gegenüber künftigen Generationen zu gewährleisten (Nr. 1),
- die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln (Nr. 2),
- die Standortvoraussetzungen für wirtschaftliche Entwicklungen zu schaffen (Nr. 3),
- Gestaltungsmöglichkeiten der Raumnutzung langfristig offen zu halten (Nr. 4),
- die prägende Vielfalt der Teilräume zu stärken (Nr. 5),
- gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Teilräumen herzustellen (Nr. 6),
- die räumlichen und strukturellen Ungleichgewichte zwischen den bis zur Herstellung der Einheit Deutschlands getrennten Gebiete auszugleichen (Nr. 7),
- die räumlichen Voraussetzungen für den Zusammenhalt in der Europäischen Gemeinschaft und im größeren europäischen Raum zu schaffen (Nr. 8).

⁸⁰ Vom 18.8.1997 (BGBl I 2081, 2102), zuletzt geändert durch Gesetz zur Einführung einer Strategischen Umweltprüfung und zur Umsetzung der Richtlinie 2001/42 EG (SUPG) vom 25.5.2005 (BGBl I 1746, 1756).

⁸¹ I.d.Fassung der Bekanntmachung vom 23.9.2004 (BGBl I, 2414), zuletzt geändert durch Gesetz zur Umbenennung des Bundesgrenzschutzes in Bundespolizei vom 21.6.2005 (BGBl I, 1818, 1824).

⁸² I.d.Fassung der Bekanntmachung vom 23.1.1990 (BGBl I, 132), zuletzt geändert durch Investitions- und Wohnbaulandgesetz vom 22.4.1993 (BGBl I, 446, 479).

Die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse (Nr. 6) steht rechtssystematisch damit auf einer Stufe mit sieben anderen Leitvorstellungen, die in der Summe die nachhaltige Ordnung, Sicherung und Entwicklung des Gesamttraums wie auch der Teilräume der Bundesrepublik Deutschland prägen sollen. Bereits eine Wortsinninterpretation ergibt, dass das Raumordnungsgesetz zwischen Raumentwicklung und Nachhaltigkeit keinen Gegensatz sieht, sondern eine sinnvolle Ergänzung. Es geht um eine Raumentwicklung, sie ist aber in eine bestimmte, mit Nachhaltigkeit umschriebene Richtung zu lenken.⁸³

In der Leitvorstellung des § 1 Abs. 1 Nr. 4 ROG (alt) wurde es als Aufgabe der Raumordnung angesehen, eine räumliche Struktur so zu entwickeln, dass sie gleichwertige Lebensbedingungen der Menschen in allen Teilräumen bietet oder dazu führt. Die Begründung zum Gesetzentwurf, der 1998 eine Rechtsänderung bewirkte, nannte als Grund für den Begriffswechsel von „Lebensbedingungen“ zu „Lebensverhältnissen“ die Anpassung an den Sprachgebrauch des Artikels 72 Abs. 2 GG. Eine inhaltliche Änderung sollte damit nicht verbunden sein.

Das Gesetz kombiniert die Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung nicht unmittelbar mit der raumplanerischen Abwägung nach § 7 Abs. 7 ROG. Es enthält insoweit keinen Vorrang und keine Gewichtungsvorgabe zu Gunsten einer nachhaltigen Raumentwicklung, sondern überlässt es bei den allgemeinen Regeln der Abwägung, wie sie insbesondere von der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts herausgearbeitet worden sind. Die raumordnerische Abwägung ist danach grundsätzlich ergebnisoffen. Gewichts- und Vorrangentscheidungen zu Gunsten bestimmter Raumanprüche oder Raumfunktionen sind der konkreten Festlegung von Zielen der Raumordnung und von Grundsätzen der Raumordnung mit räumlich und sachlich konkreten Aussagen und im Rahmen von deren Bindungswirkungen vorbehalten.⁸⁴

Die Interpretation von § 1 Abs. 1 Ziff. 6 ROG („... dabei sind ... 6. gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Teilräumen herzustellen“) hat bei der räumlichen Bezugsgröße anzusetzen.⁸⁵ Teilräume sind danach zunächst die Länder und in den Flächenländern außerdem die Verflechtungsbereiche von Zentralen Orten oberster Stufe gemäß § 9 Abs. 1 Satz 1 ROG, also diejenigen Teilräume, für die Regionalpläne aufzustellen sind. Hervorzuheben ist, dass in diesen Teilräumen gleichwertige Lebensverhältnisse herzustellen sind, d. h. gerade nicht an jeder Stelle oder in jedem Bereich des Teilraumes, sondern bezogen auf den Teilraum insgesamt.

Wiederum bereits aus der Wortsinninterpretation⁸⁶ folgt, dass der Begriff der Lebensverhältnisse umfassend zu verstehen ist. RUNKEL⁸⁷ nennt beispielhaft das Wohnen, Arbeiten, Bildung, Freizeit, Einkaufen, Erholung und soziale Leistungen.

Nicht anders, als bereits bei der Interpretation des Verfassungsbegriffs „gleichwertige Lebensverhältnisse“ herausgearbeitet wurde,⁸⁸ fordert der Teilaspekt keine gleichartigen Lebensverhältnisse, sondern geht von deren Verschiedenheit aus.⁸⁹ Allerdings bedeutet Gleichwertigkeit auch keine Beliebigkeit der Lebensverhältnisse, der es an jeden Wertmaßstäben fehlt.⁹⁰ Maßgeblich sind keine indi-

⁸³ RUNKEL, In Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Band 2, K § 1 Rn. 61.

⁸⁴ RUNKEL, aaO., Rn. 92 f.

⁸⁵ Dazu und zum Folgenden siehe RUNKEL, aaO., Rn. 84 ff..

⁸⁶ Dazu oben grundlegend unter 0.3.1.

⁸⁷ AaO., Rn. 85.

⁸⁸ Siehe oben unter 1.1.2.1 sowie unter 1.2.2.1.

⁸⁹ So explizit RUNKEL, aaO., Rn. 86.

⁹⁰ RUNKEL, ebenda.

viduellen Wertvorstellungen des Einzelnen, sondern gesellschaftliche Standards, die allgemein akzeptiert werden und zumeist einen Kompromiss zwischen den Bedürfnissen der Menschen und den finanziellen Möglichkeiten des Staates darstellen. Daraus ergeben sich zum Beispiel Standard- und Mindestwerte für die Versorgung der Bevölkerung mit sozialer Infrastruktur. Werden diese Mindestwerte eingehalten, dann kann noch von gleichwertigen Lebensverhältnissen gesprochen werden. Werden sie in mehreren Indikatorenbereichen unterschritten, dann können gleichwertige Lebensverhältnisse in Frage gestellt sein.⁹¹

Dieser Sichtweise ist zu folgen – ebenso der Einschätzung, dass die Operationalisierung gleichwertiger Lebensverhältnisse insbesondere in extrem dünn besiedelten ländlichen Regionen Probleme bereiten kann.⁹² Wird daraus die – zutreffende – Folgerung abgeleitet, dass es zulässig sein kann, andere Formen der Daseinsvorsorge anzubieten als in dichter besiedelten Regionen,⁹³ dann erweist sich, dass die rechtliche Prägekraft des Begriffs – gegebenenfalls mit der Konsequenz der Rechtswidrigkeit einer raumordnerischen Maßnahme – eher gering ist.

Hinzu kommt, dass in der Abwägung mit den übrigen sieben Leitvorstellungen die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse nicht nur einschränkbar, sondern grundsätzlich auch wägbare ist.

In der politischen Bewertung fällt der Befund möglicherweise etwas anders aus: Dabei wird die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse gelegentlich als der unitarische Kern des Selbstverständnisses der Bundesrepublik als Wohlfahrtsstaat gesehen. Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse sei gleichsam die räumliche Variante des sozialstaatlichen Versprechens, jedermann am gesellschaftlichen Wohlstand teilhaben zu lassen, der sich seit 1949 in der Bundesrepublik entwickelt hat.⁹⁴ „Die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse ist unter den acht Leitvorstellungen des § 1 Abs. 2 Satz 2 ROG der *princeps inter pares*.“⁹⁵

Ändern sich jedoch die politischen Rahmenbedingungen und kommt es insbesondere zu veränderten politischen Zielsetzungen, bleibt das selbstverständlich nicht ohne Auswirkungen auf den Stellenwert der Leitvorstellung. Sie kann dann sehr wohl an Bedeutung verlieren, andere Leitvorstellungen können adäquater das aktuelle Selbstverständnis widerspiegeln. Es deutet alles darauf hin, dass dieser Prozess längst im Gange ist.⁹⁶

2.1.3 Rechtssystematische Einordnung der Bestimmung

§ 1 ROG gehört zu den Vorschriften des Abschnitts 1, der die §§ 1 bis 5 umfasst. Dieser Abschnitt gilt unmittelbar, bedarf also nicht der Umsetzung durch die Länder und ist durch die Länder auch nicht abdingbar und nur soweit ergänzbar, als einzelne Vorschriften dies ausdrücklich zulassen. Das ist für § 1 Abs. 2 ROG nicht der Fall. Die Bestimmung gilt damit unmittelbar auch für die Raumordnung in den Ländern. In der Konsequenz bedeutet das, dass bei der Erörterung der landesrechtlichen

⁹¹ RUNKEL, ebenda.

⁹² RUNKEL, ebenda.

⁹³ Der Autor nennt beispielsweise das Kindergarten- und Grundschulangebot sowie die Bedienung der Fläche mit ÖPNV oder die Anbieter sozialer Leistungen in mobiler Form. Ebenda.

⁹⁴ So besonders prononciert KERSTEN, UPR 2006, 245.

⁹⁵ Kersten aaO., 246.

⁹⁶ Bezeichnender Weise plädiert auch KERSTEN, aaO., für ein völlig neues Leitbild, das seinen Bezug nicht mehr in den gleichwertigen Lebensverhältnissen hat. Siehe aaO., 249 ff..

Bestimmungen⁹⁷ die Kompatibilität mit den Anforderungen von § 1 Abs. 2 Ziff. 6 ROG sicherzustellen ist.

2.1.4 Folgerungen

Im einfachen Bundesrecht, nämlich in § 1 Abs. 2 ROG, kommt der Rechtsbegriff „gleichwertige Lebensverhältnisse“ vor. Sollte es zu einer Divergenz zwischen Bundes- und Landesrecht kommen, würde gemäß § 31 GG das Bundesrecht vorgehen. Theoretisch könnte ein solches Vorrangverhältnis bezogen auf die bisher erörterten Rechtsmaterien im Verhältnis von § 1 Abs. 2 Ziff. 6 ROG und § 44 LV bestehen. Tatsächlich ist das nicht der Fall: Die normative Steuerungswirkung geht bei beiden Vorschriften in die gleiche Richtung, die rechtliche Prägestärke ist in beiden Fällen gering. Sieht man von der jeweils zu gewährleistenden Sicherung von Mindeststandards sowie den ohnehin immer zu beachtenden Gewährleistungen wie dem Schutz der kommunalen Selbstverwaltung ab, besteht hinsichtlich der möglichen instrumentellen Ausformungen ein erheblicher Spielraum. Insoweit wird man hier eher von einer normativen Kongruenz als einer Konkurrenz – geschweige denn Kollision – sprechen können.

2.2 Auf Landesebene

2.2.1 Überblick über den Normenbestand

Hier sind insbesondere das Landesplanungsgesetz und Vorschaltgesetz zum Landesentwicklungsprogramm für das Land Brandenburg (Brandenburgisches Landesplanungsgesetz – BbgLPIG)⁹⁸ sowie das gemeinsame Landesentwicklungsprogramm der Länder Berlin und Brandenburg (Landesentwicklungsprogramm – LEPro)⁹⁹ einer etwas näheren Betrachtung zu unterziehen.

Mehr verwaltungstechnisch ausgerichtete Normenwerke wie das Gesetz über die Organisation der Landesverwaltung (Landesorganisationsgesetz – LOG), das Gesetz zu den Grundsätzen der Funktionalreform im Land Brandenburg (Funktionalreformgrundsatzgesetz – FRGGBbg), das Gesetz über Ziele und Vorgaben zur Modernisierung der Landesverwaltung (VerwModG), das Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Brandenburg (VwVfGBbg) sowie das Gesetz zur Regionalplanung bleiben unberücksichtigt.¹⁰⁰

2.2.2 Speziell: §§ 3 Abs. 1 Ziff. 2 Brandenburgisches Landesplanungsgesetz sowie § 1 Abs. 1 Landesentwicklungsprogramm

§ 3 Abs. 1 BbgLPIG nennt die für die Landesplanung geltenden Ziele. Danach ist die Siedlungsstruktur nach den Prinzipien der zentralörtlichen Gliederung zu entwickeln (Ziff. 1 Satz 1). Dabei ist von einer Stufung in Oberzentren, Mittelzentren und Grundzentren auszugehen (Ziff. 1 Satz 2).

Um die Voraussetzungen für gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Teilen des Landes zu schaffen, eine ausgewogene Siedlungsstruktur im Land Brandenburg sicher zu stellen und um eine einsei-

⁹⁷ Unter 2.2.

⁹⁸ I. d. Fassung der Bekanntmachung vom 12.12.2002 (GVBl 2003, 2,9).

⁹⁹ I. d. Fassung vom 1.11.2003 (Gesetz Berlin vom 3.7.2003 – GVBl 250).

¹⁰⁰ Siehe dazu u. a. KÖNIG, LKV 2005, 190 ff., oder SCHUMACHER, LKV 2003, 537 ff., m.w.N..

tige Entwicklung des Raumes um Berlin zu verhindern, sind die Oberzentren und die Mittelzentren in ihrer Eigenständigkeit zu fördern (Ziff. 2 Satz 1).

Weiterhin sieht Ziff. 2 vor, dass in den ländlichen, dünn besiedelten Gebieten die Rahmenbedingungen für eine sozial und ökologisch verträgliche Lebensweise zu verbessern sind. Hierzu sind Entwicklungsmodelle einer regenerativen Ver- und Entsorgung sowie eine ökologische Wirtschaftsweise zu fördern (Satz 3). Grundsätzlich soll die Versorgung der Bevölkerung im ländlichen Raum durch ortsfeste Infrastruktureinrichtungen sichergestellt werden (Satz 4). Bei sehr geringer Tragfähigkeit ist ein ausreichendes Angebot mit privaten und öffentlichen Dienstleistungen durch Verknüpfung verschiedener Einrichtungen zu schaffen (Satz 5). Darüber hinaus soll ein vielfältiges Angebot durch ein Netz mobiler Versorgungssysteme gewährleistet werden (Satz 6).

Gleichwertige Lebensverhältnisse dienen hier als Basisgröße, um eine Reihe von Zielen für die Landesplanung zu formulieren. Der Begriff selbst wird nicht näher erläutert. Sowohl aus Gründen der Normhierarchie als auch wegen der rechtssystematischen Einbettung ist davon auszugehen, dass kein abweichendes Begriffsverständnis vorliegt gegenüber dem, wie es oben auf der Verfassungsebene bzw. auf der Ebene des einfachen Bundesgesetzes entwickelt worden ist. Dafür spricht auch, dass die einzelnen instrumentellen Ausformungen – insbesondere was die Aussagen zur Versorgung der Bevölkerung anbelangt – sich exakt in dem Spektrum bewegen, wie es ebenfalls weiter oben als (noch) kompatibel mit den Anforderungen an gleichwertigen Lebensverhältnissen formuliert worden war. Das betrifft etwa die Verknüpfung verschiedener Einrichtungen, um ein ausreichendes Angebot mit Dienstleistungen zu schaffen, aber auch die Abrundung und die Ergänzung durch ein Netz mobiler Versorgungssysteme.

Anzumerken ist noch, dass die Schaffung von Voraussetzungen für gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Teilen des Landes zwar an erster Stelle genannt wird, von der Satzstruktur her aber die beiden weiteren Ziele, also die Sicherstellung einer ausgewogenen Siedlungsstruktur und die Verhinderung einer einseitigen Entwicklung des Raumes um Berlin ebenfalls als – zudem gleichrangige – Basisgröße dienen. Einer Zuordnung der Einzelinstrumente zu diesen Basisgrößen bedarf es jedoch nicht, weil es sich ersichtlich um sich überschneidende Kreise handelt, die zudem wechselseitig aufeinander bezogen sind.

§ 1 Abs. 1 LEPro sieht vor, dass die Länder Berlin und Brandenburg eine auf Dauer angelegte gemeinsame Raumordnung und Landesplanung für das Hoheitsgebiet beider Länder betreiben (gemeinsamer Planungsraum) mit dem Ziel, Voraussetzungen für eine ausgewogene Verteilung der Entwicklungschancen und -potenziale zwischen dem Verdichtungsraum Berlin und den überwiegend ländlich geprägten Räumen Brandenburgs zu schaffen und um dadurch die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilräumen des gemeinsamen Planungsraumes zu ermöglichen. Mit Hilfe der gemeinsamen Raumordnung und Landesplanung sollen nach Satz 2 zugleich Umweltziele verfolgt werden.

In den §§ 6 und 7 LEPro wird zwischen dem engeren Verflechtungsraum und dem äußeren Entwicklungsraum unterschieden. Ausdrücklich heißt es in § 7 Abs. 1 LEPro, der äußere Entwicklungsraum des Landes sei so zu entwickeln, dass sowohl seine Entwicklungspotenziale und seine Siedlungsstruktur als auch seine naturräumlichen Potenziale erhalten und verbessert werden.

Wiederum wird in § 1 Abs. 1 Satz 1 LEPro der Begriff der gleichwertigen Lebensverhältnisse vorausgesetzt und als Basisgröße verwendet, auf die bezogen die gemeinsame Raumordnung und Landesplanung erfolgen soll.

Mangels entgegenstehender Hinweise ist auch hier von einem Begriffsverständnis auszugehen, wie es weiter oben mehrfach herausgearbeitet wurde.

2.2.3 Rechtssystematische Einordnung der Bestimmungen

Die genannten Bestimmungen fügen sich in das Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder ohne weiteres ein. Besonderheiten gibt es nur insoweit, als die Bundesländer Berlin und Brandenburg als Bestandteil des Landesplanungsvertrages ein gemeinsames Landesentwicklungsprogramm beschlossen haben.¹⁰¹ Der Rechtsbegriff „gleichwertige Lebensverhältnisse“ ist dabei ein integraler Bestandteil als Zielgröße bzw. Ausgangspunkt für instrumentelle Ausformungen.

2.2.4 Konsequenzen aus der aktuellen (rechts-)politischen Diskussion

Mit den „Festlegungen zur „Überarbeitung der gemeinsamen Landesplanung“¹⁰² sind auf der Basis von Perspektiven für eine gemeinsame Entwicklung im Gesamttraum Berlin-Brandenburg von der Senatorin für Stadtentwicklung bzw. dem Minister für Infrastruktur und Raumordnung Festlegungen getroffen worden.

Gleich in der ersten Festlegung sehen sich beide Länder darin einig, die gemeinsame Landesplanung vom „Interessenausgleichsinstrument“ zu einer Grundlage für die Wachstumsförderung und Infrastrukturentwicklung für den gemeinsamen Raum umzugestalten. „Dazu wird das Leitbild der Dezentralen Konzentration abgelöst.“¹⁰³

Zur Konkretisierung des Leitbildes in der gemeinsamen Landesplanung soll ein neues Landesentwicklungsprogramm parallel zur Leitbildentwicklung erarbeitet und von den Regierungen und Parlamenten bis Ende 2007 beschlossen werden (3. Festlegung).

Als Konsequenz soll eine Neuausrichtung der Wirtschaftsförderpolitik im Land Brandenburg erfolgen mit einer Entwicklung von Branchenstrategien für bestimmte Kompetenzfelder, der Förderung von regionalen Wachstumskernen und damit verbunden einer langfristigen Ausrichtung der öffentlichen Verwaltung.¹⁰⁴ Die damit intendierten (rechts-)politischen Veränderungen gehen nach heutiger Einschätzung nicht so weit, dass den rechtlichen Anforderungen, die aus dem Rechtsbegriff der gleichwertigen Lebensverhältnisse resultieren, nicht entsprochen werden könnte. Das wäre nur dann der Fall, wenn Maßnahmen zum Zuge kommen sollten, die sich bereits als ungeeignet herausgestellt haben. Darum handelt es sich jedoch nicht; vielmehr sollen Instrumente verwendet werden, bei denen der Gesetzgeber hinsichtlich ihrer Wirksamkeit eine nachvollziehbare und vertretbare Prognose anstellt bzw. noch anstellen wird. Rechtlich bedenklich wären erst solche Maßnahmen, „die dauerhaft eine größere Ungleichheit der Lebens- und Arbeitsbedingungen herbeiführen oder eine bestehende Ungleichwertigkeit der Gebiete auf Dauer zementieren, die also, in Verkehrung des verfassungsrechtlichen Gebotes, nicht Gleichwertigkeit sondern Ungleichwertigkeit schaffen und (dauerhaft) zu erhal-

¹⁰¹ Seine Gültigkeit wurde durch das Urteil des OVG Frankfurt (Oder) vom 27.8.2003 bestätigt (LKV 2004, 319 ff.).

¹⁰² Potsdam/Berlin vom 27.6.2005.

¹⁰³ Festlegungen, S. 2.

¹⁰⁴ Siehe dazu KRÜGER, Die Neuausrichtung der Wirtschaftsförderpolitik im Land Brandenburg, 20.10.2005.

ten.“¹⁰⁵ Rechtspolitische Maßnahmen, die zur stärkeren Begünstigung von Förderungsgebieten führen, und die Prognose, dass besonders geförderte Orte auf das Umland ausstrahlen und damit allen Landesteilen zu erhöhtem Wohlstand zu verhelfen vermögen, stellen eine denkbare und rechtlich zulässige Möglichkeit dar, gleichwertige Lebensverhältnisse herzustellen.

Als Klarstellung wünschenswert wäre sicherlich im Zusammenhang mit der Überarbeitung der gemeinsamen Landesplanung bis 2007, wenn die angedachten neuen Instrumente – Leitbild, Landesentwicklungsprogramm, Regionalplanung – in ihrem Verhältnis zum (Verfassungs-) Rechtsbegriff der gleichwertigen Lebensverhältnisse erläutert würden. Rechtlich zwingend geboten ist das jedoch nicht.

2.2.5 Folgerungen

Im Planungsrecht hat sich eine weitgehende Übereinstimmung im Hinblick darauf, was „gleichwertige Lebensverhältnisse“ zu bedeuten haben, ergeben. Eine Konturenschärfung konnte insbesondere durch die Abgrenzung von gleichwertig und gleich erzielt werden.

Die rechtliche Funktionalität divergiert demgegenüber beträchtlich, wenn gleichwertige Lebensverhältnisse in der Raumordnung und Landesplanung von Brandenburg eine maßgebliche Basisgröße darstellen, an der sich instrumentelle Ausformungen zu orientieren haben. Gerade mit Blick auf solche Ausformungen zeichnen sich zudem Konkretisierungen ab – namentlich mit Blick auf Art und Beschaffenheit von Infrastruktureinrichtungen -, die bei der Verwendung im Grundgesetz und auch in der Landesverfassung so noch nicht erkennbar sind. Diese Konkretisierungen und Veranschaulichungen führen jedoch nicht dazu, zu einer Verengung des Begriffsverständnisses zu gelangen.

¹⁰⁵ KNOPP, Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen für die Änderung der Raumordnungs- und Förderpolitik in Brandenburg. Thesenpapier. Tagung: „Rechtliche Konsequenzen des demografischen Wandels im Land Brandenburg“, Cottbus 20.10.2005.

3 Konsequenzen aus den Befunden zur Rechtslage und zur rechtspolitischen Entwicklung

Die zentrale Aussage für die weitere Arbeit in den einzelnen Clustern wie der IAG insgesamt aus der Analyse des (Verfassungs-)Rechtsbegriffs „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ besteht darin, dass es sich um „Rückenwindrecht“ handelt. Den jeweils fachwissenschaftlich abgeleiteten oder politisch gewollten Ausformungen sind – solange Minimalstandards gewährleistet bleiben – keine Grenzen gesetzt. Entgegen einer gelegentlich geäußerten Auffassung gilt diese Aussage sowohl für die Bundesebene und namentlich für Art. 72 Abs. 2 GG als auch für die Landesebene. Hier wie dort erweist es sich allerdings, dass die normative Kraft, die von den einzelnen Bestimmungen ausgeht, durchweg gering ist. Anders ausgedrückt: Es ist kaum je möglich, unter Berufung auf eine Vorschrift ein bestimmtes Politikziel oder eine instrumentelle Ausformung zu fixieren. Als „geronnene Politik“ bleibt der Rechtsbegriff der gleichwertigen Lebensverhältnisse zu wenig stringent, als dass daraus ein verbindliches, am Ende gar deduktiv ableitbares Normprogramm entwickelt werden könnte.

Dieser Befund sollte nicht zu negativ eingestuft werden. Er schafft nämlich erhebliche Freiheitsgrade für die Arbeit in den einzelnen Clustern. Zu Buche schlagende Restriktionen, was auch völlig neuartige Entwicklungen, Produkte, Verhaltensweisen, organisatorische Ausgestaltungen usw. anbelangt, sind nicht vorhanden. So wäre etwa ohne Weiteres eine Experimentiergesetzgebung in dem und für das Untersuchungsgebiet rechtlich möglich, die von einer ganzen Reihe von fachgesetzlichen Bindungen eine Befreiung vorsehen würde. Weniger der Rechtsbegriff der gleichwertigen Lebensverhältnisse als etwa der Gleichheitsgrundsatz, die Bindung der Verwaltung an das Gesetz, die Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung, um nur einige verfassungsrechtlich geschützte Güter zu nennen, könnten sich einschränkend auswirken und das Beschreiten bestimmter Wege verhindern.

Weniger auf der Handlungs- als auf der Vermittlungsebene sind allem Anschein nach Desillusionierungen erforderlich, was den Rechtsbegriff „gleichwertige Lebensverhältnisse“ anbelangt. Es handelt sich eben nicht um eine Zauberformel, keine „Makronorm“, an der sich alles orientieren kann oder orientieren muss. Daran dürfte gelegentlich bei der Arbeit in den einzelnen Clustern wie auch bei dem weiteren Vorgehen in der IAG zu erinnern sein.

4 Zusammenfassung

1. Der Verfassungsbegriff der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse enthält lediglich ein Minimum an sozialem Zusammenhalt, das ein Auseinanderdriften der bundesstaatlichen Ordnung zu verhindern hat. Die Prägekraft, die von dem Begriff ausgeht, ist demzufolge gering, die Spielräume des einfachen Gesetzgebers sind erheblich.
2. Von ihrer Normstruktur her ist die Einordnung von Art. 72 Abs. 2 GG mit dem Verfassungsrechtsbegriff der gleichwertigen Lebensverhältnisse eindeutig. Es handelt sich um eine dem Staatsorganisationsrecht zugehörige Kompetenzschranke, die im Verhältnis Bund – Länder Wirksamkeit entfaltet. Eine weitergehende Bedeutung in Richtung auf eine verfassungsrechtlich vorgegebene Schutzpflicht ist damit nicht verbunden.
3. In qualitativer Hinsicht, also mit Blick auf den (Verfassungs-)Rechtsbegriff „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ sind durch die sog. Föderalismusreform Änderungen nicht eingetreten. Demgegenüber hat die Verfassungsänderung in quantitativer Hinsicht eine erhebliche Kapung der Gegenstände, für den er eine Rolle spielt, mit sich gebracht. Die von ihm ausgehende Sperrwirkung bei der Gesetzgebung des Bundes hat insoweit an Bedeutung verloren.
4. Von Verfassungs wegen steht es den Ländern frei, den Rechtsbegriff „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ in vielfacher Weise zu verwenden und einzusetzen. Die Kollisionsnorm des Art. 31 GG („Bundesrecht bricht Landesrecht“) kommt nicht zum Tragen.
5. Die normative Steuerungswirkung, die von Art. 44 LV ausgeht, ist gering. Lediglich extreme Pendelausschläge bei der Strukturförderung sind Brandenburg damit verwehrt. Eine Akzentuierung der Strukturförderung gibt die Verfassungsbestimmung nicht vor.
6. Die rechtliche Prägekraft, die von der Verwendung des Begriffs der gleichwertigen Lebensverhältnisse in § 1 Abs. 1 Satz 2 ROG ausgeht, ist vergleichsweise gering, sieht man von der jeweils zu gewährleistenden Sicherung von Mindeststandards sowie den ohnehin immer zu beachtenden Gewährleistungen wie dem Schutz der kommunalen Selbstverwaltung ab; es besteht hinsichtlich der möglichen instrumentellen Ausformungen ein erheblicher Spielraum.
7. Weitergehende, ggf. auch restringierende Konsequenzen ergeben sich auch nicht aus planungsrechtlichen Bestimmungen auf Landesebene. Rechtspolitische Maßnahmen, die zur stärkeren Begünstigung von Förderungsgebieten führen, und die Prognose, dass besonders geförderte Orte auf das Umland ausstrahlen und damit allen Landesteilen zu erhöhtem Wohlstand zu verhelfen vermögen, bilden eine denkbare und rechtlich zulässige Möglichkeit, gleichwertige Lebensverhältnisse herzustellen.
8. Für die weitere Arbeit in den weiteren Clustern sowie in der IAG insgesamt resultieren aus dem Rechtsbegriff der gleichwertigen Lebensverhältnisse keine zu Buche schlagenden Einschränkungen. Umgekehrt eröffnet der Begriff die Möglichkeit, Ziele durchaus neu zu formulieren und auch instrumentell neue Wege zu beschreiten. Dazu gehört auch die Möglichkeit einer Experimentiergesetzgebung.

5 Anhang

5.1 Grundgesetz

Art. 72 Abs. 2 GG in der bis 1994 geltenden Fassung:

Der Bund hat in diesem Bereich das Gesetzgebungsrecht, soweit ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung besteht, weil (...)

3. die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit, insbesondere die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse über das Gebiet eines Landes hinaus, sie erfordert.

Art. 72 Abs. 2 GG in der von 1994 bis 2006 geltenden Fassung:

Der Bund hat in diesem Bereich das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.

Art. 72 Abs. 2 GG in der seit 2006 geltenden Fassung:

Auf den Gebieten des Artikels 74 Abs. 1 Nr. 4, 7, 11, 13, 15, 19a, 20, 22, 25 und 26 hat der Bund das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.

5.2 Art. 44 der Verfassung des Landes Brandenburg:

Das Land gewährleistet eine Strukturförderung der Regionen mit dem Ziel, in allen Landesteilen gleichwertige Lebens- und Arbeitsbedingungen zu schaffen und zu erhalten.

5.3 § 1 Abs. 2 Ziff. 6 Raumordnungsgesetz des Bundes:

Leitvorstellung bei der Erfüllung der Aufgabe nach Absatz 1 ist eine nachhaltige Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung führt. Dabei sind ... gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Teilräumen herzustellen,...

5.4 § 3 Abs. 1 Landesplanungsgesetz und Vorschaltgesetz zum Landesentwicklungsprogramm für das Land Brandenburg (Brandenburgisches Landesplanungsgesetz – BbgLPIG)

Für die Landesplanung gelten die nachstehenden Ziele:

1. Die Siedlungsstruktur ist nach den Prinzipien der zentralörtlichen Gliederung zu entwickeln. Es ist von einer Stufung in Oberzentren, Mittelzentren und Grundzentren auszugehen. ...

2. Um die Voraussetzungen für gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Teilen des Landes zu schaffen, eine ausgewogene Siedlungsstruktur im Land Brandenburg sicher zu stellen und um eine einseitige Entwicklung des Raumes um Berlin zu verhindern, sind die Oberzentren und die Mittelzentren in ihrer Eigenständigkeit zu fördern. In den ländlichen, dünn besiedelten Gebieten sind die Rahmenbedingungen für eine sozial und ökologisch verträgliche Lebensweise zu verbessern. Hierzu sind Entwicklungsmodelle einer regenerativen Ver- und Entsorgung sowie eine ökologische Wirtschaftsweise zu fördern. Die Versorgung der Bevölkerung im ländlichen Raum ist grundsätzlich durch ortsfeste Infrastruktureinrichtungen sicher zu stellen. Bei sehr geringer Tragfähigkeit ist ein ausreichendes Angebot mit privaten und öffentlichen Dienstleistungen durch Verknüpfung verschiedener Einrichtungen zu schaffen. Darüber hinaus soll ein vielfältiges Angebot durch ein Netz mobiler Versorgungssysteme gewährleistet werden.

5.5 § 1 Abs. 1 Gemeinsames Landesentwicklungsprogramm der Länder Berlin und Brandenburg

Die Länder Berlin und Brandenburg betreiben eine auf Dauer angelegte gemeinsame Raumordnung und Landesplanung für das Hoheitsgebiet beider Länder (gemeinsamer Planungsraum) mit dem Ziel, Voraussetzungen für eine ausgewogene Verteilung der Entwicklungschancen und -potenziale zwischen dem Verdichtungsraum Berlin und den überwiegend ländlich geprägten Räumen Brandenburgs zu schaffen und um dadurch die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilräumen des gemeinsamen Planungsraumes zu ermöglichen. Die gemeinsame Raumordnung und Landesplanung soll die Voraussetzungen für die Entwicklung des Gesamttraumes zu einer Region im zusammenwachsenden Europa der Völker schaffen.

6 Literaturverzeichnis

APPEL, CLEMENS,

Die Auswirkungen des demografischen Wandels in Brandenburg auf die öffentliche Verwaltung und staatliche Organisationen,
LKV 2005, 377 ff.

BERTELSMANN-LEXIKON-INSTITUT,

Bertelsmann Lexikon, Band 9,
Gütersloh 1997.

BEVÖLKERUNGSVORAUSSCHÄTZUNG 2005 bis 2030 für die Ämter und amtsfreien Gemeinden des Landes Brandenburg.

Hrsg. Landesamt für Bauen und Verkehr, Abt. Stadtentwicklung und Wohnen,
Potsdam, April 2006.

BIELLENBERG, WALTER/PETER RUNKEL/WILLI SPANNOWSKY/ FRANK REITZIG/HOLGER SCHMITZ,

Raumordnungs- und Landesplanungsrechts des Bundes und der Länder. Ergänzbare Kommentar und systematische Sammlung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften, 2 Bände, Berlin/Bielefeld, Loseblatt, Stand 2005.

BRANDT, EDMUND,

Zur Funktion und Wirkungsweise von Recht sowie die Auslegung von Normen, in Rechtswissenschaften. Hrsg. E. Brandt,
Berlin/Heidelberg 2001, 3 ff.

BRANDT, EDMUND/ANDREAS HECK

Gleichwertige Lebensverhältnisse – verfassungsrechtliche Vorgaben, verfassungsrechtspolitische Entwicklungen. Expertise,
August 2005

BROCKHAUS,

Die Enzyklopädie, Band 13 (LAGI – MAD),
Leipzig/Mannheim 1998

BROCKHAUS,

Deutsches Wörterbuch, Band 27,
Mannheim 1995

BROCKHAUS,

Deutsches Wörterbuch, Band 28,
Mannheim 1995

BRÜNNECK, ALEXANDER VON,
Verfassung des Landes Brandenburg von 1992,
in: Staats- und Verwaltungsrecht für Brandenburg,
Baden-Baden 2004, 23 ff.

BRUGGER, WINFRIED,
Konkretisierung des Rechts und Auslegung der Gesetze,
VerwArch 1995, 1 ff.

BUNDESSTAATSKOMMISSION
Synoptische Arbeitshilfe für die Arbeitsgruppe „Gesetzgebungskompetenzen und Mitwirkungsrechte
der Kommission, Staatsministerium Baden-Württemberg /Senatskanzlei,
Berlin, Arbeitsunterlage 0004 vom 6.1.2004 (mit drei Anhängen), pdf-Dokument.

BYDLINSKI, FRANZ,
Juristische Methodenlehre und Rechtsbegriff,
2. Aufl. Wien/New York 1991

FESTLEGUNGEN ZUR „ÜBERARBEITUNG DER GEMEINSAMEN LANDESPLANUNG“,
Perspektiven für eine gemeinsame Entwicklung im Gesamttraum Berlin – Brandenburg, Pots-
dam/Berlin 27.6.2005

GRUNDGESETZ – KOMMENTAR,
Hrsg. Ingo von Münch/Philipp Kunig, Bd. 3 (Art. 70 bis Art. 146 und Gesamtregister),
4./5. Aufl. Berlin 2003

GRUNDGESETZ – KOMMENTAR,
Hrsg. Michael Sachs,
3. Aufl. München 2003

HAHN, CARSTEN,
Raumordnung und Landesplanung in der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts für das Land
Brandenburg,
LKV 2006, 193 ff.

HASSOLD, GERHARD,
Wille des Gesetzgebers oder objektiver Wille des Gesetzes – subjektive oder objektive Theorie der
Gesetzesauslegung,
ZZP 181 (1994), 192 ff.

HESSE, KONRAD,
Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland,
Heidelberg 1995

HOHMANN, HARALD,
Der Verfassungsgrundsatz der Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse im Bundesgebiet – erläu-
tert anhand der fünf neuen Bundesländer –,
DÖV 1991, 191 ff.

KERSTEN, JENS,

Abschied von der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse – der „wirtschaftliche, soziale und territoriale Zusammenhalt“ als neue Leitvorstellung für die Raumplanung –, UPR 2006, 245 ff.

KNOPP, LOTHAR,

Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen für die Änderungen der Raumordnungs- und Förderpolitik in Brandenburg. Thesenpapier.

Tagung: „Rechtliche Konsequenzen des demografischen Wandels im Land Brandenburg“, Cottbus 20.10.2005.

KOCH, HANS-JOACHIM/HELMUT RÜSSMANN,

Juristische Begründungslehre,
München 1982

KOENIG, MICHAEL,

Verwaltungsmodernisierung in Brandenburg – Gesetz zur Neuregelung des Landesorganisationsrecht und zur Umsetzung des Haushaltssicherungsgesetzes 2003,

LKV 2005, 148 ff.

KRÜGER, WOLFGANG,

Die Neuausrichtung der Wirtschaftsförderpolitik im Land Brandenburg. Folien,

Tagung: „Rechtliche Konsequenzen des demografischen Wandels im Land Brandenburg“, Cottbus 20.10.2005

LANDESREGIERUNG BRANDENBURG,

Staatskanzlei, Demografischer Wandel in Brandenburg – Erneuerung aus eigener Kraft. Ursachen und Folgen – Strategien und Handlungsfelder – Projekte und Maßnahmen. 2. Bericht der Landesregierung zum demografischen Wandel,

Potsdam 24.5.2005

LARENZ CARL/CLAUS WILHELM CANARIS,

Methodenlehre der Rechtswissenschaft
3. Aufl. Heidelberg 1995

SCHUMACHER, PAUL,

Die Fortentwicklung des Kommunalverfassungsrechts durch das Gesetz zur Entlastung der Kommunen von pflichtigen Aufgaben,

LKV 2003, 537 ff.

SMEDDINCK, ULRICH,

Stellplatzpflicht und umweltpolitische Steuerung. Der Rechtsrahmen des privaten Stellplatzbaus als Instrument der Verkehrsregulierung: verkehrs- und verwaltungswissenschaftliche Implikationen, verfassungs- und verwaltungsrechtliche Grundlagen,

Baden-Baden 1999

TAUBENECK, OLAF/GOLDSCHMIDT JÜRGEN,

Stadtumbau Ost – Übersicht der aktuellen Rechtsentwicklungen ab 2003,

LKV 2006, 149 ff.

ZIPPELIUS, REINHOLD,
Juristische Methodenlehre,
6. Aufl. München 1994