

Gleichwertige Lebensverhältnisse. Teil 1: Begriff und Staatsziel

Lechleitner, Marc

Veröffentlichungsversion / Published Version

Gutachten / expert report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Lechleitner, M. (2018). *Gleichwertige Lebensverhältnisse. Teil 1: Begriff und Staatsziel*. (Wahlperiode Brandenburg, 6/53). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-61020-0>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Gleichwertige Lebensverhältnisse

Teil I: Begriff und Staatsziel

Bearbeiter: Marc Lechleitner

Datum: 27. Dezember 2018

Die Ausarbeitungen des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

Inhaltsverzeichnis

A.	Auftrag.....	4
B.	Stellungnahme	4
I.	Verwendung des Begriffs der gleichwertigen Lebensverhältnisse	4
1.	Ursprung in der Raumordnung	5
2.	Gleichwertige Lebensverhältnisse als politischer Begriff	5
3.	Gleichwertige Lebensverhältnisse als Rechtsbegriff	7
a)	Grundgesetz	7
b)	Landesverfassungen.....	8
c)	Gesetzesrecht.....	9
4.	Ergebnis	9
II.	Begriffsbestimmung auf der Grundlage der Staatszielbestimmung des Art. 44 LV	10
1.	Bisherige Stellungnahmen zu Art. 44 LV	10
a)	Entstehungsgeschichte	10
b)	Entscheidungspraxis des Verfassungsgerichts des Landes Brandenburg	10
c)	Rechtswissenschaftliche Literatur.....	11
d)	Schlussfolgerungen.....	11
2.	Die Elemente der Staatszielbestimmung des Art. 44 LV im Einzelnen.....	12
a)	Lebens- und Arbeitsbedingungen	12
aa)	Definitionen des Begriffs „Lebensverhältnisse“	12
bb)	Bedeutungsgleichheit der Begriffe „Lebensverhältnisse“ und „Lebens- und Arbeitsbedingungen“.....	14
cc)	Einzelne Begriffselemente und Abgrenzungen.....	15
(1)	Bezugsobjekt: menschliches Leben	15
(2)	Raumbezug.....	15
(3)	Umfassend, aber nicht beliebig.....	16
(4)	Lebensverhältnisse und Lebensgefühl.....	17
(5)	Strukturindikatoren	18
(6)	Naturräumliche und kulturlandschaftliche Verhältnisse	18
(7)	Die einzelnen Faktoren	19
(8)	Entwicklungsoffenheit	20

(9) Das magische Dreieck: Verfügbarkeit, Qualität, Kosten	21
(10) Ergebnisorientierte Betrachtung des Begriffs?	21
b) Gleichwertigkeit „in allen Landesteilen“: die Regionen	23
aa) Flächendeckend, aber nicht überall	24
bb) Landesteile und ländlicher Raum	24
cc) Landesteile und Kommunen	25
dd) Spielraum bei der Unterteilung in Landesteile	25
ee) Vielfalt der Unterteilungen in Brandenburg	26
(1) Unterteilungen in Trägerschaft des Landes	27
(2) Unterteilungen in anderer Trägerschaft	28
(3) Sonstige Unterteilungen	29
c) Gleichwertigkeit	31
aa) Gleichwertigkeit und Einheitlichkeit	31
bb) Gleichwertigkeit und Hochwertigkeit	31
cc) Gleichwertigkeit und Mindeststandards	32
dd) Gleichwertigkeit, Chancengleichheit und Chancengerechtigkeit	33
ee) Wertender Vergleich	34
(1) Vergleich	34
(2) Bewertung	35
(a) Festlegung guter und schlechter Werte	35
(b) Bewertung von Abweichungen	35
(c) Möglichkeit der Kompensation	36
(d) Gesamturteil?	37
d) Förderauftrag und Staatsziel	38
aa) Das Land als Normadressat	38
bb) Verfassungsauftrag zur Strukturförderung der Regionen	40
cc) Staatsziel Gleichwertigkeit	41
(1) Schaffung und Erhaltung	41
(2) Spielraum des Landes	41
(3) Grenzen des Staatsziels Gleichwertigkeit	42
III. Zusammenfassung	44

A. Auftrag

Der Parlamentarische Beratungsdienst wurde gebeten, zu folgenden Fragen gutachterlich Stellung zu nehmen:

Wie wird der Begriff der gleichwertigen Lebensverhältnisse definiert?

Welche gesetzlichen Normen und Standards stehen in Brandenburg im direkten Zusammenhang mit dem Begriff „gleichwertige Lebensverhältnisse“ und welche Konzeptionen gibt es in Brandenburg zur Umsetzung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Landesteilen, insbesondere im ländlichen Raum?

Welche rechtlichen Möglichkeiten gibt es, Normen und Standards entsprechend der unterschiedlichen Bedingungen in einem Regelungskreis angepasst zu normieren (zum Beispiel Bauordnung) und wo setzt das Gebot gleichwertiger Lebensverhältnisse Grenzen?

Sind mit dem Rechtsprinzip der gleichwertigen Lebensverhältnisse möglicherweise Grenzen gesetzt, die Entwicklungen in bestimmten Räumen behindern könnten?

Der mit der ersten Frage angesprochene Themenkreis wird im vorliegenden Teil I des Gutachtens („Begriff und Staatsziel“) erörtert. In Teil II des Gutachtens („Normen und Konzepte“) wird auf die Fragen 2 bis 4 eingegangen.

B. Stellungnahme

I. Verwendung des Begriffs der gleichwertigen Lebensverhältnisse

Der Begriff der gleichwertigen Lebensverhältnisse kann nicht losgelöst von der damit verbundenen Forderung, gleichwertige Lebensverhältnisse zu bewahren oder herzustellen, betrachtet werden. Eine solche Forderung kann Gegenstand der politischen Debatte („Keine Region darf abgehängt werden!“) oder Bestandteil einer Rechtsnorm, etwa eines Gebots oder eines Rechtsgrundsatzes, sein. Der Begriff der gleichwertigen Lebensverhältnisse ist also sowohl politischer als auch rechtlicher Begriff.

1. Ursprung in der Raumordnung

Der Begriff stammt ursprünglich aus der Raumordnung. In § 2 Nr. 4 der ursprünglichen Fassung des Raumordnungsgesetzes von 1965¹ war als Grundsatz der Raumordnung vorgesehen, dass die Lebensbedingungen im Zonenrandgebiet denen im gesamten Bundesgebiet mindestens gleichwertig sein sollen.² Der Begriff „gleichwertige Lebensverhältnisse“ wurde dann erstmalig³ 1975 im Raumordnungsrecht und dort im Raumordnungsprogramm für die großräumige Entwicklung des Bundesgebietes⁴ eingeführt.⁵ Eine Konkretisierung des Begriffs erfolgte jedoch nicht.

2. Gleichwertige Lebensverhältnisse als politischer Begriff

Seit der Wiedervereinigung wird der Begriff bis heute verwendet, um die Angleichung der Lebensverhältnisse in den neuen Ländern an die Lebensverhältnisse im Gebiet der alten Bundesrepublik zu beschreiben.⁶

In der aktuellen politischen Debatte wird der Begriff vor allen Dingen im Zusammenhang mit der Forderung nach gleichwertigen Lebensverhältnissen im ländlichen Raum verwendet:

¹ BGBl. I S. 306.

² Außerhalb dieses speziellen Bereichs galt der Grundsatz nach § 2 Nr. 3 ROG 1965, dass in Gebieten, in denen die Lebensbedingungen in ihrer Gesamtheit im Verhältnis zum Bundesdurchschnitt wesentlich zurückgeblieben sind, die allgemeinen wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse sowie die kulturellen Einrichtungen verbessert werden sollen.

³ So *Wimmer*, Abschied von den „gleichwertigen“ Lebensverhältnissen?, DVBl 1982, S. 62, und *Wierer/Stauske*, Gleichwertige Lebensverhältnisse, Gutachten des Parlamentarischen Beratungs- und Gutachtendienst des Landtages NRW vom 15. April 2005, LT-Information 13/1284, S. 4, das Gutachten ist hier abrufbar:

<https://www.landtag.nrw.de/Dokumentenservice/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMI13-1284.pdf>.

⁴ BT-Drs. 7/3584, S. 4, 37: „Das Bundesraumordnungsprogramm soll auf raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen so einwirken, daß gleichwertige Lebensbedingungen in allen Teilen des Bundesgebiets geschaffen und erhalten werden. ... Die überall angestrebten gleichwertigen Lebensverhältnisse setzen ein bestimmtes Niveau wirtschaftlicher Leistungskraft in allen Teilräumen des Bundesgebiets voraus“.

⁵ Zur raumordnungspolitischen Diskussion über diesen Begriff siehe *Wimmer* (Fn. 3), S. 62, 63; zur Entwicklungsgeschichte *Schuppli*, Herstellung gleichwertige Lebensverhältnisse, 2016, S. 163 ff., 173 f.

⁶ Siehe etwa den Jahresbericht 2018 der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit, BT-Drs. 19/4560, in dem der Begriff der gleichwertigen Lebensverhältnisse an zahlreichen Stellen verwendet wird; *Wierer/Stauske* (Fn. 3), S. 27 ff.; BVerfG, Beschl. vom 17. Juli 1996, Az. 2 BvF 2/93, juris, Rn. 82; BVerfG, Urt. vom 22. Nov. 2000, Az. 1 BvR 2307/94, juris, Rn. 252 ff.; zur Verwendung der Finanzmittel in Brandenburg siehe den Fortschrittsbericht „Aufbau Ost“ 2017 der Landesregierung, LT-Information 6/162.

So hat der Landtag Brandenburg eine Enquete-Kommission zur „Zukunft der ländlichen Regionen vor dem Hintergrund des demografischen Wandels“ (EK 6/1) eingerichtet.⁷ Die EK 6/1 führte unter anderem eine Anhörung zum Thema „Gleichwertige Lebensverhältnisse und Daseinsvorsorge“ durch⁸ und hat damit die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse und die Sicherung der Daseinsvorsorge mit ihrem im Einsetzungsbeschluss festgeschriebenen Auftrag verbunden. Bereits in der Präambel des Zwischenberichts heißt es: „Unabdingbar für eine nachhaltige Entwicklung ländlicher Räume ist eine Grundversorgung im Sinne gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Regionen des Landes Brandenburg.“⁹

Der Bayerische Landtag hat eine Enquete-Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern“ eingerichtet. Der Abschlussbericht enthält umfassende Handlungsempfehlungen, die sich vor allem auf die Sicherung der Versorgung des ländlichen Raumes beziehen.¹⁰

Auch die letzten beiden Raumordnungsberichte der Bundesregierung aus den Jahren 2011 und 2017 befassen sich mit der Thematik. Der Raumordnungsbericht 2011 befasst sich im Schwerpunkt mit der Herstellung gleichwertiger regionaler Lebensverhältnisse,¹¹ der Raumordnungsbericht 2017 steht unter der Überschrift „Daseinsvorsorge sichern“.¹²

Zu nennen ist schließlich der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 19. Legislaturperiode des Bundestages.¹³ Diese Vereinbarung nimmt an zahlreichen Stellen Bezug auf das Erfordernis gleichwertiger Lebensverhältnisse im ländlichen Raum. In Umsetzung der Vereinbarung wurde insbesondere von der Bundesregierung zusammen mit den Ländern und den kommunalen Spitzenverbänden eine Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ eingesetzt, die bis Herbst 2020 konkrete Vorschläge erarbeiten soll.

⁷ LT-Drs. 6/1481-B.

⁸ P-EK 1-6/7 TOP 4.

⁹ LT-Drs. 6/8244, S. 3..

¹⁰ LT-Drs. 17/19700, der Bericht kann hier abgerufen werden:

https://www.bayern.landtag.de/www/ElanTextAblage_WP17/Drucksachen/Basisdrucksachen/0000013000/0000013214_Bericht_EK-GLB.pdf.

¹¹ BT-Drs. 17/8360.

¹² BT-Drs. 18/13700, S. 19 ff.

¹³ Der Koalitionsvertrag ist hier abrufbar:

https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2018/03/2018-03-14-koalitionsvertrag.pdf.

Hierbei soll es „um alle Aspekte der Daseinsvorsorge genauso wie gezielte Strukturverstärkungen in Ländern und Kommunen“ gehen.¹⁴

In jüngster Zeit rückt mehr und mehr die Erkenntnis in den Vordergrund, dass die Thematik der gleichwertigen Lebensverhältnisse nicht nur den ländlichen Raum betrifft, sondern auch – in Brandenburg insbesondere im näheren Umfeld von Berlin – städtisch geprägte Räume, etwa wenn es um Fragen der Lärm- oder Luftbelastung geht oder um Fragen der Verfügbarkeit bezahlbaren Wohnraums.¹⁵

3. Gleichwertige Lebensverhältnisse als Rechtsbegriff

a) Grundgesetz

Das Grundgesetz verwendet den Begriff der gleichwertigen Lebensverhältnisse erst seit der Föderalismusreform 1994 in Art. 72 Abs. 2 GG. Die Vorschrift regelt, unter welchen Voraussetzungen der Bund im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung anstelle der Länder das Recht zur Gesetzgebung hat. Für bestimmte Rechtsgebiete, zum Beispiel die öffentliche Fürsorge oder das Recht der Wirtschaft, kann der Bund nur Gesetze erlassen, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht. Bis 1994 wurde hier die Formulierung „Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ gebraucht.¹⁶ Die Änderung erfolgte, weil der Begriff "Gleichwertigkeit" dem föderalistischen Gedanken besser entspricht als eine nivellierende Vereinheitlichung.¹⁷ In Art. 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 2 GG – dort geht es um die Verteilung der Umsatzsteuereinnahmen zwischen Bund und Ländern – wird diese Formulierung allerdings bis heute verwendet.

¹⁴ Koalitionsvertrag (Fn. 13), Rn. 5444 ff.

¹⁵ Vgl. Bericht der Enquete-Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern“ (Fn. 10), S. 104, S. 133 ff.; Beschluss des Landtages Brandenburg „Investieren mit sozialem Augenmaß – Eine Stadtentwicklungs- und Wohnraumpolitik für das ganze Land“, LT-Drs. 6/7955(ND)-B; Strategiepapier der Landesregierung „Stadt für Alle“ – Strategie Stadtentwicklung und Wohnen für das Land Brandenburg“ vom 26. Juli 2017, das Dokument ist hier abrufbar: <https://mil.brandenburg.de/sixcms/detail.php/824245>.

¹⁶ Im Einzelnen zu der Änderung *Neumeyer*, Der Weg zur neuen Erforderlichkeitsklausel für die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes (Art. 72 Abs. 2 GG), 1999.

¹⁷ BVerfG, Urt. vom 24. Okt. 2002, Az. 2 BvF 1/01, juris, Rn. 321.

Ein explizites Gebot oder Ziel der Herstellung und Wahrung gleichwertiger Lebensverhältnisse ist im Grundgesetz also nicht geregelt. Ob sich aus dem Grundgesetz gleichwohl ein solches Gebot herleiten lässt, ist in der rechtswissenschaftlichen Literatur umstritten.¹⁸

Bislang hat das Bundesverfassungsgericht auf eine Begriffsbestimmung verzichtet, obwohl die Auslegung des Art. 72 Abs. 2 GG für die Zuweisung der Gesetzgebungskompetenzen an Bund und Länder in mehreren wichtigen Gerichtsentscheidungen eine zentrale Rolle gespielt hat.¹⁹ Das Bundesverfassungsgericht hat lediglich konstatiert, dass das bundesstaatliche Rechtsgut gleichwertiger Lebensverhältnisse erst dann bedroht sei, 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.²⁰

b) Landesverfassungen

Hingegen schreiben mehrere Landesverfassungen²¹ die gleichwertigen Lebensverhältnisse in allen Landesteilen als Staatsziel ausdrücklich vor. So ist in Artikel 44 der Verfassung des Landes Brandenburg (LV) seit jeher geregelt:

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

Die Aktualität dieser Thematik zeigt die Tatsache, dass durch Volksentscheid im Jahre 2013 ein entsprechendes Staatsziel in die Bayerische Verfassung aufgenommen wurde, das insbesondere auch die Gleichwertigkeit „in Stadt und Land“ einbezieht. Im neuen Art. 3 Abs. 2 Satz 2 BayVerf heißt es nunmehr:

¹⁸ Siehe einerseits bejahend *Schuppli* (Fn. 5), S. 30 ff., andererseits ablehnend *Kahl*, „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ unter dem Grundgesetz, 2016.

¹⁹ Grundlegend BVerfG, Urt. vom 24. Okt. 2002, Az. 2 BvF 1/01, juris, Rn. 321 ff. (Altenpflege); BVerfG, Urt. vom 27. Juli 2004, Az. 2 BvF 2/02, juris (Juniorprofessur); BVerfG, Urt. vom 21. Juli 2015, Az. 1 BvF 2/13, juris (Betreuungsgeld).

²⁰ BVerfG, Urt. vom 24. Okt. 2002, Az. 2 BvF 1/01, juris, Rn. 324.

²¹ Siehe Art. 65 Abs. 3 BremLV: „Die Freie Hansestadt Bremen bekennt sich zum Zusammenhalt der Gemeinden des Landes und wirkt auf gleichwertige Lebensverhältnisse hin“; Art. 3a Abs. 2 VerfBW: „Der Staat fördert gleichwertige Lebensverhältnisse, Infrastrukturen und Arbeitsbedingungen im gesamten Land“; Art. 65 Abs. 1 VerfBln: „Parallel zur Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse in Berlin sollen Rechtsvorschriften, die bisher nur in Teilen des Landes Berlin galten, durch Rechtsvorschriften ersetzt werden, die im ganzen Land gelten“.

Der Staat „fördert und sichert gleichwertige Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen in ganz Bayern, in Stadt und Land.“²²

Auch in die novellierte hessische Verfassung wurde ein solches Staatsziel eingefügt. Der neue Artikel 26d, der in einer Volksabstimmung im Oktober 2018 mit 90 % der Stimmen angenommen wurde,²³ lautet wie folgt:

„Der Staat, die Gemeinden und Gemeindeverbände fördern die Errichtung und den Erhalt der technischen, digitalen und sozialen Infrastruktur und von angemessenem Wohnraum. Der Staat wirkt auf die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Stadt und Land hin.“

c) Gesetzesrecht

Im einfachen Gesetzesrecht ist der Begriff der gleichwertigen Lebensverhältnisse nur in wenigen Vorschriften verankert, ausgehend von der Herkunft des Begriffes vor allem im Raumordnungsrecht.²⁴ So heißt es in § 1 Abs. 2 Raumordnungsgesetz (ROG):

„Leitvorstellung ... ist eine nachhaltige Raumentwicklung, die ... zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen führt.“

Darüber hinaus ist der Begriff in einigen ÖPNV-Gesetzen enthalten. Beispielsweise soll nach § 2 Abs. 2 Satz 1 ÖPNVG Brandenburg der öffentliche Personennahverkehr „der Verbesserung der Mobilität der Bevölkerung, der Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen, dem Umweltschutz und der Verkehrssicherheit dienen“.

4. Ergebnis

Obwohl der Begriff der gleichwertigen Lebensverhältnisse in der aktuellen politischen Debatte eine wichtige Rolle spielt, als Rechtsbegriff im Grundgesetz und in einigen Landesverfassungen verwendet wird und im Raumordnungsrecht von grundlegender Bedeutung ist, hat sich keine einheitliche Definition dieser Begrifflichkeit herausgebildet.

²² BayGVBl. 2013, Nr. 21 S. 638.

²³ Siehe <https://www.verfassung-hessen.de>.

²⁴ Zur abweichenden Funktion des Begriffs der gleichwertigen Lebensverhältnisse im Bereich des Gleichstellungsrechts (Art. 12 Abs. 4 LV, § 1 Brandenburgisches Behindertengleichstellungsgesetz, § 18 Behindertengleichstellungsgesetz des Bundes) siehe unter B.II.2.a)cc)(2).

II. Begriffsbestimmung auf der Grundlage der Staatszielbestimmung des Art. 44 LV

Eine rechtliche Begriffsbildung kann nicht losgelöst von der jeweiligen Norm, die den Begriff verwendet, ihrer Entstehung, ihrer systematischen Stellung und ihren Zielen erfolgen. Die Interpretation des Begriffs soll daher anhand der Regelung in Art. 44 LV vorgenommen werden, die als Staatszielbestimmung für den Erlass von Normen und Konzepten durch den Landtag und die Exekutive in Brandenburg von zentraler Bedeutung ist. Da die Landesverfassung an den im Raumordnungsrecht bereits vorhandenen Begriff angeknüpft hat, ist davon auszugehen, dass das Begriffsverständnis weitgehend deckungsgleich ist.

1. Bisherige Stellungnahmen zu Art. 44 LV

a) Entstehungsgeschichte

Der Entwurf der Regierungsbevollmächtigten sah zunächst in einem Artikel 39 folgende Regelung vor: „Das Land fördert die Wirtschaft mit dem Ziel, daß regionale Unterschiede in der Leistungsfähigkeit und auf sozialem Gebiet ausgeglichen werden und in allen Landesteilen gleichwertige Lebens- und Arbeitsbedingungen geschaffen und erhalten werden.“ In der parlamentarischen Beratung wurde dann festgelegt, dass das Wort „Wirtschaft“ gestrichen wird, da es nicht nur um die Förderung der Wirtschaft, sondern um die Schaffung allgemeiner Rahmenbedingungen gehe. Die Wirtschaftsförderung wurde daher in einer späteren Beratungsrunde durch den Begriff „Strukturförderung“ ersetzt. In der Sache wurde über die Vorschrift nicht intensiv diskutiert. Zwar wurde teilweise in Frage gestellt, ob eine solche Bestimmung erforderlich sei. Mit dem Hinweis, dass in den alten Ländern eine Regionalförderung nicht nur in der finanziellen Förderung bestanden habe und dass eine solche Vorgabe die Untersetzung durch „Haushalts- und Funktionspläne“ erforderlich mache, hat der Verfassungsausschuss die Vorschrift in der abgeänderten Fassung einstimmig angenommen.²⁵

b) Entscheidungspraxis des Verfassungsgerichts des Landes Brandenburg

Das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg hat sich, soweit ersichtlich, nur in einer Entscheidung etwas eingehender mit der Vorschrift befasst. Darin führt das Gericht aus: Mit Art. 44 LV „ist die Strukturförderung als überörtliches Gemeinwohlinteresse für das

²⁵ Siehe zum Ganzen *Iwers*, Entstehung, Bindungen und Ziele der materiellen Bestimmungen der Landesverfassung Brandenburg, 1998, S. 631.

Land Brandenburg ausdrücklich zum Staatsziel erhoben. Das Land ist danach verpflichtet, im Rahmen seiner Möglichkeiten die wirtschaftlichen Grundlagen der Regionen durch eine Verbesserung der Infrastruktur und der sonstigen Standortfaktoren zu stärken. Eine solche Förderung der Infrastruktur erschöpft sich nicht in sich selbst, sondern dient der Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung in allen Teilen des Landes einschließlich des von Sorben bewohnten.“²⁶

c) Rechtswissenschaftliche Literatur

Auch die wenigen Äußerungen in der rechtswissenschaftlichen Literatur zu Art. 44 LV befassen sich im Schwerpunkt mit der Pflicht zur Regionalförderung und nicht mit dem Ziel der gleichwertigen Lebens- und Arbeitsbedingungen. Dabei wird darauf verwiesen, dass dem Land zur Umsetzung des allgemein gehaltenen Verfassungsauftrages ein sehr weiter Spielraum verbleibe, der durch umfangreiches einfaches Landesrecht umgesetzt sei, beispielsweise durch die Gesetze zum Recht der Landes- und Regionalplanung.²⁷ Zum Begriff der Gleichwertigkeit in Art. 44 LV wird lediglich gesagt, dass er nicht mit „Gleichheit“ zu verwechseln sei, dass vielmehr ein wertender Vergleich erforderlich sei. Zudem sei „Gleichwertigkeit“ nicht identisch mit „Chancengleichheit“, da Gleichwertigkeit mit konkreten Ergebnissen und nicht mit bloßen Möglichkeiten gemessen werden müsse.²⁸

d) Schlussfolgerungen

Aus den genannten Quellen ergeben sich folgende Schlussfolgerungen:

- Lebens- und Arbeitsbedingungen betreffen die Infrastruktur und andere Standortfaktoren, wobei es nicht nur um für die Wirtschaft relevante Faktoren geht, sondern allgemein um Faktoren, die die Bevölkerung betreffen.
- Gleichwertigkeit ist nicht gleichzusetzen mit Gleichheit, aber auch nicht mit bloßer Chancengleichheit.

²⁶ VerfGBbg, Urt. vom 18. Juni 1998, Az. 27/97, juris, Rn. 137 – in der Sache ging es um die Vereinbarkeit der Auflösung der Gemeinde Horno und der Inanspruchnahme des Gemeindegebiets für den Braunkohletagebau mit dem Schutz des angestammten Siedlungsgebietes der Sorben/Wenden.

²⁷ *Lieber*, in: *Lieber/Iwers/Ernst*, Verfassung des Landes Brandenburg, 2012, Art. 44; *Knopp*, Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen für die Änderung der Raumordnungs- und Förderpolitik in Brandenburg, NJ 2006, S. 49, 52.

²⁸ *Knopp* (Fn. 27), S. 51 f.; *Brandt*, Gleichwertige Lebensverhältnisse als Rechtsproblem, 2006, S. 28, das Dokument ist hier abrufbar: <https://edoc.bbaw.de/frontdoor/index/index/docId/404>.

- Das Land hat einen weiten Spielraum zur Umsetzung der Vorgaben des Art. 44 LV. Dabei kann es zur Strukturförderung nicht nur eine finanzielle Förderung vorsehen, sondern auch andere Maßnahmen ergreifen, beispielsweise Maßnahmen der Landesplanung.

2. Die Elemente der Staatszielbestimmung des Art. 44 LV im Einzelnen

Diese Feststellungen geben der Norm des Art. 44 LV und damit dem Begriff der gleichwertigen Lebensverhältnisse eine erste Kontur. Diese soll im Folgenden noch näher geschärft werden. Dabei soll zunächst auf den Begriff „Lebens- und Arbeitsbedingungen“ eingegangen werden (a). Diese Bedingungen beziehen sich auf ein bestimmtes Gebiet, daher wird sodann die Formulierung „in allen Landesteilen“ erörtert (b). In einem weiteren Schritt wird der Bedeutung des Begriffs „gleichwertig“ näher nachgegangen (c). Schließlich wird der Gehalt des in Art. 44 LV enthaltenen Normbefehls zur Gewährleistung einer Strukturförderung der Regionen mit dem Ziel der Schaffung und Erhaltung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse analysiert (d).

a) Lebens- und Arbeitsbedingungen

aa) Definitionen des Begriffs „Lebensverhältnisse“

Wie gezeigt, verwenden viele Normen nicht den Begriff der Lebens- und Arbeitsbedingungen, sondern den Begriff „Lebensverhältnisse“. Hierzu finden sich mehrere Definitionsversuche.

„Lebensverhältnisse“ im Sinne des Art. 72 Abs. 2 GG hat der Verfasser dieses Gutachtens wie folgt definiert:

„Lebensverhältnisse sind die äußeren Faktoren, welche die Qualität des menschlichen Daseins beeinflussen. Dazu gehören wirtschaftliche Bedingungen, also Umfang und Qualität des Angebots von Gütern und Dienstleistungen und die finanziellen Möglichkeiten, dieses Angebot nachzufragen, die staatliche Infrastruktur (etwa Straßen und Wasserwege), die innere Sicherheit oder die Umweltbedingungen.“²⁹

²⁹ Lechleitner, Die Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG, JURA 2004, S. 746, 748.

Ähnlich definiert *Oeter* den Begriff. Danach sind Lebensverhältnisse das gesamte soziale, wirtschaftliche und politische Umfeld, in dem die Bürger leben, das also ihre Lebenswirklichkeit prägt. Dies sind „zuvorderst Fragen der wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen, wie sie von der Rechtsordnung mitbestimmt und gestaltet werden“.³⁰

Diesen Begriffsbestimmungen entspricht die raumordnungsrechtliche Beschreibung des Begriffs. Nach dem Bundesraumordnungsprogramm von 1975 bezieht sich der Begriff (hier „Lebensbedingungen“ statt „Lebensverhältnisse“) auf die Quantität, Qualität und Erreichbarkeit des Angebots an Wohnungen, Erwerbsmöglichkeiten und öffentlichen Infrastruktureinrichtungen sowie eine menschenwürdige Umwelt.³¹ Nach *Runkel* ist der Begriff der Lebensverhältnisse in § 1 ROG umfassend zu verstehen: „Er beinhaltet alle Lebensbereiche von Wohnen, Arbeiten, Bildung, Freizeit, Einkaufen, Erholung, soziale Leistungen etc. Für die Raumordnung von besonderer Bedeutung ist die Schaffung einer den Bedürfnissen der Bevölkerung entsprechenden Siedlungs-, Freiraum- und Infrastruktur.“ Näheres ergebe sich aus den Grundsätzen der Raumordnung. So bestimme § 2 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 ROG, dass in den jeweiligen Teilräumen ausgeglichene wirtschaftliche, infrastrukturelle, soziale, ökologische und kulturelle Verhältnisse anzustreben sind.³²

Auch der Gesetzentwurf zur Einfügung des Staatsziels der gleichwertigen Lebensverhältnisse in die Bayerische Verfassung wählt einen entsprechenden Ansatz. Danach ist der Begriff „Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen“ umfassend zu verstehen, er beinhalte „sämtliche Lebens- und Arbeitsbereiche, wie das Wohnen, die Bildung, die Freizeit, die Erholung, die Daseinsfürsorge, soziale und kulturelle Leistungen, sowie die berufliche Entwicklung des Einzelnen, egal ob als Arbeiter, Angestellter oder Selbständiger.“³³ In seiner Kommentierung zu Art. 3 BayLVerf übernimmt *Lindner* diese Begriffsbestimmung.³⁴

Eine im Vergleich zu den vorgenannten Definitionen etwas andere Herangehensweise wählt *Schuppli*.³⁵ Danach ist unter Lebensverhältnissen „die Möglichkeit zu verstehen, von

³⁰ *Oeter*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 6. Aufl. 2010, Art. 72 Rn. 99; zu weiteren in der Sache ähnlichen Begriffsbestimmungen siehe *Schuppli* (Fn. 5), S. 46 f.

³¹ BT-Drs. 7/3584, S. 6.

³² *Runkel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2. Aufl. 2018, § 1 Rn. 107.

³³ LT-Drs. 16/15140, S. 6.

³⁴ *Lindner*, in: Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Auf. 2017, Art. 3 Rn. 81.

³⁵ *Schuppli* (Fn. 5), S. 47 ff.

seinen Grundrechten Gebrauch zu machen.“ Dies soll aber nicht für Grundrechte gelten, deren Ausübung nicht von räumlichen Faktoren abhängt oder die wie die allgemeine Handlungsfreiheit so allgemein sind, dass sie nicht geeignet sind, konkrete Vorgaben aufzustellen. Dieser Ansatz ist aus mehreren Gründen³⁶ fraglich. Zum einen bleiben die Gründe unklar, warum einzelne Grundrechte ausgeklammert werden. Insbesondere wird nicht näher dargelegt, woraus das – zutreffende – Erfordernis des Raumbezuges abgeleitet wird. Auch die Einbeziehung oder der Ausschluss bestimmter Grundrechte anhand dieses Erfordernisses (Asylrecht: Raumbezug verneint; allgemeines Persönlichkeitsrecht: Raumbezug bejaht) bleibt im Dunkeln. Zum anderen ist die Ausklammerung der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) fraglich, da dieses Grundrecht zahlreiche Betätigungen und Bedürfnisse im Bereich von Freizeit, Sport und Kultur abdeckt, für die keine speziellen Grundrechte oder Staatsziele im Grundgesetz ausgewiesen sind. Dies ist umso fragwürdiger, als viele Landesverfassungen wie die Brandenburger Landesverfassung einen weitergehenden Katalog von Grundrechten und Staatszielen enthalten („Sport ist ein förderungswürdiger Teil des Lebens“, Art. 35 Satz 1 LV), aber nicht anzunehmen ist, dass der Begriff der gleichwertigen Lebensverhältnisse in den jeweiligen Rechtsgebieten und Rechtsordnungen vom Umfang und Ausformungsgrad der Grundrechtskataloge in den Verfassungen abhängig ist.

Nach alledem können Lebensverhältnisse allgemein definiert werden als raumbezogene äußere Faktoren, die die Qualität des menschlichen Daseins beeinflussen.

bb) Bedeutungsgleichheit der Begriffe „Lebensverhältnisse“ und „Lebens- und Arbeitsbedingungen“

Die Landesverfassung verwendet den Begriff der Lebens- und Arbeitsbedingungen. Der Begriff der Lebensbedingungen ist synonym mit dem Begriff „Lebensverhältnisse“. Die Hinzunahme des Begriffs „Arbeitsbedingungen“ erweitert den Anwendungsbereich der Norm nicht, sondern hebt hervor, dass das Vorhandensein von ausreichenden Arbeitsplätzen ein wesentliches Kriterium des Gleichwertigkeitspostulats darstellt. Der Begriff der Lebensverhältnisse bezieht sich demzufolge nicht nur auf ein ausreichendes Angebot von Gütern und Dienstleistungen, sondern auch auf die Möglichkeit, durch Einkommen aus eigenen Arbeitsleistungen Güter und Dienstleistungen am Markt nachzufragen.

³⁶ Zur – für die Begriffsbestimmung aber nicht maßgeblichen – Kritik aus grundrechtstheoretischer Sicht vgl. die Darlegung bei *Schuppli* (Fn. 5), S. 48 mit Fn. 17.

cc) Einzelne Begriffselemente und Abgrenzungen

(1) *Bezugsobjekt: menschliches Leben*

Der Begriff der Lebensverhältnisse bezieht sich allein auf menschliches Leben. Das Leben von Tieren und Pflanzen ist in der Landesverfassung in anderen Vorschriften geschützt (Art. 39 Abs. 1 und 3, Art. 40 Abs. 4 LV). Daraus folgt aber nicht, dass umweltbezogene Faktoren nicht unter die Begrifflichkeit fallen. Denn auch Umweltbedingungen haben eine unmittelbare Wirkung auf die menschlichen Lebensverhältnisse. Dies gilt beispielsweise für die Trinkwasserqualität, die Sauberkeit der Luft oder die Belastung mit Straßen- oder Fluglärm.

(2) *Raumbezug*

Der Begriff der Lebensverhältnisse ist raumbezogen zu verstehen und nicht auf die einzelnen Individuen bezogen. Dies ergibt sich zum einen aus der Formulierung in Art. 44 LV („in allen Landesteilen“, „Regionen“, „Strukturförderung“). Zum anderen folgt dies aus einem Vergleich mit Art. 12 Abs. 4 LV. Danach sind das Land, die Gemeinden und Gemeindeverbände verpflichtet, für die Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen von Menschen mit und ohne Behinderungen zu sorgen. Hier wird der Begriff in Bezug auf einzelne Menschen verwendet. Es soll also jeder (einzelne) Mensch mit Behinderung gleichwertige Lebensbedingungen haben wie ein Mensch ohne Behinderung. Geboten sind danach eine individuelle Förderung ebenso wie der Ausbau barrierefreier und inklusiver Angebote.³⁷

Solche individuellen Lebensverhältnisse hat Art. 44 LV nicht im Blick, sondern die Lebensverhältnisse in einem Teilraum³⁸ des Landes („Landesteil“, „Region“). So kann ein Einzelner trotz Krankheit, Arbeitslosigkeit o.Ä. in einer gut versorgten Region leben, in der „gleichwertige Lebensverhältnisse“ herrschen, ebenso wie es in einer unterversorgten Region Menschen geben kann, die in Wohlstand leben.

Auch wenn also maßgeblicher Bezugspunkt für den Begriff der Lebensverhältnisse im Sinne des Gleichwertigkeitspostulats nur die raumbezogenen äußeren Faktoren sind und diese von individuellen Faktoren zu unterscheiden sind, bedingen sich diese Aspekte ge-

³⁷ Art. 12 Abs. 4 LV normiert ein Staatsziel, kein einklagbares Grundrecht, sodass dem Gesetzgeber ein Gestaltungsspielraum verbleibt, vgl. *Iwers*, in *Lieber/Iwers/Ernst*, *Verfassung des Landes Brandenburg*, 2012, Art. 12 Ziff. 5.

³⁸ Zur Abgrenzung dieser Teilräume siehe unter B.II.2.b).

genseitig. So ist das Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in allen Landesteilen kein Selbstzweck, sondern es dient letztlich der Verbesserung der individuellen Lebensverhältnisse der in der Region lebenden Menschen. Daher gehören zu den raumbezogenen Faktoren insbesondere auch die in einer Region bestehenden Angebote für die verschiedenen Lebenslagen. Eine Erkrankung ist ebenso ein individueller Faktor wie das Bestehen einer ausreichenden Kranken- und Pflegeversicherung. Raumbezogen hingegen ist die Versorgung mit Ärzten, Krankenhäusern und Pflegeeinrichtungen. Zudem können individuelle Faktoren als Indikatoren für die Messung der raumbezogenen Lebensverhältnisse herangezogen werden. So ist naheliegend, dass eine hohe Arbeitslosenquote ein nicht ausreichendes Angebot von Arbeitsplätzen indiziert. Eine überdurchschnittliche Zahl an Krebserkrankungen kann eine zufällige Häufung individueller Schicksale sein, aber auch ein Anzeichen für schädliche Umweltbedingungen.

(3) Umfassend, aber nicht beliebig

Aus der Raumbezogenheit ergibt sich zugleich, dass nicht jedes individuelle Bedürfnis in die Betrachtung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse einzubeziehen ist. Es muss vielmehr (nur) um für die Menschen in einer Region typischerweise bedeutsame Lebensverhältnisse gehen. Umfasst sind zunächst die Deckung der Grundbedürfnisse, die ein menschenwürdiges (Über-)Leben ermöglicht (z.B. Lebensmittel, Wohnung, Kleidung, Wärme, Strom, Gesundheitsversorgung), sowie die Angebote, die von Verfassungs- oder Gesetzeswegen vorhanden sein müssen (Telekommunikation, ÖPNV etc.).

Je weniger allgemein das Bedürfnis ist, umso schwieriger ist die Zuordnung der jeweiligen Bedarfsdeckung zum Begriff der Lebensverhältnisse. Dies gilt insbesondere für den Bereich Freizeit/Kultur/Sport. Während das Vorhandensein von Angeboten in diesem Bereich überhaupt ohne Zweifel zu den relevanten Lebensverhältnissen gehört, fällt die Konkretisierung schwer. Mögen eine Schwimmhalle oder ein Sportplatz noch darunterfallen, ist dies bei einem Freibad oder einem Skaterpark schon fraglich.

Aber auch im Bereich der Grundbedürfnisse stellt sich eine vergleichbare Problematik. Während allgemein das Vorhandensein von Kinderbetreuungsplätzen unter den Begriff der Lebensverhältnisse fällt, ist dies in Bezug auf ein Angebot an Betreuungseinrichtungen, in denen die Kinder Chinesisch lernen, zweifelhaft. Dabei geht es auch nicht nur um „Luxusbedürfnisse“. So besteht für Eltern, die im Schichtdienst arbeiten, ggf. das Bedürfnis

für eine Einrichtung ohne Schließzeit. Trotzdem ist fraglich, ob das Angebot an 24-Stunden-Kitas zu den relevanten Lebensverhältnissen zählt.

Die Lösung aus dem begrifflichen Dilemma, dass der Begriff der Lebensverhältnisse umfassend, aber nicht beliebig ist, ergibt sich aus dem Normbezug des Begriffes. Aus der begrifflichen Weite folgt der Spielraum für den Normadressaten, also im Hinblick auf Art. 44 LV für das Land, die aus seiner Sicht zur Umsetzung des Gleichwertigkeitspostulats relevanten Lebensverhältnisse näher zu bestimmen.

Hierzu bedarf es ggf. einer politischen Setzung der maßgeblichen Messgrößen. So ergibt sich beispielsweise aus dem Anschlussgrad an eine zentrale Abwasserentsorgungsanlage nicht zwingend ein Indikator für die Bewertung des Lebensumstands „Abwasserentsorgung“, da auch dezentrale Entsorgungsmöglichkeiten denkbar sind. Werden jedoch weitere Faktoren, wie beispielsweise die fachgerechte Entsorgung und die Solidarität mit Personen, die nicht dezentral entsorgen können, einbezogen, so kann eine solche Messgröße als Wert für den genannten Umstand herangezogen werden.

Dabei muss das Land die maßgeblichen Faktoren nicht in jedem Fall selbst festlegen. Je weniger es um die Deckung von grundlegenden Bedürfnissen geht, umso mehr Spielraum kann das Land den einzelnen Regionen bei der näheren Bestimmung der Faktoren und deren Priorisierung lassen und sie stattdessen zur Sicherung der Gleichwertigkeit in die Lage versetzen, diese Entscheidungen eigenverantwortlich und mit ausreichender finanzieller Ausstattung zu treffen.

Von der Auswahl der maßgeblichen Faktoren zu unterscheiden, aber damit verbunden ist der Spielraum des Normadressaten, die „Landesteile“ je nach zu betrachtendem „Lebensverhältnis“ unterschiedlich zu bestimmen. Je spezieller oder weiter entfernt von alltäglichen Grundbedürfnissen diese Lebensverhältnisse sind, umso größer wird der mitzuvorsorgende Einzugsbereich des jeweiligen Angebotes sein, umso größer können also die zu vergleichenden Landesteile sein (dazu unter B.II.2.b)).

(4) Lebensverhältnisse und Lebensgefühl

Die Lebensverhältnisse sind nicht identisch mit dem Lebensgefühl der Menschen in einer Region. Lebensverhältnisse sind anhand objektiver äußerer Faktoren zu bestimmen. Aber auch hier gilt, dass das Lebensgefühl – beispielsweise das Gefühl „abgehängt“ zu sein – ein Indikator für eine fehlende Gleichwertigkeit in Bezug auf objektive Faktoren sein

kann.³⁹ Eine solche Messung kann daher Anlass sein, diese objektiven Faktoren näher zu untersuchen.

(5) Strukturindikatoren

Lebensverhältnisse sind nicht zu verwechseln mit Indikatoren für Strukturschwäche wie zum Beispiel eine geringe Bevölkerungsdichte, eine unausgewogene Altersstruktur, ein niedriger Bildungsgrad oder eine hohe Arbeitslosenquote.⁴⁰ Solche Messgrößen können Ursache oder Folge einer fehlenden Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in einer Region sein und damit Anlass für eine Förderung geben, sind aber nicht selbst unmittelbare Faktoren zur Bestimmung der gleichwertigen Lebensverhältnisse.

(6) Naturräumliche und kulturlandschaftliche Verhältnisse

Naturräumliche oder kulturlandschaftliche Gegebenheiten haben bei der Gleichwertigkeitsprüfung grundsätzlich außer Betracht zu bleiben, auch wenn sie auf die Lebensumstände oftmals einen maßgeblichen Einfluss haben. Denn Ziel ist nicht die Gleichförmigkeit der Landschaft, sondern die Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen in der vorhandenen Landschaft. Um es überspitzt zu formulieren: Mangelt es in einer Region an natürlichen Seen und Flüssen, ergibt sich aus dem Postulat der gleichwertigen Lebensverhältnisse keine Verpflichtung, zur Kompensation Stauseen und Kanäle zu errichten. Entsprechendes gilt für unterschiedliche Standortbedingungen beispielsweise für den Tourismus, den Anbau landwirtschaftlicher Produkte oder den Abbau von Bodenschätzen.

Gleichwohl folgt daraus nicht, dass naturbedingte Standortnachteile von vornherein zur Sicherstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse nicht zu kompensieren sind. Dies ist vielmehr eine Frage, wie die jeweils für die Entscheidung Verantwortlichen die relevanten Lebensverhältnisse definieren. Auch hier gilt: Je grundlegender die jeweiligen Umstände für das menschliche (Über-)Leben sind, umso eher sind diese Umstände als für das Gleichwertigkeitspostulat relevante Lebensverhältnisse zu betrachten. So liegt es im Hinblick auf den Faktor „Schutz vor Überschwemmungen“ nahe, dass zur Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse in hochwassergefährdeten Gebieten Deiche gebaut

³⁹ Siehe Märkische Oderzeitung vom 21. Juni 2018, „Abgehängt in Brandenburg? Gefühl trifft auf Fakten“, hier abrufbar: <https://www.moz.de/nachrichten/brandenburg/artikel-ansicht/dg/0/1/1664450/>.

⁴⁰ Im Bericht der Enquete-Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern“ (Fn. 10), S. 37 ff., werden zahlreiche solcher Indikatoren genannt.

werden. Denkbar ist aber beispielsweise auch, dass das Land als eine wesentliche Lebensbedingung betrachtet, ob in vertretbarer Entfernung die Möglichkeit besteht, im Sommer draußen zu baden. Dann kann dies zu einer Förderung des Baus und der Unterhaltung von künstlich angelegten Freibädern in den Regionen führen, in denen es an natürlichen Bademöglichkeiten fehlt.

(7) *Die einzelnen Faktoren*

Zur weiteren Konkretisierung kann der Begriff der Lebensverhältnisse in einzelne Faktoren untergliedert werden, die in ihrer Gesamtheit die „Lebensverhältnisse“ ausmachen und die typischerweise im Zusammenhang mit dem Gleichwertigkeitspostulat genannt werden.⁴¹ Ohne Anspruch auf Vollständigkeit sind folgende Faktoren zu nennen, die selbstverständlich auch anders untergliedert und noch weiter ausdifferenziert werden können:

Versorgung	Wasser, Energie, Wärme, Lebensmittel, Bedarfsgegenstände, Dienstleistungen (Handwerk etc.), Wohnung
Entsorgung	Abwasser, Abfall
Kommunikation	Radio, Fernsehen, Telefon, Mobilfunk, Internet, Post
Bildung	Kinderbetreuung, Schulen, Hochschulen
Verkehr	Straßen, Parkraum, ÖPNV, SPNV, Flugplätze, Fahrradinfrastruktur
Gesundheit	Ärzte, Apotheken, Krankenhäuser, Pflegeeinrichtungen
Religion, Totengedenken	Kirchen, Friedhöfe, Trauerhallen
Staatswesen	Zugang zu Behörden und Gerichten

⁴¹ Siehe dazu beispielsweise die Faktoren im Raumordnungsbericht 2011, BT-Drs. 17/8360, im Bericht der Enquete-Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern“ (Fn. 10), S. 25 ff. oder bei *Krappweis*, Gleichwertige Lebensverhältnisse, die Internetpublikation ist hier abrufbar: http://planung-tu-berlin.de/Profil/Gleichwertige_Lebensverhaeltnisse.htm.

Öffentliche Sicherheit	Feuerwehr, Rettungswesen, Polizei, Katastrophenschutz, Zivilschutz
Bankwesen	Banken und Sparkassen, Bargeldversorgung
Kultur und Freizeit	Sport- und Erholungsmöglichkeiten, Theater, Oper, Museen, Kinos, Bibliotheken, Veranstaltungs- und Begegnungsstätten und -plätze, Spielplätze, Feste und Veranstaltungen, Vereinswesen, Brauchtumpflege, Gaststätten, Musik- und Volkshochschulen
Fürsorge	Sozialarbeit, Jugendarbeit
Arbeit	Arbeitsplätze, Einkommen
Umwelt	Luft-, Wasser- und Bodenqualität, Lärmbelastung

(8) *Entwicklungsoffenheit*

Der Begriff der Lebensverhältnisse ist nicht dauerhaft festgelegt, sondern entwicklungs offen. So können insbesondere technische Entwicklungen neue Bedürfnisse entstehen lassen (etwa nach schnellem Internet und flächendeckendem Mobilfunknetz) oder die Möglichkeiten zur Deckung grundlegender Bedürfnisse ändern. Beispielsweise ist denkbar, dass durch den Ausbau von E-Government oder Telemedizin die räumliche Entfernung für die Erreichbarkeit von Verwaltungen oder Ärzten in vielen Fällen kein wesentlicher Faktor mehr ist oder dass eine ausreichende Bargeldversorgung durch neue Bezahltechniken nicht mehr erforderlich wird. Aber auch sich wandelnde Lebens- und Wertvorstellungen oder gesellschaftliche Trends können den Begriff der Lebensverhältnisse beeinflussen. So kann beispielweise ein wachsendes Umwelt- und Gesundheitsbewusstsein dazu führen, dass ein Bedürfnis für eine ortsnahe Versorgung mit Bio-Lebensmitteln oder für eine besondere Fahrradverkehrsinfrastruktur (Fahradampeln, Fahrradparkhäuser, Fahrrad-schnellstrecken) entsteht.

(9) *Das magische Dreieck: Verfügbarkeit, Qualität, Kosten*

Der Begriff der Lebensverhältnisse würde nur unzureichend erfasst, wenn allein auf die Existenz bestimmter Angebote und Dienstleistungen oder anderer äußerer Faktoren abgestellt würde. Allein die Tatsache, dass es in einer bestimmten Region für jedes Kind einen freien Kitaplatz gibt, sagt wenig über die Betreuungssituation in der Region aus. Vielmehr kommt es darauf an, wieviel Zeit für den Weg zur Kita benötigt wird. Auch eine in der Nähe liegende Kita bedeutet aber keine gute Betreuungssituation, wenn nicht genügend ausgebildete Erzieher vorhanden sind, so dass die Gruppen sehr groß sind oder Aushilfskräfte tätig werden, oder wenn die Räume im Winter zu kalt und im Sommer zu heiß sind. Stimmt die Ausstattung der Kita, verlangt der Einrichtungsträger jedoch sehr hohe Beiträge, wirkt sich dies ebenfalls auf die Lebensverhältnisse aus. Die Lebensverhältnisse werden daher jeweils durch die Merkmale Verfügbarkeit, Qualität und Kosten⁴² geprägt. Diese bedingen sich oft gegenseitig und bilden so ein „magisches Dreieck“.⁴³ Werden die Lebensverhältnisse in einem bestimmten Lebensbereich bewertet, so erfordert eine vollständige Bewertung die Betrachtung aller drei Merkmale.

(10) *Ergebnisorientierte Betrachtung des Begriffs?*

Abschließend soll der Frage nachgegangen werden, ob die vorgestellte „klassische“ Definition des Begriffs der Lebensverhältnisse, die auf äußere Faktoren abstellt (Input-Orientierung), nicht besser durch eine ergebnisorientierte Betrachtung (Outcome-Orientierung) ersetzt wird.⁴⁴ Schließlich sind die genannten Infrastrukturen, Einrichtungen, Angebote etc. kein Selbstzweck, sondern dienen dazu, das Leben der Menschen in einem bestimmten Bereich zu verbessern. Dann liegt es nicht fern, nicht diese äußeren Faktoren zu messen, sondern das Erreichen der damit verbundenen Ziele. So dient das Vorhalten einer ortsnahen, einsatzbereiten und qualifizierten Feuerwehr letztlich dazu, Menschen

⁴² Maßgeblich für die Gleichwertigkeit sind die Kosten für den Nutzer. Die Kosten für die öffentliche Hand (den „Steuerzahler“), die Umwelt oder nachfolgende Generationen können betrachtet werden, wenn es um die Reichweite des Gleichwertigkeitsziels geht, siehe dazu unter B.II.2.d)cc(3).

⁴³ Siehe Raumordnungsbericht 2017, BT-Drs. 18/13700, S. 22: Dreieck der raumordnungspolitischen Herausforderungen (bestimmte Qualität, sozialverträgliche Preise, akzeptable Erreichbarkeit).

⁴⁴ Siehe Positionspapier 108 der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Daseinsvorsorge und gleichwertige Lebensverhältnisse neu denken, 2016, S. 17 ff., das Dokument ist hier abrufbar:

https://shop.arl-net.de/media/direct/pdf/pospaper_108.pdf.

und Sachen vor Brandschäden zu bewahren.⁴⁵ Man könnte also die einer Region in einer vorgegebenen Periode auftretenden Schadensfälle zählen und dies zum Gegenstand der Bewertung der Lebensverhältnisse im Bereich „Verschonung von Feuerschaden“ in den Regionen machen.

Eine solches Begriffsverständnis mag für sich genommen legitim sein, der raumbezogene Begriff der „gleichwertigen Lebensverhältnisse“ im Kontext eines normativen Gleichwertigkeitspostulats wie in Art. 44 LV ist jedoch nicht in diesem Sinne ergebnisorientiert zu verstehen. Zwar können sich die Daten, die einer ergebnisorientierten Betrachtung zugrunde liegen, auch auf einen bestimmten Raum beziehen, sie sind aber eine Agglomeration von Einzelereignissen, die auch von Zufällen (Brandstiftungsserie, Großschadensereignis) abhängen und somit nicht die Fähigkeit der jeweiligen Teilräume beschreiben, bestimmte Bedürfnisse zu befriedigen. Insbesondere die in Art. 44 LV verwendete Begrifflichkeit, die von Lebens- und Arbeits“bedingungen“ spricht, unterstreicht, dass das Gleichwertigkeitspostulat auf die Gleichwertigkeit der Ausgangslage, nicht auf die Gleichwertigkeit der Ergebnisse abstellt. Dieses Verständnis vermeidet auch die Gefahr, dass das in Art. 44 LV normierte Ziel konturenlos zu einem allgemeinen Ziel, ein gutes Leben für alle Menschen im Land zu ermöglichen, umgedeutet wird. Die Förderung des Gemeinwohls ist, wie in der Präambel der Landesverfassung festgehalten, Ziel allen staatlichen Handelns. Die mit dem Gleichwertigkeitsziel verbundene Politik der Strukturförderung der Regionen ist damit nur ein Handlungsfeld von vielen. So ist es im oben genannten Beispiel Gegenstand der Strukturförderung, die einzelnen Regionen zu ertüchtigen, eine ausreichende Brandschutzinfrastruktur (bedarfsgerechte Zahl und Lage von Feuerwachen, ausreichende Ausrüstung, ausreichendes und qualifiziertes Personal) vorzuhalten. Andere staatliche Maßnahmen, wie beispielsweise der Erlass von Vorschriften des baulichen Brandschutzes⁴⁶ oder die Behandlung der Gefahren von Feuer im Sachunterricht an den Grundschulen⁴⁷,

⁴⁵ Ausführlich zur ergebnisorientierten Planung beim Brandschutz *Lindemann*, Hilfsfristen als Planungsparameter im Rettungswesen als „Tabu-Thema“: Feuerwehr-Mythos „8 Minuten“, in: BBSR-Online-Publikation Nr. 02/2018 „Mal über Tabuthemen reden“, S. 68 ff., die Publikation ist hier abrufbar:

http://www.demografie-portal.de/SharedDocs/Downloads/DE/Studien/Mal-ueber-Tabuthemen-reden.pdf?__blob=publicationFile&v=3.

⁴⁶ Z.B. in §§ 14, 26 ff. Brandenburgische Bauordnung.

⁴⁷ Siehe Rahmenlehrplan für die Jahrgangsstufen 1 bis 10, Teil C, Sachunterricht, Jahrgangsstufen 1-4: „Bedeutung des Feuers (Wärme, Schutz, Nahrungszubereitung, Gefahr, Umgang) früher und heute“; „Versuche zum Feuer (entzünden, Brennprobe, Löschmöglichkeiten) durchführen, Feuerwehr besuchen“; abrufbar unter: <https://bildungsserver.berlin-brandenburg.de/rlp-online/startseite/>.

dienen demselben Ziel, stehen aber in keinem Zusammenhang mit dem Gleichwertigkeitsziel des Art. 44 LV.

Wie oben bereits festgestellt, können aber nach unten abweichende ergebnisorientierte Daten einer Region ein wichtiger Indikator dafür sein, dass die Lebensverhältnisse in dieser Region nicht gleichwertig sind. Ist z.B. die Lebenserwartung in einer Region geringer, kann dies Anlass sein, zu prüfen, ob die ärztliche Versorgung in dieser Region ausreichend ist.

Zudem ist eine ergebnisbezogene Betrachtung wichtig, um zu überprüfen, welche Art von Infrastruktur, Dienstleistung usw. vorgehalten werden muss, um den Anforderungen des magischen Dreiecks „Verfügbarkeit, Qualität, Kosten“ gerecht zu werden: Ergibt sich beispielsweise, dass eine hygienische und umweltfreundliche Abwasserbeseitigung durch dezentrale Lösungen möglich ist, kann auf einen ggf. teureren Ausbau des Kanalnetzes verzichtet werden. Erweist sich, dass Kinder in einer Dorfschule mit klassenübergreifendem Unterricht den gleichen Lernstand haben wie andere Kinder, kann dies Anlass sein, die Vorgaben zum Bildungsgang der Grundschule zu überprüfen oder Ausnahmen möglich zu machen.⁴⁸

b) Gleichwertigkeit „in allen Landesteilen“: die Regionen

Art. 44 LV gibt das Ziel gleichwertiger Lebens- und Arbeitsbedingungen „in allen Landesteilen“ vor. Welche „Landesteile“ gemeint sind, wird in der Vorschrift nicht näher definiert. Da das Ziel nach Art. 44 LV durch eine Strukturförderung der „Regionen“ erreicht werden soll, kann davon ausgegangen werden, dass die Begriffe „Landesteile“ und „Regionen“ synonym sind. Beide Begriffe werden von der Landesverfassung an keiner weiteren Stelle verwendet. Jedoch trifft die Landesverfassung in Art. 1 Abs. 2 LV eine Regelung zur Untergliederung des Landes. Danach gliedert sich das Land in Gemeinden und Gemeindeverbände. Aus diesen wenigen Vorgaben der Verfassung lassen sich folgende Aussagen ableiten:

⁴⁸ Siehe z.B. § 19 Abs. 3 Satz 3 und Abs. 4 BbgSchulG.

aa) Flächendeckend, aber nicht überall

Die Verfassung schreibt ausdrücklich nicht vor, dass überall, also an jedem Punkt im Land, gleichwertige Lebensverhältnisse herrschen sollen. Bezugsobjekt für den Vergleich sind vielmehr Landesteile, also näher zu bestimmende Teilräume des Landes. Es ist mithin zulässig, in Bezug auf eine Lebensbedingung Daten von Teilräumen zu vergleichen, auch wenn innerhalb des jeweiligen Teilraumes unterschiedliche Bedingungen vorhanden sind. Dies ist vor allem bei infrastrukturabhängigen Lebensverhältnissen augenfällig, da jedenfalls ortsgebundene Einrichtungen nicht von jedem Punkt aus gleich gut zu erreichen sind. Ein Schüler, der direkt neben einer Schule wohnt, findet insoweit andere Lebensverhältnisse vor als eine Schülerin aus der Nachbargemeinde, die jeden Tag mit dem Bus zu dieser Schule fahren muss. Das Abstellen auf Landesteile ermöglicht daher, Versorgungs- oder Zuständigkeitsbereiche zu bilden und zu vergleichen.

Da die Landesverfassung aber zugleich eine Gleichwertigkeit in „allen“ Landesteilen als Ziel vorgibt, muss eine flächendeckende Betrachtung vorgenommen werden. Die gebildeten und zu vergleichenden Landesteile müssen daher in der Summe die gesamte Landesfläche umfassen. Ebenso genügt es der Zielvorgabe nicht, wenn nur in fast allen Landesteilen gleichwertige Lebensverhältnisse gegeben sind.

Selbstredend ist es gleichwohl zulässig, wenn das Land als Adressat des Art. 44 LV sich zum Maßstab nimmt, dass für eine bestimmte Lebensbedingung an jedem Punkt im Land die gleichen Verhältnisse herrschen, etwa dass überall eine Verbindung ins Mobilfunknetz möglich ist. Insbesondere wenn Mindestbedingungen vorgegeben sind, liegt es nahe, dass diese an jedem Ort im Land einzuhalten sind (z.B. Hilfsfristen für den Rettungsdienst oder Umweltstandards).

bb) Landesteile und ländlicher Raum

Das verfassungsrechtliche Ziel der gleichwertigen Lebensverhältnisse in allen Landesteilen nach Art. 44 LV ist nicht gleichbedeutend mit der Sicherung der Zukunft der ländlichen Regionen. Es ist daher weder ein allgemeiner Gleichwertigkeitsvergleich Stadt/Land oder berlinnahe/berlinferne Raum zulässig noch eine Regionalförderung, die sich per se allein auf den ländlichen Raum beschränkt. Vielmehr ist auf die jeweiligen Lebensverhältnisse abzustellen und spezifisch zu prüfen, in welchen Regionen Defizite bestehen oder entstehen. So kann in ländlich geprägten Regionen eine mangelhafte ärztliche Versorgung gegeben sein, weil Stellen nicht besetzt werden können, während in Städten mit wachsender

Bevölkerung möglicherweise Versorgungsengpässe entstehen, weil (Fach-)Arzttermine wegen der hohen Auslastung nur mit langen Wartezeiten vergeben werden können. Vergleichbare Probleme können sich beispielsweise bei der Versorgung mit Kita-Plätzen ergeben, während andere Defizite, wie etwa hohe Wohnkosten, sogar vorwiegend im städtischen Bereich bestehen können.

cc) Landesteile und Kommunen

Die Begriffe „Landesteile“ und „Regionen“ sind nicht deckungsgleich mit den Gemeinden oder Gemeindeverbänden (also insbesondere den Landkreisen). Denn die Landesverfassung greift in Art. 44 LV die nach Art. 1 Abs. 2 LV vorgegebene Unterteilung des Landes in diese kommunalen Gebietskörperschaften nicht auf. Aus der besonderen Erwähnung in Art. 1 Abs. 2 LV, vor allem aber aus der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung in Art. 97 Abs. 1 und 2 LV ergibt sich aber, dass diese Unterteilung jedenfalls dort sachgerecht ist, wo es um örtliche Angelegenheiten geht, die nach Art. 97 Abs. 2 LV grundsätzlich von den Gemeinden und Gemeindeverbänden wahrgenommen werden.

dd) Spielraum bei der Unterteilung in Landesteile

Mangels weiterer Vorgaben der Landesverfassung besteht ein weiter Spielraum des Landes als Normadressaten, die Unterteilung des Landes in Landesteile oder Regionen zum Zweck des wertenden Vergleichs der Lebensverhältnisse vorzunehmen. Insbesondere ist es möglich und wohl sogar notwendig, je nach zu betrachtendem Lebensverhältnis unterschiedlich zugeschnittene Landesteile zu bilden.

Die Unterteilung darf aber nicht willkürlich sein.⁴⁹ In der Regel verbietet es sich daher, nicht zusammenhängende Gebiete zu einem Landesteil zusammenzufassen, für einen Lebensbereich Regionen nach unterschiedlichen Kriterien zu bilden oder Unterteilungen allein mit dem Ziel zuzuschneiden, dass eine Gleichwertigkeit und damit Förderfähigkeit der Region vorliegt oder nicht vorliegt. Die Regionen dürfen auch nicht so groß sein, dass wesentliche Unterschiede aus der Betrachtung herausfallen.

⁴⁹ Zur ähnlichen Problematik der Bildung von Vergleichsräumen bei der Aufstellung von Konzepten zur Feststellung der Angemessenheit der Kosten der Unterkunft durch Grundsicherungsträger (§ 35 SGB XII) siehe ausführlich SG Kassel, Urt. vom 21. März 2018, Az. S 12 SO 139/17, juris, Rn. 56 ff.

Kriterien für eine Bildung der Landesteile können insbesondere die verwaltungsrechtliche Zuständigkeit, die Verfügbarkeit statistischer Daten und Versorgungsbeziehungen sein.

Die verwaltungsrechtlichen Zuständigkeiten ergeben sich aus verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Zuweisungen. Da diese ihrerseits auf sachlichen Gründen⁵⁰ beruhen müssen, ist es naheliegend, für einen Vergleich der Lebensverhältnisse auf die gesetzliche Vorentscheidung zurückzugreifen. Dies dürfte auch deshalb sachgerecht sein, weil die zuständigen Verwaltungseinheiten in der Regel die für einen Vergleich erforderlichen Daten generieren können. Weil die Unterteilung in Landesteile dazu dient, die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in den Landesteilen zu vergleichen, kommen jedenfalls nur solche Unterteilungen in Betracht, für die die benötigten Daten zur Verfügung stehen. Schließlich ist für die Bildung von Vergleichsregionen von Bedeutung, dass Versorgungseinrichtungen einen bestimmten Versorgungsbereich abdecken. Je spezieller der Bedarf, umso größer können die Vergleichsregionen sein. Je grundlegender der abzudeckende Bedarf, umso kleiner müssen die zu vergleichenden Landesteile sein (Flughafen > Bahn > Bus; Universität > Gymnasium > Grundschule; Möbel > Schuhe > Brot).⁵¹

ee) Vielfalt der Unterteilungen in Brandenburg

Das Gebiet des Landes Brandenburg ist in vielfacher Weise unterteilt. Teils sind die Untergliederungen eigene Körperschaften, teils handelt es sich um regionale Zuständigkeitszuweisungen der Verwaltung oder Gerichtsbarkeit des Landes, teils haben die Unterteilungen keine eigenen Aufgaben, sondern eine raumordnerische oder statistische Funktion. Viele, aber nicht alle Unterteilungen sind flächendeckend.

Die nachfolgende Aufzählung betrifft allein Unterteilungen der öffentlichen Hand. Gleichwohl darf nicht außer Acht bleiben, dass auch private Verbände, Vereine, Unternehmen, Parteien und Religionsgemeinschaften regionale Unterteilungen kennen, die ebenfalls einen wichtigen Faktor für die Lebens- und Arbeitsbedingungen in der jeweiligen Region darstellen.

⁵⁰ Zum Gemeinwohlmaßstab bei kommunalen Neugliederungen VerfGBbg, Urt. vom 15. Sept. 1994, Az. 3/93, juris, Rn. 51 ff. (Kreisneugliederung); VerfGBbg, Beschl. vom 18. Nov. 2004, Az. 61/03, juris, Rn. 18 ff. (Gemeindegebietsreform).

⁵¹ Siehe das Zentrale-Orte-System in Ziff. III. 2 des LEP B-B mit der Differenzierung der Versorgungsfunktionen der Metropole, der Oberzentren, der Mittelzentren und der amtsfreien Gemeinden und Ämter.

Die Aufzählung erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit, sie soll vielmehr veranschaulichen, wie vielgestaltig die Unterteilungen in Brandenburg sind. Dies zeigt zugleich, wie groß die Möglichkeiten sind, durch die Festlegung der Grenzen der Regionen oder Landesteile im Sinne des Art. 44 LV die Messung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zu beeinflussen.

(1) *Unterteilungen in Trägerschaft des Landes*

Das Land hat seine Verwaltung und Gerichtsbarkeit⁵² beispielsweise aufgeteilt in:

- 3 **Verwaltungsgerichtsbezirke**,
- 3 **Regionalbereiche** des Landesbetriebs Straßenwesen und der Arbeitsschutzabteilung des Landesamtes für Arbeitsschutz, Verbraucherschutz und Gesundheit,
- 4 **Sozialgerichtsbezirke**,
- 4 **Landgerichtsbezirke** und **Staatsanwaltschaften**,⁵³
- 4 **Polizeidirektionen** (nicht deckungsgleich mit den Landgerichtsbezirken),
- 4 **Schulämter**,
- 4 **Eichämter** als für Brandenburg zuständige Dienststellen des Landesamtes für Mess- und Eichwesen Berlin-Brandenburg,
- 4 **Servicebereiche** des Brandenburgischen Landesbetriebs für Liegenschaften und Bauen,
- 6 **Arbeitsgerichtsbezirke**,
- 13 **Finanzamtsbezirke**,
- 16 **Polizeiinspektionen**,
- 24 **Amtsgerichtsbezirke**,
- 30 **Oberförstereien** des Landesbetriebs Forst.

Die Aufzählung zeigt, dass das Prinzip der Einräumigkeit der Verwaltung, das in § 3 Abs. 2 Landesorganisationsgesetz (LOG) und in § 1 Abs. 1 Satz 2 Funktionalreformgrundsatzgesetz erwähnt wird, nicht einmal im Ansatz umgesetzt ist. Insoweit war es konsequent, dass der Gesetzgeber im Jahr 2014 die Regelung des § 3 Abs. 2 Satz 2 LOG gestrichen hat, wonach das Land in 6 **Verwaltungsregionen** unterteilt war.

⁵² Siehe das Behördenverzeichnis unter: <https://service.brandenburg.de>.

⁵³ Die Bezirke der Landgerichte und Staatsanwaltschaften sind aufgrund der bundesgesetzlichen Regelungen der §§ 141 ff. GVG grundsätzlich deckungsgleich.

(2) Unterteilungen in anderer Trägerschaft

Folgende Unterteilungen von anderen Rechtsträgern der öffentlichen Hand sind beispielhaft zu nennen:

- 417⁵⁴ **Städte und Gemeinden**, grundsätzlich zuständig für alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, insbesondere für viele Aufgaben der Daseinsvorsorge (vgl. den Katalog in § 2 Abs. 2 BbgKVerf); davon werden 270 Städte und Gemeinden durch 52 **Ämter** verwaltet; für die Aufgaben der Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung arbeiten viele Gemeinden in ca. 70 **Wasser- und Abwasserzweckverbänden** zusammen,⁵⁵
- 26 **Gewässerunterhaltungsverbände**,
- 14 **Landkreise** und 4 kreisfreie Städte, die zahlreiche durch Gesetz zugewiesene Aufgaben der Daseinsvorsorge (z.B. Abfall, ÖPNV, Jugendhilfe, bestimmte Schulen und Straßen, Rettungswesen, Krankenhäuser) und der Gefahrenabwehr (z.B. im Bau-, Gewerbe-, Umwelt- oder Gesundheitsrecht) wahrnehmen; die Landkreise haben überdies gegenüber den Gemeinden eine Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion (§ 122 Abs. 2 BbgKVerf),
- 11 **Sparkassen**,
- 5 **Regionalleitstellen** der Landkreise und kreisfreien Städte als integrierte Leitstellen des Feuerwehr-, Rettungs- und Katastrophenschutzes,
- 5 **Regionale Planungsgemeinschaften**, die in den 5 **Regionen** für die Regionalplanung zuständig sind,
- 5 **Wirtschaftsregionen**, für die die 5 Regionalcenter der Wirtschaftsförderung Brandenburg GmbH zuständig sind,⁵⁶
- 5 **Regionen**, für die die Förderberater der ILB zuständig sind,⁵⁷
- 3 **Bezirke der Industrie- und Handelskammern** und der **Handwerkskammern**.

⁵⁴ 413 kreisangehörige Städte und Gemeinden und 4 kreisfreie Städte.

⁵⁵ Siehe die Auflistung des MLUL unter: <https://mlul.brandenburg.de/cms/detail.php/bb1.c.349729.de>; auch andere Aufgaben werden teilweise durch Zweckverbände wahrgenommen, etwa die Aufgabe der Abfallbeseitigung der Landkreise und kreisfreien Städte.

⁵⁶ Träger der GmbH sind das Land Brandenburg, die Industrie- und Handelskammern sowie die Handwerkskammern, siehe: <https://www.wfbb.de/de/About-us/Unsere-Struktur>.

⁵⁷ Am Stammkapital der ILB, einer Anstalt des öffentlichen Rechts, sind je zur Hälfte das Land Brandenburg und die NRW.BANK beteiligt, siehe § 2 der Satzung der Investitionsbank des Landes Brandenburg in der Fassung vom 1. Juni 2017.

Zur Veranschaulichung, wie unterschiedlich die Aufteilung selbst bei gleicher Anzahl der Untergliederungen ausfallen kann, seien hier die Zuschnitte der obengenannten Aufteilungen in jeweils fünf regionale Untergliederungen genannt:

Regionalleitstellen	Nordwest	PR, OPR, HVL, P
	Nordost	OHV, UM, BAR
	Oderland	MOL, LOS, FF
	Lausitz	SPN, CB, OSL, EE, LDS
	Südwest	TF, PM, BRB
Regionen/Regionale Planungsgemeinschaften	Prignitz-Oberhavel	PR, OPR, OHV
	Uckermark-Barnim	UM, BAR
	Oderland-Spree	MOL, LOS, FF
	Lausitz-Spreewald	SPN, CB, OSL, EE, LDS
	Havelland-Fläming	TF, PM, P, BRB, HVL
Wirtschaftsregionen/Regionalcenter WFBB	Nordwest	PR, OPR, HVL
	Nordost	OHV, UM, BAR
	Ost	MOL, LOS, FF
	Süd	SPN, CB, OSL, EE
	Mitte/West	LDS, TF, PM, P, BRB
Regionen/Förderberater ILB	West	PR, OPR, HVL, BRB
	Nord	OHV, UM, BAR, MOL
	Ost	LOS, FF, LDS
	Süd	SPN, CB, OSL, EE
	Mitte	TF, PM, P

(3) Sonstige Unterteilungen

Andere Unterteilungen dienen nicht der regionalen Abgrenzung von öffentlichen Aufgaben, sondern anderen Zwecken, beispielsweise Zwecken der Raumordnung oder der Statistik.

Zu nennen sind beispielsweise:

- 46 **Mittelbereiche**, für die gem. Ziff. III. 2.10 LEP B-B in den Mittelzentren die gehobenen Funktionen der Daseinsvorsorge mit regionaler Bedeutung konzentriert werden sollen; dazu gehören insbesondere Wirtschafts- und Siedlungsfunktionen, Einzelhandelsfunktionen, Kultur- und Freizeitfunktionen, Verwaltungsfunktionen, Bildungs- und Gesundheitsfunktionen, soziale Versorgungsfunktionen sowie überregionale Verkehrsknotenfunktionen,
- 46 **Planungsbereiche für die hausärztliche Versorgung** der Kassenärztlichen Vereinigung Brandenburg, die deckungsgleich mit den Mittelbereichen sind,
- 44 **Landtagswahlkreise**, in denen die Direktmandate für den Landtag vergeben werden,
- 34 **kulturlandschaftliche Handlungsräume** (teilweise bundeslandübergreifend), die gem. Ziff. III. 3.1 LEP B-B zu Handlungsräumen einer zukunftsfähigen Regionalentwicklung werden sollen,
- 10 **Bundestagswahlkreise**, in denen die Brandenburger Direktmandate für den Bundestag vergeben werden,
- 5 **Versorgungsgebiete der Krankenhausplanung**, deckungsgleich mit den Regionen nach dem Regionalplanungsgesetz,
- 2 **NUTS-2-Regionen** (räumliche Bezugseinheiten der amtlichen EU-Statistik), bis 2011,
- 2 **Strukturräume** (Berliner Umland und weiterer Metropolenraum), nach dem Entwurf des Landesentwicklungsplans Hauptstadtregion.

Zudem gibt es vor allem im Zusammenhang mit Förderprogrammen regionale Zusammenschlüsse, die nicht das gesamte Landesgebiet umfassen, beispielsweise

- 15 **Regionale Wachstumskerne**,
- 14 **Leader-Regionen**,
- 12 **Stadt-Umland-Kooperationen** als Gewinner des Stadt-Umland-Wettbewerbs oder
- 10 **Arbeitsmarktregionen** als Grundlage für die GRW-Förderung des Bundes⁵⁸.

⁵⁸ Siehe Teil I Buchst B des Koordinierungsrahmens der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ ab 17. September 2018; eine Karte findet sich auf der Seite des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung, dort werden auch weitere Raumabgrenzungen dargestellt:

https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumbeobachtung/Raumabgrenzungen/raumabgrenzungen_node.html.

c) Gleichwertigkeit

Art. 44 LV schreibt das Ziel „gleichwertiger“ Lebens- und Arbeitsbedingungen vor.

aa) Gleichwertigkeit und Einheitlichkeit

Gleichwertigkeit bedeutet nicht Einheitlichkeit oder Gleichheit.⁵⁹ Während in Art. 72 Abs. 2 GG der Begriff der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse erst im Jahr 1994 durch den Begriff der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse ersetzt wurde und das Grundgesetz an anderer Stelle (Art. 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 2 GG – Festsetzung der Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer) bis heute von einheitlichen Lebensverhältnissen spricht, wird in der Landesverfassung von Anfang an (lediglich) eine Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse postuliert. Unabhängig von der Frage, ob eine Einheitlichkeit im engeren Sinne angesichts von vornherein bestehender naturräumlicher und geografischer Unterschiede überhaupt erreichbar ist, gebietet die Verfassung daher jedenfalls nicht, dass alle Unterschiede in den einzelnen Landesteilen eingeebnet werden, sodass eine Politik möglich ist, die auf eine Vielfalt der Möglichkeiten zur Lebensgestaltung in den einzelnen Landesteilen setzt und gegebenenfalls regionale Unterschiede und Stärken sogar betont.

bb) Gleichwertigkeit und Hochwertigkeit

Gleichwertigkeit ist nicht identisch mit Hochwertigkeit. Gleichwertigkeit in allen Landesteilen herrscht auch dann, wenn überall die gleichen niedrigen Bedingungen herrschen. Da Art. 44 LV allerdings von einer Struktur„förderung“ spricht, versteht sich, dass Gleichwertigkeit nicht dadurch hergestellt werden kann, dass Regionen, in denen höherwertige Lebensverhältnisse herrschen, nach unten „angeglichen“ werden. Im Übrigen dürfte es in nahezu allen Lebensbereichen Landesteile geben, in denen bestimmte einzelne Lebensbedingungen als hochwertig eingestuft werden können, so dass eine Angleichung nach oben im Hinblick auf diese Regionen erfolgen kann und im Rahmen des Art. 44 LV anzustreben ist. Gleichwohl darf nicht aus den Augen verloren werden, dass sich aus dem Gleichwertigkeitsziel nicht ergibt, bestimmte Leistungsniveaus herzustellen, die noch nirgendwo im Land verwirklicht werden. Dies kann sich vielmehr ggf. aus anderen Verfassungsbestimmungen hergeleitet werden, beispielsweise aus dem Sozialstaatsprinzip (Art. 2 Abs. 1 LV) oder aus den zahlreichen in der Verfassung verankerten Förderpflichten

⁵⁹ BVerfG, Urt. vom 24. Okt. 2002, Az. 2 BvF 1/01, juris, Rn. 322.

(Bildungseinrichtungen: Art. 29 Abs. 2 LV, Schulen: Art. 30 Abs. 5 LV, Weiterbildung: Art. 33 Abs. 1 LV, Kunst und Kultur: Art. 34 LV, Sport: Art. 35 LV, Pflegeeinrichtungen: Art. 45 Abs. 3 LV, Wohnungen: Art. 47 Abs. 1 LV, Arbeit: Art. 48 Abs. 1 LV).

cc) Gleichwertigkeit und Mindeststandards

Gleichwertigkeit kann auch nicht ohne weiteres mit der Wahrung von bestimmten Mindeststandards gleichgesetzt werden.⁶⁰ Dies gilt jedenfalls, wenn die Mindeststandards im Sinne einer Mindestversorgung auf einem gerade noch ausreichenden Niveau verstanden werden. Denn auch wenn keine Einheitlichkeit verlangt wird und daher Abstufungen nach unten im Vergleich zur Region mit dem besten Versorgungsniveau für einen bestimmten Lebensbereich möglich sind, so verlangt das Gleichwertigkeitspostulat gleichwohl eine Gleichheit der „Wertigkeit“ der Lebensverhältnisse in allen Landesteilen. Bestehen in einem Landesteil hochwertige Verhältnisse in einem Lebensbereich, müssen daher auch die Lebensverhältnisse in anderen Landesteilen anhand dieses Maßstabs verglichen und bewertet werden. Das Vorhandensein einer Mindestversorgung genügt in diesen Fällen in der Regel nicht, um eine gleiche Wertigkeit der Lebensverhältnisse bejahen zu können. Denkbar wäre aber, ausgehend vom Höchstniveau im Land eine Grundversorgung⁶¹ festzulegen, die zwar (je nach Lebensbereich ggf. deutlich) über die Mindestversorgung hinausgeht, aber gleichwohl hinter einer im Land anzutreffenden Höchstversorgung zurückbleibt.⁶² In diesem Sinne verstanden, können Mindeststandards mit dem Gleichwertigkeitsziel vereinbar sein.

Denkbar ist auch, Mindeststandards festzulegen, deren Erreichen nicht die Gleichwertigkeit indiziert, sondern die umgekehrt eine Schwelle bestimmen, bei deren Unterschreiten eine Gleichwertigkeit in jedem Fall verneint werden kann.

⁶⁰ Vgl. Bericht der Enquete-Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern“ (Fn. 10), S. 18.

⁶¹ Zur Unterscheidung zwischen Grundversorgung und Mindestversorgung im Bereich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks siehe BVerfG, Beschluss vom 24. März 1987, Az. 1 BvR 147/86, juris, Rn. 81.

⁶² Davon zu unterscheiden ist die ebenfalls bestehende Möglichkeit, je nach Bedarf (Grundbedarf/höherer Bedarf) unterschiedlich große miteinander zu vergleichende Landesteile (Versorgungsbereiche) festzulegen.

dd) Gleichwertigkeit, Chancengleichheit und Chancengerechtigkeit

Der Begriff der Gleichwertigkeit sollte nicht mit den Begriffen „Chancengleichheit“ oder „Chancengerechtigkeit“ gleichgesetzt werden.⁶³

Versteht man unter „Chancen“ Ausgangsbedingungen, sind die Begriffe Chancengleichheit und Bedingungsgleichheit synonym. Gleichheit wird aber von dem Gleichwertigkeitsziel gerade nicht gefordert. Wählt man daher stattdessen den Begriff „Chancengerechtigkeit“, ist ein Mehrwert gegenüber dem Begriff der Gleichwertigkeit nicht erkennbar. Im Gegenteil, der Begriff der Gleichwertigkeit verdeutlicht besser als der Begriff der Chancengerechtigkeit, dass eine Wertung erforderlich ist, dass also ein objektiv feststehender Maßstab nicht vorhanden ist.

Auch der Begriff der „Chance“ ist im Zusammenhang mit dem Gleichwertigkeitsziel des Art. 44 LV problematisch.

Zum einen ist der Begriff konnotiert mit der Möglichkeit eines Erfolgs. Bloße Möglichkeiten genügen dem Gleichwertigkeitspostulat jedoch nicht. Zwar sind Lebensverhältnisse, wie oben erörtert, nicht vorrangig ergebnisbezogen, sondern nach den bestehenden äußeren Faktoren zu betrachten (Überleben eines Herzinfarkts, Erreichen des Abiturs einerseits, Verfügbarkeit und Qualität der Gesundheitsversorgung oder der schulischen Einrichtungen andererseits). Ausgangspunkt sind aber die tatsächlich bestehenden Verhältnisse, nicht die bestehenden Möglichkeiten oder Chancen.⁶⁴ Wenn zwei Regionen um die Ansiedlung eines Unternehmens oder um Fördermittel konkurriert haben und eine Region den Zuschlag erhalten hat, dann mögen beide Regionen gleiche oder gerechte Chancen gehabt haben. Dem Gleichwertigkeitspostulat ist damit jedoch nicht genüge getan. Denn dieses greift auch und gerade zugunsten der im Wettbewerb unterlegenen Regionen. Konsequenterweise verwendet die Landesverfassung den Begriff „Chancengerechtigkeit“ nur in der Vorschrift des Art. 42 LV über das Wirtschaftsleben: Hier strebt das Land Wettbewerb

⁶³ *Knopp* (Fn. 27), S. 52; nach dem Bericht der Enquete-Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern“ (Fn. 1015), S. 18 ff., gibt es vier Dimensionen der „räumlichen Gerechtigkeit“: die Verteilungs-, die Verfahrens-, die Chancen- und die Generationengerechtigkeit. Ausgehend von diesem theoretischen Ansatz werden dann einzelne Infrastrukturen und zugehörige Messgrößen der jeweiligen „Gerechtigkeitsdimension“ zugeordnet. So wird die Erreichbarkeit von Grundschulen der Verteilungsgerechtigkeit zugeordnet (S. 39). Messgröße ist der Anteil der Schüler mit ÖPNV-Schulwegen von einer bestimmten Dauer. Hingegen wird die Erreichbarkeit von Grundschulen in Metern ebenso wie die Erreichbarkeit von weiterführenden Schulen der Chancengerechtigkeit zugeordnet (S. 41, 60).

⁶⁴ *Knopp* (Fn. 27), S. 52.

und Chancengerechtigkeit an. Anders als im Wirtschaftsleben, wo es Wettbewerb und damit Gewinner und Verlierer gibt und somit Chancengerechtigkeit für einen fairen Wettbewerb erforderlich ist, geht es bei der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse nicht um einen Wettbewerb der Regionen, bei dem die Verlierer auf der Strecke bleiben, sofern sie gerechte Chancen hatten, diese aber nicht genutzt haben.

Zum anderen ist der Begriff der Chance mit der Möglichkeit zur individuellen Persönlichkeitsentfaltung konnotiert. Er zielt daher eher auf die in einem bestimmten Raum lebenden Menschen ab als auf den Raum selbst. Der Begriff der Lebensverhältnisse ist aber, wie oben dargelegt, raumbezogen, nicht individualbezogen zu verstehen. Der Begriff der Chancengleichheit oder der Chancengerechtigkeit kann daher zweckmäßig für einen Vergleich zwischen Personen verwendet werden, für einen Vergleich zwischen Regionen ist er weniger geeignet. Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in allen Landesteilen ist vielmehr nur einer von vielen Einflussfaktoren, die für eine Chancengerechtigkeit/Chancengleichheit der im Land lebenden Menschen maßgeblich ist.

ee) Wertender Vergleich

Aus dem Begriff der Gleichwertigkeit ergibt sich zum einen, dass ein Vergleich zwischen zwei oder mehreren Sachverhalten erforderlich ist, und zum anderen, dass dieser Vergleich auf der Grundlage einer Bewertung der verglichenen Sachverhalte erfolgt. Für Art. 44 LV folgt daraus, dass die Lebensverhältnisse in den einzelnen Landesteilen zu bewerten sind und auf dieser Grundlage in einem wertenden Vergleich festzustellen ist, ob Gleichwertigkeit gegeben ist oder nicht.

(1) Vergleich

Da die Landesverfassung keine näheren Vorgaben macht, besteht ein weiter Spielraum der für den Vergleich zuständigen Stellen des Landes, also insbesondere des Gesetzgebers und der Planungs- und Förderverwaltung, bei der Festlegung der zu vergleichenden Sachverhalte. Die einzelnen Stellschrauben hierfür wurden oben bereits ausführlich geschildert. Sie betreffen zum einen die Auswahl und genaue Definition der in den Vergleich einbezogenen Lebensverhältnisse einschließlich der Kriterien Qualität, Verfügbarkeit und Kosten und zum anderen die Definition der miteinander zu vergleichenden Landesteile im Hinblick auf das jeweilige Lebensverhältnis.

Spielräume bestehen schließlich auch bei den Messmethoden. Aufgrund der sich stets wandelnden Umstände und sich ändernder Auffassungen, welche Umstände für gleichwertige Lebensverhältnisse von Bedeutung sind, kann insbesondere die Frage der Häufigkeit der Messung von Relevanz sein. Aber auch die Frage, ob die Daten vollständig erhoben werden oder ob Stichproben genügen, kann für die Ergebnisse von Bedeutung sein.

Von besonderer Bedeutung ist schließlich die Frage, ob und nach welchen Kriterien Messergebnisse zusammengefasst werden. Hat man beispielsweise Daten zur Dauer des Schulweges für jedes Grundschulkind in einer Region, muss festgelegt werden, ob aus diesen Daten ein Durchschnitt gebildet wird, ob die Medianwerte, Höchstwerte oder an Zumutbarkeitskriterien orientierte Werte verglichen werden oder ob Gruppen gebildet werden (weniger als eine Viertelstunde, weniger als eine halbe Stunde ...).

(2) Bewertung

Allein aus einem Vergleich der zu einem bestimmten Lebensumstand gewonnenen Daten kann noch nicht auf das Bestehen oder Nichtbestehen von Gleichwertigkeit in diesem Bereich geschlossen werden. Vielmehr bedarf es einer Bewertung des Messergebnisses.

(a) Festlegung guter und schlechter Werte

Die Bewertung betrifft zunächst die Frage, welcher Zustand überhaupt als erstrebenswert angesehen wird, welche Daten also als „gut“ oder „schlecht“ anzusehen sind. Dies dürfte vielfach eindeutig sein, beispielsweise wenn es um die Entfernung zur nächstgelegenen Grundschule geht oder – aus Sicht der Patienten – um den Versorgungsgrad mit Hausärzten. Aber schon das letzte Beispiel zeigt, dass die jeweilige Perspektive maßgeblich sein kann. Aus Sicht der Ärzte kann es für die Arbeitsbedingungen, die Bestandteil der Lebensverhältnisse sind, nachteilhaft sein, wenn die Ärztedichte besonders hoch ist, sodass schlechtere Verdienstmöglichkeiten bestehen.

(b) Bewertung von Abweichungen

Da Messergebnisse in den Regionen niemals identisch sein werden, stellt sich des Weiteren die Frage, wie diese Differenzen zu bewerten sind. Zum einen bedarf es einer Festle-

gung, ob und in welchem Umfang Abweichungen nach unten zu tolerieren sind.⁶⁵ Dabei ist zudem zu bestimmen, ob die Abweichung anhand der am besten bewerteten Regionen vorzunehmen ist, sodass Spitzenwerte in einzelnen Regionen schnell zu einem Anpassungsbedarf in anderen Regionen führen, oder ob ein Durchschnitts- oder Mittelwert der Regionen gebildet wird, der den Ausgangspunkt für zu tolerierende Abweichungen nach unten bildet. Denkbar ist auch, wie oben erörtert, von vornherein feststehende Maßstäbe für ein Grundversorgungsniveau festzulegen, bei deren Erreichen eine Gleichwertigkeit zu bejahen ist, oder umgekehrt Mindeststandards festzulegen, bei deren Unterschreiten eine Gleichwertigkeit nicht mehr vorliegt.

(c) Möglichkeit der Kompensation

Wird eine als relevant bewertete Ungleichheit in einem Lebensbereich zwischen einer oder mehreren Regionen festgestellt, so stellt sich des Weiteren die Frage, ob und inwieweit diese Defizite durch andere Faktoren kompensiert werden können.

Bei bestimmten Faktoren ist dies offensichtlich erforderlich. Wird beispielsweise ein Faktor „Höhe des Einkommens“ gewählt, so kann dieser durch den Faktor „Lebenshaltungskosten“ kompensiert werden.⁶⁶

In anderen Fällen ist die Annahme einer solchen Kompensation zumindest naheliegend. Dies betrifft insbesondere die Unterschiede in den Lebensverhältnissen zwischen Stadt und Land. In den Städten gibt es ein – landesplanerisch gewolltes – umfangreicheres Versorgungsangebot (Einkaufsmöglichkeiten, Kultur, Krankenversorgung etc.) als auf dem Land, ohne dass schon alleine deshalb die Lebensbedingungen auf dem Land als nicht gleichwertig bezeichnet werden können. So ist denkbar, dass solche Nachteile durch an-

⁶⁵ Das Bundesverfassungsgericht hat im Hinblick auf Art. 72 Abs. 2 GG einen großzügigen Maßstab anlegen können, da es hier nicht um die Förderung von Regionen geht, sondern um die Kompetenzen im Bundesstaat. Das bundesstaatliche Rechtsgut gleichwertiger Lebensverhältnisse ist danach erst dann bedroht und der Bund somit 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, BVerfG, Ur. vom 24. Okt. 2002, Az. 2 BvF 1/01, juris, Rn. 324.

⁶⁶ In solchen Fällen dürfte einiges dafür sprechen, bereits bei den auszuwählenden Vergleichsfaktoren eine möglichst präzise Zuordnung zu wählen, die eine solche Kompensation überflüssig macht (im genannten Beispiel etwa die Zahl der Arbeitsstunden, die für den Erwerb eines bestimmten repräsentativen Wirtschaftsgutes erforderlich ist).

dere Faktoren wie eine geringere Lärmbelastung, saubere Luft oder bezahlbaren Wohnraum zu kompensieren sind.⁶⁷

Keine Kompensation ist jedoch möglich, wenn Mindeststandards gesetzt sind. Denn die Definition eines bestimmten Niveaus als Mindeststandard dient gerade dazu, im Falle des Unterschreitens eine Pflicht zu Verbesserungsmaßnahmen zu statuieren, sodass es auf eine Kompensation durch bessere Bedingungen in anderen Bereichen nicht ankommen kann. Wird also beispielsweise ein Mindeststandard für die Dauer zwischen Eingang eines Notrufs und Eintreffen des Rettungswagens beim Notfallpatienten (Hilfsfrist) festgelegt,⁶⁸ so kann die Nichteinhaltung dieser Frist in einer Region nicht dadurch kompensiert werden, dass die anschließende krankenhauserztliche Versorgung in der Region besser ist als anderswo.

(d) Gesamturteil?

Mit der Frage der Kompensation von Ungleichheiten einzelner Lebensbedingungen verbunden ist die Frage, ob als Ergebnis eines wertenden Vergleiches ein Gesamturteil über die Lebensverhältnisse in den zu vergleichenden Regionen gebildet werden und dieses maßgeblich für die Feststellung der Gleichwertigkeit sein kann.

Zwar ist denkbar, dass verschiedene Lebensumstände gebündelt werden und für diese gemeinsam ein wertendes Urteil gebildet wird. Erforderlich ist in diesem Fall eine Gewichtung der einzelnen Lebensumstände zueinander.

Die Bildung eines umfassenden Gesamturteils, womöglich mit einer Abschlussnote oder Gesamtpunktzahl, wie dies in verschiedenen Rankings beliebt ist,⁶⁹ ist aber als einzig maßgeblicher Indikator für eine Feststellung der Gleichwertigkeit im Sinne des Art. 44 LV nicht ausreichend. Wie oben gezeigt, setzt ein Gesamturteil eine Vielzahl politisch gesetzter Zwischenwertungen und Gewichtungen voraus, die jedenfalls im Einzelnen offengelegt

⁶⁷ Will man keine Kompensation zwischen Lebensbereichen zulassen, die nicht unmittelbar miteinander zusammenhängen, kann an eine Kompensation ggf. durch eine verbesserte und/oder verbilligte Erreichbarkeit (verbessertes ÖPNV-Takt, kostenlose Nachtschuttle für Jugendliche) oder alternative Angebote (Filmvorführung im Gemeindesaal statt Großraumkino) gedacht werden. Stattdessen können auch die Bewertungsmaßstäbe angepasst werden (Erreichbarkeit eines Kinos innerhalb einer bestimmten Fahrzeit), die zu vergleichenden Lebensverhältnisse anders definiert werden („Filmvorführungen“ statt „Kinos“) oder die zu betrachtenden Landesteile in größere Versorgungsgebiete aufgeteilt werden.

⁶⁸ Vgl. § 8 Abs. 2 Brandenburgisches Rettungsdienstgesetz.

⁶⁹ Siehe etwa die „Deutschland-Studie“ des ZDF unter: <https://deutschland-studie.zdf.de/district/05913>.

werden müssten, wenn keine Scheinobjektivität erzeugt werden soll. Zudem sind für die einzelnen Lebensverhältnisse ggf. unterschiedlich zugeschnittene Vergleichsregionen zu bilden. Insbesondere aber sind viele Faktoren, insbesondere im Bereich der Angebote der Daseinsvorsorge, so gewichtig, dass sie nicht in einem Gesamturteil aufgehen dürfen. Fehlen in einer ansonsten gut versorgten Region beispielsweise Kita-Plätze oder bezahlbare Wohnungen, wäre es mit Art. 44 LV nicht vereinbar, wenn das Land unter Hinweis auf eine positive Gesamtbewertung der Region Handlungsbedarf für diese einzelnen Lebensverhältnisse verneinen würde.

d) Förderauftrag und Staatsziel

Wie bereits oben dargelegt, kann der Begriff der gleichwertigen Lebensverhältnisse als Rechtsbegriff nicht losgelöst von dem damit verbundenen Normbefehl gesehen werden. Der Normbefehl des Art. 44 LV ist an das Land gerichtet. Die Vorschrift gibt dem Land das Ziel vor, gleichwertige Lebens- und Arbeitsbedingungen zu schaffen und zu erhalten. Zugleich wird die Methode zur Erreichung dieses Ziels vorgegeben, nämlich „eine Strukturförderung der Regionen“. Damit wird ein objektiv-rechtlicher Förderauftrag (Strukturförderung) mit einem Staatsziel (Gleichwertigkeit) verbunden.⁷⁰ Einklagbare subjektive Rechte Einzelner oder der Gemeinden, Gemeindeverbände oder sonstiger regionaler Zusammenschlüsse werden durch Art. 44 LV nicht begründet.⁷¹

aa) Das Land als Normadressat

Normadressat des Art. 44 LV ist das Land, nicht die Kommunen oder andere Regionen. Daraus folgt jedoch keine Allzuständigkeit des Landes für alle Aufgaben und Maßnahmen, die der Schaffung oder Erhaltung gleichwertiger Lebensverhältnisse dienen. Viele Lebensbereiche betreffen Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, die nach Art. 97 LV und Art. 28 Abs. 2 GG gerade nicht in den Aufgabenbereich des Landes fallen, sondern in den gemeindlichen Wirkungskreis (siehe den umfangreichen Katalog gemeindlicher Aufgaben in § 2 Abs. 2 BbgKVerf). In diesen Fällen folgt aus Art. 44 LV, dass das Land die zuständigen Aufgabenträger insbesondere durch geeignete Fördermittel in die Lage ver-

⁷⁰ Vgl. *Lieber* (Fn. 27), S. 310; ungenau VerfGBbg, Urt. vom 18. Juni 1998, Az. 27/97, juris, Rn. 137, 152: „Damit ist die Strukturförderung als überörtliches Gemeinwohlinteresse für das Land Brandenburg ausdrücklich zum Staatsziel erhoben. ... Die Landesverfassung verpflichtet das Land in Art. 44, 48 LV zur Strukturförderung und Arbeitsplatzsicherung im Lande Brandenburg.“

⁷¹ VerfGBbg, Beschl. vom 16. Sept. 2011, Az. 5/11 EA, juris, Rn. 26.

setzen muss, gleichwertige Lebensbedingungen in ihrem Gebiet eigenverantwortlich zu gewährleisten. Auch kann das Land die Aufgabenträger zur Einhaltung bestimmter Standards verpflichten und so zu gleichwertigen Lebensverhältnissen im ganzen Land beitragen.

Denkbar ist, dass das Land die Entscheidung darüber, was in einer bestimmten Region für die Bewertung der Lebensverhältnisse als besonders wichtig angesehen wird, den jeweils in der Region für den Aufgabenbereich Verantwortlichen überlässt und den entsprechenden Regionen durch eine ausreichende finanzielle Ausstattung ermöglicht, diese Schwerpunkte nach eigenen Vorstellungen umzusetzen. Aus der verfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsgarantie ergibt sich jedenfalls die Pflicht des Landes, für eine Finanzausstattung der Kommunen zu sorgen, die ihnen ermöglicht, in einem gewissen Umfang freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen, das heißt, die Einnahmen müssen so hoch sein, dass nach Abzug der Ausgaben für pflichtige Aufgaben eine „freie Spitze“ zu Finanzierung freiwilliger Aufgaben vorhanden ist.⁷²

Art. 44 LV ist auch nicht an Privatpersonen adressiert. In Bereichen, in denen bestimmte Aufgaben von der öffentlichen Hand nicht wahrgenommen werden, beispielsweise im Bereich der Lebensmittelversorgung oder bei der Schaffung eines ausreichenden Angebots von Arbeitsplätzen, ergibt sich für das Land daher aus der Vorschrift die Verpflichtung, insbesondere durch raum- und fachplanerische Maßnahmen für eine ausgewogene Verteilung zu sorgen, oder, sofern zur Verwirklichung des Gleichwertigkeitsziels erforderlich, die Privaten zu ertüchtigen, die entsprechenden Aufgaben zu erfüllen, insbesondere in Form der Wirtschaftsförderung. Entsprechendes gilt dort, wo neben der öffentlichen Hand auch private Träger eine Aufgabe erfüllen (Krankenhäuser, Kitas, Schulen, Theater etc.). Auch Bereiche, die von Privaten nicht erwerbswirtschaftlich, sondern in ehrenamtlichem Engagement wahrgenommen werden, etwa im Bereich des Sports, der Jugendarbeit oder der Kultur, kann das Land durch Fördermittel unterstützen.

Welche Stellen des Landes den Förderauftrag umsetzen, richtet sich nach der verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Zuständigkeitsverteilung. Der Förderauftrag richtet sich

⁷² VerfGBbg, Urt. vom 6. Aug. 2013, Az. 53/11, juris, Rn. 48; BVerwG, Urt. vom 31. Jan. 2013, Az. 8 C 1/12, juris, Rn. 18 ff. m.w.N.

damit sowohl an den Landesgesetzgeber als auch an die Landesregierung und Landesverwaltung.

bb) Verfassungsauftrag zur Strukturförderung der Regionen

Aus dem Gesagten ergibt sich bereits, dass der Begriff der Strukturförderung der Regionen umfassend zu verstehen ist. Gemeint ist nicht nur eine finanzielle Förderung strukturschwacher Regionen. Strukturförderung beschränkt sich auch nicht auf die Verteilung von Finanzmitteln an Kommunen oder Wirtschaftsunternehmen bzw. für Infrastrukturaufgaben oder einzelne Infrastrukturprojekte. Umfasst ist auch die (landes-)planerische Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse.⁷³ Im Rahmen der Gesetzgebungskompetenz des Landes können auch organisatorische Strukturentscheidungen getroffen werden (Zuschnitt von Kommunen, Sitz von Behörden) oder Vorgaben zu Standards an private oder öffentliche Aufgabenträger gemacht werden.

Auch bei der Festlegung der einzelnen Fördermaßnahmen besteht ein weiter Spielraum für das Land, der von Verfassungs wegen nicht im Einzelnen eingegrenzt ist. Maßgeblich ist daher nur, dass überhaupt eine Strukturförderung der Region stattfindet, nicht wie diese im Einzelnen ausgestaltet ist. Zulässig sind daher beispielsweise auch politisch gesetzte planerische oder förderpolitische Schwerpunktsetzungen, sei es durch die Ausweisung von zentralen Orten oder Freiraumverbänden, sei es durch Konzentration bestimmter Fördermittel auf Wachstumsregionen. Dies gilt jedenfalls, solange und soweit solche Schwerpunkte zumindest auch das (mittelbare) Ziel haben, eine Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in allen Landesteilen zu verwirklichen, und die Schwerpunktsetzung nicht dazu führt, dass ausreichende Ressourcen zur Gewährleistung des Ziels gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Landesteilen nicht zur Verfügung stehen.

Die Verfassung legt auch nicht fest, wer Objekt der Förderung ist, da, wie oben gezeigt, der Begriff der Region vielgestaltig ist. Ist ein Verwaltungsträger für die Wahrnehmung einer Aufgabe oder die Gewährleistung der Aufgabenerfüllung zuständig, dürfte in der Regel dieser Aufgabenträger Adressat einer finanziellen Förderung sein. In Betracht kommt auch eine Förderung privater Träger. Denkbar ist schließlich, dass das Land den Kommunen oder anderen regionalen Zusammenschlüssen Finanzmittel für eine bestimmte Aufgabe

⁷³ Zu diesem Aspekt *Lieber* (Fn. 27), S. 311.

zuweist, damit diese die Mittel weiterverteilen, oder dass das Land regionalen Entscheidungsträgern Mitbestimmungsmöglichkeiten bei der Verteilung der Mittel durch das Land einräumt, wie dies etwas bei der LEADER-Förderung der Fall ist.⁷⁴

cc) Staatsziel Gleichwertigkeit

(1) Schaffung und Erhaltung

Ziel der Strukturförderung ist zunächst die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Dies erfordert neben der Bestandsaufnahme, dem wertenden Vergleich zwischen den Landesteilen und der Auswahl der Mittel auch eine regelmäßige Prüfung, ob und in welchem Umfang die gewählten Mittel das zuvor definierte Gleichwertigkeitsziel erreicht haben und wie ggf. nachzusteuern ist.

Darüber hinaus gibt die Landesverfassung auch die Erhaltung der Gleichwertigkeit als Ziel vor. Daraus folgt zum einen, dass es mit der erstmaligen Zielerreichung nicht sein Bewenden hat, sondern dass das Land regelmäßig prüfen muss, ob die Lebensverhältnisse, für die in einer Region Gleichwertigkeit bestand oder erzielt wurde, sich entweder verschlechtert haben oder aber sich zwar nicht verändert oder sogar verbessert haben, aber wegen einer deutlichen Verbesserung in anderen Regionen in der Zwischenzeit als nicht mehr gleichwertig anzusehen sind. Zum anderen ergibt sich daraus, dass die Strukturförderung des Landes vorausschauend auszugestalten ist, sodass sich abzeichnende negative Entwicklungen in bestimmten Landesteilen, etwa aufgrund eines Strukturwandels wie in der Lausitz oder demografischer Veränderungen, aufgefangen werden können.

(2) Spielraum des Landes

Wie oben bereits an verschiedenen Stellen erörtert, hat das Land als Regelungsadressat einen weiten Spielraum zur Umsetzung des Gleichwertigkeitsziels. Zu nennen sind insbesondere Spielräume bei

- der Auswahl und Definition der zu betrachtenden Lebensverhältnisse,
- der Festlegung der miteinander zu vergleichenden Landesteile,

⁷⁴ Bestimmte Zuwendungen setzen hier ein positives Votum der jeweiligen lokalen Aktionsgruppe (LAG) voraus, siehe Ziff. 4.2.1 der Richtlinie des Ministeriums für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Landwirtschaft über die Gewährung von Zuwendungen für die Förderung der ländlichen Entwicklung im Rahmen von LEADER vom 25. Sept. 2018, ABl. Nr. 44, S. 1045.

- der Bestimmung des Maßstands für die Gleichwertigkeit oder
- der Auswahl der Mittel zur Erreichung des Ziels.

(3) Grenzen des Staatsziels Gleichwertigkeit

Das Staatsziel Gleichwertigkeit ist in rechtlicher und in tatsächlicher Hinsicht begrenzt. Die Verpflichtung des Landes auf das Staatsziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse endet zum einen dort, wo das Ziel mit anderen Staatszielen oder Verfassungsgeboten in Konflikt gerät und mit diesen in einen Ausgleich zu bringen ist,⁷⁵ und zum anderen dort, wo die Grenzen des Machbaren greifen.⁷⁶

Die tatsächlichen Grenzen ergeben sich in erster Linie aus den begrenzten finanziellen Ressourcen.⁷⁷ Da das Land aufgrund des Gebots der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung (vgl. § 6 Abs. 1 Haushaltsgrundsätzegesetz, Art. 106 Abs. 2 Satz 1 LV) und der verfassungsrechtlichen Einschränkungen der Kreditaufnahme (Art. 103 LV, Art. 109 Abs. 3 GG) keine unbegrenzten Finanzmittel zur Verfügung hat, sind die Mittel zur Umsetzung des Staatsziels der Gleichwertigkeit begrenzt, zumal die vorhandenen Finanzressourcen auch für andere Maßnahmen wie beispielsweise die individuelle soziale Sicherung einzusetzen sind. Auch ist im Rahmen der Strukturförderung gegebenenfalls eine Abwägung zwischen den Bedürfnissen der einzelnen Regionen oder zwischen den einzelnen zu fördernden Lebensbereichen vorzunehmen.

Begrenzt sind aber auch die räumlichen Ressourcen. So verpflichtet Art. 39 LV das Land zum Schutz der Natur, der Umwelt und der gewachsenen Kulturlandschaft. Dies setzt der Ausweisung von Flächen für Infrastrukturprojekte, aber auch für Wirtschaftsansiedlungen oder den Wohnungsbau Grenzen. Das Land muss daher insbesondere durch das Instrument der Landesplanung eine Abwägung zwischen diesen Interessen vornehmen.

Nicht zuletzt gibt es schließlich eine Begrenzung der personellen Ressourcen. So nützt eine vom Land ausreichend finanzierte gute Betreuungsquote in der Kindertagesbetreu-

⁷⁵ Siehe etwa zum Verhältnis von Art. 44 LV und Art. 25 LV (Schutz der Sorben/Wenden) VerfGBbg, Urt. vom 18. Juni 1998, Az. 27/97, juris, Rn. 132 ff.

⁷⁶ Siehe dazu auch *Schuppli* (Fn. 5), S. 69 ff.; VerfGBbg, Urt. vom 18. Juni 1998, Az. 27/97, juris, Rn. 137: Das Land ist „im Rahmen seiner Möglichkeiten“ verpflichtet.

⁷⁷ Zum Verteilungsproblem unter dem Gesichtspunkt der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet nach der Wiedervereinigung siehe BVerfG, Urt. vom 22. Nov. 2000, Az. 1 BvR 2307/94, juris, Rn. 252 ff.

ung wenig, wenn das dazu erforderliche Personal nicht zu finden ist. Bei personalintensiven, für die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse bedeutsamen öffentlichen Aufgaben wie bei der Kindertagesbetreuung, der schulischen Bildung oder der Gewährleistung der inneren Sicherheit kann Personalknappheit in bestimmten Landesteilen dazu führen, dass das Land in Verantwortung für die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zuvörderst Maßnahmen zur Personalgewinnung zu treffen hat oder aber, wo es möglich ist (wie etwa bei Lehrern), zumindest vorübergehend für Ersatz durch Personal aus gut versorgten Regionen sorgt. Aber auch in Bereichen, die typischerweise nicht von der öffentlichen Hand selbst wahrgenommen werden, wie etwa im Bereich der Altenpflege, kann aus dem Staatsziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse eine Verpflichtung des Landes folgen, zur Vermeidung von Personalmangel für ausreichende Ausbildungsmöglichkeiten und attraktive Arbeitsbedingungen zu sorgen. Allgemein dürften die Gewährleistung ausreichender personeller Ressourcen und, insbesondere in Phasen geringer Arbeitslosigkeit, die Fachkräftesicherung daher Bestandteil der Strukturförderung der Regionen durch das Land sein.

III. Zusammenfassung

1. Obwohl der Begriff der gleichwertigen Lebensverhältnisse in der aktuellen politischen Debatte, vor allem im Zusammenhang mit der Entwicklung ländlicher Räume, eine wichtige Rolle spielt, als Rechtsbegriff im Grundgesetz und in einigen Landesverfassungen verwendet wird und im Raumordnungsrecht von grundlegender Bedeutung ist, hat sich keine einheitliche Definition herausgebildet.

2. Vielmehr muss die nähere Bestimmung des Rechtsbegriffs der gleichwertigen Lebensverhältnisse im Zusammenhang mit der jeweiligen Norm, die den Begriff verwendet, erfolgen. Die grundlegende Norm für das Land Brandenburg stellt die Regelung des Art. 44 LV dar, die als Staatszielbestimmung für den Erlass von Normen und Konzepten durch den Gesetzgeber und die Exekutive von zentraler Bedeutung ist.

3. Aus der Entstehungsgeschichte der Vorschrift und der wenig umfangreichen Rechtsprechung und rechtswissenschaftlichen Literatur zu Art. 44 LV ergibt sich insbesondere, dass sich der Begriff der Lebens- und Arbeitsbedingungen auf die Infrastruktur und andere Standortfaktoren bezieht, die für die Wirtschaft oder die Bevölkerung relevant sind, und dass das Land einen weiten Spielraum zur Umsetzung der Vorgaben des Art. 44 LV hat.

4. Der Begriff der Lebensverhältnisse ist mit dem in Art. 44 LV verwendeten Begriff der Lebens- und Arbeitsbedingungen bedeutungsgleich. Im Zusammenhang mit dem Gleichwertigkeitsziel können Lebensverhältnisse definiert werden als raumbezogene äußere Faktoren, die die Qualität des menschlichen Daseins beeinflussen.

5. Daraus lassen sich insbesondere folgende Begriffselemente und Abgrenzungen ableiten:

a) Der Begriff der Lebensverhältnisse bezieht sich allein auf das menschliche Leben.

b) Der Begriff ist raumbezogen und nicht auf einzelne Individuen bezogen.

c) Der Begriff ist umfassend, aber nicht beliebig zu verstehen. Vielmehr kommt es dem Land als Adressaten des Art. 44 LV zu, die zur Umsetzung des Gleichwertigkeitsziels relevanten Lebensverhältnisse näher zu bestimmen. Je weniger es um die Deckung von grundlegenden Bedürfnissen geht, umso mehr Spielraum kann das Land den einzelnen Regionen bei der näheren Bestimmung der Faktoren und deren Priorisierung lassen.

- d) Lebensverhältnisse sind anhand objektiver Faktoren zu bestimmen. Das Lebensgefühl der Menschen in einer Region kann aber Indikator für die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse sein.
- e) Indikatoren für Strukturschwäche wie geringe Bevölkerungsdichte, ungünstige Altersstruktur, hohe Arbeitslosenquote oder niedriger Bildungsgrad können Ursache oder Folge einer fehlenden Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in einer Region sein, sind aber nicht selbst unmittelbare Faktoren zur Bestimmung gleichwertiger Lebensverhältnisse.
- f) Naturräumliche oder kulturlandschaftliche Gegebenheiten haben bei der Gleichwertigkeitsbetrachtung grundsätzlich außer Betracht zu bleiben.
- g) Zu den einzelnen Faktoren zählen Einrichtungen und Infrastrukturen der Versorgung, Entsorgung, Kommunikation und Bildung, des Verkehrs, der Gesundheit, der Religion und des Totengedenkens, des Staatswesens, der öffentlichen Sicherheit, des Bankwesens, der Kultur und Freizeit und der Fürsorge sowie die Arbeits- und Umweltbedingungen.
- h) Die Lebensverhältnisse werden jeweils durch die Merkmale Verfügbarkeit, Qualität und Kosten geprägt. Diese bedingen sich oft gegenseitig und bilden so ein „magisches Dreieck“. Werden die Lebensverhältnisse in einem bestimmten Lebensbereich bewertet, so erfordert eine vollständige Bewertung die Betrachtung aller drei Merkmale.
- i) Der Begriff ist nicht dauerhaft festgelegt, sondern entwicklungs offen.
- j) Die „klassische“ Definition des Begriffs der Lebensverhältnisse, die auf äußere Faktoren abstellt (Input-Orientierung), kann im Rahmen des Art. 44 LV nicht durch eine ergebnisorientierte Betrachtung, die auf die Erreichung bestimmter Zielwerte abstellt (Outcome-Orientierung), ersetzt werden.

6. Die Verfassung schreibt ausdrücklich nicht vor, dass überall, also an jedem Punkt im Land, gleichwertige Lebensverhältnisse herrschen sollen. Bezugsobjekt für den Vergleich sind vielmehr Landesteile, also näher zu bestimmende Teilräume des Landes (Regionen).

7. Das Gleichwertigkeitsziel in Art. 44 LV bezieht sich auf alle Landesteile und damit nicht nur auf den ländlichen Raum. Defizite in städtischen Regionen sind daher ebenso einzu beziehen.

8. Die Begriffe „Landesteile“ und „Regionen“ sind nicht deckungsgleich mit den Gemeinden oder Landkreisen. Ein Vergleich der Lebensverhältnisse in den Gemeinden oder

Landkreisen ist aber jedenfalls dort sachgerecht, wo diese kommunalen Gebietskörperschaften für die Wahrnehmung der Aufgaben zuständig sind.

9. Dem Land kommt ein weiter Spielraum für die Unterteilung des Landes in Landesteile oder Regionen zum Zweck des Vergleichs der Lebensverhältnisse zu. Je nach zu betrachtendem Lebensverhältnis können unterschiedlich zugeschnittene Landesteile gebildet werden. In der Regel verbietet es sich aber, nicht zusammenhängende Gebiete zu einem Landesteil zusammenzufassen, für einen Lebensbereich Regionen nach unterschiedlichen Kriterien zu bilden oder Unterteilungen allein mit dem Ziel zuzuschneiden, dass eine Gleichwertigkeit und damit Förderfähigkeit der Region vorliegt oder nicht vorliegt. Je grundlegender der abzudeckende Bedarf, umso kleiner müssen die zu vergleichenden Landesteile sein. Je spezieller der Bedarf, umso größer können die Vergleichsregionen sein.

10. Die von Art. 44 LV als Ziel vorgegebene Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse bedeutet nicht Einheitlichkeit oder Gleichheit, sodass eine Politik möglich ist, die auf eine Vielfalt der Möglichkeiten zur Lebensgestaltung in den einzelnen Landesteilen setzt und gegebenenfalls regionale Unterschiede und Stärken sogar betont.

11. Gleichwertigkeit bedeutet nicht Hochwertigkeit.

12. Gleichwertigkeit kann nicht durch die Wahrung von Mindeststandards erreicht werden, wenn diese Standards im Sinne einer Mindestversorgung auf einem gerade noch ausreichenden Niveau verstanden werden.

13. Der Begriff der Gleichwertigkeit sollte nicht mit den Begriffen „Chancengleichheit“ oder „Chancengerechtigkeit“ gleichgesetzt werden.

14. Ob in Bezug auf ein bestimmtes Lebensverhältnis Gleichwertigkeit in allen Landesteilen besteht, ist auf der Grundlage eines wertenden Vergleichs zu bestimmen. Zur Bewertung hat das Land insbesondere zu bestimmen, welche Zustände als erstrebenswert angesehen werden, inwieweit Abweichungen nach unten zu tolerieren sind und ob und inwieweit Defizite durch andere Faktoren kompensierbar sind.

15. Die Bildung eines Gesamturteils für jede Region, etwa in Form einer Gesamtpunktzahl, ist als einzig maßgeblicher Faktor für die Feststellung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in den Regionen nicht ausreichend.

16. Normadressat des Art. 44 LV ist das Land. Daraus folgt jedoch keine Allzuständigkeit des Landes für alle Aufgaben und Maßnahmen, die der Schaffung oder Erhaltung gleichwertiger Lebensverhältnisse dienen. Viele Lebensbereiche betreffen Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, die nach Art. 97 LV und Art. 28 Abs. 2 GG gerade nicht in den Aufgabenbereich des Landes fallen, sondern in den gemeindlichen Wirkungskreis. In diesen Fällen folgt aus Art. 44 LV, dass das Land die zuständigen Aufgabenträger durch geeignete Fördermaßnahmen in die Lage versetzen muss, gleichwertige Lebensbedingungen in ihrem Gebiet eigenverantwortlich zu gewährleisten. Auch kann das Land die Aufgabenträger zur Einhaltung bestimmter Standards verpflichten und so zu gleichwertigen Lebensverhältnissen im ganzen Land beitragen.

17. In Bereichen, in denen bestimmte Aufgaben von der öffentlichen Hand nicht oder nicht allein wahrgenommen werden, etwa im Bereich der Versorgung mit Lebensmitteln und Bedarfsgegenständen, der Krankenhausversorgung oder der Kulturangebote, ergibt sich für das Land aus Art. 44 LV die Verpflichtung, insbesondere durch raum- und fachplanerische Maßnahmen für eine ausgewogene Verteilung zu sorgen, oder – sofern zur Verwirklichung des Gleichwertigkeitsziels erforderlich – die Privaten, seien sie erwerbswirtschaftlich oder ehrenamtlich tätig, zu ertüchtigen, die entsprechenden Aufgaben zu erfüllen.

18. Das in Art. 44 LV normierte Ziel der „Schaffung“ gleichwertiger Lebensverhältnisse erfordert eine regelmäßige Prüfung, ob und in welchem Umfang die gewählten Mittel das zuvor definierte Gleichwertigkeitsziel erreicht haben und wie ggf. nachzusteuern ist.

19. Das Ziel der „Erhaltung“ der Gleichwertigkeit erfordert zum einen die regelmäßige Prüfung, ob eine in der Vergangenheit festgestellte Gleichwertigkeit noch fortbesteht, und zum anderen eine vorausschauende Strukturförderung des Landes, die negativen Entwicklungen in bestimmten Landesteilen, etwa aufgrund eines Strukturwandels oder demografischer Veränderungen, so früh wie möglich begegnet.

20. Das Staatsziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse gilt nur innerhalb der Grenzen des Machbaren, also insbesondere innerhalb der finanziellen, räumlichen und personellen Ressourcen.