



**Parlamentarischer
Beratungs- und Gutachterdienst
des Landtags NRW**

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
13. WAHLPERIODE

**INFORMATION
13/1284**

Gleichwertige Lebensverhältnisse

Mit dieser Ausarbeitung wurde der Parlamentarische Beratungs- und Gutachterdienst von Frau Edith Müller MdL beauftragt.

Bearbeitung: Ellen Wierer
Jan-Christoph Stauske (Rechtsreferendar)

Datum: 15. April 2005

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungs- und Gutachterdienstes des Landtags Nordrhein-Westfalen 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

AUFTRAG	4
I. Entwicklung und Entstehen des Begriffs "Gleichwertige Lebensverhältnisse"	4
1. RAUMORDNUNG.....	4
2. VERFASSUNGSRECHTLICHE BEDEUTUNG.....	8
II. Die heutige Bedeutung des Begriffes "Gleichwertige Lebensverhältnisse" und Konzeptionen zu seiner Durchsetzung	12
1. BEDEUTUNG DES BEGRIFFS "GLEICHWERTIGE LEBENS- VERHÄLTNISSE"	15
2. KONZEPTIONEN.....	18
a) <i>Konzeption der Gebietskategorien</i>	19
b) <i>Konzeption der zentralen Orte und Achsen</i>	20
c) <i>Regionen-Konzeption</i>	21
d) <i>Konzeption der ausgeglichenen Funktionsräume</i>	22
e) <i>Konzeption der großräumigen Vorranggebiete</i>	22
f) <i>Bewertung</i>	24
3. FINANZAUSGLEICH.....	26
a) <i>Gleiche Lebensverhältnisse in Ost und West?</i>	27
b) <i>Wirtschaftspolitische Steuerungskonzepte</i>	29
aa) <i>Förderung von Zentren</i>	30
bb) <i>Unternehmenscluster</i>	30
cc) <i>Steuerautonomie der Länder</i>	32
dd) <i>Schaffung von Sonderwirtschaftszonen</i>	33
ee) <i>Bewertung</i>	34
c) <i>Fazit</i>	34
III. Ergebnis	35
LITERATURVERZEICHNIS	36

Auftrag

Der Begriff "Gleichwertige Lebensverhältnisse" wird in der politischen Diskussion unterschiedlich interpretiert.

Der Parlamentarische Beratungs- und Gutachterdienst wurde mit der Bearbeitung folgender Fragen beauftragt:

- Woher kommt dieser Begriff? Wie ist er entstanden? In welchen Zusammenhängen hat er sich durchgesetzt?
- Welche Konzeptionen sind zurzeit bekannt, um dieses Ziel durchzusetzen? Welche kritischen Gegenpositionen gibt es?

I. Entwicklung und Entstehen des Begriffs "Gleichwertige Lebensverhältnisse"

Der Begriff der "Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse" fand erstmals mit dem Bundesraumordnungsprogramm **1975** Eingang in die Rechtssprache¹. Er findet seine Anwendung hauptsächlich im Raumordnungsrecht.

Seine Entstehung ist aber letzten Endes untrennbar mit dem verfassungsrechtlichen Begriff der "Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse" und dessen Entwicklung im Verfassungsrecht verknüpft. Um die Entwicklung dieses unbestimmten Rechtsbegriffes zu verstehen, muss man zunächst einen Überblick über das Entstehen der Raumordnung und der verfassungsrechtlichen Bedeutung der "gleichwertigen Lebensverhältnisse" geben.

1. Raumordnung

Auch wenn es schon frühere Bestrebungen gab, insbesondere im Hochmittelalter (Ostkolonisation) oder in der frühen Neuzeit (Binnenkolonisation der Ödlanderschließung), beginnt die explizite

¹ Wimmer in DVBl. 1982, 62.

Regionalplanung/Raumordnung erst zu Beginn des 20. Jahrhunderts. Auslöser hierfür war das Umland-Wachstum der großen Städte wie beispielsweise in Berlin und die Entstehung von Industrieagglomerationen (z.B. dem Ruhrgebiet).

Der Begriff "Raumordnung" erscheint zum ersten Male im **"Gesetz über die Regelung des Landesbedarfs der öffentlichen Hand" vom 29. März 1935**. Auf dessen Grundlage wurde durch den "Erlass über die Reichsstelle für Raumordnung" vom 26. Juni 1935 eine "Reichsstelle für Raumordnung" geschaffen, deren Aufgabe es war, "die zusammenfassende, übergeordnete Planung und Ordnung des deutschen Raumes für das gesamte Reichsgebiet" zu überwachen und "in einer den Notwendigkeiten von Volk und Staat entsprechenden Weise" zu gestalten. Die Gesetzgebung in der NS-Zeit verwirklichte zunächst nur die wesentlichen Ansätze aus der Weimarer Republik. Diese hatte bis zu ihrem Ende ein umfassend konzipiertes Reichsstädtebaugesetz nicht zuletzt aufgrund von kompetenzrechtlichen Bedenken der Länder **nicht** verabschiedet².

Nach dem 2. Weltkrieg bestand ein großer Bedarf an Raumplanungsaufgaben hinsichtlich des Wiederaufbaus, des Wohnungsbaus und des Infrastrukturaufbaus. Da der Begriff "Raumplanung" durch die NS-Zeit negativ belegt war, bestand generell große Skepsis gegenüber der staatlichen Raumplanung. Dennoch wurden in den Ländern Aufbaugesetze erlassen, welche de facto Planungsgesetze waren³.

Auch fand der Begriff der "Raumordnung" seinen Niederschlag in den Gesetzgebungskompetenzen des Grundgesetzes in

² Battis, S. 5f.

³ Battis, S. 6.

Art. 75 Nr. 4 GG, die die Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes bzgl. der Raumordnung regelt.

Ein Gutachten des Bundesverfassungsgerichts vom 16. Juni 1954⁴, welches auf Antrag von Bundestag und Bundesrat bzgl. der gesamten baurechtlichen Gesetzgebungskompetenz in Auftrag gegeben wurde, stellte noch mal die Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes im Bereich der Raumordnung klar und sprach darüber hinaus dem Bund die Vollkompetenz für die Raumordnung im Gesamtstaat zu. In diesem Gutachten verwies das Bundesverfassungsgericht darauf, dass Raumordnung die zusammenfassende, übergeordnete Planung und Ordnung des Raumes ist, dies galt nicht nur in den Gesetzen der NS-Zeit, sondern gelte auch in der Nachkriegszeit fort - mit Verweis auf § 1 des bereits **1950** erlassenen nordrhein-westfälischen Landesplanungsgesetzes⁵. Dennoch sahen die Länder nach wie vor auch die über die Grenzen hinausgehenden Raumordnungsaufgaben nicht als eine Sache des Bundes, sondern als eigene Angelegenheit an.

Letzten Endes kam es **1965** zum Erlass des **Bundesraumordnungsgesetzes (ROG)**. Hier wurde in § 2 ROG festgeschrieben, dass die Lebensbedingungen als Ziel der Raumordnung im gesamten Bundesgebiet *mindestens gleichwertig* sein sollen.

Im Jahre **1975** wurde das "**Raumordnungsprogramm für die großräumige Entwicklung des Bundesgebietes (Bundesraumordnungsprogramm)**" beschlossen⁶. Hier taucht der Begriff der "gleichwertigen Lebensverhältnisse" als wesentliche Grundlage der Chancengleichheit für alle Bürger in allen Teilräumen des

⁴ BVerfGE 3, 407 - Az.: 1PbvV 2/52.

⁵ Ebenda.

⁶ BT-Ds. 7/3584.

Bundesgebietes auf. Nach Verabschiedung des Bundesraumordnungsprogramms verlor die Raumplanung und Raumordnung zunächst mehr und mehr an politischer Bedeutung bis mit der Deutschen Einheit ein erneuter Bedarf an Raumplanung und -ordnung gegeben war.

Im Jahre **1992** erarbeiteten die für Raumordnung zuständigen Ministerien von Bund und Ländern den "Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen", der die Perspektiven und Strategien für die räumliche Entwicklung des gesamten Bundesgebietes unter Einschluss der europäischen Bezüge darstellte. Hintergrund waren die gravierenden Veränderungen der räumlichen Rahmenbedingungen in Deutschland durch die Wiedervereinigung und in Europa durch die fortschreitende europäische Integration, die eine Neuorientierung der Raumordnung und raumbezogenen Planungen erforderlich machten. Zur Konkretisierung des "Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmens" haben Bund und Länder in der "Ministerkonferenz für Raumordnung" gemeinsam in den Folgejahren einen "Raumordnungspolitischen Handlungsrahmen" erarbeitet und **1995** beschlossen mit dem Ziel, Hinweise zur Umsetzung der Leitbilder auf den verschiedenen Planungsebenen zu geben.⁷

Das aus dem Jahre 1965 stammende Raumordnungsgesetz ist dann durch das Raumordnungsgesetz 1998, das zum 1. Januar 1998 in Kraft getreten ist, grundlegend neu gefasst worden.⁸

⁷ ROB 2000, S. 205.

⁸ ROB 2000, S. 199.

2. Verfassungsrechtliche Bedeutung

Im Grundgesetz ist der Begriff der *"gleichwertigen Lebensverhältnisse"* erst seit **1994** zu finden. Zuvor gab es nur den Begriff der *"Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse"*.

Dieser hatte im Grundgesetz an drei Stellen Niederschlag gefunden:

- Zunächst in Art. 72 Abs. 2 Nr. 3 GG a.F. für den Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung.
- In Art. 105 Abs. 2 GG a.F. wurde auf den Art. 72 Abs. 2 GG verwiesen.
- Zuletzt tauchte der Begriff der "Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse" in Art. 106 Abs. 3 S. 4 Nr. 2 GG auf, wobei dieser erst mit der Änderung des Art. 106 GG durch das Finanzverfassungsgesetz vom 23.12.1955⁹ als Absatz 3 Nr. 3 eingefügt wurde. Erst mit dem Einundzwanzigsten Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Finanzreformgesetz) vom 12.05.1969 wurde der Begriff der "Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse" in seine heutige Position im Abs. 3 Satz 4 Nr. 2 gebracht. Hierbei geht es um die Verteilung des Steueraufkommens; die Anteiligkeit an dem Volumen ist aufgrund von Bundesgesetzen zu bestimmen, wobei "die Deckungsbedürfnisse des Bundes und der Länder so aufeinander abzustimmen sind, dass ein billiger Ausgleich erzielt, eine Überbelastung der Steuerpflichtigen vermieden und die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet gewahrt wird." Mit Einheitlichkeit ist hier aber nicht die Vereinheitlichung von real bestehenden regionalen Disparitäten in der Wirtschafts-, Siedlungs-, Infra-

⁹ BGBl. I S. 817.

oder Bevölkerungsstruktur im Sinne einer Egalisierung oder vollständigen Unitarisierung "von oben" gemeint, dies wäre nicht nur bundesstaatswidrig sondern auch alleine finanzstrukturell kaum realisierbar. Sind aber die Lebensverhältnisse, also die natürliche, geographische, sozioökonomische und kulturelle Lebenswelt, nicht gleichzuschalten, so reduziert sich das Einheitlichkeitsgebot des Art. 106 Abs. 3 S. 4 Nr. 2 GG auf den programmatischen Minimalbefund einer "grundständigen staatlichen Daseinsvorsorge"¹⁰.

Entscheidende Bedeutung für die Definition der "gleichwertigen Lebensverhältnisse" kommt vor allem dem **Art. 72 Abs. 2 GG** zu. Die Bedürfnisklausel des Art. 72 Abs. 2 GG a.F. - also die Voraussetzungen, wann Bedarf an einer bundesgesetzlichen Regelung besteht - wurde allgemein hin als zu weit gefasst angesehen. Vor allen Dingen Ziffer 3 war so weit gefasst, dass praktisch jedes sachgerechte Bundesgesetz über die in Art. 74 GG aufgeführten Gegenstände darunter fiel, es sei denn, dass aus dem Gesetz selbst (aus seinem Inhalt und seiner Zweckrichtung) hervorging, dass es der Rechts- und Wirtschaftseinheit entweder nicht dienen wollte oder konnte.

Was die "*Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse*" bedeutete, war unklar. Denn die Unterschiede in den Ländern bzgl. der Chancen für das Arbeits- und Erwerbsleben, der Lebenshaltungskosten, des Aufbaus des Schulunterrichts, der Schularten und der Schulfächer bedeuteten sicherlich keine "Uneinheitlichkeit der Lebensverhältnisse", aus der sich gar dementsprechende Verpflichtungen des Bundesgesetzgebers zur Schaffung einer "Einheitlichkeit" ergaben, sondern vielmehr eine vielfältige und vielgestaltige

¹⁰ Hidién in BoKo, Art. 106, Rn. 945.

Gleichwertigkeit. So wurde auch im Vorschlag der für die Reform der Gesetzgebung im Grundgesetz eingesetzten Kommission aus dem Jahre 1976 empfohlen, den Art. 72 Abs. 2 GG wie folgt abzuändern:

"Der Bund ist in diesem Bereich [der konkurrierenden Gesetzgebung] zur Gesetzgebung befugt, wenn und soweit die für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet erforderliche Rechtseinheit, die Wirtschaftseinheit oder die geordnete Entwicklung des Bundesgebietes nur durch eine bundesgesetzliche Regelung zu erreichen ist."¹¹

Zum einen sollte hier die statische Begrifflichkeit der "Wahrung der Rechtseinheit" in eine Zielvorstellung umgeändert werden, zum anderen sollte der Begriff der "Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse" zu "Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse" korrigiert werden. Die Kommission sah die Formulierung "Einheitlichkeit" als wenig geglückt an, da es ja weder einheitliche Lebensverhältnisse im Bundesgebiet gab, noch deren Einheitlichkeit oder Gleichartigkeit ein realistisches oder auch nur wünschenswertes Ziel waren. Es konnte folglich nur auf die Gleichwertigkeit als Zielvorstellung und nicht auf die Einheitlichkeit im engeren Sinne abgestellt werden.

Letzten Endes ist es jedoch zu diesem Zeitpunkt nicht zu einer Grundgesetzänderung hinsichtlich Art. 72 GG gekommen. Dennoch wird durch die Vorschläge der Kommission deutlich, dass es sich bei der Korrektur von "Einheitlichkeit" zu "Gleichwertigkeit" um keine inhaltliche Änderung handeln sollte, es

¹¹ BT-Ds. 7/5924, S. 123.

wurde bei der "Einheitlichkeit" des Art. 72 II Nr. 3 GG a.F. bereits von der "Gleichwertigkeit" ausgegangen.

Mit der **Verfassungsreform aus dem Jahre 1994** wurde der Art. 72 Abs. 2 GG dann wie folgt geändert:

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

Hiermit wurden die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der konkurrierenden Bundesgesetzgebungskompetenz auf die zwei Alternativen der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und der Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit reduziert. Es wurde klargestellt, dass die Herstellung gleichwertiger Verhältnisse nicht ein Unterfall der Wirtschafts- und Rechtseinheit ist, wie es dem Art. 72 Abs. 2 Nr. 3 GG a.F. begrifflich zu entnehmen war ("insbesondere")¹². Man bezog sich bei der Umformulierung des Art. 72 Abs. 2 GG auch eindeutig auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, welche der "Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse" ein gestaltendes Element entnahm, sodass die "Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse" als Ziel festgeschrieben wurde¹³.

Die Umformulierung in "gleichwertige Lebensverhältnisse" war hinsichtlich ihrer möglichen Auswirkungen auf die Finanzverfassung - und hier insbesondere Art. 105 Abs. 2 und 106 Abs. 3 GG - bis zuletzt umstritten¹⁴. Dennoch wurde Art. 72 Abs. 2 GG umfor-

¹² Kunig in v. Münch, Art. 72 Rn 23.

¹³ Kunig in v. Münch, Art. 72 Rn 25.

¹⁴ BT-Ds. 12/6000 S. 33.

formuliert, während Art. 105 Abs. 2 und 106 Abs. 3 GG in ihren Formulierungen unverändert blieben.

II. Die heutige Bedeutung des Begriffes "Gleichwertige Lebensverhältnisse" und Konzeptionen zu seiner Durchsetzung

Um den Begriff der "gleichwertigen Lebensverhältnisse" bzw. Konzeptionen zu dessen Durchsetzung darstellen zu können, soll zunächst die Struktur des Raumordnungs- und Planungsrecht verdeutlicht werden.

Beachtet werden muss, dass mit wachsender wirtschaftlicher und sozialer Integration die Binnengrenzen der Europäischen Union zunehmend ihren trennenden Charakter verlieren. Die Bundesrepublik Deutschland ist sowohl auf europäischer Ebene als auch in Form von bilateraler Zusammenarbeit in die Raumentwicklung eingebunden.¹⁵

Auf Bundesebene steht als Rahmen bei der Raumordnung zunächst das Raumordnungsgesetz, welches die Ziele und Instrumente der Raumplanung vorgibt. Das Raumordnungsgesetz des Bundes enthält unter anderem rahmenrechtliche Vorschriften über die Raumordnungsplanung in den Ländern. So schreibt es beispielsweise vor, dass für das Gebiet eines jeden Landes sowie in Regionen ein zusammenfassender und übergeordneter Plan aufzustellen ist. Die inhaltliche Ausgestaltung der Pläne ist jedoch

¹⁵ Die Programme auf europäischer Ebene sollen hier der Vollständigkeit halber nur genannt werden, da sie prinzipiell keinen Einfluss auf die Bedeutung des Begriffes der "Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse" haben. Zu nennen wären hier das Europäische Raumentwicklungskonzept (EUREK), die von den Staaten des Europarates verabschiedeten CEMAT-Leitlinien und die EU-Förderprogramme, die Instrumente zur Umsetzung einer integrierten Raumentwicklung liefern, wobei insbesondere die Gemeinschaftsinitiative INTERREG sowie das Raumentwicklungsnetzwerk ESPON von besonderer Bedeutung sind (vgl. www.bmwbw.de/Raumentwicklung/1541/Europaeische-Raumentwicklung.htm).

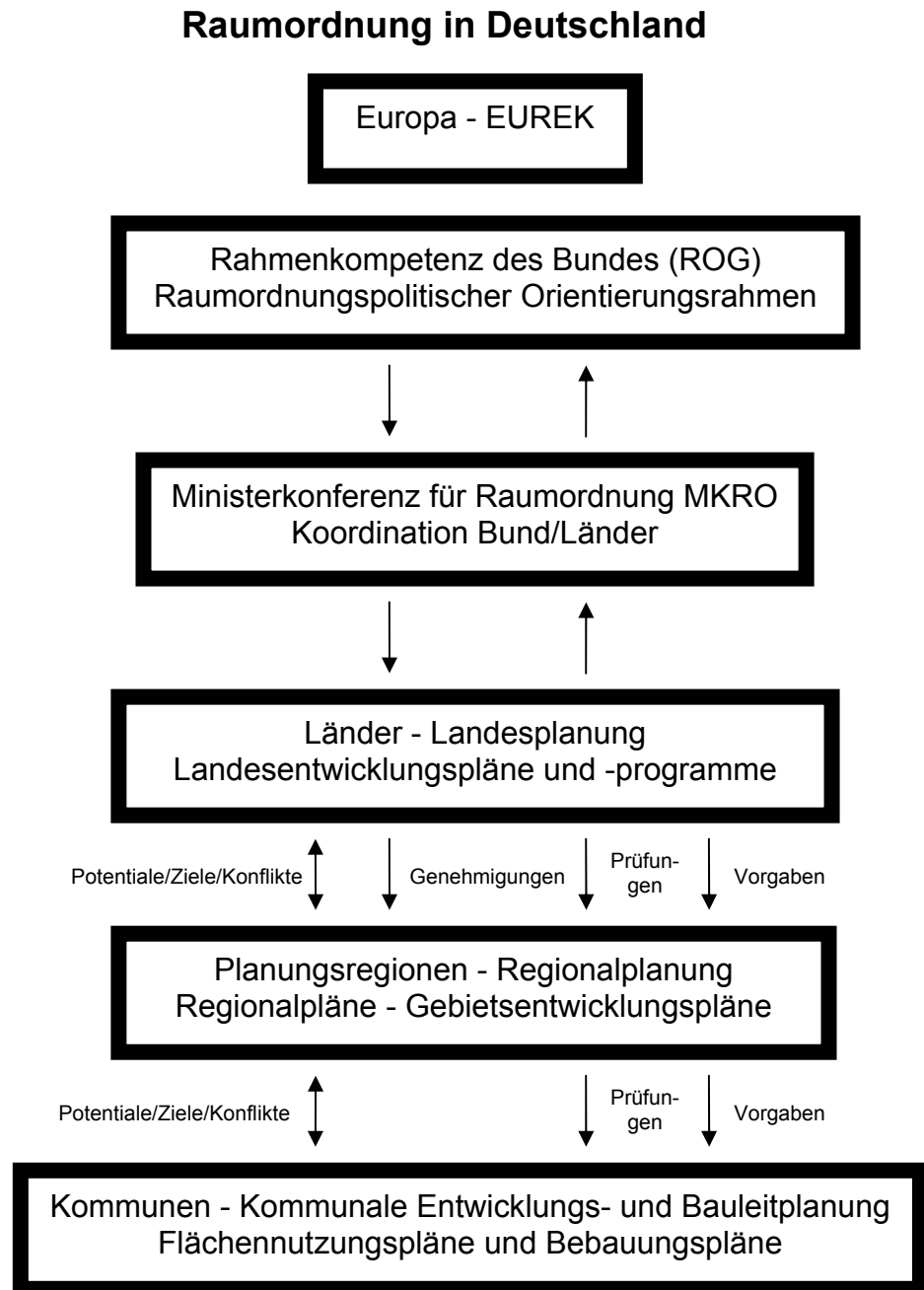
Aufgabe der Länder und Regionen. Durch die Regionalplanung werden die Eckdaten für die Flächennutzungsplanung gesetzt, die die Gemeinden im Rahmen ihrer Planungshoheit verbindlich beschließen. Durch die Pflicht der gegenseitigen Abstimmung zwischen den einzelnen Planungsebenen (Gegenstromprinzip) wird sichergestellt, dass sich die Planungen im föderativen Staatsaufbau nicht widersprechen und die allgemein formulierten raumordnerischen Leitbilder und Grundsätze von Planungsebene zu Planungsebene konkretisiert werden und so ihren räumlichen Niederschlag finden¹⁶.

Im Zuge der Abstimmung der Raumplanung von Bund und Ländern und der Länder untereinander wurde die Ministerkonferenz für Raumordnung ins Leben gerufen. Innerhalb der gesetzten Rahmen des Raumordnungsgesetzes haben die Länder Landesplanungsgesetze und Landesentwicklungspläne oder -programme erlassen, bzw. bestehende Gesetze in Anpassung an das Raumordnungsgesetz modifiziert, an denen sich die Regionalpläne orientieren. Die Regionalpläne - in NRW: Gebietsentwicklungspläne - werden von dafür geschaffenen Gremien erlassen und von den genehmigenden Landesbehörden geprüft. In NRW stellen die Regionalräte solche Gremien dar, welche sich gemäß § 5 Landesplanungsgesetz (LPIG) NRW aus Vertretern der Kreise und kreisfreien Städten zusammensetzen. Regionalplanungsbehörde bzw. Bezirksplanungsbehörde ist gemäß § 3 LPIG NRW die jeweilige Bezirksregierung, die jedoch gemäß § 7 LPIG NRW an die Weisungen des Regionalrates gebunden ist. Auf unterster Ebene der Raumordnung steht die Bauleitplanung der Kommunen, die im

¹⁶ ROB 2000, S. 199.

Rahmen der Gebietsentwicklungspläne Flächennutzungspläne und Bebauungspläne erstellen.

Danach ergibt sich folgendes Schema:



Seit dem 1. Januar 1998 gibt es zudem das Bundesamt für Bauordnung und Raumwesen. Dieses ist eine Bundesoberbehörde und anerkannte Forschungseinrichtung im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen. Zu seinen Aufgaben zählen unter anderem die fachlich-wissenschaftliche Beratung und administrative Unterstützung des Bundes und anderer räumlicher Ebenen bzgl. Raumordnung, Städtebau, Wohnungs- und Bauwesen. Auch die regelmäßige Information über den Stand und die absehbare Entwicklung der Raum- und Siedlungsstruktur zählt zu den Aufgaben des Bundesamts. So werden aufgrund von § 21 ROG Raumordnungsberichte vom Bundesamt dem Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen zur Vorlage an den Deutschen Bundestag erstattet. Der aktuelle Raumordnungsbericht stammt aus dem Jahr 2000¹⁷.

1. Bedeutung des Begriffes "Gleichwertige Lebensverhältnisse"

Der Begriff der "gleichwertigen Lebensverhältnisse" ist ein *unbestimmter Rechtsbegriff* und daher zunächst nicht eindeutig. Er muss ausgelegt werden. Er zielt wohl auf Vereinheitlichung, betont – wie bereits festgestellt – aber im Gegensatz zu ihr gerade auch die *Unterschiedlichkeit* der Lebensverhältnisse und bezweckt naturgegebene Ungleichheiten zwischen den Regionen hinzunehmen und zu verstärken¹⁸. Dies war auch der Grund, in Art. 72 Abs. 2 GG den Begriff "*Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse*" durch den schwächeren Begriff "*Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse*" zu ersetzen.

¹⁷ ROB 2000, S. 201 f.

¹⁸ Tilch/Arloth, S. 2041; Maunz in MD, Art. 72, Rn. 23.

Im **Raumordnungsrecht** wird die Bedeutung dieses Begriffs dahingehend ausgestaltet, dass alles, was notwendig ist, um dem Einzelnen angemessene Chancen zur Entfaltung seiner Persönlichkeit zu geben, dem Ziel der "Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse" dienen soll. Dem Bürger soll die Möglichkeit gegeben sein - den Ansprüchen und Erwartungen an Umwelt, Wirtschafts- und Lebensraum entsprechend - sein Leben unter Bedingungen zu gestalten, die im Vergleich zu anderen zwar unterschiedlich, aber von annähernd gleichem Wert sind.

Dadurch wird deutlich, dass mit Gleichwertigkeit **nicht** die Einheitlichkeit oder Gleichheit, **sondern** vielmehr die Wertgleichheit und Vergleichbarkeit, die die strukturelle Vielfalt der einzelnen Teile des Landes berücksichtigt und respektiert, gemeint ist¹⁹.

Stark beeinflusst wurde die Diskussion über das Raumordnungsziel "gleichwertige Lebensverhältnisse" bisher von den Sozial- und Wirtschaftswissenschaften, wo unter "Gleichwertigkeit" einerseits eine Angleichung (Gleichheit) der Teilräume bzgl. bestimmter Messgrößen wie gleiches Einkommen, gleiches Arbeitsplatzangebot, gleiches Infrastrukturangebot usw. durch den Abbau regionaler Disparitäten verstanden wird, andererseits kann "Gleichwertigkeit" aber auch Hervorhebung und Förderung der spezifischen Entwicklungspotentiale und Begabungen der Teilräume bedeuten²⁰.

Als Rechtsbegriff ist "die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse" dann logischerweise auch ein Ausfluss des *Sozialstaatsprinzips* aus Art. 20 Abs. 1 GG. Dieses enthält einen Auftrag an den Gesetzgeber, die Sozialordnung im Sinne sozialer Gerech-

¹⁹ Cholewa/u.a., Vorbem. vor §§ 1-5, Rn. 5.

²⁰ Hübler/Scharmer/Weichtmann/Wirz, S. 2 f.

tigkeit zu gestalten und dabei ungleiche Lebensverhältnisse zumindest zu reduzieren. Das Sozialstaatsprinzip beinhaltet allerdings als unmittelbaren Verfassungsauftrag nur die Garantie der Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein, darüber hinaus ist es für den Gesetzgeber lediglich mittelbarer Handlungsmaßstab. So verstanden vermag das Sozialstaatsprinzip die Forderung nach Angleichung der Lebensverhältnisse aber nur bis zu einem überall in Deutschland vorhandenen Mindestniveau im Sinne des Existenzminimums zu legitimieren; was darüber hinaus geht, bedarf - wenn andere Verfassungsgüter beeinträchtigt werden - einer zusätzlichen verfassungsrechtlichen Begründung.

Diese ist interessanterweise im *Bundesstaatsprinzip* zu finden. Das Bundesstaatsprinzip beinhaltet zunächst nur den Grundsatz der Staatsform als Bundesstaat. Darüber hinaus ist der Bundesstaat eine Staatsform, die ausdrücklich Vielfalt und Unterschiedlichkeit auch der Lebensverhältnisse erlaubt und fördert. Zwischen den Ländern darf sich gerade Wettbewerb freisetzen. Das Bundesstaatsprinzip legitimiert ihre Ungleichheit und ermöglicht ihnen, eigene Identität zu entwickeln bzw. gegebene zu wahren. Hierdurch wird eine gewisse Spannungslage zwischen Föderalismus und Unitarismus gekennzeichnet: Hieraus ergeben sich wiederum gegenseitige Solidaritätsverpflichtungen mit dem Ziel, ein Mindestmaß an Homogenität zu erreichen bzw. zu wahren. Die Forderung nach Angleichung der Lebensverhältnisse wirkt also als begrenzendes Korrektiv zur föderalen Uneinheitlichkeit²¹.

Aber auch das *Rechtsstaatsprinzip* wird herangezogen, da nach heutiger Auffassung auch die Gewährleistung persönlicher Frei-

²¹ Fiege in LKV 2000, 285.

heit Bestandteil des Rechtsstaatsprinzips ist und der Entfaltung der Persönlichkeit dient²².

Damit bleibt festzuhalten, dass die Forderung nach Angleichung der Lebensverhältnisse oder der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in den drei Prinzipien (Sozialstaats-, Bundesstaats-, und Rechtsstaatsprinzips) des Art. 20 GG verankert ist.

Wie bereits erwähnt, wurde das aus dem Jahre 1965 stammende Raumordnungsgesetz (ROG) durch das Raumordnungsgesetz **1998** grundlegend neu gefasst. Durch die Änderung des Raumordnungsgesetzes wurden frühere nebeneinander stehende Leitvorstellungen in einem zentralen Leitbild der "nachhaltigen Raumentwicklung" zusammengefasst. Hierbei wird die "Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse" als Teilaspekt zur Konkretisierung herangezogen²³.

2. Konzeptionen

Es gibt für die Verwirklichung des Ziels der "Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse" eine Vielzahl unterschiedlicher Konzepte und ökonomischer Modelle, da das Gleichwertigkeitsziel der Raumordnung im Kern auf ausgeglichene ökonomisch-räumliche Strukturen abzielt und die wirtschaftliche Vitalität der Teilräume in den Vordergrund stellt. Diese Konzepte waren jedoch hauptsächlich Gegenstand wissenschaftlicher Erörterungen; die Planungspraxis und -politik hat nur in begrenztem Umfang an diesen Erkenntnissen partizipiert und diese umgesetzt.

²² Cholewa/u.a., Vorbem. vor §§ 1-5, Rn. 5 m.w.N.

²³ ROB2000, S.199f.

Seit dem ROG haben sich fünf verschiedene Konzeptionen entwickelt²⁴:

a) Konzeption der Gebietskategorien

Mit dem ROG wurde eine grundlegende Unterscheidung zwischen zwei Gebietskategorien, den *Verdichtungsräumen* und den *ländlichen Räumen*, vorgenommen. Zwischen diesen beiden Kategorien bestand ein deutliches Gefälle in der Bevölkerungsdichte, der infrastrukturellen Ausstattung und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Hierbei ging der ländliche Raum am Ende der Skala in die Kategorie der zurückgebliebenen Gebiete über. Mit dem "Konzept der Gebietskategorien" sollte dem unaufhaltsamen Wachstum der Verdichtungsräume entgegengesteuert werden.

Da im Raumordnungsgesetz in der damals gültigen Fassung wegen der Widerstände der großen Städte keine Wachstumsrestriktionen für bereits überlastete Verdichtungsräume vorgesehen werden konnten, sollte durch planerische Maßnahmen zugunsten der ländlichen Räume diesem Ziel gedient werden. Verdichtungsräume sollten sich unbehindert aber geordnet weiterentwickeln können, sodass eine Steigerung des Sozialprodukts und zugleich ein hohes Wirtschaftswachstum gewährleistet waren und genügend private und öffentliche Investitionen in die ländlichen Räume umgelenkt werden konnten.

Dem unerwünschten Trend der "passiven Sanierung", also der Abwanderung von Arbeitskräften und Bevölkerung, wurde eine Politik der "aktiven Sanierung" durch Kapitaltransfers entgegengesetzt. Allerdings war gegen Ende der sechziger Jahre schon abzusehen, dass sich das Wirtschaftswachstum auf niedrigem

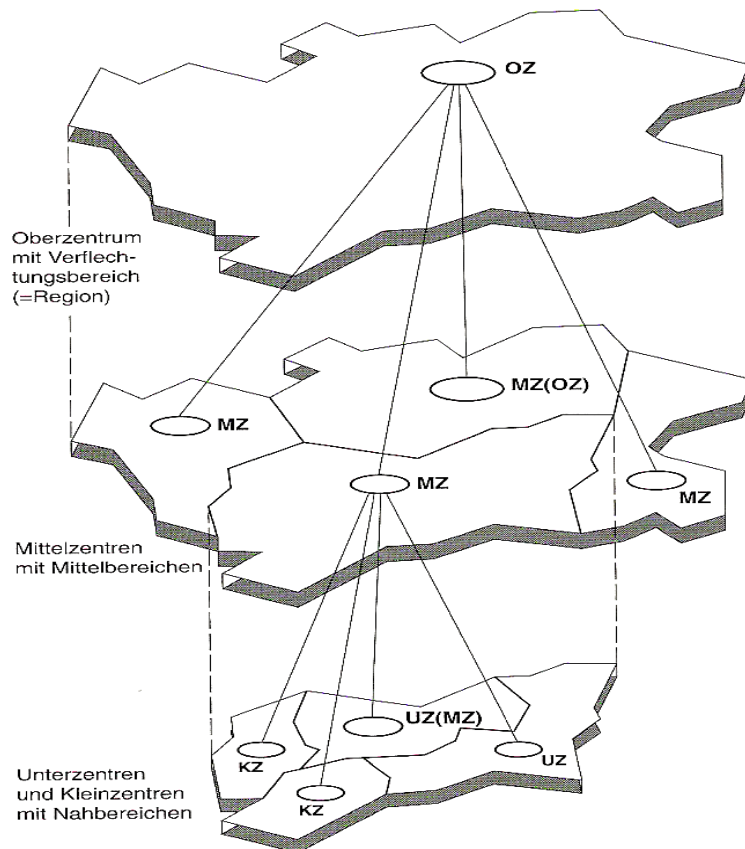
²⁴ Die folgenden Darstellungen beruhen auf den Ausführungen zu den Konzeptionen der Raumordnung im "Handwörterbuch der Raumordnung", ARL, S. 547 ff.

Niveau einpendeln würde und dementsprechend das lenkungs- und umverteilungsfähige Entwicklungspotential immer knapper wurde.

b) Konzeption der zentralen Orte und Achsen

Das Raumordnungsgesetz sah darüber hinaus in den ländlichen und zurückgebliebenen Gebieten den Ausbau von zentralen Orten als wichtiges Instrument vor. Hieraus entstand in den einzelnen Ländern eine eigenständige Zentrale-Orte-Hierarchie, die in einigen Ländern durch ein analog abgestuftes System von Entwicklungsachsen ergänzt wurde.

Abb. 2: Zentrale-Orte-Hierarchie



²⁵ ARL, S. 549.

Allerdings wurde die Entwicklungskomponente der Schaffung industrieller Arbeitsplätze für zurückgebliebene Gebiete nicht impliziert, da durch den Ausbau der zentralörtlichen Struktur nur Leerkapazitäten im Infrastrukturbereich geschaffen wurden, aber keine Ansiedlung von Industriebetrieben in zentralen Orten bewirkt wurde.

c) Regionen-Konzeption

In diesem Konzept konzentrieren sich die wesentlichen Aussagen auf den Abbau kumulierter Strukturschwächen in bestimmten Regionen. Zur Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen bediente man sich folgender Instrumente: der Status-quo-Prognose und Zielprojektion (Bevölkerung und Arbeitsplätze), der Indikatoren zur Ermittlung von Disparitäten und Festlegung von regionalen Mindeststandards zur Bestimmung von Defiziten und der Analyse der regionalen Mittelverteilung (Regionalisierung ex post) und der Regionalisierung ex ante zum Abbau der Defizite.

Grundzug dieses Konzeptes – welches auch dem Bundesraumordnungsprogramm von 1975 zugrunde liegt – ist die strikte Orientierung an dem Oberziel der Erreichung gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Regionen. Hierbei sollten neben der Versorgungsgerechtigkeit bzgl. der Mindeststandards, die Verteilungsgerechtigkeit bzgl. der regionalen Einkommenserzielungsmöglichkeiten und die Grundanforderungen an gesunde Umweltbedingungen berücksichtigt werden.

Man bediente sich zur Ermittlung der Defizite einer Region einer Darstellung der Abweichung des Ist-Zustandes von dem Soll-Zustand über eine bestimmte Planungsperiode hinweg, sodass man im Verlauf dieser Periode die Defizite durch verstärkte Mittelzuweisung bis zur Höhe der regionalen Mindeststandards abbauen wollte. Insofern stellte diese Konzeption eine engere Verknüp-

fung der Raumordnungspolitik mit den öffentlichen Haushalten dar, wobei nicht außer Acht gelassen werden sollte, dass zum ersten Mal verstärkt auf die Bedürfnisse und die Chancen des Einzelnen eingegangen wurde.

d) Konzeption der ausgeglichenen Funktionsräume

Diese Konzeption ist eine Spielart der "Regionen-Konzeption". Allerdings wird hier der instrumentelle Schwerpunkt auf eine funktionsräumliche Arbeitsteilung gelegt. Dies soll durch die verkehrsgünstige Anbindung einkommensschwacher Teilräume an Zentren, in denen funktionsfähige regionale Arbeitsmärkte ein ausreichendes Arbeitseinkommen gewährleisten, erreicht werden. In einem ausgeglichenen Funktionsraum findet eine räumlich-funktionale Arbeitsteilung folgendermaßen statt: In den Zentren (als wirtschaftlichen Siedlungsschwerpunkten) soll vorrangig Einkommen erzielt werden, während die ländlichen Räume Erholungs- und Freizeitfunktion übernehmen, wobei die Einrichtungen hierfür wiederum durch die urbanen Zentren alimentiert werden. Hiermit wollte man der Abwanderung entgegenwirken, indem man in abwanderungsgefährdeten Regionen Entwicklungszentren aufbauen wollte, einhergehend mit einer verkehrsgünstigen Anbindung.

e) Konzeption der großräumigen Vorranggebiete

Die Konzeption der Vorranggebiete hat nur in den Landesplanungssystemen Nordrhein-Westfalens, Niedersachsens und des Saarlandes zentrale Bedeutung und damit Verbindlichkeit. Nach dieser Konzeption, die auf dem Vorschlag der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel von 1977 beruht, soll das gesamte Bundesgebiet in Vorranggebiete gegliedert werden, die unterschiedliche räumliche Ausdehnungen haben und sich gegenseitig teilweise oder ganz überlagern.

Ähnlich wie bei der "Konzeption der ausgeglichenen Funktionsräume" soll eine Arbeitsteilung vorgenommen werden, diese soll aber großräumig-funktional sein, also einen gesamtäumlichen Ausgleich zwischen Ökonomie und Ökologie herbeiführen. Die "Konzeption der großräumigen Vorranggebiete" geht räumlich von zwei Kategorien aus, zum einen von Verdichtungsräumen bzw. für eine Verdichtung geeignete Räume und zum anderen von nicht für Verdichtung geeignete Räume. Ziel ist eine weitere Entlastung der Verdichtungsräume durch gezielte Entwicklung der Räume der dritten Teilkategorie der Verdichtungsräume, also der zu Verdichtungsräumen zu entwickelnden Räume²⁶. Allerdings sollen Verdichtungsräumen mit Überlastungserscheinungen Restriktionen auferlegt werden.

Die ländlichen Räume wiederum sind zumeist für eine Verdichtung nicht geeignet, bei ihnen wird bzgl. der Entwicklung auf spezifische Eignungen dieser Räume abgestellt. Solche Vorranggebiete sind vorgesehen für Industrie und Siedlung (nur Verdichtungsräume), Wassergewinnung, Nah- und Ferienerholung, Bodenschätze, ökologischer Ausgleich, Reservefunktionen und Land- und Forstwirtschaft.

Es gibt weitere Vorranggebiete, wobei klar ist, dass die "Begaubung" der Räume bei der Funktionszuweisung oder Funktionsbestimmung eine besondere Bedeutung hat. Für die ländlichen Gebiete ergeben sich aus der Zuweisung von Vorrangfunktionen in der Regel Beschränkungen in der wirtschaftlichen Entfaltung – hier soll ein bisher nicht näher bestimmter finanzieller Ausgleich für Entschädigung sorgen (so z. B. der Wassergroschen in Baden-Württemberg, der pro cbm Wasserverbrauch zu zahlen ist und

²⁶ Neben den anderen Teilkategorien der der Verdichtungsräume mit und ohne Überlastungserscheinungen.

den Landwirten in den Wassergewinnungsgebieten zugute kommt).

Für die Bewohner sollen die Nutzungszuweisungen von Gebieten, z. B. durch spezialisierten Ausbau der Infrastruktur und durch Förderung der Zugänglichkeit von Arbeitsplätzen in benachbarten Gebieten, erträglich gestaltet werden. Das in der "Regionen-Konzeption" vorherrschende Oberziel der "Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen" wird dadurch dahingehend modifiziert, dass man auf eine nivellierende "Einheitsstruktur" der regionalen Mindeststandards verzichtet. Vielmehr wird auf gleichartige Gebietstypen abgestellt, sodass der Erhalt der Ausprägungen unterschiedlicher Eignungen im Vordergrund steht und nicht der Abbau der Disparitäten.

Der entscheidende Unterschied zur "Regionen-Konzeption" liegt darin, dass die Vorrangfunktionen der ländlichen Räume dem Erhalt und der Förderung der Funktionsfähigkeit der Verdichtungsräume dienen sollen - der Schwerpunkt der Fördermittelkonzentration wird also in die Verdichtungsräume verlagert. Die ländlichen Räume müssen demzufolge grundsätzlich mit geringerer öffentlicher Versorgung und einem niedrigeren Einkommensniveau zufrieden sein.

f) Bewertung

Diskutiert werden im Großen und Ganzen aber lediglich zwei Raum- und Siedlungsstrukturkonzepte: zum einen das "*Konzept der ausgeglichenen Funktionsräume*" und zum anderen das "*Konzept großräumiger Vorranggebiete*" im Rahmen der Konzeption räumlich-funktionaler Arbeitsteilung.

Weitgehend Einigkeit besteht über die Bedeutung der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ und deren Herstellung. Zumindest

von juristischer Seite her ist es nahezu einhellige Auffassung, dass die "Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse" ein sich aus der Verfassung ergebendes Staatsziel ist. So sollen entsprechend dem Auftrag des Grundgesetzes und daraus folgenden Zielsetzungen des Raumordnungsgesetzes in allen Teilräumen des Bundesgebiets gleichwertige Lebensverhältnisse hergestellt werden. Allen Bürgern soll ein ausreichendes Angebot an Wohnungen, Arbeitsplätzen und Infrastruktureinrichtungen zur Verfügung stehen und eine menschenwürdige Umwelt gesichert werden. Es sollen ausgewogene wirtschaftliche, soziale und kulturelle Verhältnisse angestrebt werden. Dabei ist Gleichwertigkeit nicht mit Gleichartigkeit zu verwechseln²⁷. Kritisch wird nur bemerkt, dass es im Grundgesetz die Tendenz zu einer gesamtstaatlichen Solidarität zwar gibt, aber die neuere Rechtsprechung würde sich von der Annahme einer Pflicht des Staates entfernen²⁸.

Grundlegende Kritik gab es allerdings nach Erlass des Bundesraumordnungsprogramm: Unstreitig war, dass es ein Aspekt des Raumordnungsgesetzes von 1965 gewesen ist, dem Bürger eine Ausübung seiner Grundrechte zu ermöglichen. Dies wurde auch deutlich durch § 1 Abs. 1 S. 1, der von einer "freien Entfaltung der Persönlichkeit" sprach. Hierzu wurde kritisch geäußert, dass eine freie Entfaltung in der Planung nicht möglich sei, es würde ein neues Gewaltverhältnis geschaffen, das den Bürger durch staatlich verordnete Mindeststandards an Lebensqualität zum Planungs-"Untertan" machen würde²⁹. Allerdings gibt es diesbezüglich keine neueren Diskussionen mehr, vermutlich weil diese An-

²⁷ ROB 2000, S. 316.

²⁸ Ruffert, Matthias in Redaktion Beck Aktuell, becklink 126087.

²⁹ Schmitt Glaeser in DÖV, 1980, 1 ff.

sicht nicht mehr mit dem heutigen Raumordnungsrecht in Einklang steht.

3. Finanzausgleich

Die Mittel für die "Herstellung der gleichwertigen Lebensverhältnisse" entstammen dem *bundesstaatlichen Finanzausgleich*. Ziel des Finanzausgleichs ist es, alle Länder finanziell in die Lage zu versetzen, ihre öffentlichen Aufgaben sachgerecht wahrnehmen zu können. Hierbei ist zu unterscheiden, zwischen *vertikalem Finanzausgleich* nach Art. 106 GG, also der Verteilung öffentlicher Einnahmen zwischen Bund und Ländern, dem *horizontalen Finanzausgleich* zwischen finanzschwachen und finanzstarken Ländern aus Art. 107 GG und dem *kommunalen Finanzausgleich*, zwischen den Bundesländern und den Gemeinden bzw. Kreisen und den kreisangehörigen Gemeinden.

Im Einigungsvertrag vom 31.08.1990 sind wegen der gravierenden finanziellen Unterschiede zwischen alten und neuen Ländern Übergangsregelungen festgelegt worden. Anstelle eines gesamtdeutschen Finanzausgleichs wurde für die Zeit von 1990 bis Ende 1994 der *Fonds Deutsche Einheit* eingerichtet. Seit 1995 sind die neuen Länder einschließlich Berlin vollständig und gleichberechtigt in den gesamtdeutschen Länderfinanzausgleich einbezogen. Durch die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs wurde für Ostdeutschland eine dauerhafte finanzielle Basis geschaffen, um in angemessener Zeit den infrastrukturellen Nachholbedarf abzubauen und Anschluss an die Lebensverhältnisse in Westdeutschland zu finden³⁰. Zentrales Ziel dabei war die Angleichung der Lebensverhältnisse.

³⁰ ROB 2000, S. 234.

Nach Berechnungen des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle sind im Jahr 2003 Brutto-Transferleistungen von insgesamt rund 116 Mrd. EUR in die neuen Länder geflossen. Nach geleisteter Abgaben ergibt sich ein Netto-Transfervolumen von 83 Mrd. EUR. Hochgerechnet auf den gesamten Zeitraum seit der Wiedervereinigung beliefen sich die Bruttotransfers auf annähernd 1,3 Billionen EUR. Nach Abzug geleisteter Abgaben bleibt am Ende ein Netto-transfer von etwa 980 Mrd. EUR.³¹

Noch gibt es beträchtliche Unterschiede in den Lebensbedingungen zwischen Ost und West, nicht zuletzt aufgrund der hohen Arbeitslosenquote und der unterdurchschnittlichen Finanzkraft der neuen Länder.

Fast 15 Jahre nach der Wiedervereinigung ist die wirtschaftliche Situation Ostdeutschlands immer noch so angespannt, dass einige Kommentatoren eine völlige Neuausrichtung der Wirtschaftspolitik für Ostdeutschland fordern.

a) Gleiche Lebensverhältnisse in Ost und West?

Im Hinblick auf die "Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse" wurde von der Presse im September 2004 verlautbart, dass eine Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Ost- und Westdeutschland nicht zu erreichen wäre. Dem vorangegangen war ein Interview mit Bundespräsident Horst Köhler vom 6. September 2004.

Der Aussage des Bundespräsidenten zufolge

"gab und gibt es nun einmal überall in der Republik große Unterschiede in den Lebensverhältnissen. Das geht von Nord nach Süd wie von West nach Ost. Wer sie eibebnen will, zementiert den Subventionsstaat und legt der jungen

³¹ Angaben des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, www.bmvbw.de.

*Generation eine untragbare Schuldenlast auf. Wir müssen wegkommen vom Subventionsstaat. Worauf es ankommt, ist, den Menschen Freiräume für ihre Ideen und Initiativen zu schaffen*³².

Die Bemerkung des Bundespräsidenten über die "bestehenden Unterschiede in den Lebensverhältnissen" hat zu einer ausführlichen Debatte über den weiteren Angleichungsprozess zwischen Ostdeutschland und Westdeutschland geführt. In diesem Zusammenhang wurden auch Stimmen laut, die geltenden Regeln des Finanzausgleichs insofern zu modifizieren, dass dieser in seinem Volumen reduziert und anreizverträglich reformiert werden soll. Dagegen gab es parteiübergreifende kritische Stellungnahmen zu der vermeintlichen Aufkündigung der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“.

Von anderer Seite wird gefordert, die Debatte über West-Ost-Transfers müsse versachlicht werden. Die meisten der oben genannten Transfers folgten aus bundeseinheitlich festgelegten Regelungen und ständen gar nicht zur Disposition. Die ausschließlich für Ostdeutschland geltenden Sonderleistungen und Aufbauhilfen seien in der Tat wesentlich geringer. Auch andere Bundesländer beziehen, wenn auch nicht in dieser Größenordnung, vergleichbare Transfers im Rahmen des Länderfinanzausgleichs.

Darüber hinaus wird jedoch auch argumentiert, dass sich "Gleichwertige Lebensverhältnisse" im Sinne annähernd gleicher Wirtschaftsleistung bzw. einheitlicher Einkommen je Einwohner oder Erwerbstätigen in naher Zukunft nicht herstellen lassen können. Solche würde es weder zwischen den westdeutschen Ländern

³² [Http://www.bundespraesident.de/Reden-und-Interviews-,11057.620582/Jeder-ist-gefordert.-Interview.htm?global.back=-%2c11057%2c2/Reden-und-Interviews.htm%3flink%3dbpr_liste](http://www.bundespraesident.de/Reden-und-Interviews-,11057.620582/Jeder-ist-gefordert.-Interview.htm?global.back=-%2c11057%2c2/Reden-und-Interviews.htm%3flink%3dbpr_liste).

noch zwischen den neuen und den alten Bundesländern geben.³³ Im Jahr 2003 lag das ostdeutsche Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen bei 71,5 % des westdeutschen Vergleichswerts. Ein nahezu identischer Wert ergibt sich für die entsprechende Relation beim Vergleich der Bundesländer Niedersachsen und Hamburg. Die Unterschiede in der Wirtschaftskraft innerhalb Westdeutschlands würden akzeptiert, unter anderem auch deswegen, weil die daraus resultierenden fiskalischen Unterschiede durch den Länderfinanzausgleich nivelliert werden. Gemessen an den Niveaus relevanter wirtschaftlicher Größen müssten die neuen und die alten Bundesländer weiterhin als Wirtschaftsräume mit ganz unterschiedlichen Merkmalen angesehen werden, wird argumentiert. Die wirtschaftspolitische Aufgabe bestände demnach darin, die ökonomischen Nachteile der neuen Bundesländer durch die unterschiedliche Entwicklung der beiden Gebietsstände in der Zeit vor der Vereinigung auszugleichen und Bedingungen für eine sich selbst tragende wirtschaftliche Entwicklung zu schaffen. So wie es Unterschiede in der Wirtschaftskraft zwischen den westdeutschen Bundesländern gibt, würde man nach Schließung eines speziellen ostdeutschen Nachholbedarfs auch Unterschiede zwischen den einzelnen ostdeutschen Ländern und zwischen neuen und alten Ländern akzeptieren müssen.³⁴

b) Wirtschaftspolitische Steuerungskonzepte

In der Öffentlichkeit werden nun zahlreiche Vorschläge diskutiert, wie die aus dem Finanzausgleich stammenden Mittel in den finanzschwachen Bundesländern zur wirtschaftlichen Belebung

³³ Ebenda.

³⁴ Sachverständigenrat der fünf Wirtschaftsweisen, www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/04.v.pdf, Nr. 619.

eingesetzt werden sollten und wie weitere wirtschaftspolitische Steuerungskonzepte aussehen könnten.

aa) Förderung von Zentren

Einer Ansicht zu Folge müsse Kernbestandteil eine Konzentration der Ressourcen auf vorhandene Wachstumspole sein, um diese zu leistungsfähigen wirtschaftlichen Zentren zu entwickeln. Durch die Ausstrahlungswirkung solcher Zentren hätten dann abgelegene Gebiete dieses Landes eine Chance, selber einen angemessenen Wohlstand zu erwirtschaften.³⁵

Begründet wird diese Ansicht mit der Annahme, dass sich nur aus der geballten Anwesenheit von Unternehmen an einem Ort so genannte "Lokalisations- und Organisationsvorteile" ergeben, die wiederum die Voraussetzung für die Weiterentwicklung und die Ansiedlung von weiteren Unternehmen sind. Unternehmen siedeln sich bevorzugt dort an, wo sie Produktionsfaktoren wie die Infrastruktur, das Facharbeiterpotenzial oder Forschungs- und Entwicklungskapazitäten gemeinsam nutzen können.

Kritik:

Dagegen wird angeführt, dass die Forderung nach einer Konzentration der Fördermittel auf regionale Wachstumspole auf empirisch unsicherer Basis stehe.

bb) Unternehmenscluster

Ergänzend zu oder auch statt der Förderung von Wachstumskernen wird oftmals auch eine stärker clusterorientierte Förderpolitik vorgeschlagen. Unter einem Unternehmenscluster wird dabei eine Agglomeration von Unternehmen, Forschungseinrichtungen und anderen Akteuren verstanden, die entlang einer Wertschöpfungs-

³⁵ Ebenda, Nr. 619.

kette zusammenarbeiten oder eine hohe technologische oder sektorale Affinität aufweisen.³⁶

Grundüberlegung ist hierbei, dass ein Unternehmen nicht als isolierte Einheit betrachtet werden kann, sondern in Interaktion mit einer Vielzahl weiterer Akteure steht. Ausgangspunkt ist dabei die Vorstellung, dass die Entstehung von Innovationen als wesentliche Wachstumsdeterminante begünstigt wird durch Kommunikation und Kooperation von Partnern mit unterschiedlichen Erfahrungshorizonten.

Die geographische Konzentration spielt dabei im Vergleich zur Branchenorientierung eine eher untergeordnete Rolle. Ziel ist es, unter Anknüpfung an die spezifischen wirtschaftlichen und technologischen Potentiale einer Branche, den Zuzug neuer oder das Wachstum vorhandener Unternehmen der clusterrelevanten Wirtschaftsbereiche zu erreichen, um so zu einem sich selbst tragenden und verstärkenden Wachstumsprozess zu kommen.

Kritik:

Dazu wird in Frage gestellt, warum eine staatliche Förderung von Clustern überhaupt erforderlich sein soll. Wenn eine Clusterbildung Vorteile für die beteiligten Unternehmen verspricht, sollte sie eigentlich auch aus Eigeninteresse zustande kommen.

Grundsätzlich sollte eine Clusterförderung immer nur flankierenden Charakter haben: Clusteraktivitäten müssen primär durch Eigeninitiative der Unternehmen getragen werden. Denn es gilt zu bedenken, dass eine Identifikation von Clustern durch die Politik erheblichen Informationsproblemen gegenübersteht.

³⁶ Ebenda, Nr. 624f.

Im Ergebnis könne eine Neuausrichtung der Förder- und Strukturpolitik auf Unternehmenscluster nicht mehr als ein sinnvoller Baustein in einer umfassenden Förderstrategie sein.

cc) Steuerautonomie der Länder

Eine andere Meinung geht davon aus, dass dezentrale politische Entscheidungen den Präferenzen der Bürger besser Rechnung tragen können als zentralisierte Entscheidungen. Hierdurch werde ein effizientes regionales Angebot an öffentlichen Leistungen ermöglicht. Ein föderaler Wettbewerb biete wie jeder Wettbewerb die Chance, dass die besten Lösungen entdeckt und übernommen werden. Ein föderatives System kann diese positiven Effekte jedoch nur unter den Voraussetzungen erfüllen, dass die einzelnen Ebenen weitgehende Autonomie bei den Ausgaben- und Einnahmeentscheidungen haben; die Zuständigkeiten für die Aufgaben klar getrennt sind und die staatliche Ebene, die über einzelne Aufgaben entscheidet, auch die Ausgabenverantwortung übernimmt. Deshalb wird von den Vertretern dieser Meinung eine begrenzte Steuerautonomie für die Länder gefordert.

Hierzu werden zwei alternative Vorgehensweisen genannt:

- Man könnte konsequent zu einem Trennsystem übergehen, indem dem Bund die Gesetzgebungskompetenz und die Ertragshoheit für die Umsatzsteuer und die Verbrauchsteuern zugewiesen werden und den Ländern Entsprechendes für die Einkommen- und Körperschaftssteuer.
- Alternativ könnte man an den Gemeinschaftssteuern festhalten und - ausgehend von einer bundeseinheitlich festgelegten Bemessungsgrundlage - den einzelnen föderalen Ebenen Zuschläge und Abschläge auf einen gegenüber dem geltenden Tarif abgesenkten Grundtarif erlauben.

Diese Übertragung einer Steuerautonomie auf die Bundesländer hätte Rückwirkungen auf den Länderfinanzausgleich, indem etwa die gegenwärtige Umverteilungsintensität reduziert werden könnte.

Kritik:

Kritiker werfen dieser Theorie vor, dass hierdurch finanzschwache Bundesländer aus dem sich ergebenden Steuerwettbewerb als Verlierer hervorgingen. Während finanzstarke Bundesländer die Steuersätze senken könnten, müssten die finanzschwachen Länder sie erhöhen.

Hiergegen wird jedoch vorgebracht, dass durch Steuersatzsenkungen Unternehmen oder Haushalte angezogen werden. Die steuerinduzierte Mobilität von Produktionsfaktoren und Personen führt dann dazu, dass Aufholprozesse in Gang gesetzt werden, die das gegenwärtige nivellierende Finanzausgleichssystem eher unterdrückt. Dies lässt sich auch auf europäischer Ebene beobachten. So dürften die niedrigen Steuersätze in Irland einen erheblichen Anteil an der positiven Entwicklung dieses Landes haben.

dd) Schaffung von Sonderwirtschaftszonen

Eine vierte Möglichkeit ist die Schaffung von Sonderwirtschaftszonen. Darunter werden regional abgegrenzte Gebiete verstanden, mit im Vergleich zu sonstigen Landesteilen niedrigeren gesetzlichen Standards, etwa im Umweltrecht oder im Tarif- und Arbeitsrecht, sowie mit niedrigeren Steuer- und Zollsätzen.³⁷ Sonderwirtschaftszonen werden vor allem im Transformationsprozess von der Plan- zur Marktwirtschaft eingerichtet wie beispielsweise in

³⁷ Ebenda, Nr. 625.

Shenzen (China). Die Gelegenheit zur Einrichtung einer Sonderwirtschaftszone Ost bestand somit unmittelbar nach der Vereinigung.

Heute ist dieses Modell jedoch bereits aus rechtlichen Überlegungen eher unergiebig. So dürften Sonderwirtschaftszonen sowohl verfassungsrechtlich als auch EU-rechtlich nur sehr eingeschränkt zulässig sein. Sie könnten gegen das Beihilfeverbot (Art. 87 EG-Vertrag) sowie gegen den Gleichheitsgrundsatz (Art. 3 GG) verstoßen.

ee) Bewertung

Nach Ansicht des Sachverständigenrats der fünf Wirtschaftsweisen ist ein Königsweg für den Aufbau Ost nicht in Sicht. Viele der aufgezeigten Lösungswege hielten einer genaueren Prüfung nicht stand.³⁸

c) Fazit

Auch in Bezug auf den Länderfinanzausgleich gilt, dass eine Vereinheitlichung im Sinne von "*Gleichheit der Lebensverhältnisse*" nicht gewollt ist. Aus dem unbestimmten Rechtsbegriff "gleichwertige Lebensverhältnisse" kann auch keine Forderung an die Politik nach gleichen Lebensverhältnissen abgeleitet werden. Dies wäre auch ökonomisch kein erstrebenswerter Zustand, da eine auf die Herstellung von Gleichheit zielende Umverteilung mit erheblichen Effizienz- und Wachstumseinbußen einherginge. Ziel ist demnach die weitere Angleichung der Lebensverhältnisse bei gleichzeitigem Bestehen von Unterschieden und Ungleichheiten zwischen den Regionen.

³⁸ Ebenda, Nr.618.

III. Ergebnis

Der Begriff der "gleichwertigen Lebensverhältnisse" findet seinen Ursprung im Raumordnungsrecht, welches sich gegen Ende der Weimarer Republik entwickelt hat, deren kodifizierte Umsetzung jedoch erst im Dritten Reich stattfand. Dennoch ist der Begriff untrennbar mit dem Verfassungsrecht verbunden. Das Postulat der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ ergibt sich aus dem Bundes- und dem Sozialstaatsprinzip aus Art. 20 Abs. 1 GG und dem Rechtsstaatsprinzip aus Art. 20 Abs. 3 GG; auch hat es explizit seinen Niederschlag im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Art. 72 Abs. 2 GG gefunden.

Zur Durchsetzung des Ziels der "Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse" sind die "Konzeption der ausgeglichenen Funktionsräume" und die "Konzeption großräumiger Vorranggebiete" maßgeblich.

Die Mittel dafür entstammen dem Länderfinanzausgleich. Über eine sinnvolle Verteilung der Mittel wird derzeit diskutiert. Ein Patentrezept dafür ist nicht in Sicht.

LITERATURVERZEICHNIS

Akademie für Raumforschung und Landesplanung:
Handwörterbuch der Raumordnung; Hannover 1995 (zitiert: ARL)

Battis, Ulrich: Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht,
Stuttgart 1999

Bundesamt für Bauordnung und Raumwesen:
Raumordnungsbericht 2000; Bonn 2000 (zitiert: ROB 2000)

**Cholewa, Werner / Dallhammer, Wolf-Dieter / Dyong, Hartmut
/ von der Heide, Hans-Jürgen / Arenz, Willi:**
Raumordnung in Bund und Ländern, Band 1; Stuttgart, Loseblatt-
sammlung, Stand: 6. Lieferung der 4. Auflage Mai 2001

Dolzer, Rudolf / Vogel, Klaus / Graßhof, Karin:
Bonner Kommentar zum Grundgesetz; Heidelberg, Loseblatt-
sammlung, Stand: 100. Lieferung Juni 2002

Fiege, Carsten: "Angleichung der Lebensverhältnisse durch Ver-
kürzung des Rechtsschutzes" in 'Landes- und Kommunalverwal-
tung' 2000, S. 85 ff.

**Hübler, Karl-Herrmann / Scharmer, Eckart / Weichtmann,
Klaus / Wirz, Stefan:** Zur Politik der Herstellung der gleichwertigen
Lebensverhältnisse; Hannover 1980

Maunz, Theodor / Dürig, Günter: Grundgesetz - Kommentar;
München, Loseblattsammlung Stand: 43. Lieferung Februar 2004

Tilch, Horst / Arloth, Frank: Deutsches Rechtslexikon, Band 2;
München 2001

von Münch, Ingo / Kunig, Philip: Grundgesetz-Kommentar,
Band 3: Art. 70 - Art. 146; München 2003

Wimmer, Raimund: "Abschied von 'gleichwertigen' Lebensver-
hältnissen?" in Deutsches Verwaltungsblatt, 1982, S. 62 ff.

Schmitt Glaeser, Walter: "Planung und Grundrechte" in 'Die
öffentliche Verwaltung' 1980, S. 1ff.