

Gleichwertige Lebensverhältnisse. Teil II: Normen und Konzepte

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. (2019). *Gleichwertige Lebensverhältnisse. Teil II: Normen und Konzepte*. (Wahlperiode Brandenburg, 6/55). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-61709-5>

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 II: Normen und Konzepte

Bearbeiter: Marc Lechleitner

Datum: 18. Februar 2019

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..... | 5 |
| B. | Stellungnahme | 6 |
| I. | Normen und Konzepte zur Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Brandenburg..... | 6 |
| 1. | Vielfalt der Normen und Konzepte im europäischen Mehrebenensystem..... | 6 |
| 2. | Systematisierung der Normen und Konzepte | 7 |
| 3. | Normen und Konzepte der EU | 8 |
| a) | Zusammenhalt statt Gleichwertigkeit | 8 |
| b) | Zuständigkeiten der EU..... | 9 |
| aa) | Begrenzte Einzelermächtigung und Subsidiarität als Grundregeln der Zuständigkeitsverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten..... | 9 |
| bb) | Zuständigkeiten für die Struktur- und Agrarpolitik..... | 9 |
| c) | Strategien zum territorialen Zusammenhalt | 10 |
| d) | EU-Fördermittel..... | 11 |
| aa) | ESI-Fonds EFRE und ELER..... | 11 |
| bb) | LEADER-Ansatz | 12 |
| e) | Regelungen von Standards auf EU-Ebene | 13 |
| 4. | Normen und Konzepte des Bundes..... | 14 |
| a) | Staatsziel Gleichwertigkeit? | 14 |
| b) | Strukturentscheidungen | 15 |
| aa) | Grundsätzliche Zuständigkeit der Länder, Gesetzgebungskompetenzen | 15 |
| bb) | Verwaltungszuständigkeiten des Bundes | 15 |
| cc) | Zuständigkeiten der Kommunen: Garantie der kommunalen Selbstverwaltung..... | 17 |
| dd) | Private Initiative zwischen Grundrechten und Sozialstaatsprinzip..... | 18 |
| ee) | Standortentscheidungen: Ansiedlung von Bundes- behörden | 19 |
| c) | Planungen und Konzepte..... | 19 |
| aa) | Raumordnung: Leitbilder der MKRO..... | 19 |
| bb) | Fachplanungen des Bundes | 20 |
| cc) | Konzepte zur Umsetzung der ESI-Fonds | 21 |

| | | |
|-----|--|----|
| dd) | Weitere Konzepte und Strategien | 21 |
| d) | Finanzierungsregelungen..... | 22 |
| aa) | Finanzausgleich..... | 22 |
| bb) | Spezielle Finanzmittel und Förderprogramme des Bundes | 23 |
| (1) | GRW und GAK..... | 24 |
| (2) | Städtebaumittel | 25 |
| (3) | Kommunale Investitionen | 25 |
| (4) | Gemeindeverkehrsfinanzierung | 26 |
| (5) | Sozialer Wohnungsbau | 26 |
| (6) | Regionalisierungsmittel – SPNV-Finanzierung..... | 27 |
| (7) | ERP-Mittel – Regionalförderprogramm | 27 |
| (8) | Bundesprogramme..... | 27 |
| e) | Normierung von Standards | 28 |
| aa) | Qualitätsstandards..... | 29 |
| bb) | Versorgungsstandards..... | 29 |
| 5. | Normen und Konzepte des Landes | 31 |
| a) | Staatsziel Gleichwertigkeit | 31 |
| b) | Strukturentscheidungen | 32 |
| aa) | Öffentliche Hand und Private | 32 |
| (1) | Freiheitliche Grundordnung und staatliche Förderpflichten | 32 |
| (2) | Spezialgesetzliche Regelungen | 33 |
| (3) | Land und Private: Die allgemeinen Regelungen in § 1 Abs. 2 und 3 FRGGBbg und § 7 Abs. 2 LHO | 34 |
| (4) | Kommunen und Private: Die allgemeine Regelung in § 91 BbgKVerf..... | 34 |
| bb) | Kommunale Zuständigkeiten | 36 |
| (1) | Garantie der kommunalen Selbstverwaltung nach Art. 97 LV | 36 |
| (2) | Aufgabenverteilung nach dem LOG und dem FRGGBbg | 36 |
| (3) | Kommunale Gebietszuschnitte und Ausgleichs- funktion der Landkreise | 37 |
| (4) | Kreissitze..... | 38 |
| cc) | Zuständigkeiten des Landes | 39 |
| (1) | Organisations- und Standortentscheidungen | 39 |

| | | |
|----|---|----|
| | (2) Zusammenarbeit mit Berlin, insb. Gemeinsame Landesplanung..... | 39 |
| c) | Planungen und Konzepte..... | 40 |
| | aa) Landesentwicklungspläne als grundlegende Instrumente zur Sicherstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse – LEP BB und LEP HR | 40 |
| | bb) Fachpläne..... | 41 |
| | cc) Konzepte und Strategien | 42 |
| | (1) Kein übergreifendes Konzept zur Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse | 42 |
| | (2) Sonstige Konzepte und Strategien mit Bezug zum Gleichwertigkeitsziel..... | 42 |
| | (3) „Stärken stärken“ und Gleichwertigkeit: RWK und Cluster..... | 43 |
| d) | Finanzierungsregelungen..... | 44 |
| | aa) Kommunaler Finanzausgleich | 44 |
| | (1) Vertikaler Finanzausgleich nach dem BbgFAG..... | 44 |
| | (2) Horizontaler Finanzausgleich: Finanzausgleichs-umlage und Kreisumlage..... | 45 |
| | bb) Förderprogramme..... | 45 |
| | (1) ELER und EFRE in Brandenburg, Stadt-Umland-Wettbewerb..... | 46 |
| | (2) Förderung aus Mitteln des Bundes | 47 |
| | (3) Programme aus Landesmitteln | 48 |
| e) | Normierung von Standards | 49 |
| | aa) Bewertung von Standards in Bezug auf das Gleichwertigkeitsziel | 49 |
| | bb) Querschnittstandards..... | 50 |
| | cc) Standards in Fachgesetzen | 50 |
| | (1) Qualitätsstandards | 50 |
| | (2) Regelungen zur Sicherstellung einer flächendeckenden Versorgung..... | 51 |
| | (a) Sicherstellungspflichten | 51 |
| | (b) Planungspflichten | 53 |
| | dd) Allgemeine Regelung zur Abweichung von Standards: das Standarderprobungsgesetz..... | 53 |
| 6. | Normen und Konzepte der Kommunen | 54 |
| 7. | Normen und Konzepte anderer Verwaltungsträger | 55 |
| 8. | Konzepte Privater..... | 56 |

| | | |
|------|---|----|
| II. | Möglichkeiten und Grenzen differenzierter Normen und Standards..... | 56 |
| 1. | Notwendige Differenzierungen zur Umsetzung des Gleichwertigkeitsziels: Fördergebietskulissen und raumbezogene Planungen | 56 |
| 2. | Regionalbezogene Differenzierungen von Standards für die Leistungserbringung | 57 |
| a) | Varianten der Standarddifferenzierung | 58 |
| b) | Verfassungsrechtliche Vorgaben | 59 |
| aa) | Regelungskompetenz und Normhierarchie..... | 59 |
| bb) | Grenzen durch das Gleichwertigkeitsziel? | 60 |
| cc) | Gleichbehandlungsgebot und Freiheitsgrundrechte | 60 |
| dd) | Pflicht zur Differenzierung..... | 62 |
| c) | Gesetzgeberische Gestaltungsmöglichkeiten | 62 |
| aa) | Normprüfung vor Standarddifferenzierung..... | 62 |
| bb) | Differenzierung im Gesetz | 63 |
| cc) | Ermächtigung zu Differenzierungen durch die Exekutive | 64 |
| dd) | Ermöglichung der Regelung der Standards in kommunalen Satzungen und Verordnungen | 65 |
| III. | Folgen der Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse für die Entwicklung in bestimmten Räumen | 66 |
| IV. | Kurzfassung des Gutachtens Teil II – Normen und Konzepte | 67 |

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?

Auf die erste Frage wurde in Teil I des Gutachtens (Begriff und Staatsziel) eingegangen. Die zweite bis vierte Frage sind Gegenstand dieses Teils II (Normen und Konzepte).

B. Stellungnahme

I. Normen und Konzepte zur Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Brandenburg

1. Vielfalt der Normen und Konzepte im europäischen Mehrebenensystem

Fragt man nach den Normen und Konzepten zur Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Brandenburg, sieht man sich mit einer großen Vielzahl von Regeln, Programmen, Plänen, Richtlinien und Strategien konfrontiert.

Dies liegt zum einen daran, dass „gleichwertige Lebensverhältnisse“ als Querschnittsthema nahezu alle Politikbereiche betrifft, und zwar einzelne Fachpolitiken ebenso wie andere Querschnittsbereiche wie beispielsweise den demografischen Wandel, Digitalisierung, Nachhaltigkeit oder Finanzfragen. Aus dem Querschnittscharakter der Thematik folgt zum anderen im europäischen Mehrebenensystem, dass die Normen und Konzepte nicht allein auf Landesebene aufzustellen und auszuführen sind, sondern dass der Themenbereich auch Zuständigkeiten der Europäischen Union und des Bundes berührt, die insbesondere im Bereich der Förderpolitik in teilweise komplexer Weise miteinander und mit den Politiken des Landes verwoben sind.

Zudem betreffen viele Aufgabenfelder, die im Zusammenhang mit der Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse stehen, Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, sodass innerhalb des Landes in vielen Fällen eine Zuständigkeit der Kommunen gegeben ist.

Hinzu kommt schließlich, dass vielfältige normative und administrative Wege zur Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse bestehen, sodass nicht selten ein Maßnahmenmix aus der Vergabe von finanziellen Mitteln, Standardfestlegungen und Planungs-

entscheidungen vorzufinden ist. Innerhalb dieser Maßnahmen gibt es wiederum allgemein wirkende Maßnahmen (wie den Finanzausgleich oder die Landesplanung) und fachpolitische Maßnahmen (Förderprogramme, Fachplanungen).

Die nachfolgende Darstellung nimmt daher nicht in Anspruch, die bestehenden Normen und Konzepte vollständig darzulegen. Ziel ist vielmehr, einen Überblick über die vorhandenen Instrumente zu verschaffen und diese zu systematisieren. Hierzu werden im Schwerpunkt die Normen und Konzepte des Landes Brandenburg dargestellt. Dabei darf allerdings nicht verkannt werden, dass die Maßnahmen auf der Ebene der EU und des Bundes auf die Möglichkeiten zur Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Land Brandenburg einen bedeutenden Einfluss haben. Dies gilt nicht nur für den Umfang der zur Verfügung stehenden Finanzmittel, sondern auch für die Normierung von Standards in vielen für die Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse wesentlichen Regelungsbereichen. Des Weiteren werden im Schwerpunkt Querschnittsregelungen genannt, während die für die einzelnen Fachpolitiken bestehenden Normen und Konzepte nur exemplarisch dargestellt werden können.

2. Systematisierung der Normen und Konzepte

Zur Systematisierung kann zum einen nach den Urhebern der Normen und Konzepte differenziert werden. Dies können die EU, der Bund, das Land, die Kommunen und andere Verwaltungsträger sowie Private (Verbände, Einrichtungsträger, Unternehmen, ehrenamtlich Tätige etc.) sein.

Zum anderen kann nach der Art der Maßnahme unterschieden werden. Allgemein bestehen im Hinblick auf das Gleichwertigkeitsziel zwei Arten von Normen und Konzepten: solche, die das Gleichwertigkeitsziel selbst zum Gegenstand haben, das Ziel also näher ausformen oder Zuständigkeiten für die Umsetzung festlegen (wie Art. 44 LV), und solche, die das Gleichwertigkeitsziel umsetzen, also eine Allokation der knappen Ressourcen wie Geld, Menschen, Material oder Raum unter dem Aspekt der gleichwertigen Lebensverhältnisse zum Gegenstand haben, sei es durch Verteilungsentscheidungen (z.B. Finanzausgleichsgesetze, Landesplanung), sei es durch Standardsetzungen (z.B. Hilfsfristen im Rettungswesen, Größe von Schulklassen). Im Folgenden soll näher unterschieden werden zwischen

- Normen, die allgemein das Gebot oder Ziel der Schaffung und Erhaltung gleichwertiger Lebensverhältnisse regeln (jeweils unter a),
- Strukturentscheidungen, und zwar Regelungen über Zuständigkeiten für die Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse, Regelungen über den territorialen Zuschnitt der zuständigen Stellen (z.B. Kreis-, Gemeindegebiete, Zuständigkeiten von Landesbehörden) und Standortentscheidungen (jeweils unter b),
- Planungen und Konzepten, und zwar Querschnittsplanungen und -konzepten sowie Fachplanungen und -konzepten (jeweils unter c),
- Finanzierungsregelungen, und zwar Finanzausgleichsregelungen und Regelungen zu Fördermitteln (jeweils unter d),
- Normierungen von Standards (jeweils unter e).

3. Normen und Konzepte der EU

a) Zusammenhalt statt Gleichwertigkeit

Das europäische Primärrecht sieht nicht vor, dass gleichwertige Lebensverhältnisse Ziel der Union sind. Stattdessen wird in Art. 3 des EU-Vertrages (EUV) die Förderung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts als Aufgabe der EU statuiert.¹ Dies wird in Art. 174 des Vertrages über die Arbeitsweise der EU (AEUV) konkretisiert. Danach entwickelt und verfolgt die Union weiterhin ihre Politik zur Stärkung ihres wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts, um eine harmonische Entwicklung der Union als Ganzes zu fördern. Die Union setzt sich insbesondere zum Ziel, die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete zu verringern. Unter den betreffenden Gebieten gilt besondere Aufmerksamkeit den ländlichen Gebieten, den vom industriellen Wandel betroffenen Gebieten und den Gebieten mit schweren und dauerhaften natürlichen oder demografischen Nachteilen, wie den nördlichsten Regionen mit sehr geringer Bevölkerungsdichte sowie den Insel-, Grenz- und Bergregionen.

Nach dem Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt beinhaltet das Streben nach territorialem Zusammenhalt „beispielsweise die Koordinierung der Politik in Großräumen wie dem Ostseeraum, die Verbesserung der Bedingungen entlang der Ostgrenze der EU, die

¹ Zur Unterscheidung der Konzepte des territorialen Zusammenhalts und der gleichwertigen Lebensverhältnisse siehe *Böhme/Zillmer*, Was haben gleichwertige Lebensverhältnisse mit territorialer Kohäsion zu tun?, Informationen zur Raumentwicklung 2015, S. 11 ff.

Förderung von auf globaler Ebene wettbewerbs- und zukunftsfähigen Städten, die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung in Teilen größerer Regionen und benachteiligten Stadtgebieten, die Verbesserung des Zugangs zu Bildung, Gesundheitsversorgung und Energie in abgelegenen Regionen und die Überwindung der Schwierigkeiten einiger Regionen mit geografisch bedingten Besonderheiten.“²

b) Zuständigkeiten der EU

aa) Begrenzte Einzelermächtigung und Subsidiarität als Grundregeln der Zuständigkeitsverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten

Die EU kann zur Erreichung der o.g. Ziele und Aufgaben nicht ohne weiteres tätig werden. Vielmehr bedarf es nach dem in Art. 5 Abs. 2 EUV normierten Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung der Übertragung einer Zuständigkeit in den Verträgen, also insbesondere im AEUV. Alle der EU nicht in den Verträgen übertragenen Zuständigkeiten verbleiben bei den Mitgliedstaaten.

Liegt eine Einzelermächtigung vor, gilt zudem der Subsidiaritätsgrundsatz gem. Art. 5 Abs. 3 EUV. Danach darf die EU grundsätzlich³ nur tätig werden, sofern und soweit die Ziele von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf EU-Ebene besser zu verwirklichen sind.

bb) Zuständigkeiten für die Struktur- und Agrarpolitik

Maßgeblicher Baustein des Handlungsfeldes des territorialen Zusammenhalts ist die Strukturpolitik der EU, die in Art. 174 ff. AEUV beschrieben wird. In diesen Vorschriften finden sich insbesondere die Rechtsgrundlagen für die Strukturfonds und den Kohäsionsfonds der EU. Speziell für den ländlichen Raum ist zudem die Gemeinsame Agrarpolitik der EU gem. Art. 38 ff. AEUV zu nennen.

² Mitteilung der Kommission vom 6. Okt. 2008, KOM (2008) 616 endg.

³ Der Subsidiaritätsgrundsatz ist nicht anwendbar, wenn es sich um eine ausschließliche Zuständigkeit der EU handelt. Darunter fallen gem. Art. 3 AEUV z.B. das Wettbewerbsrecht oder die gemeinsame Handelspolitik.

c) Strategien zum territorialen Zusammenhalt

Die derzeit grundlegende Strategie der EU ist die Strategie „EUROPA 2020“, die fünf messbare Leitziele vorsieht, die bis 2020 verwirklicht werden sollen. Es handelt sich um Ziele in den Bereichen Beschäftigung, Forschung und Innovation, Klimaschutz und Energie, Bildung und Armutsbekämpfung.⁴ Diese Strategie wird ergänzt durch die „Territoriale Agenda der Europäischen Union 2020 – Für ein integratives, intelligentes und nachhaltiges Europa der vielfältigen Regionen“. Darin heißt es u.a.: „Nach unserer Überzeugung beruht der territoriale Zusammenhalt auf einer Reihe von Grundsätzen für eine harmonische, ausgewogene, effiziente und nachhaltige Raumentwicklung. Er ermöglicht es, dass die Bürger und Unternehmen unabhängig von ihrem Wohnsitz bzw. Standort gleiche Chancen haben, ihre territorialen Potenziale bestmöglich zu nutzen. Der territoriale Zusammenhalt stärkt den Grundsatz der Solidarität und fördert so die wirtschaftliche Konvergenz zwischen besser gestellten Gebieten und Gebieten mit Entwicklungsrückstand.“⁵

Für den kommenden langfristigen Haushalt der EU von 2021 bis 2027 schlägt die Kommission eine Modernisierung der Kohäsionspolitik vor. Dabei soll es auch weiterhin drei Kategorien von Regionen geben: weniger entwickelte Regionen, Übergangsregionen, stärker entwickelte Regionen. Um die Unterschiede zu verringern und Regionen mit niedrigem Einkommen und geringem Wachstum zu helfen, ihren Rückstand aufzuholen, bleibt das Pro-Kopf-BIP das wichtigste Kriterium für die Zuweisung von Mitteln. Daneben sollen neue Kriterien die Realität vor Ort besser widerspiegeln – Jugendarbeitslosigkeit, niedriger Bildungsstand, Klimawandel und die Aufnahme und Integration von Migranten. Zudem sollen verstärkt von der örtlichen Bevölkerung betriebene lokale Entwicklungsstrategien

⁴ KOM(2010) 2020 endg.

⁵ Das Dokument ist hier abrufbar:

www.landesentwicklung.sachsen.de/download/Landesentwicklung/territoriale_agenda_2020_bf.pdf.

Eine Zusammenfassung zum aktuellen Stand der Kohäsionspolitik findet sich im Siebten Bericht der Kommission über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt aus dem Jahr 2017, der hier abrufbar ist:

https://ec.europa.eu/regional_policy/de/information/publications/reports/2017/7th-report-on-economic-social-and-territorial-cohesion.

unterstützt und die lokalen, städtischen und territorialen Behörden stärker in die Verwaltung der EU-Mittel eingebunden werden.⁶

d) EU-Fördermittel

aa) ESI-Fonds EFRE und ELER

Aufgrund der o.g. Vertragsbestimmungen sind EU-Fonds errichtet worden, deren Zuwendungsvoraussetzungen und Organisation in einer Vielzahl von EU-Verordnungen normiert sind.⁷ Für die Ausreichung von EU-Fördermitteln zur Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland von besonderer Bedeutung sind der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), die zu den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) gehören.

Der EFRE trägt gem. Art. 2 EFRE-VO⁸ zur Finanzierung der Unterstützung bei, die den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt stärken soll, und zwar mittels eines Ausgleichs der wichtigsten regionalen Ungleichgewichte in der Union durch die nachhaltige Entwicklung und Strukturanpassung der regionalen Wirtschaften, einschließlich der Umstellung der Industrieregionen mit rückläufiger Entwicklung und der Regionen mit Entwicklungsrückstand. Mit EFRE-Mitteln können gem. Art. 3 EFRE-VO neben Investitionen von Unternehmen auch Infrastrukturprojekte gefördert werden, so beispielsweise

- Infrastruktureinrichtungen, die grundlegende Dienstleistungen für die Bürger in den Bereichen Energie, Umwelt, Verkehr und Informations- und Kommunikationstechnologie bereitstellen,
- Investitionen in die soziale Infrastruktur sowie die Gesundheits-, die Forschungs-, die Innovations-, die Unternehmens- und die Bildungsinfrastruktur oder
- Kleininfrastruktur, einschließlich kultureller und nachhaltiger touristischer Kleininfrastruktur.

⁶ Siehe dazu die Pressemitteilung der Kommission unter http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3885_de.htm.

⁷ Ein übersichtliches Schaubild zum Aufbau der EU-Förderung findet sich in der Kurzinformation der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages „Einbettung der EU-Kohäsionspolitik in die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds“, 2018, S. 2; das Dokument ist hier abrufbar: <https://www.bundestag.de/blob/549550/ff773a6c0856d0fa1d2d937f6add725/wd-5-032-18-pdf-data.pdf>.

⁸ Verordnung (EU) Nr. 1301/2013.

Der ELER trägt nach Art. 3 ELER-VO⁹ zur Strategie Europa 2020 bei, indem er die nachhaltige Entwicklung des ländlichen Raums in der gesamten Union in Ergänzung zu den anderen Instrumenten der Gemeinsamen Agrarpolitik, der Kohäsionspolitik und der gemeinsamen Fischereipolitik fördert. Er soll auch zur Entwicklung ländlicher Gebiete beitragen. Zu den Förderprioritäten gehört gem. Art. 5 Satz 1 Nr. 6 ELER-VO auch die Förderung der sozialen Inklusion, der Armutsbekämpfung und der wirtschaftlichen Entwicklung in ländlichen Gebieten mit Schwerpunkt auf den folgenden Bereichen:

- Erleichterung der Diversifizierung, Gründung und Entwicklung von kleinen Unternehmen und Schaffung von Arbeitsplätzen,
- Förderung der lokalen Entwicklung in ländlichen Gebieten sowie
- Förderung des Zugangs zu Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT), ihres Einsatzes und ihrer Qualität in ländlichen Gebieten.

bb) LEADER-Ansatz

Ein Förderansatz insbesondere für den ELER ist der LEADER-Ansatz. Hierbei handelt es sich nicht um ein eigenständiges EU-Förderprogramm, sondern der LEADER-Ansatz ist in Art. 32 ff. ESI-VO¹⁰ fondsübergreifend geregelt. Für den ELER bestehen ergänzende Bestimmungen in Art. 42 ff. ELER-VO. Nach Art. 59 Abs. 5 ELER-VO sind mindestens 5 % der gesamten ELER-Beteiligung an den Programmen der Mitgliedstaaten für die Entwicklung des ländlichen Raums für LEADER vorzubehalten.

Der Begriff steht für "Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale" (Verbindung zwischen Aktionen zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft). In einem abgegrenzten Gebiet, der LEADER-Region, arbeitet die sogenannte Lokale Aktionsgruppe (LAG). Diese ist für die Umsetzung der Regionalen Entwicklungsstrategien (RES) verantwortlich, die am Beginn einer jeden EU-Förderphase mit Beteiligung der Menschen vor Ort erstellt wird (Bottom-up-Ansatz). Im Rahmen dieser Entwicklungsstrategie können Projekte gefördert werden. Die LAG wird durch ein Regionalmanagement unterstützt, das unter

⁹ Verordnung (EU) Nr. 1305/2013.

¹⁰ Verordnung (EU) Nr. 1303/2013.

anderem die Projektträger bei der Antragstellung berät, für die Öffentlichkeitsarbeit zuständig ist und die Vernetzung in der Region voranbringt.¹¹

e) Regelungen von Standards auf EU-Ebene

Darüber hinaus bestehen auf EU-Ebene in vielen Bereichen, die für die Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse wesentlich sind, Normierungen von für die Mitgliedstaaten verbindlichen (Qualitäts-)Standards. Genannt seien beispielsweise die Vorschriften auf der Grundlage der Gemeinsamen Umweltpolitik der EU (Art. 191 ff. AEUV),¹² so im Bereich des Wasserrechts etwa die Wasserrahmenrichtlinie, die Grundwasserrichtlinie, die Trinkwasserrichtlinie, die Badegewässerrichtlinie, die Nitratrichtlinie, die Richtlinie über Umweltqualitätsnormen, die Hochwasserrichtlinie und die Richtlinie über die Behandlung von kommunalem Abwasser, die u.a. die Einrichtung einer Kanalisation oder gleichwertiger Entsorgungssysteme vorschreibt, im Bereich des Lärmschutzes etwa die Rahmenrichtlinie über den Umgebungslärm, im Bereich des Abfallrechts die Abfallrahmenrichtlinie oder im Bereich der Luftreinhaltung die Richtlinie über Luftqualität, aus der sich beispielsweise die Verpflichtung ergeben kann, ein auf bestimmte Straßen beschränktes Verkehrsverbot für (bestimmte) Dieselfahrzeuge zu erlassen, wenn dies die einzig geeignete Maßnahme zur schnellstmöglichen Einhaltung der Stickstoffdioxid-Grenzwerte ist.¹³

Bei einigen auf EU-Ebene erlassenen sektorspezifischen Vorschriften werden zudem zur Sicherung des Zugangs zu einer bezahlbaren, hochwertigen Grundversorgung Regelungen über Universaldienstverpflichtungen getroffen, etwa im Bereich der Postdienste, des Verkehrs, der Energie und der elektronischen Kommunikation.¹⁴

Für eine flächendeckende und bezahlbare Versorgung mit Dienstleistungen der Daseinsvorsorge (Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse) von erheblicher Bedeutung ist die Frage, ob und inwieweit öffentliche Aufgabenträger den Dienstleistungs-

¹¹ Nähere Informationen finden sich auf der Seite der Deutschen Vernetzungsstelle Ländliche Räume (DVS) unter <https://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/regionen/leader/>.

¹² Ein guter Überblick über die Maßnahmen der Gemeinsamen Umweltpolitik inkl. der Fundstellen der nachfolgend genannten Vorschriften findet sich unter diesem Link:
<http://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/section/193/umweltpolitik>.

¹³ Siehe BVerwG, Urt. vom 27. Feb. 2018, Az. 7 C 26.16, juris, LS 1.

¹⁴ Siehe im Einzelnen die Mitteilung der Kommission „Ein Qualitätsrahmen für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in Europa“, KOM(2011), 900 endg.

erbringern, seien es kommunale Unternehmen, seien es Private, Ausgleichszahlungen gewähren dürfen. Grundsätzlich verbietet Art. 107 AEUV Beihilfen aus staatlichen Mitteln an bestimmte Unternehmen. Allerdings gewährleisten Art. 14 und 106 Abs. 2 AEUV sowie das „Protokoll über Dienste von allgemeinem Interesse“ die Funktion der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse. Der EuGH hat bereits im Jahr 2003 in einem Fall, in dem es um Zuschüsse an ein Nahverkehrsunternehmen in Sachsen-Anhalt ging, entschieden, dass Zuschüsse keine verbotene Beihilfe sind, soweit die Zuschüsse den Ausgleich für Leistungen bilden, die zur Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen erbracht werden.¹⁵ Die EU-Kommission hat diese Vorgaben durch verschiedene beihilfe-rechtliche Regelungen umgesetzt.¹⁶

4. Normen und Konzepte des Bundes

a) Staatsziel Gleichwertigkeit?

Ob sich aus dem Grundgesetz ein Staatsziel der Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse ableiten lässt, ist in der Rechtswissenschaft mangels ausdrücklicher Regelungen umstritten. So ist nach *Kahl* die „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ zwar ein legitimes politisches Ziel des Staatshandelns in Deutschland, jedoch kein allgemein rechtlich geltendes Staatsziel.¹⁷ Hingegen kommt *Schuppli*¹⁸ zu dem Ergebnis, dass das Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 GG) die verfassungsrechtliche Grundlage für das Gleichwertigkeitsgebot ist. Auch das Bundesverfassungsgericht spricht von einem „durch Art. 3 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG gebotenen und in Art. 72 Abs. 2 GG zum Ausdruck kommenden Ziel, allen Bürgern gleichwertige Lebensverhältnisse zu eröffnen“.¹⁹ Jedenfalls wird man aber aus dem Sozialstaatsprinzip in Verbindung mit

¹⁵ EuGH, Urt. vom 24. Juli 2003, Az. C-280/00, juris, LS 3 („Altmark Trans“).

¹⁶ Siehe im Einzelnen den Leitfaden zur Anwendung der Vorschriften der Europäischen Union über staatliche Beihilfen, öffentliche Aufträge und den Binnenmarkt auf Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse und insbesondere auf Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse, SWD(2013) 53 final/2.

¹⁷ *Kahl*, „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ unter dem Grundgesetz, 2016.

¹⁸ *Schuppli*, Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse, 2016, S. 19 ff.

¹⁹ BVerfG, Urt. vom 22. Nov. 2000, Az. 1 BvR 2307/94, juris, Rn. 252; siehe auch StGH Nds, Urt. vom 14. Feb. 1979, Az. 2/77, juris, Rn. 636: „Die Ausrichtung des Gesetzes an einem solchen Leitbild dient dem sozialstaatlichen Verfassungsgebot zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Lande Niedersachsen“.

den Grundrechten eine Verpflichtung zur Gewährleistung gewisser Mindeststandards ableiten können.²⁰

b) Strukturentscheidungen

aa) Grundsätzliche Zuständigkeit der Länder, Gesetzgebungskompetenzen

Die grundlegende Regelung für die Zuständigkeiten in der Bundesrepublik Deutschland trifft Art. 30 GG. Danach ist die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt. Entsprechendes gilt nach Art. 70 GG für die Gesetzgebung und nach Art. 83 GG für die Verwaltung. Daher sind die Länder auch grundsätzlich zuständig für gesetzliche oder exekutive Maßnahmen zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Für den Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung²¹ ist dies in Art. 72 Abs. 2 GG sogar ausdrücklich angeordnet. Hier hat der Bund für bestimmte Bereiche (etwa für das Sozialrecht, das Recht der Wirtschaft oder das Krankenhausrecht) die Gesetzgebungskompetenz nur, „wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.“ Das Bundesverfassungsgericht legt dies eng aus. Das bundesstaatliche Rechtsgut gleichwertiger Lebensverhältnisse ist nach der Rechtsprechung des Gerichts erst dann bedroht und der Bund erst dann zum Eingreifen ermächtigt, „wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinander entwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet“.²²

bb) Verwaltungszuständigkeiten des Bundes

Das Grundgesetz enthält auch im Bereich der Verwaltung einige Ausnahmen vom Grundsatz der Zuständigkeit der Länder. Von Bedeutung für die gleichwertigen Lebensverhältnisse sind etwa die Zuständigkeitszuweisungen an den Bund im Bereich der Eisenbahnverkehrsverwaltung (Art. 87e GG), der Post und Telekommunikation (Art. 87f GG) oder der

²⁰ Zur Unterscheidung zwischen der Gewährleistung von Mindeststandards und gleichwertigen Lebensverhältnissen siehe Gutachten Teil I, S. 32.

²¹ Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung haben die Länder nach Art. 72 Abs. 1 GG die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat.

²² BVerfG, Urt. vom 24. Okt. 2002, Az. 2 BvF 1/01, juris, Rn. 324.

Bundesautobahnen (Art. 90 GG). Nach Art. 87 Abs. 3 GG können außerdem für Angelegenheiten, für die dem Bund die Gesetzgebung zusteht, selbständige Bundesoberbehörden und neue bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts durch Bundesgesetz errichtet werden. Zu nennen ist etwa die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen, das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, zu dem u.a. das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) gehört, das beispielsweise die Raum- und Stadtentwicklung sowie die Entwicklung des Wohnungs- und Immobilienwesens beobachtet oder Programme wie die Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) betreut,²³ oder die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE), bei der die Deutsche Vernetzungsstelle Ländliche Räume (DVS) angesiedelt ist, die die Aufgaben des Nationalen Netzwerks für den ländlichen Raum (NLR) nach der ELER-Verordnung wahrnimmt.²⁴

Eine Abweichung vom Grundsatz der Verwaltung durch die Länder enthalten schließlich die Vorschriften der Art. 91a ff. GG über die Gemeinschaftsaufgaben und die Verwaltungszusammenarbeit. Zur Umsetzung des Gleichwertigkeitspostulats nimmt vor allem der Art. 91a GG, der die Gemeinschaftsaufgaben regelt, eine zentrale Stellung ein. Nach dieser Vorschrift wirkt der Bund auf den Gebieten der Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW) und der Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK) bei der Erfüllung von Aufgaben der Länder mit, wenn diese Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam sind und die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist. Zur Wahrnehmung dieser Gemeinschaftsaufgaben ist der Bund also bereits befugt, wenn dies „nur“ zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist. Ein Erfordernis der Mitwirkung des Bundes zur Wahrung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse muss hier also nicht vorliegen.

Der Bundesrat hat, auch auf die Initiative von Brandenburg hin,²⁵ vorgeschlagen, dass die GAK durch Ergänzung des Art. 91a Abs. 1 Nr. 2 GG auf die Förderung der ländlichen Entwicklung ausgedehnt und damit die Beschränkung auf Maßnahmen mit agrarstrukturel-

²³ Siehe dazu die Internetseite des Instituts unter https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Bundesinstitut/Aufgaben/aufgaben_node.html.

²⁴ Siehe im Einzelnen die Internetseite <https://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/>.

²⁵ Siehe den Beschluss des Landtages „Potenziale ausschöpfen und Rahmenbedingungen für die ländliche Entwicklung Brandenburgs fortentwickeln“, LT-Drs. 6/7730-B, und die Pressemitteilung des MLUL, die hier abrufbar ist: <https://mlul.brandenburg.de/cms/detail.php/bb1.c.328466.de>.

lem Bezug aufgehoben wird. Nach Ansicht des Bundesrates würde die Erweiterung der GAK zu einer neuen „Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur, der ländlichen Entwicklung und des Küstenschutzes“ rechtliche Klarheit schaffen, die bei Fördermaßnahmen für die ländliche Entwicklung benötigt wird.²⁶

cc) Zuständigkeiten der Kommunen: Garantie der kommunalen Selbstverwaltung

Nach Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG und 85 Abs. 1 Satz 2 GG dürfen den Gemeinden und Gemeindeverbänden (Landkreisen) durch Bundesgesetz keine Aufgaben übertragen werden. Die Zuweisung kommunaler Zuständigkeiten für die Durchführung von Bundesrecht ist also allein Ländersache. Jedoch enthält das Grundgesetz selbst eine für den Staatsaufbau und für die Sicherstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse zentrale Zuständigkeitszuweisung an die Kommunen: Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung in Art. 28 Abs. 2 GG gewährleistet den Gemeinden das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung. Zu den Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft zählen alle Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben, die also den Gemeindegewohnern gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der Gemeinde betreffen.²⁷ Will der Gesetzgeber den Gemeinden diese Aufgaben entziehen und sie dem Land oder den Landkreisen übertragen, so kann er dies nur, wenn die den Aufgabenentzug tragenden Gründe gegenüber dem verfassungsrechtlichen Aufgabenverteilungsprinzip des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG überwiegen.²⁸ Damit gibt das Grundgesetz für einen weiten Teil der Angelegenheiten, die für das Gleichwertigkeitspostulat von Relevanz sind, eine grundsätzliche Zuständigkeit der Gemeinden vor, da vor allem die Aufgaben der Daseinsvorsorge in vielen Bereichen als örtliche Angelegenheit zu qualifizieren sind. Dazu zählen etwa die Wasserver- und Abwasserentsorgung, die Energieversorgung, das Breitbandangebot, die Abfallbeseitigung, die Kitabetreuung, die Wohnraumversorgung, der Bau und Ausbau von Straßen mit örtlicher Bedeutung, der öffentliche Perso-

²⁶ Siehe dazu und zur Gegenäußerung der Bundesregierung („Meinungsbildung noch nicht abgeschlossen“) BT-Drs. 19/3440 sowie BR-PIPr 969 und 973.

²⁷ BVerfG, Beschl. vom 23. Nov. 1988, Az. 2 BvR 1619/83, juris, Rn. 59.

²⁸ BVerfG, Beschl. vom 23. Nov. 1988, Az. 2 BvR 1619/83, juris, Rn. 65.

nennungsverkehr, die Abfallentsorgung, die gesundheitliche und soziale Betreuung, die Sicherung und Förderung eines breiten Angebotes an Bildungs- und Kinderbetreuungseinrichtungen oder die Entwicklung der Freizeit- und Erholungsbedingungen (siehe dazu auch die Aufzählung in § 2 Abs. 2 BbgKVerf).

dd) Private Initiative zwischen Grundrechten und Sozialstaatsprinzip

Eine weitere bedeutsame Strukturentscheidung, die das Grundgesetz vorgibt, ist die Entscheidung für eine freiheitliche Grundordnung. Nach Art. 2 Abs. 1 GG hat jeder das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit. Auch die Berufsfreiheit (Art. 12 GG) und das Eigentum (Art. 14 GG) als Grundlagen wirtschaftlicher Freiheit werden gewährleistet. Mit der Möglichkeit zur freien Entfaltung eng verbunden ist die Eigenverantwortung des Einzelnen. Ein freiheitlich organisiertes Gemeinwesen kann den Lebensweg des Einzelnen nicht umfassend fremdbestimmen und alle Dienstleistungen und Waren, die für ein selbstbestimmtes Leben erforderlich sind, selbst zur Verfügung stellen. Es ist daher auf private Initiative, erwerbswirtschaftliche wie ehrenamtliche, angewiesen. Zugleich aber hat der Einzelne das Recht auf staatliche Gewährleistung eines selbstbestimmten Lebens, jedenfalls soweit die Grundrechte und das Sozialstaatsprinzip ein bestimmtes Mindestmaß an sozialer Sicherung und Förderung gebieten. Daher hat sich auf vielen Gebieten eine komplexe, oftmals historisch gewachsene Gemengelage von staatlicher Betätigung und privater Initiative ergeben. Teils beschränkt sich der Staat auf die bloße Aufsicht (Versorgung mit Brot), teils bestehen staatliche Monopole (Versorgung mit Leitungswasser). Vielfach bestehen Staat (ggf. Kommunen oder öffentliche Unternehmen) und Private auch in einem gesetzlich im Einzelnen ausgestalteten kooperierenden oder konkurrierenden Nebeneinander, etwa die Träger der Jugendhilfe, Theater und Kultureinrichtungen, Bildungsträger, Fernseh- oder Radiosender, Energieversorger, Bahnunternehmen, Schulen²⁹ etc. Zudem kann der Staat auch dort, wo Private tätig sind, regulierend oder fördernd eingreifen.

Die Grundrechte verbieten es dem Staat grundsätzlich nicht, Angebote bereitzustellen, die auch ein Privater bereitstellen könnte.³⁰ Es ist daher in erster Linie eine politische Entscheidung, ob, in welchem Umfang und in welchen Bereichen staatliche Angebote neben

²⁹ Zu den Grenzen der Einbindung von Privatschulen in die Aufgaben der schulischen Grundversorgung als möglicher Beitrag zur Herstellung gleicher Lebensverhältnisse siehe *Schuppli* (Fn. 18), S. 310 ff.

³⁰ Nach der Rechtsprechung schützen die Grundrechte nicht vor Konkurrenz, auch nicht vor der Konkurrenz durch öffentliche Unternehmen, vgl. BVerwG, Urt. vom 22. Feb. 1972, Az. I C 24.69, juris, Rn. 23; zur Ausnahme und zur Kritik vgl. *Mann*, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 12, Rn. 16 und 95.

private Angebote treten sollen. Im Rahmen seiner Gesetzgebungskompetenz hat der Bund hierzu für einige Bereiche Regelungen geschaffen, etwa für gewerbliche und gemeinnützige Sammlungen von Abfällen und ihr Verhältnis zu den Aufgaben der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (§ 17 Kreislaufwirtschaftsgesetz) oder die Bestimmungen des § 4 SGB VIII zur Zusammenarbeit der öffentlichen und der freien Jugendhilfe³¹.

Rechtfertigungsbedürftig sind jedoch alle staatlichen Eingriffe, die die private Initiative beschränken oder verbieten oder die Private in Pflicht nehmen (wie etwa durch die Grundversorgungspflicht für Energieversorgungsunternehmen nach § 36 EnWG). Hier muss sich der Staat auf das zur Förderung öffentlicher Zwecke Erforderliche und Angemessene beschränken (Verhältnismäßigkeitsprinzip).

ee) Standortentscheidungen: Ansiedlung von Bundesbehörden

Da die Behörden und Einrichtungen des Bundes fast eine halbe Million Beschäftigte haben,³² können auch Standortentscheidungen des Bundes unter dem Gesichtspunkt gleichwertiger Lebensverhältnisse von Bedeutung sein. Gerade in jüngerer Zeit wurde dieses Thema wieder intensiver diskutiert, insbesondere vor dem Hintergrund der Ansiedlung von Behörden in strukturschwachen Gebieten im Osten Deutschlands.³³

c) Planungen und Konzepte

aa) Raumordnung: Leitbilder der MKRO

Nach dem Raumordnungsgesetz (ROG) findet die Raumordnung grundsätzlich auf der Ebene der Länder und ihrer Teilräume statt (§ 13 ROG). Daher verbleiben dem Bund hier

³¹ Danach soll die öffentliche Jugendhilfe mit der freien Jugendhilfe zum Wohl junger Menschen und ihrer Familien partnerschaftlich zusammenarbeiten. Sie hat dabei die Selbständigkeit der freien Jugendhilfe in Zielsetzung und Durchführung ihrer Aufgaben sowie in der Gestaltung ihrer Organisationsstruktur zu achten. Soweit geeignete Einrichtungen, Dienste und Veranstaltungen von anerkannten Trägern der freien Jugendhilfe betrieben werden oder rechtzeitig geschaffen werden können, soll die öffentliche Jugendhilfe von eigenen Maßnahmen absehen. Die öffentliche Jugendhilfe soll die freie Jugendhilfe fördern und dabei die verschiedenen Formen der Selbsthilfe stärken.

³² <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/oeffentlicher-dienst/zahlen-daten-fakten/zahlen-daten-fakten-node.html>.

³³ Siehe etwa <https://www.tagesspiegel.de/politik/vor-den-landtagswahlen-mehr-bundesbehoerden-fuer-ostdeutschland/23818400.html>.

nur wenige Spezialzuständigkeiten, etwa für das Meeresgebiet der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone (§ 17 ROG).³⁴

Darüber hinaus sieht § 24 Abs. 2 ROG vor, dass Bund und Länder im Rahmen der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) Leitbilder für die räumliche Entwicklung des Bundesgebietes oder von über die Länder hinausgreifenden Zusammenhängen entwickeln. Zuletzt wurden die Leitbilder 2016 aktualisiert.³⁵ Das Leitbild 2 widmet sich dem Thema „Daseinsvorsorge sichern“. Als Handlungsstrategien werden genannt: die konsequente Anwendung der Zentrale-Orte-Systeme, der Ausbau von Kooperationen, die Versorgungssicherung für dünn besiedelte ländliche Räume und die Sicherung der Erreichbarkeit.

Speziell mit strukturschwachen Räumen befasst sich das Leitbild 1.3. Durch die verstärkte Aktivierung, Nutzung und Weiterentwicklung regionalspezifischer Ressourcen und endogener Potenziale sowie die Vernetzung mit wirtschaftsstärkeren Teilräumen sollen diese Räume stabilisiert werden. Vorhandene Entwicklungskerne, insbesondere in zentralen Orten, sollen zu Ankerpunkten ausgebaut werden. Als Handlungsansätze werden genannt:

- die Unterstützung einer stärkeren Nutzung regionseigener Potenziale und regionaler Wertschöpfung in Abstimmung mit der regionalen Strukturpolitik und der Politik für ländliche Räume,
- Beiträge zur Erarbeitung integrierter Entwicklungs- und Stabilisierungsstrategien für Räume mit besonderem Handlungsbedarf, vor allem hinsichtlich demografischer und struktureller Entwicklungen,
- die Nutzung integrierter Förderpolitiken.

bb) Fachplanungen des Bundes

Wegen der grundsätzlichen Verwaltungszuständigkeit der Länder obliegt diesen in der Regel die Fachplanung. Als für das Gleichwertigkeitsziel wichtige Fachplanung des Bun-

³⁴ Siehe die Verordnung über die Raumordnung in der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone in der Ostsee und die entsprechende Verordnung für die Nordsee.

³⁵ Der Text der „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ kann hier abgerufen werden:

<https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumentwicklung/RaumentwicklungDeutschland/Leitbilder/leitbilderkonzepte.html>.

des ist der Bundesverkehrswegeplan 2030 zu nennen, der sowohl die Bestandsnetze als auch Aus- und Neubauprojekte im Bereich der Verkehrsträger Straße, Schiene und Wasserstraße betrifft.³⁶

cc) Konzepte zur Umsetzung der ESI-Fonds

Für die EU-Förderperiode 2014-2020 wird die Gesamtstrategie für Deutschland bei der EU-Strukturförderung in einer Partnerschaftsvereinbarung festgelegt. Neben den Strukturfonds EFRE und ESF sind hier auch der Landwirtschaftsfonds ELER und der Fischereifonds EMFF einbezogen. Die Partnerschaftsvereinbarung bestimmt die strategische Ausrichtung der einzelnen Förderprogramme und legt gleichzeitig verpflichtende Ziele fest, mit denen die ESI-Fonds zur Verwirklichung politischer Zielsetzungen der EU beitragen sollen.³⁷

Als Bindeglied zwischen der fondsübergreifenden Partnerschaftsvereinbarung und den Programmen der Bundesländer fungiert für den ELER die nationale Rahmenregelung für die Bundesrepublik Deutschland.³⁸ Für den ESF existiert ein Operationelles Programm des Bundes.³⁹

dd) Weitere Konzepte und Strategien

Darüber hinaus bestehen auf Bundesebene weitere Konzepte und Strategien, die im Zusammenhang mit der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet stehen. Zu nennen sind etwa:

³⁶ Der Plan und weitere Informationen können hier abgerufen werden:
<https://www.bmvi.de/DE/Themen/Mobilitaet/Infrastrukturplanung-Investitionen/Bundesverkehrswegeplan-2030/bundesverkehrswegeplan-2030.html>.

³⁷ Der Text kann hier abgerufen werden:
<https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Europa/eu-strukturpolitik-foerderperiode-2014-2020.html>.

³⁸ Der Text kann hier abgerufen werden:
https://www.bmel.de/DE/Laendliche-Raeume/03_Foerderung/Europa/_texte/Foerderung2014-2020.html?docId=5806660.

³⁹ Hier abrufbar:
<https://www.esf.de/portal/DE/Foerderperiode-2014-2020/Operationelles%20Programm/inhalt.html>.

- das Nationale Reformprogramm, das u.a. einen umfangreichen Katalog von Maßnahmen zur Erreichung der nationalen Ziele im Rahmen der Europa-2020-Strategie enthält,⁴⁰
- die Demografiestrategie der Bundesregierung, die u.a. das übergeordnete Ziel der „Förderung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in den Regionen“ nennt,⁴¹ oder
- die Digitalisierungsstrategie, die u.a. das Ziel beschreibt, bis Ende 2025 ganz Deutschland über gigabitfähige Netze zu versorgen, wozu auch die dünn besiedelten ländlichen Räume gehören, in denen der privatwirtschaftliche Ausbau in absehbarer Zeit nicht erfolgen wird.⁴²

Weitere Konzepte sind in Umsetzung des Berichts der von der Bundesregierung eingesetzten Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“, der für Juli 2019 angekündigt ist, zu erwarten.⁴³

d) Finanzierungsregelungen

aa) Finanzausgleich

Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern ist ein hochkomplexes System, das im Kern in den Art. 106 bis 107 GG geregelt ist. Zu unterscheiden ist der vertikale Finanzausgleich (im Verhältnis Bund-Länder) und der horizontale Finanzausgleich (im Verhältnis der Länder untereinander). Im Rahmen des vertikalen Finanzausgleichs ist gem. Art. 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 2 GG die Wahrung der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ Maßstab der Festsetzung.

Der horizontale Länderfinanzausgleich zielt gem. Art. 107 Abs. 2 GG auf einen angemessenen Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft der einzelnen Länder. Diese Vorschrift ermöglicht dem Bund zudem, leistungsschwachen Ländern Ergänzungszuweisungen zu

⁴⁰ Nationales Reformprogramm 2018, BT-Drs. 19/1870. Die Nationalen Reformprogramme der Mitgliedstaaten sind Bestandteil des Europäischen Semesters 2018.

⁴¹ Demografiestrategie „Jedes Alter zählt – Für mehr Wohlstand und Lebensqualität aller Generationen“ von Sept. 2015, der Text ist hier abrufbar:

<http://www.demografie-portal.de/SharedDocs/Informieren/DE/BerichteKonzepte/Bund/Demografiestrategie.html>.

⁴² „Digitalisierung gestalten – Umsetzungsstrategie der Bundesregierung“, der Text mit Stand Dez. 2018 ist hier abrufbar: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/digital-made-in-de>.

⁴³ Siehe hierzu die Pressemitteilung zur Auftaktsitzung unter

<https://www.bmel.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/2018/133-gleichwertige-Lebensverhaeltnisse.html>.

gewähren. Im Einzelnen ist dies im Finanzausgleichsgesetz des Bundes geregelt. Dies sieht u.a. Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen an die neuen Länder bis zum Jahr 2019 zur Deckung teilungsbedingter Sonderlasten vor.

bb) Spezielle Finanzmittel und Förderprogramme des Bundes

Nach der Grundregel des Art. 104a Abs. 1 GG tragen Bund und Länder gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben. Bei den Gemeinschaftsaufgaben (GRW/GAK)⁴⁴ nach dem Grundgesetz sind also Regelungen über die Lastenverteilung erforderlich. Dort, wo der Bund eigene Aufgaben wahrnimmt, kann er eigene Förderprogramme auflegen. Hingegen ist eine Mischfinanzierung von Aufgaben der Länder durch den Bund grundsätzlich verboten.⁴⁵ Dieses Verbot wird aber aufgeweicht durch die Normierung der Zulässigkeit von Finanzhilfen des Bundes nach Art. 104b GG und dem 2017 eingefügten Art. 104c GG, mit denen etwa Städtebaumittel oder Mittel für die kommunale Bildungsinfrastruktur zur Verfügung gestellt werden. Zudem sind beendete Finanzhilfen aufgrund von Übergangsregelungen im Grundgesetz nach wie vor zulässig (Wohnraumförderung, Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden). Darüber hinaus wird derzeit über eine (weitere) Grundgesetzänderung zur Erweiterung der Finanzhilfen des Bundes diskutiert. Wegen der Vermischung der Kompetenzen von Bund und Ländern ist diese Grundgesetzänderung politisch umstritten und befindet sich zurzeit im Vermittlungsverfahren.⁴⁶ Da viele dieser Finanzmittel im Zusammenhang mit der Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse stehen und die Möglichkeiten der Länder zur Finanzierung von entsprechenden Maßnahmen wesentlich beeinflussen, werden einige, ohne Anspruch auf Vollständigkeit, im Folgenden skizziert.

⁴⁴ Siehe oben unter B.I.4.b)bb).

⁴⁵ Grundlegend BVerfG, Urt. vom 4. März 1975, Az. 2 BvF 1/72, juris, Rn. 32: „Finanzleistungen aus dem Bundeshaushalt an die Länder für Landesaufgaben, zu denen auch die Förderung von Investitionen der Gemeinden und Gemeindeverbände gehört, schaffen die Gefahr von Abhängigkeiten der Länder vom Bund. Sie gefährden damit die verfassungsrechtlich garantierte Eigenständigkeit der Länder, denen das Grundgesetz die volle Sach- und Finanzverantwortung für die ihnen obliegenden Aufgaben eingeräumt hat. In einem System, das darauf angelegt ist, eine der Aufgabenverteilung gerecht werdende Finanzausstattung der Länder zu erreichen, dürfen deshalb nach dem bundesstaatlichen Grundverhältnis zwischen Bund und Ländern Bundeszuschüsse in Form von Finanzhilfen für Landesaufgaben nur eine Ausnahme sein.“

⁴⁶ BT-Drs. 19/6612.

(1) GRW und GAK

Die Grundlagen der GRW-Förderung sind im GRW-Gesetz geregelt. § 1 GRW-Gesetz sieht u.a. die investive Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur, soweit sie unmittelbar für die Entwicklung der regionalen Wirtschaft erforderlich ist, und Maßnahmen zur regionalpolitischen Flankierung von Strukturproblemen vor. Die Förderungsmaßnahmen werden in Gebieten mit erheblichen wirtschaftlichen Strukturproblemen durchgeführt. Es können auch Gebiete gefördert werden, die vom Strukturwandel in einer Weise bedroht sind, dass negative Rückwirkungen auf das Gebiet in erheblichem Umfang absehbar sind. Die Einzelheiten werden gem. § 4 GRW-Gesetz in einem gemeinsamen Koordinierungsrahmen festgelegt.⁴⁷

Die GAK-Förderung wird im GAK-Gesetz normiert. Nach § 1 GAK-Gesetz können u.a. Maßnahmen zur Förderung der Infrastruktur ländlicher Gebiete im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union gefördert werden. Näheres wird im Gemeinsamen Rahmenplan festgelegt.⁴⁸ Dieser enthält unter anderem einen Sonderrahmenplan „Förderung der ländlichen Entwicklung“. Darin heißt es: „Der demographische Wandel mit steigendem Durchschnittsalter, Abnahme der Einwohnerzahlen und Abwanderung insbesondere junger Menschen stellt viele ländliche Gemeinden und Regionen vor besondere Herausforderungen. Infrastruktur, Grundversorgung, Daseinsvorsorge und Beschäftigungsmöglichkeiten sind in vielen Gebieten bereits stark ausgedünnt. Um die Länder in angemessener Weise verstärkt bei der Bewältigung ihrer Aufgaben zu unterstützen, werden den Ländern mit diesem Sonderrahmenplan ... zusätzliche Mittel nach Maßgabe verfügbarer Haushaltsmittel des Bundes zur Verfügung gestellt. Die Förderung von Maßnahmen aus diesem Sonderrahmenplan erfolgt nach den Förderungsgrundsätzen für Integrierte ländliche Entwicklung (Förderbereich 1), des regulären Rahmenplans 2018 bis 2021 der GAK.“ Dieser Förderbereich 1 beinhaltet etwa die Förderung von Integrierten ländlichen Entwicklungskonzepten (ILEK), von dem ländlichen Charakter angepassten

⁴⁷ Der aktuelle Koordinierungsrahmen von Sept. 2018 ist hier abrufbar:

<https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/J-L/koordinierungsrahmen-gemeinschaftsaufgabenverbesserung-regionale-wirtschaftsstruktur-ab-25082017.html>.

⁴⁸ Der aktuelle Rahmenplan von Nov. 2018 kann hier abgerufen werden:

https://www.bmel.de/DE/Landwirtschaft/Foerderung-Agrarsozialpolitik/GAK/_Texte/GAK-Rahmenplan.html.

Infrastrukturmaßnahmen, der Breitbandversorgung ländlicher Räume, von Kleinstunternehmen der Grundversorgung oder von Einrichtungen für lokale Basisdienstleistungen.

(2) Städtebaumittel

Finanzhilfen des Bundes nach Art. 104b GG für den Städtebau werden gem. §§ 164b, 169 Abs. 1 Nr. 9, 171b Abs. 4 und 171e Abs. 6 BauGB auf der Grundlage von Verwaltungsvereinbarungen zwischen Bund und Ländern gewährt. Derzeit bestehen eine Verwaltungsvereinbarung zur Städtebauförderung und eine Verwaltungsvereinbarung zum Investitionspakt Soziale Integration im Quartier.⁴⁹

(3) Kommunale Investitionen

Finanzhilfen des Bundes für kommunale Investitionen sieht das Kommunalinvestitionsförderungsgesetz vor. Danach unterstützt der Bund die Länder auf der Grundlage von Art. 104b GG zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet bei der Stärkung der Investitionstätigkeit finanzschwacher Gemeinden und Gemeindeverbände. Die Mittel werden gewährt für Investitionen mit Schwerpunkt Infrastruktur wie z.B. für Krankenhäuser oder Informationstechnologie sowie für Investitionen mit dem Schwerpunkt Bildungsinfrastruktur. Zudem erfolgt auf der Grundlage von Art. 104c GG eine Unterstützung der Länder bei der Stärkung der Investitionstätigkeit finanzschwacher Gemeinden und Gemeindeverbände zur Verbesserung der Schulinfrastruktur allgemeinbildender Schulen und berufsbildender Schulen. Die Finanzierung erfolgt aus dem Sondervermögen „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“.⁵⁰

Weitere Finanzhilfen gem. Art. 104b GG regelt schließlich das Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zum Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder. Nach § 19 dieses Gesetzes gewährt der Bund in den Jahren 2017 bis 2020 den Ländern und Gemeinden aus dem Bundessondervermögen „Kinderbetreuungsausbau“ Finanzhilfen für Investitionen in Tageseinrichtungen und zur Kindertagespflege. Gefördert werden Investitionen, die der Schaffung oder Ausstattung zusätzlicher Betreuungsplätze dienen.

⁴⁹ Die Texte sind hier abrufbar:

https://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Grundlagen/RechtlicheGrundlagen/RechtlicheGrundlage_node.html.

⁵⁰ Errichtet durch das Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“.

Geplant sind zudem weitere Finanzmittel des Bundes zur Umsetzung des „DigitalPakt Schule“. Die hierzu erforderlichen Änderungen des Grundgesetzes befinden sich im Gesetzgebungsverfahren.⁵¹

(4) Gemeindeverkehrsfinanzierung

Der Bund gewährt den Ländern Finanzhilfen für Investitionen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) und nach dem Entflechtungsgesetz. Hintergrund der komplizierten Regelung ist, dass die Zulässigkeit entsprechender Finanzmittel des Bundes nach der Föderalismusreform 2006 entfiel. Im Übergangsrecht des Grundgesetzes (Art. 125c GG) ist lediglich eine Fortgeltung bestimmter besonderer Programme nach § 6 Abs. 1 GVFG vorgesehen. Die Weitergeltung war zunächst bis Ende 2019 begrenzt, im Jahr 2017 wurde dann die Fortgeltung dieser Regelung auf Dauer im Grundgesetz verankert. Eine Änderung ist erst ab 2025 zulässig, sodass die Höhe der Förderung bis dahin „versteinert“ ist.

Zur Kompensation der im Übrigen entfallenen Finanzmittel sieht Art. 143c GG vor, dass die Länder bis Ende 2019 Finanzmittel des Bundes erhalten. Diese sind im Entflechtungsgesetz geregelt.

Um eine Anhebung der Mittel nach § 6 Abs. 1 GVFG schon vor 2025 zu ermöglichen, soll mit der umstrittenen Änderung des Grundgesetzes zur Ermöglichung von Finanzhilfen für den DigitalPakt Schule auch der Art. 125c GG ein weiteres Mal geändert und die Versteinerungsklausel gestrichen werden.⁵²

(5) Sozialer Wohnungsbau

Als Ausgleich für den Wegfall der Finanzhilfen im Bereich des sozialen Wohnungsbaus, die der Bund bis zur Föderalismusreform an die Länder leistete, gewährt der Bund den Ländern bis einschließlich 2019 Kompensationszahlungen (Entflechtungsmittel) nach dem Entflechtungsgesetz. In dem bereits mehrfach angesprochenen Entwurf zur Änderung des Grundgesetzes ist vorgesehen, durch einen neuen Art. 104d GG Finanzmittel des Bundes für den sozialen Wohnungsbau wieder zuzulassen.

⁵¹ Vgl. hierzu <https://www.bmbf.de/de/wissenswertes-zum-digitalpakt-schule-6496.html>.

⁵² BT-Drs. 19/3440.

(6) *Regionalisierungsmittel – SPNV-Finanzierung*

Nach Art. 106a GG steht den Ländern für den öffentlichen Personennahverkehr ein Betrag aus dem Steueraufkommen des Bundes zu. Näheres ist im Regionalisierungsgesetz geregelt. Hintergrund dieser Regelungen ist die Bahnreform 1996, durch die u.a. der Schienenpersonennahverkehr (SPNV) regionalisiert wurde. Das Regionalisierungsgesetz bestimmt, dass die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr eine Aufgabe der Daseinsvorsorge ist und die Regionalisierungsmittel insbesondere für den SPNV verwendet werden sollen.

(7) *ERP-Mittel – Regionalförderprogramm*

Bis heute sind Mittel aus dem European Recovery Program (ERP – „Marshallplan“) in einem Sondervermögen des Bundes erhalten geblieben. Rechtsgrundlage bildet das ERP-Verwaltungsgesetz. Der Wirtschaftsplan des Sondervermögens wurde in dem ERP-Wirtschaftsplangesetz 2019 festgesetzt. Bestandteil der ERP-Förderung ist u.a. das ERP-Regionalförderprogramm, mit dem Unternehmen in strukturschwachen Gebieten unterstützt werden.⁵³

(8) *Bundesprogramme*

Darüber hinaus existieren zahlreiche Förderprogramme des Bundes, die zum Teil wegen zweifelhafter Zuständigkeit des Bundes verfassungsrechtlich nicht unbedenklich sind.⁵⁴ Im Zusammenhang mit dem Gleichwertigkeitsziel können beispielsweise genannt werden:

- das Bundesprogramm Ländliche Entwicklung, mit dem u.a. Modell- und Demonstrationsvorhaben gefördert werden, etwa mit den Programmbestandteilen „LandMobil – unterwegs in ländlichen Räumen“, „Land.Digital – Chancen der Digitalisierung“, „LandKULTUR – Kultur und Teilhabe in ländlichen Räumen“ oder „Soziale Dorferneuerung“, oder in dem Projekt „Land(auf)Schwung“, bei dem Modellregionen mit einem Regional-

⁵³ Siehe dazu die Informationen der KfW unter:

[https://www.kfw.de/inlandsfoerderung/Unternehmen/Unternehmen-erweitern-festigen/Finanzierungsangebote/ERP-Regionalf%C3%B6rderprogramm-\(062-072\)/#](https://www.kfw.de/inlandsfoerderung/Unternehmen/Unternehmen-erweitern-festigen/Finanzierungsangebote/ERP-Regionalf%C3%B6rderprogramm-(062-072)/#).

⁵⁴ Vgl. *Siekmann*, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 104a Rn. 3 und 12; zur unmittelbaren Förderung der Kommunen durch den Bund vgl. *Schwarz*, Unterstützung regionaler Daseinsvorsorge durch den Bund?, DÖV 2018, S. 125 ff.

budget zur Daseinsvorsorge und regionalen Wertschöpfung ausgestattet werden, u.a. die Region Elbe-Elster,⁵⁵

- das Programm „WIR! – Wandel durch Innovationen in der Region“, das regionale Bündnisse, darunter sechs aus Brandenburg, bei der Entwicklung innovativer Konzepte für den Strukturwandel fördert und das den Startpunkt für ein breiter angelegtes Förderkonzept „Innovation und Strukturwandel“ des Bundesministeriums für Bildung und Forschung darstellen soll,⁵⁶
- das Bundesförderprogramm für den Breitbandausbau,⁵⁷
- das Programm INNO-KOM, mit dem Forschung und Wirtschaft in strukturschwachen Regionen gefördert werden soll,⁵⁸ oder
- das Bundesprogramm „Sanierung kommunaler Einrichtungen in den Bereichen Sport, Jugend und Kultur“, das Gemeinden dabei unterstützen soll, die nötigen Voraussetzungen zu schaffen, um Sport-, Jugend- und Kultureinrichtungen vor Ort zu zukunftsfähigen Begegnungsstätten zu machen.⁵⁹

e) Normierung von Standards

Standardnormierungen, die im Zusammenhang mit der Gewährleistung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse stehen, finden sich bereits im Grundgesetz: Nach Art. 87f Abs. 1 GG gewährleistet der Bund im Bereich des Postwesens und der Telekommunikation flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen. Ähnliches gilt nach Art. 87e Abs. 4 GG für den Bahnverkehr. Die Vorschrift verpflichtet den Bund zu gewährleisten, dass dem Wohl der Allgemeinheit, insbesondere den Verkehrsbedürfnissen, beim Ausbau und Erhalt des Schienennetzes der Eisenbahnen des Bundes sowie bei deren Verkehrsangeboten auf diesem Schienennetz, soweit diese nicht den Schienenpersonennahverkehr betreffen, Rechnung getragen wird.

⁵⁵ Siehe die Hinweise auf der Seite des BMEL unter https://www.bmel.de/DE/Laendliche-Raeume/BULE/bule_node.html.

⁵⁶ Näheres unter <https://www.unternehmen-region.de/de/wir---das-programm-2061.html>.

⁵⁷ Näheres unter <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Dossier/Breitbandausbau/topthema01-bundesfoerderprogramm-zum-breitbandausbau.htmlr>.

⁵⁸ Näheres unter <https://www.innovation-beratung-foerderung.de>.

⁵⁹ Näheres auf der Seite <https://www.sport-jugend-kultur.de/aktuelles/>.

Im Übrigen finden sich im einfachen Gesetzesrecht des Bundes zahlreiche Bestimmungen, die dazu dienen, gleichwertige Lebensverhältnisse zu sichern. Dabei ist daran zu erinnern, dass die Merkmale Verfügbarkeit, Qualität und Kosten das „magische Dreieck“ der Gleichwertigkeit bilden.⁶⁰

aa) Qualitätsstandards

Bundesrechtliche Regelungen, insbesondere im Bereich der Gesetzgebungskompetenzen des Bundes für das Recht der Wirtschaft, beziehen sich oftmals auf bestimmte Qualitätsstandards, die im gesamten Bundesgebiet zur Wahrung der Rechtseinheit einzuhalten sind. So ist beispielsweise nach der Handwerksordnung die Ausübung bestimmter zulassungspflichtiger Handwerksberufe nur nach einer Meisterprüfung zulässig. Zudem bestehen vielfältige allgemeine Standards, die beim Angebot von Waren und Dienstleistungen zu beachten sind. Soll z.B. in einem Dorfgemeinschaftshaus eine Gaststätte angesiedelt werden, sind Vorschriften etwa des Lebensmittelrechts, des Jugendschutzes oder des Arbeits- und Sozialversicherungsrechts zu beachten.

Solche Standards können im Einzelfall dazu führen, dass bestimmte Leistungen gerade in ländlichen Räumen wegen der hohen Kosten oder Rechtsunsicherheiten nicht angeboten werden können. Hier kann der Bundesgesetzgeber für jede Standardnormierung prüfen, ob bereichsspezifische Ausnahmen normiert oder Ausnahmegenehmigungen zugelassen werden. Alternativ dazu kommt in Betracht, ein allgemeines Gesetz zur Erprobung von Standarderleichterungen zu erlassen, wie dies in Brandenburg bereits existiert (siehe dazu unter B.I.5.e)dd)).

Wo solche Standarderleichterungen nicht opportun erscheinen, bleibt die Möglichkeit zur Unterstützung solcher Projekte durch Finanzzuwendungen oder Beratungsleistungen.

bb) Versorgungsstandards

Darüber hinaus sichern Vorschriften des Bundes auch eine bedarfsgerechte Versorgung mit bestimmten Gütern oder Dienstleistungen, betreffen also das Gleichwertigkeitskriterium der Verfügbarkeit. Zu nennen sind beispielsweise folgende Bestimmungen:

⁶⁰ Siehe dazu Gutachten Teil I, S. 21.

§ 8 Abs. 3 Personenbeförderungsgesetz (PBefG) verpflichtet die zuständigen Aufgabenträger, zur Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr die Anforderungen an Umfang und Qualität des Verkehrsangebotes, dessen Umweltqualität sowie die Vorgaben für die verkehrsmittelübergreifende Integration der Verkehrsleistungen zu definieren. Die §§ 21, 22 PBefG sehen zudem eine Betriebs- und Beförderungspflicht der Beförderungsunternehmen vor.

Nach § 36 Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) ist das Energieversorgungsunternehmen, das die meisten Haushaltskunden in einem Netzgebiet der allgemeinen Versorgung beliefert, verpflichtet, jeden Haushaltskunden zu versorgen. Die Pflicht zur Grundversorgung besteht nur dann nicht, wenn die Versorgung für das Energieversorgungsunternehmen aus wirtschaftlichen Gründen nicht zumutbar ist.

§ 56 Wasserhaushaltsgesetz (WHG) sieht eine Abwasserbeseitigungspflicht der juristischen Personen des öffentlichen Rechts vor, die nach Landesrecht hierzu bestimmt sind.

§ 20 Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) regelt die Pflicht der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger, die in ihrem Gebiet angefallenen und überlassenen Abfälle aus privaten Haushaltungen und Abfälle zur Beseitigung aus anderen Herkunftsbereichen zu verwerten oder zu beseitigen.

Die §§ 78 ff. Telekommunikationsgesetz (TKG) regeln Universaldienstleistungspflichten im Bereich der Telekommunikation. Nach § 78 Abs. 1 TKG sind Universaldienstleistungen ein Mindestangebot an Diensten für die Öffentlichkeit, für die eine bestimmte Qualität festgelegt ist und zu denen alle Endnutzer unabhängig von ihrem Wohn- oder Geschäftsort zu einem erschwinglichen Preis Zugang haben müssen und deren Erbringung für die Öffentlichkeit als Grundversorgung unabdingbar geworden ist. Entsprechendes gilt nach §§ 11 ff. Postgesetz für Postdienstleistungen.

Nach § 61 TKG ist bei der Vergabe von Frequenzen (etwa für den Mobilfunk) u.a. der räumliche Versorgungsgrad maßgeblich. Dementsprechend werden etwa bei der derzeit

anstehenden Vergabe der 5G-Mobilfunkfrequenzen von der Bundesnetzagentur Versorgungspflichtigen festgelegt.⁶¹

Das Krankenhausfinanzierungsgesetz enthält mehrere Regelungsansätze zur Sicherstellung der Versorgungsstruktur, so die Pflicht zur Definition von Krankenhausstandorten (§ 2a) und zur Krankenhausplanung (§ 6) oder die Förderung der Verbesserung der Versorgungsstruktur (§ 12a).

Vorgaben zur Sicherstellung der ärztlichen Versorgung sind in §§ 99 ff. SGB V geregelt, beispielweise zur Bedarfsplanung und zu Maßnahmen bei einer Unterversorgung.

5. Normen und Konzepte des Landes

a) Staatsziel Gleichwertigkeit

Anders als im Grundgesetz ist das Staatsziel der Schaffung und Erhaltung gleichwertiger Lebens- und Arbeitsbedingungen in der Landesverfassung ausdrücklich normiert. Der Bedeutungsgehalt der Vorschrift wird in Teil I dieses Gutachtens ausführlich beleuchtet.

Darüber hinaus sieht die Verfassung Leistungsrechte und Staatsziele vor, die eine ausreichende Deckung der Grundbedürfnisse betreffen. Zu nennen sind die Pflicht des Landes, öffentliche Bildungseinrichtungen und Schulen zu schaffen (Art. 29 Abs. 2, 30 Abs. 5 LV), die Pflicht des Landes zur Förderung der Weiterbildung (Art. 33 Abs. 1 LV), die Pflicht zur Förderung des kulturellen Lebens und des Sports (Art. 34 Abs. 2, 35 LV), die Pflicht zur Förderung von Einrichtungen für die Beratung, Betreuung und Pflege im Alter, bei Krankheit, Behinderung, Invalidität und Pflegebedürftigkeit (Art. 45 Abs. 3 LV) oder die Pflicht, für die Verwirklichung des Recht auf Wohnung und Arbeit zu sorgen (Art. 47, 48 Abs. 1 LV).

Auch im Verfassungstext nicht ausdrücklich erwähnte Grundbedürfnisse können von den verfassungsrechtlichen Garantien umfasst sein. So hat das Landesverfassungsgericht zur Energieversorgung ausgeführt, dass die Energiesicherung in der Landesverfassung zwar nicht ausdrücklich als Staatsziel formuliert werde, sie aber gleichwohl eine öffentliche Auf-

⁶¹ Siehe hierzu die Mitteilung der Bundesnetzagentur, die hier abrufbar ist:

https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2018/Entscheidungsentwurf.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

gabe von größter Bedeutung sei. Die Energieversorgung sei Teil der Daseinsvorsorge und für die Sicherung einer menschenwürdigen Existenz unumgänglich. Als solche sei sie auch in der Landesverfassung im Sozialstaatsprinzip (Art. 2 Abs. 1 LV) und in der Pflicht zum Schutz der Menschenwürde (Art. 7 Abs. 1 LV) als Verfassungsauftrag verankert.⁶²

b) Strukturentscheidungen

Da die Aufgaben der Verwaltung nach dem Grundgesetz grundsätzlich den Ländern zugeordnet sind und diese auch die Einrichtung von Behörden und deren Zuständigkeiten einschließlich der kommunalen Zuständigkeiten regeln, haben Strukturentscheidungen der Länder weitreichende Auswirkungen auf die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben und die Verteilung von Ressourcen und damit auch für die Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Struktur-, Funktional- oder Gebietsreformen der Länder sind dementsprechend oftmals Projekte von besonderer politischer Bedeutung und Brisanz.

aa) Öffentliche Hand und Private

Die grundlegende Strukturentscheidung betrifft die Frage, ob die Verantwortung für die Deckung der Bedarfe, die zur Sicherstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse wesentlich sind, bei der öffentlichen Hand oder bei Privaten liegt.

(1) Freiheitliche Grundordnung und staatliche Förderpflichten

Nach Art. 42 Abs. 2 LV gestaltet sich das Wirtschaftsleben nach den Grundsätzen einer sozial gerechten marktwirtschaftlichen Ordnung. Das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit und der wirtschaftlichen Eigeninitiative sowie die Berufsfreiheit werden geschützt (Art. 10, 42 Abs. 1, 49 Abs. 1 LV). Zugleich enthält die Verfassung, wie oben dargelegt, umfangreiche Förder- und Gewährleistungspflichten der öffentlichen Hand. Dies schließt einander nicht aus, da die Grundrechte der Landesverfassung wie die Grundrechte des Grundgesetzes grundsätzlich keinen Schutz vor Konkurrenz durch die öffentliche Hand bieten (siehe unter B.I.4.b)dd). Ein Miteinander oder Nebeneinander öffentlicher und privater Anbieter oder Träger ist daher von Verfassungs wegen zulässig. Jedoch können Bestimmungen erforderlich sein, die die jeweiligen Aufgaben abgrenzen und die Zusammenarbeit regeln.

⁶² VerfGBbg, Urt. vom 18. Juni 1998, Az. 27/97, juris, Rn. 139.

(2) Spezialgesetzliche Regelungen

Das Land hat hierzu, ebenso wie der Bund für seinen Kompetenzbereich, für viele Rechtsgebiete spezielle Regelungen getroffen. Exemplarisch seien folgende Bestimmungen genannt:

Gem. § 1 Abs. 3 und 4 des Brandenburgischen Krankenhausentwicklungsgesetzes (BbgKHEG) erfüllen die Landkreise und kreisfreien Städte ihre Aufgabe der Sicherstellung der Krankenversorgung in Krankenhäusern als Aufgabe der Selbstverwaltung, indem sie eigene Krankenhäuser errichten und betreiben. Dies gilt jedoch nicht, soweit die Krankenhäuser von freigemeinnützigen, privaten oder anderen geeigneten Trägern errichtet und betrieben werden. Die Vielfalt der Krankenhausträger ist zu beachten.

Nach § 5 Abs. 1 des Brandenburgischen Weiterbildungsgesetzes (BbgWBG) bedienen sich die Landkreise und kreisfreien Städte zur Sicherstellung einer Grundversorgung der Weiterbildung in der Regel einer Weiterbildungseinrichtung. Die Trägervielfalt ist zu berücksichtigen. Einrichtungen freier Träger werden als Weiterbildungseinrichtungen nur unter den in § 7 BbgWBG genannten Voraussetzungen anerkannt.

Gem. § 10 des Brandenburgischen Rettungsdienstgesetzes (BbgRettG) können die Landkreise und kreisfreien Städte als Träger des bodengebundenen Rettungsdienstes die Vollzugsaufgaben der in den Rettungsdienstbereichsplan aufgenommenen Rettungswachen und die Absicherung der Notarztstandorte durch Fahrzeuge und Personal des Rettungsdienstes auf kommunale Gesellschaften, die im Zivil- und Katastrophenschutz mitwirkenden Hilfsorganisationen, öffentliche Feuerwehren sowie private Dritte übertragen. Die Übertragung ist allerdings nur unter Beachtung der in der Vorschrift im Einzelnen dargelegten Anforderungen zulässig.

§ 11 des Rundfunkstaatsvertrages und § 3 des RBB-Staatsvertrages regeln im Einzelnen den Auftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und grenzen diese so von dem privaten Rundfunk ab.

(3) *Land und Private: Die allgemeinen Regelungen in § 1 Abs. 2 und 3 FRGGBbg und § 7 Abs. 2 LHO*

Jenseits der spezialgesetzlichen Bestimmungen finden sich auch allgemeine Regelungen zum Verhältnis von öffentlicher und privater Aufgabenwahrnehmung. Für das Land gelten folgende Vorschriften:

Nach § 1 Abs. 3 i.V.m. Abs. 2 des Funktionalreformgrundsätzegesetzes (FRGGBbg) sollen bei der Zuweisung neuer Aufgaben⁶³ die Möglichkeiten einer Aufgabenerledigung durch Private geprüft werden.

§ 7 Abs. 2 der Landeshaushaltsordnung (LHO) bestimmt, dass für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen sind und in geeigneten Fällen privaten Anbietern die Möglichkeit zu geben ist, darzulegen, ob und inwieweit sie staatliche Aufgaben oder öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten nicht ebensogut oder besser erbringen können.

Beide Normen sehen also Prüfpflichten vor, nicht jedoch Privatisierungspflichten oder einen Vorrang der privatwirtschaftlichen Erledigung.

(4) *Kommunen und Private: Die allgemeine Regelung in § 91 BbgKVerf*

Das Verhältnis von Kommunalwirtschaft und privaten Angeboten ist in § 91 BbgKVerf geregelt. Da viele Bereiche der Daseinsvorsorge in den kommunalen Aufgabenbereich fallen und nicht im Einzelnen spezialgesetzlich geregelt sind, kommt dieser Vorschrift besondere Bedeutung zu. Die entsprechenden Regelungen im Kommunalwirtschaftsrecht der Länder sind daher auch vielfach Gegenstand rechtlicher und politischer Diskussionen.⁶⁴

Der 2012 umfassend geänderte § 91 Abs. 3 BbgKVerf sieht eine grundsätzliche Gleichrangigkeit von kommunalen und privaten Anbietern vor. Danach hat die Gemeinde dafür zu sorgen, dass Leistungen, die von privaten Anbietern wirtschaftlicher erbracht werden

⁶³ Die Bestimmung über die Zuweisung bestehender Aufgaben in Absatz 2 ist auf Ende 1997 befristet.

⁶⁴ Ehlers, *Empfiehl es sich, das Recht der öffentlichen Unternehmen im Spannungsfeld von öffentlichem Auftrag und Wettbewerb national und gemeinschaftsrechtlich neu zu regeln?*, 2002; zur Diskussion in Brandenburg siehe etwa die Anhörung im Innenausschuss vom 8. Sept. 2011 zum Gesetz zur Stärkung der kommunalen Daseinsvorsorge, P-AI 5/21; zu diesem Gesetz auch *Dyllick/Lörincz/Neubauer*, Irrungen und Wirrungen in der Kommunalwirtschaft – ein Eiertanz zwischen "Marktwirtschaft" und "Staatwirtschaft", LKV 2012, 151 ff.

können, diesen Anbietern übertragen werden. Dies gilt nicht, wenn die Gemeinde eine eigene wirtschaftliche Betätigung⁶⁵ im öffentlichen Interesse für erforderlich hält.

In der Gesetzgebung⁶⁶, die die Bedeutung der ordnungspolitischen Grundscheidung für die Gewährleistung einer flächendeckenden Daseinsvorsorge und damit für die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse herausstellt, heißt es dazu: „§ 91 Abs. 3 a.F. normierte das sogenannte Subsidiaritätsprinzip. Dies besagt, dass die Kommunalwirtschaft bei gleicher Wirtschaftlichkeit nachrangig zur Privatwirtschaft ist. Mit der Neuregelung wird dieses Subsidiaritätsprinzip aus folgenden Erwägungen abgeschafft: Die öffentliche Hand darf sich, anders als private Unternehmen, von vornherein nur zur Erfüllung öffentlicher Zwecke wirtschaftlich betätigen. Die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft obliegt grundsätzlich den Kommunen. Das Grundgesetz und die Landesverfassung garantieren den Kommunen die eigenverantwortliche Erledigung dieser Aufgaben. Dazu gehört auch die Entscheidung, ob und in welchem Umfang sich eine Kommune wirtschaftlich betätigt. In diesem Bereich der verfassungsrechtlich gewährleisteten Erfüllung öffentlicher Aufgaben ist ein Nachrang gegenüber der Privatwirtschaft nicht sachgerecht. Hierbei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass es Aufgabe der Kommune ist, die Daseinsvorsorge flächendeckend und dauerhaft zu gewährleisten. Dies ist gefährdet, wenn die Kommune nur in solchen Gebieten, Marktphasen oder Marktsegmenten tätig werden kann, in denen Private wegen nicht ausreichender Gewinnaussichten von einer Betätigung absehen. Ist die kommunale wirtschaftliche Betätigung ebenso wirtschaftlich wie eine private Leistungserbringung, muss die Kommunalwirtschaft daher nicht hinter Privaten zurücktreten.“

Als Ausfluss des allgemeinen Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit hat die Gemeinde nach der Neuregelung erst dann für eine Übertragung auf private Unternehmen zu sorgen, wenn diese die Leistungen wirtschaftlicher erbringen können. Der Begriff der Wirtschaftlichkeit umfasst dabei nicht nur den Preis, sondern auch Merkmale wie Qualität und Zuverlässigkeit.“

⁶⁵ Der Begriff der wirtschaftlichen Betätigung ist nach § 91 Abs. 1 Satz 1 BbgKVerf weit definiert: „Wirtschaftliche Betätigung im Sinne dieses Gesetzes ist das Herstellen, Anbieten oder Verteilen von Gütern, Dienstleistungen oder vergleichbaren Leistungen, die ihrer Art nach auch mit der Absicht der Gewinnerzielung erbracht werden könnten.“

⁶⁶ LT-Drs. 5/3023.

bb) Kommunale Zuständigkeiten

(1) Garantie der kommunalen Selbstverwaltung nach Art. 97 LV

Ebenso wie Art. 28 Abs. 2 GG garantiert Art. 97 Abs. 1 und 2 LV die kommunale Selbstverwaltung, auf die Ausführung unter B.I.4.b)cc) kann daher verwiesen werden. Anders als das Grundgesetz weist Art. 97 Abs. 2 LV jedoch nicht nur den Gemeinden, sondern auch den Gemeindeverbänden, also den Landkreisen, die Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft zu. Daraus kann aber nicht hergeleitet werden, dass den Landkreisen neben den Gemeinden eine Allzuständigkeit für diese Aufgaben zusteht. Vielmehr verfügen sie nur über eine subsidiäre Zuständigkeit für diejenigen Angelegenheiten, deren ordnungsgemäße Erfüllung durch die Gemeinden nicht sichergestellt ist.⁶⁷

(2) Aufgabenverteilung nach dem LOG und dem FRGGBbg

Nach § 3 Abs. 3 Satz 1 LOG erfolgt die Festlegung der zuständigen Stelle nach den Grundsätzen einer zweckmäßigen, wirtschaftlichen, einfachen und möglichst ortsnahen Verwaltung.

Das FRGGBbg sieht darüber hinausgehende Regelungen für die Verteilung der Aufgaben zwischen Land, Landkreisen und Gemeinden vor. Danach soll grundsätzlich die untere Ebene zuständig sein.

Nach § 1 Abs. 2 und 3 FRGGBbg sind die dem Land zugewiesenen Aufgaben spätestens bis zum 1. Januar 1997 durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes auf die Landkreise und kreisfreien Städte zu übertragen, es sei denn, dass dort eine sachgerechte, wirtschaftliche und effektive Aufgabenerledigung nicht erreicht werden kann. Für neue Aufgaben gilt dies entsprechend.

§ 6 FRGG sieht vor, die den Landkreisen übertragenen Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung und Auftragsangelegenheiten auf die Ämter und amtsfreien Gemeinden u.a. dann zu übertragen sind, wenn die Aufgabe sich für eine orts- und bürgernahe Wahrnehmung eignet, es sei denn, die Aufgaben können von den kreisangehörigen Gemeinden und Ämtern nicht sachgerecht, wirtschaftlich und effektiv erfüllt werden.

⁶⁷ Lieber, in: Lieber/Iwers/Ernst, Verfassung des Landes Brandenburg, 2012, Art. 97 Ziff. 1.2.

Diese Vorschriften sind für den Gesetzgeber nicht bindend, können aber als Leitlinien für künftige Aufgabenzuweisungen verstanden werden. Der von der Landesregierung 2017 vorgelegte Entwurf für ein „Funktionalreformgesetz 2020“⁶⁸ wurde nach Absage der geplanten Kreisgebietsreform zwar zurückgezogen.⁶⁹ Gleichwohl gebietet die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung, dass das Land regelmäßig prüft, ob einzelne vom Land wahrgenommene Aufgaben nicht auch kommunal erledigt werden können. Gleiches gilt im Verhältnis zwischen Landkreisen und Gemeinden.

Zudem ermöglicht § 3 Abs. 1 des Brandenburgischen Standarderprobungsgesetzes (BbgStEG) zur Erprobung einer orts- oder bürgernahen Aufgabenerfüllung, dass die Landkreise auf die Gemeinden oder das Land auf die Kommunen Zuständigkeiten übertragen, die ihnen durch Rechtsvorschriften des Landes zugewiesen sind. Hiervon wurde nur in geringem Umfang Gebrauch gemacht.⁷⁰

(3) *Kommunale Gebietszuschnitte und Ausgleichsfunktion der Landkreise*

Das Land ist auch für die Festlegung der Gebiete der Gemeinden und Landkreise zuständig. Dabei kommt insbesondere dem Zuschnitt der Landkreise eine besondere Bedeutung für die Sicherung der gleichwertigen Lebensverhältnisse zu.⁷¹ Denn diese nehmen nach § 122 BbgKVerf Ausgleichs- und Ergänzungsaufgaben wahr.⁷² Die Landkreise haben die Aufgabe, die kreisangehörigen Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu fördern, die Selbstverwaltung der Gemeinden zu ergänzen und zu einem gerechten Ausgleich der unterschiedlichen Belastungen der Gemeinden und Ämter beizutragen. So können die Landkreise Einrichtungen aus Gründen des öffentlichen Wohls selbst betreiben oder finanzschwache Gemeinden zur Unterstützung der Aufgabenerfüllung finanziell fördern, etwa

⁶⁸ LT-Drs. 6/6775; der Gesetzentwurf sah auch eine Aufhebung des FRGGBbg vor.

⁶⁹ PIProt 6/51, S. 5320.

⁷⁰ Siehe dazu den Sechsten Bericht der Landesregierung zur Umsetzung des Brandenburgischen Standarderprobungsgesetzes (BbgStEG), LT-Drs. 6/10229.

⁷¹ Auch der zurückgezogene Gesetzentwurf der Landesregierung für die für 2019 vorgesehenen Kreisgebietsreform sah die Reform im Zusammenhang mit der Pflicht des Landes, die Rahmenbedingungen und Voraussetzungen für annähernd gleichwertige Lebensverhältnisse und die Aufrechterhaltung des Versorgungsniveaus im ganzen Land zu schaffen, LT-Drs. 6/6776, S. 19.

⁷² Zum Zusammenhang zwischen Ergänzungs- und Ausgleichsfunktion der Landkreise und der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse BVerwG, Beschl. vom 24. April 1996, Az. 7 NB 2/95, juris, Rn. 12.

durch ein Kreisentwicklungsbudget.⁷³ Diese Funktion der Landkreise kann das Land dadurch effektivieren, dass strukturschwache und strukturstarke Gemeinden in einem Landkreis zusammengefasst werden, wie dies in Brandenburg insbesondere aufgrund der Sektoralkreisstruktur, die berlinnahe und berlinferne Gemeinden zu gemeinsamen Landkreisen vereint, der Fall ist. Entsprechend hat auch das Landesverfassungsgericht anerkannt, dass die Bündelung wirtschaftlich unterschiedlich – gewerblich/industriell und landwirtschaftlich – strukturierter und leistungsfähiger Gebiete in einem Landkreis seiner Leistungsfähigkeit, einer gesicherten Aufgabenerfüllung und der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse zugutekommen kann.⁷⁴

(4) Kreissitze

Neben Aufgabenzuweisen und Gebietszuschnitten können auch Standortentscheidungen unter dem Gesichtspunkt des Gleichwertigkeitsziels getroffen werden. Zur Festlegung des Kreissitzes hat der Niedersächsische Staatsgerichtshof entschieden, dass der Erreichbarkeit und Zentralität der Kreisstadt nicht in jedem Falle gegenüber strukturpolitischen Erwägungen bei der Kreissitzbestimmung aus verfassungsrechtlichen Gründen der Vorrang eingeräumt werden müsse. Die Berücksichtigung strukturpolitischer Belange eines auf Impulse stärker angewiesenen Raumes könne vielmehr ihre Rechtfertigung im Sozialstaatsprinzip und dem daraus abzuleitenden Gebot zur Herstellung möglichst gleichwertiger Lebensverhältnisse im Lande finden.⁷⁵ Entsprechend hat der Brandenburger Gesetzgeber die Festlegung der Kreissitze auch mit strukturpolitischen Erwägungen begründet.⁷⁶

⁷³ So sieht etwa das Kreisentwicklungsbudget des Landkreises Potsdam-Mittelmark eine Förderung von investiven Maßnahmen vor, die auf Grund der finanziellen Ausstattung der kreisangehörigen Kommunen nicht umgesetzt werden können, deren Realisierung jedoch der Aufrechterhaltung der Infrastruktur der öffentlichen Daseinsvorsorge dienen; der Text ist hier abrufbar:

<https://www.potsdam-mittelmark.de/fileadmin/Redakteure/Bilder/Landkreis%20%26%20Verwaltung/PDF/Richtlinie2016.pdf>.

⁷⁴ VerfGBbg, Urt. vom 15. Sept. 1994, Az. 3/93, juris, Rn. 62.

⁷⁵ NdsStGH, Urt. vom 14. Feb. 1979, Az. 2/77, juris, Rn. 748.

⁷⁶ Siehe z.B. den Entwurf der Landesregierung zum Gesetz zur Bestimmung von Verwaltungssitz und Namen des Landkreises Potsdam-Mittelmark: „Der südliche Teil des Kreises Potsdam-Mittelmark bedarf dringend einer stärkeren Förderung, wenn sich das Gefälle zwischen dem Berliner Umland und der südwestlichen Randregion nicht noch weiter verstärken soll. Die Verlagerung der Kreisverwaltung aus dieser Region vor die Tore der Landeshauptstadt würde eindeutig den Zielen der Landesplanung nach einer ausgewogenen Siedlungsstruktur und der Verhinderung einer einseitigen Entwicklung des Raumes um Berlin widersprechen. Dem verfassungsrechtlichen Gebot zur Herstellung gleicher Lebensverhältnisse im Land würde dann nicht entsprochen. Ohne den Fortbestand der Kreisverwaltung in Belzig würde der dortige Raum wesentlicher Entwicklungschancen beraubt“, LT-Drs. 1/1658, S. 10 f.

cc) Zuständigkeiten des Landes

(1) Organisations- und Standortentscheidungen

Vergleichbare Überlegungen können auch für die Entscheidung über Standorte von Landesbehörden und Einrichtungen relevant sein, wie dies zuletzt etwa bei der Diskussion um eine Änderung des gesetzlich auf Potsdam festgelegten Sitzes des Landesrechnungshofs der Fall war.⁷⁷ Gleiches gilt für andere Organisationsentscheidungen des Landes wie die Frage, ob eine zentrale Landesoberbehörde (z.B. ein Landesschulamt) eingerichtet werden soll oder ob die Verwaltung dezentral durch untere Landesbehörden (z.B. mehrere staatliche Schulämter) erfolgen soll oder welchen Gebietszuschnitt und welche Standorte Landesbehörden wie die Finanzämter, Gerichte oder sonstige Untergliederungen (Polizeiinspektionen) haben.

(2) Zusammenarbeit mit Berlin, insb. Gemeinsame Landesplanung

Das Land kann auf der Grundlage von Verwaltungsvereinbarungen oder Staatsverträgen mit anderen Ländern zusammenarbeiten. Unter dem Gesichtspunkt des Gleichwertigkeitsziels ist die Zusammenarbeit mit dem Land Berlin bei der Landesplanung von besonderer Bedeutung. Nach dem Landesplanungsvertrag betreiben Brandenburg und Berlin eine auf Dauer angelegte gemeinsame Raumordnung und Landesplanung. Sie nehmen alle damit zusammenhängenden Aufgaben nach Maßgabe des Vertrages für das Gesamtgebiet beider Länder gemeinsam wahr, organisatorisch insbesondere durch die Gemeinsame Landesplanungsabteilung und planerisch vor allem durch gemeinsame Landesentwicklungspläne. Das damit verbundene Erfordernis der Berücksichtigung der ggf. divergierenden Interessen der Metropole und des ländlichen Raums ist im Zusammenhang mit der Diskussion um den neuen „Landesentwicklungsplan Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg“ (LEP HR) und die Weiterentwicklung des Siedlungssterns (Ausweisung des Gestaltungsraums Siedlung und des Freiraumverbundes) in Frage gestellt worden.⁷⁸

⁷⁷ Siehe z.B. das Protokoll der Sitzung des AHF vom 22. Feb. 2018, P-AHF 6/41, S. 129 ff.

⁷⁸ Siehe z.B. Märkische Allgemeine Zeitung vom 29. Jan. 2019, S. 9: „Entwicklungshilfe oder Korsett?“.

c) Planungen und Konzepte

aa) Landesentwicklungspläne als grundlegende Instrumente zur Sicherstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse – LEP BB und LEP HR

Nach § 1 Abs. 2 ROG ist Leitvorstellung der Raumordnung eine Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen führt. Damit ist für die Länder als Teilräume die Landesplanung ein zentrales Element zur Umsetzung des Gleichwertigkeitsziels. In Brandenburg wird dies (gemeinsam mit Berlin) insb. durch das Landesentwicklungsprogramm (LEPro) und den Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg (LEP BB) umgesetzt. Kernpunkt des LEPro und des LEP BB zur Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse ist das Zentrale-Orte-System. § 3 LEPro gibt vor, dass Zentrale Orte als Siedlungsschwerpunkte und Verkehrsknoten für ihren Versorgungsbereich räumlich gebündelt Wirtschafts-, Einzelhandels-, Kultur-, Freizeit-, Bildungs-, Gesundheits- und soziale Versorgungsfunktionen erfüllen sollen. Als Zentrale Orte sollen solche Gemeinden bestimmt werden, die aufgrund ihrer räumlichen Lage, der zu versorgenden Bevölkerung, ihrer Verflechtungsbereiche, ihrer funktionalen Ausstattung und ihrer Potenziale in der Lage sind, die übergemeindlichen Aufgaben der Daseinsvorsorge langfristig und flächendeckend zu erfüllen. Ziff. 2 des LEP BB unterscheidet zwischen Grundversorgung in allen amtsfreien Gemeinden und Ämtern, gehobenen Funktionen der Daseinsvorsorge mit regionaler Bedeutung (Einzelhandel, Kultur- und Freizeit, Verwaltung, Bildung, Gesundheit, soziale Versorgung) in den Mittelbereichen, hochwertigen Raumfunktionen der Daseinsvorsorge mit überregionaler Bedeutung in den Oberzentren und schließlich der Metropole Berlin mit zentralörtlicher Bedeutung im europäischen Maßstab.

Der LEP HR, der derzeit aufgestellt wird und noch 2019 in Kraft treten soll,⁷⁹ führt dieses Zentrale-Orte-System fort. In der Darstellung der Rahmenbedingungen unter Ziff. III LEP HR wird das Gleichwertigkeitsziel anders als im LEP BB ausdrücklich angesprochen. Zur Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse ist danach die Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge in allen Teilräumen anzustreben. Dazu gehört auch die Erreichbarkeit von entsprechenden Einrichtungen und Angeboten für alle

⁷⁹ Informationen hierzu finden sich unter

<https://gl.berlin-brandenburg.de/landesplanung/landesraumordnungsplaene/artikel.672796.php>.

Bevölkerungsgruppen. Ergänzend zum LEP BB sieht der LEP HR in Ziel 3.3 nunmehr „grundfunktionale Schwerpunkte“ vor, die zur räumlichen Bündelung von Grundversorgungseinrichtungen außerhalb Zentraler Orte im Land Brandenburg in den Regionalplänen festgelegt werden. Die Grundversorgung soll nach Grundsatz 3.2 in allen Gemeinden (also nicht nur in den amtsfreien Gemeinden) abgesichert werden.

bb) Fachpläne

Für bestimmte Versorgungs- und Infrastrukturbereiche stellt das Land, zumeist auf der Grundlage besonderer gesetzlicher Bestimmungen, Fachpläne auf. Beispielhaft seien erwähnt:

- der Wasserversorgungsplan des Landesumweltamtes als Wasserwirtschaftsamt gem. § 63 des Brandenburgischen Wassergesetzes (BbgWG), der insbesondere dem Zweck dient, einen Ausgleich zwischen Wasserüberschuss- und Wassermangelgebieten herbeizuführen,
- der Abfallwirtschaftsplan der obersten Abfallbehörde (MLUL) nach § 17 des Brandenburgisches Abfall- und Bodenschutzgesetzes (BbgAbfBodG), der u.a. der Umsetzung des Ziels der entstehungsortsnahe Abfallentsorgung dient,
- der Landesstraßenbedarfsplan, der gem. § 43 des Brandenburgischen Straßengesetzes (BbgStrG) als Gesetz, das Landesstraßenbedarfsplangesetz, erlassen wird,
- der Landesnahverkehrsplan des für Verkehr zuständigen Mitglieds der Landesregierung gem. § 7 ÖPNV-Gesetz, der u.a. die Ziele der Verbesserung der Mobilität der Bevölkerung und der Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen berücksichtigen soll,
- der Krankenhausplan des für Gesundheitswesen zuständigen Ministeriums gem. § 12 BbgKHEG, der u.a. die für eine bedarfsgerechte regional ausgeglichene, leistungsfähige und wirtschaftliche Versorgung der Bevölkerung erforderlichen Krankenhäuser ausweist, oder
- der Landesrettungsdienstplan nach § 7 BbgRettG, der als Rechtsverordnung erlassen wird und ein bedarfsgerechtes und flächendeckendes Versorgungssystem vorzusehen hat.

cc) Konzepte und Strategien

(1) *Kein übergreifendes Konzept zur Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse*

Ein Konzept des Landes zur Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse, das das Gleichwertigkeitsziel näher definiert und die Maßnahmen zur Zielerreichung ressortübergreifend beschreibt, existiert nicht. Gleiches gilt für ein integriertes Konzept für den ländlichen Raum⁸⁰ oder eine Demografiestrategie des Landes⁸¹.

(2) *Sonstige Konzepte und Strategien mit Bezug zum Gleichwertigkeitsziel*

Gleichwohl besteht in Brandenburg eine Vielzahl von zumeist informellen Konzepten, Strategien und Programmen des Landes, die in Zusammenhang mit dem Gleichwertigkeitsziel stehen. Beispielhaft seien genannt:

- die Zukunftsstrategie Digitales Brandenburg, die insbesondere die Handlungsfelder „Neue digitale Daseinsvorsorge“ und „Attraktive Städte und ländlicher Raum“ in einen Bezug zum Gleichwertigkeitsziel setzt,⁸²
- die Nachhaltigkeitsstrategie, die als Schwerpunkt u.a. das Thema „Lebenswerte Dörfer und Städte“ hat und die Herausforderung beschreibt, die Daseinsvorsorge so anzupassen, dass sie einerseits finanzierbar bleibt und andererseits auch in den berlinfernen Regionen Brandenburgs weiterhin eine hohe Standort- und Lebensqualität ermöglicht,⁸³
- die Mobilitätsstrategie Brandenburg 2030, die u.a. das Ziel beschreibt, die Mobilität in allen Landesteilen, in Stadt und Land bedarfsgerecht sichern,⁸⁴
- die Brandenburger Fachkräftestrategie,⁸⁵
- das Leitbild „Zukunftsfähige Siedlungswasserwirtschaft“,⁸⁶
- die Energiestrategie 2030,⁸⁷

⁸⁰ Das „Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum Brandenburgs und Berlins 2014 - 2020“ bezieht sich (nur) auf die ELER-Förderung.

⁸¹ In der Antwort der Landesregierung vom 18. Jan. 2017 auf die Große Anfrage Nr. 18 „Zukunft der Dörfer in Brandenburg“ wird ausgeführt: „Eine Demografiestrategie des Landes ist erst und nur im Kontext mit einer konsolidierten Strategie des Bundes sinnvoll. Aus diesem Grund ist die Meinungsbildung in der Landesregierung zu einer Demografiestrategie noch nicht abgeschlossen“, LT-Drs. 6/5886.

⁸² LT-Drs. 6/10230.

⁸³ Näheres unter <https://mlul.brandenburg.de/cms/detail.php/bb1.c.281609.de>.

⁸⁴ LT-Drs. 6/6285; zudem existiert eine Radverkehrsstrategie 2030, siehe LT-Drs. 6/7703.

⁸⁵ Näheres unter <https://masgf.brandenburg.de/cms/detail.php/bb1.c.253498.de>.

⁸⁶ Näheres unter <https://mlul.brandenburg.de/cms/detail.php/bb1.c.338861.de>.

- die Strategie Stadtentwicklung und Wohnen für das Land Brandenburg „Stadt für Alle“,⁸⁸
- die Seniorenpolitischen Leitlinien und das Seniorenpolitische Maßnahmenpaket,⁸⁹
- die Pflegeoffensive für eine verantwortungsvolle pflegerische Versorgung im Land Brandenburg auch in der Zukunft,⁹⁰
- das Maßnahmenpaket „Maßnahmen 2019/2020 – Brand- und Katastrophenschutz im Land Brandenburg“⁹¹ oder
- die Perspektive Lausitz 2050⁹².

(3) „Stärken stärken“ und Gleichwertigkeit: RWK und Cluster

Darüber hinaus bestehen Konzepte, nach denen unter dem Motto „Stärken stärken“ bestimmte Regionen besonders gefördert werden.

Zu nennen sind zum einen die Regionalen Wachstumskerne (RWK), die auf der Grundlage von Standortentwicklungskonzepten in entwicklungsrelevanten Förderprogrammen vorrangig behandelt werden und mit dem GRW-Regionalbudget unterstützt werden.⁹³

Zum anderen werden durch die Gemeinsame Innovationsstrategie der Länder Berlin und Brandenburg (innoBB 2025)⁹⁴ und die Regionale Innovationsstrategie des Landes Brandenburg (innoBB plus)⁹⁵ fünf länderübergreifende Cluster wie Gesundheitswirtschaft und Energietechnik und vier auf Brandenburg bezogene Cluster wie die Ernährungswirtschaft gebildet. Cluster sind Verbünde von Unternehmen und Institutionen in einer Region, die

⁸⁷ LT-Drs. 5/4864, siehe auch den aktualisierten Maßnahmenkatalog LT-Drs. 6/9193.

⁸⁸ Der Text ist hier abrufbar: <https://mil.brandenburg.de/sixcms/detail.php/824245>.

⁸⁹ LT-Drs. 6/7249.

⁹⁰ LT-Drs. 6/4521.

⁹¹ LT-Drs. 6/9411

⁹² Siehe dazu den Bericht der Landesregierung „Strukturentwicklung in der Lausitz – Bericht des Lausitz-Beauftragten“, LT-Drs. 6/10239.

⁹³ Es gibt 15 RWK, Näheres dazu unter <https://www.brandenburg.de/cms/detail.php/bb1.c.138294.de>; siehe auch den Bericht der Landesregierung „Stärkung der Wachstumskräfte durch räumliche und sektorale Fokussierung von Landesmitteln - Stärkung der Regionalen Wachstumskerne - 17. Bericht der Interministeriellen Arbeitsgruppe Integrierte Standortentwicklung“, LT-Drs. 6/9498.

⁹⁴ Diese am 29. Jan. 2019 von Senat und Landesregierung beschlossene Strategie ersetzt die Strategie innoBB, der Text ist hier abrufbar: http://innobb.de/sites/default/files/downloads/innobb_2025.pdf.

⁹⁵ Der Text ist hier abrufbar:

https://mwe.brandenburg.de/media/bb1.a.3814.de/innoBB_plus_Endfassung.pdf.

gemeinsame Interessen aufweisen, etwa aufgrund der Tätigkeit in einem Wirtschaftszweig, der Verbundenheit über die Wertschöpfungskette oder der Nutzung gleicher oder ähnlicher Technologien.⁹⁶

Diese Konzepte stehen nicht im Widerspruch mit dem Gleichwertigkeitsziel des Art. 44 LV, da das Land einen weiten Spielraum für die Ausgestaltung der Regionalförderung und damit für die Verteilung der begrenzten Ressourcen hat. Dabei kann das Land auch berücksichtigen, dass Wachstumskerne Ausstrahlungswirkung haben und deren Stärkung daher jedenfalls mittelbar das Gleichwertigkeitsziel unterstützt.⁹⁷

d) Finanzierungsregelungen

aa) Kommunaler Finanzausgleich

Nach Art. 99 Satz 2 LV sorgt das Land durch einen Finanzausgleich dafür, dass die Gemeinden und Gemeindeverbände ihre Aufgaben erfüllen können. Die Regelungen hierzu finden sich im Brandenburgischen Finanzausgleichsgesetz (BbgFAG).

(1) Vertikaler Finanzausgleich nach dem BbgFAG

Wesentliches Element des Finanzausgleichs zwischen Land und Kommunen (vertikaler Finanzausgleich) sind Schlüsselzuweisungen, die Kommunen im Grundsatz dann erhalten, wenn ihr Bedarf höher ist als ihre Steuerkraft. Da somit finanzschwache Kommunen oder Kommunen mit hohem Bedarf besonders profitieren, dient der vertikale Finanzausgleich auch dem Gleichwertigkeitsziel. Dabei wird bei der Bemessung des Bedarfs der Gemeinden davon ausgegangen, dass bei größerer Einwohnerzahl der Bedarf je Einwohner höher ist (§ 8 BbgFAG, sog. Einwohnerveredelung), da größere Gemeinden Funktionen für das Umland mitwahrnehmen. Bei den Landkreisen wird neben der Einwohnerzahl auch auf die Fläche abgestellt (§ 11 BbgFAG). Daneben sieht das BbgFAG einen Ausgleich für spezielle Bedarfe vor, so für kommunale Schulträger, für Mittelzentren und Kreisstädte, für grundfunktionale Schwerpunkte und für besondere Belastungen im Bereich der Grundsicherung und der Jugendhilfe (§§ 14 ff. BbgFAG), sowie einen Aus-

⁹⁶ Näheres unter <https://mwe.brandenburg.de/de/innovationsstrategie/bb1.c.478815.de>.

⁹⁷ Näheres unter <https://www.brandenburg.de/cms/detail.php/bb1.c.138294.de>; siehe auch den Bericht der Landesregierung „Stärkung der Wachstumskräfte durch räumliche und sektorale Fokussierung von Landesmitteln - Stärkung der Regionalen Wachstumskerne - 17. Bericht der Interministeriellen Arbeitsgruppe Integrierte Standortentwicklung“, LT-Drs. 6/9498.

gleichsfonds zum Ausgleich besonderen Bedarfs, etwa zur Sicherstellung einer Grundausstattung zur Wahrnehmung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben (§ 16 BbgFAG).

(2) *Horizontaler Finanzausgleich: Finanzausgleichsumlage und Kreisumlage*

Nach der Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts kann das Land den Finanzausgleich mittels horizontaler Komponenten wie der Abschöpfung finanzkräftiger zugunsten bedürftiger Kommunen durch eine Finanzausgleichsumlage bewirken bzw. ergänzen, da ein solches Instrument dem vom Gesetzgeber verfolgten Zweck dient, im Rahmen des von Art. 99 Satz 2 LV geforderten Finanzausgleichs durch Förderung finanzschwächerer Gemeinden zwischen den Kommunen bestehende Finanzkraftunterschiede zu mildern.⁹⁸ Unzulässig ist jedoch der vollständige Ausgleich (Nivellierung) der Finanzkräfte, weil den Ausgleichsleistungen empfangenden Kommunen sonst jeder Anreiz genommen würde, ihre finanzielle Lage durch eigene Anstrengungen zu verbessern, bzw. die finanzstärkeren Kommunen dazu verleitet werden könnten, sich künftig auch über den allgemeinen Finanzausgleich zu finanzieren.⁹⁹

Ein Instrument des horizontalen Finanzausgleichs ist die Finanzausgleichsabgabe nach § 17a BbgFAG, die von besonders finanzkräftigen Gemeinden erhoben wird. Zudem wird in § 18 BbgFAG i.V.m. § 130 BbgKVerf die Kreisumlage geregelt. Diese ist ein Hauptfinanzierungsinstrument der Landkreise. Der Umlagesatz wird grundsätzlich einheitlich für alle Gemeinden als Prozentsatz der Umlagegrundlagen festgesetzt, die vor allem anhand der Steuerkraftmesszahl und der Schlüsselzuweisungen bemessen werden. Damit kann die Kreisumlage einen innerkreislichen Finanzausgleich bewirken, da bei höheren Umlagegrundlagen ein absolut höherer Betrag unabhängig vom Bedarf zu zahlen ist.¹⁰⁰

bb) Förderprogramme

Für Zuwendungen des Landes an Private oder an Kommunen außerhalb des Finanzausgleichs bedarf es einer Veranschlagung der Ausgaben im Haushaltsplan (Art. 101 Abs. 2

⁹⁸ BbgVerfG, Urt. vom 6. Aug. 2013, Az. 53/11, juris, Rn. 58.

⁹⁹ BbgVerfG, Urt. vom 6. Aug. 2013, Az. 53/11, juris, Rn. 87.

¹⁰⁰ Zur Zulässigkeit, den innerkreislichen Finanzausgleich durch progressive Umlagesätze zu stärken, vgl. das Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 4. Sept. 2018, Progressive Kreisumlagesätze (Bearb. *Lechleitner*), dort auch zu weiteren Umlagen.

Satz 1 LV) und in der Regel einer Zuwendungsrichtlinie der zuständigen Behörde (Förderrichtlinie).

Teilweise sind die Fördergrundlagen auch (in Grundzügen) in speziellen Gesetzen geregelt, z.B. im Landwirtschaftsförderungsgesetz, im Brandenburgischen Musik- und Kunstschulgesetz, im Sportfördergesetz, im Krankenhausentwicklungsgesetz, im Brandenburgischen Weiterbildungsgesetz, im ÖPNV-Gesetz oder im Gemeindeverkehrs-, Wohnraum-, Hochschul- und Bildungs-Förderungsgesetz. Bei Finanzierung oder Ko-Finanzierung durch den Bund und/oder die EU sind zudem ggf. deren übergeordnete Vorgaben zu beachten. All dies erschwert den Überblick über die vorhandenen Förderprogramme des Landes mit Bezug zum Gleichwertigkeitsziel.¹⁰¹

(1) ELER und EFRE in Brandenburg, Stadt-Umland-Wettbewerb

Zu nennen sind zunächst die Bestimmungen des Landes für die Zuwendungen der Mittel aus den EU-Fonds ELER und EFRE. Übergeordnet sind die „Fondsübergreifende landespolitische Prioritäten für den Einsatz von EFRE, ESF und ELER in Brandenburg in der Förderperiode 2014 – 2020“, die u.a. als Querschnittsaufgabe die stärkere Integration der Entwicklung von städtischen und ländlichen Räumen festsetzen.¹⁰²

Auf dieser Basis wurden für den ELER das Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum in Brandenburg und Berlin für die Förderperiode 2014-2020 (EPLR)¹⁰³ und für den EFRE das Operationelle Programm des Landes Brandenburg für die Förderperiode 2014-2020¹⁰⁴ aufgestellt.

Auf dieser Grundlage wiederum wurden Förderrichtlinien erlassen, die insb. Zweckzwecke, -voraussetzungen und -empfänger im Einzelnen regeln. Im Hinblick auf das Gleichwertigkeitsziel von Bedeutung sind etwa im Rahmen des EFRE die Förderprogramme „Nachhaltige Entwicklung für Stadt und Umland“ (NESUR-Infrastruktur und

¹⁰¹ Orientierung bietet die Seite www.foerderdatenbank.de.

¹⁰² LT-Unterrichtung 5/190.

¹⁰³ Hier abrufbar: <https://eler.brandenburg.de/cms/detail.php/bb1.c.363151.de>.

¹⁰⁴ Hier abrufbar: <https://efre.brandenburg.de/sixcms/detail.php/bb1.c.308747.de>.

NESUR-KMU) oder die Mobilitätsrichtlinie und im Rahmen von ELER die LEADER-Richtlinie.¹⁰⁵

Eine Besonderheit stellt der Stadt-Umland-Wettbewerb (SUW) dar, der 2015 ausgeschrieben wurde und mit dem ein fondsübergreifender Ansatz gewählt wurde. Die 16 ausgewählten Stadt-Umland-Kooperationen erhalten Zugang zu Fördermitteln des ELER, EFRE und ESF. Ziele sind die Sicherung einer tragfähigen Daseinsvorsorge, die wirtschaftliche Entwicklung, die Schaffung einer intakten Umwelt sowie der Ausbau einer bedarfsgerechten und nachhaltigen Mobilität.¹⁰⁶

(2) Förderung aus Mitteln des Bundes

Soweit der Bund den Ländern Finanzmittel für bestimmte Zwecke zur Verfügung stellt (siehe unter B.I.4.d)bb), fällt es in die Zuständigkeit der Länder, diese Mittel auf Grundlage der rechtlichen Vorgaben des Bundes und eigener Bestimmungen zu verwalten. Die Voraussetzungen für die Zuwendung der Mittel sind in zahlreichen Förderrichtlinien geregelt. Teilweise werden dabei neben Bundesmitteln auch EU-Mittel und/oder Landesmittel eingesetzt. Für das Gleichwertigkeitsziel von Relevanz sind beispielsweise:

- die GRW-Richtlinien zur Förderung der wirtschaftsnahen kommunalen Infrastruktur (GRW-I) und zur Förderung der gewerblichen Wirtschaft (Große Richtlinie, Kleine Richtlinie); die GRW-I ist vorrangig auf die RWK, die Große Richtlinie auf die Cluster, die Kleine Richtlinie auf kleine Unternehmen ausgerichtet,
- die Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von öffentlichen Abwasseranlagen und öffentlichen Wasserversorgungsanlagen, die z.T. GAK-Mittel betrifft,
- die Richtlinie zur Umsetzung des Bundesinvestitionsprogramms „Kinderbetreuungsfinanzierung“ 2017–2020 im Land Brandenburg (U6-Ausbau-Richtlinie 2017–2020),
- die Richtlinie zur Förderung finanzschwacher Gemeinden und Gemeindeverbände im Rahmen des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes (KInvFG 1-Richtlinie),

¹⁰⁵ Die Listen der einzelnen Förderprogramme finden sich hier:

<https://efre.brandenburg.de/cms/detail.php/bb1.c.591136.de>

<https://eler.brandenburg.de/cms/detail.php/bb1.c.380861.de>.

¹⁰⁶ Siehe näher dazu die Seite <https://stadt-umland-wettbewerb.brandenburg.de>.

- die Richtlinie zur Durchführung von Kapitel 2 – Finanzhilfen zur Verbesserung der Schulinfrastruktur finanzschwacher Kommunen nach Artikel 104c Grundgesetz – im Rahmen des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes (KInvFG 2-Richtlinie),
- die Richtlinien zur Wohnraumförderung, die u.a. der Durchführung des Entflechtungsgesetzes dienen,¹⁰⁷
- die Städtebauförderungsrichtlinie und die Richtlinie zur Förderung der sozialen Integration im Quartier, die die o.g. Verwaltungsvereinbarungen mit dem Bund zur Städtebauförderung umsetzen und ein Integriertes Stadtentwicklungskonzept (INSEK) voraussetzen; ein Programmbereich ist die Förderung Kleinerer Städte und der überörtlichen Zusammenarbeit (KLS), die der Sicherung und Stärkung der öffentlichen Daseinsvorsorge in Städten und Gemeinden in dünn besiedelten, ländlichen, von Abwanderung bedrohten oder vom demografischen Wandel betroffenen Landesteilen dient,¹⁰⁸
- die Richtlinie zur Förderung von Investitionen für den Öffentlichen Personennahverkehr im Land Brandenburg,¹⁰⁹ die auch Mittel nach dem Regionalisierungs- und dem Entflechtungsgesetz betrifft, oder
- die Richtlinie für die Förderung von Investitionen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden des Landes Brandenburg – Teil kommunaler Straßenbau, die auch der Durchführung des Entflechtungsgesetzes dient¹¹⁰.

(3) *Programme aus Landesmitteln*

Darüber hinaus gibt es auch vielfältige, oft auch kleinere Programme, die aus Landesmitteln finanziert werden.

Exemplarisch seien genannt:

- das Kommunale Infrastrukturprogramm 2016-2019 (KIP), mit dem Bildungsinfrastruktur, Verkehrsinfrastruktur, Feuerwehrinfrastruktur sowie Freizeit- und Sportinfrastruktur gefördert werden,¹¹¹

¹⁰⁷ Die vorgenannten Richtlinien sind auf der Seite der ILB abrufbar: <https://www.ilb.de>.

¹⁰⁸ Die Richtlinien sind hier abrufbar: <https://lbv.brandenburg.de/323.htm>.

¹⁰⁹ Die Richtlinie ist hier abrufbar: <https://lbv.brandenburg.de/784.htm>.

¹¹⁰ Die Richtlinie ist hier abrufbar: <https://mil.brandenburg.de/sixcms/detail.php/bb1.c.147203.de>.

¹¹¹ Weitere Informationen finden sich hier: <https://mdf.brandenburg.de/cms/detail.php/bb1.c.414462.de>.

- das Landesinvestitionsprogramm in die Infrastruktur der Kindertagesbetreuung 2018-2019,¹¹²
- die Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der Grundversorgung nach dem Brandenburgischen Weiterbildungsgesetz,¹¹³
- die Programme FreiRäume, JugendRäume, DigitalRäume, mit denen die Außenanlagen von Jugendfreizeiteinrichtungen, Jugendräume im ländlichen Raum und die technische Ausstattung in Jugendfreizeiteinrichtungen gefördert werden konnten,¹¹⁴ oder
- die Förderung von Rückkehrerinitiativen im Land Brandenburg 2019/20¹¹⁵.

e) Normierung von Standards

Im Rahmen seiner Gesetzgebungskompetenzen hat das Land für viele Bereiche, die für die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse von Bedeutung sind, Standards normiert.

aa) Bewertung von Standards in Bezug auf das Gleichwertigkeitsziel

Bewertet man die Standards dahingehend, wie sie sich auf das Gleichwertigkeitsziel auswirken, etwa ob sie die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse fördern oder behindern, ist zu beachten, dass die Gleichwertigkeit durch die Merkmale Qualität, Verfügbarkeit und Kosten qualifiziert wird. Deshalb wäre es zu kurz gegriffen, wenn Qualitätsstandards, die dazu führen, dass bestimmte Leistungen in dünner besiedelten Räumen schlechter verfügbar sind oder nur zu höheren Kosten angeboten werden können, ohne Weiteres als für das Gleichwertigkeitsziel hinderlich angesehen werden. Umgekehrt ist ein Standard, der die Verfügbarkeit eines Angebots sicherstellen soll, nicht per se als positiv zu bewerten, wenn dafür Abstriche bei der Qualität oder Kostensteigerungen in Kauf zu nehmen sind. Vielmehr ist jeweils offenzulegen, warum im Einzelfall die Berücksichtigung eines der drei Merkmale der Gleichwertigkeit verzichtbar ist oder die Verbesserung eines Merkmals die Verschlechterung eines anderen Merkmals kompensiert. Stellt man beispielsweise fest, dass eine bedarfsgerechte Versorgung mit Kita-Plätzen wegen fehlender Fachkräfte in einigen Regionen nicht möglich ist, können die Standardfestsetzungen in § 10 KitaG über

¹¹² Näheres ist hier abrufbar: <https://mbjs.brandenburg.de/sixcms/detail.php/bb2.c.460638.de>.

¹¹³ Der Text ist hier abrufbar: http://bravors.brandenburg.de/verwaltungsvorschriften/rlgrv_wbg.

¹¹⁴ Näheres unter: <https://mbjs.brandenburg.de/kinder-und-jugend/weitere-themen.html>.

¹¹⁵ Der Text ist hier abrufbar:
https://www.brandenburg.de/media/bb1.a.3833.de/20181227_foerdergrundsaeetze.pdf.

die Personalausstattung vor dem Hintergrund der Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Frage gestellt werden. Denkbar wäre, dass der Betreuungsschlüssel geändert wird oder dass pädagogisch nicht qualifiziertes Betreuungspersonal zugelassen wird. In beiden Fällen ist eine Abwägung des Verlustes von Betreuungsqualität mit der Verbesserung der Verfügbarkeit vorzunehmen. Das Ergebnis und damit die Bewertung der Qualitätsstandards des § 10 KitaG muss nicht für beide Fälle gleich ausfallen.

bb) Querschnittstandards

Querschnittstandards, die viele oder alle Angebote der Daseinsvorsorge betreffen, sind vor allem bundesrechtlich geregelte Qualitätsstandards, etwa arbeits-, sozial- oder umweltrechtliche Vorgaben. Für das Landesrecht sind z.B. die Bestimmungen der Brandenburgischen Bauordnung (BbgBO), des Landesimmissionsschutzgesetzes (LImSchG) oder des Brandenburgischen Denkmalschutzgesetzes (BbgDSchG) zu nennen. Diese Gesetze sehen jeweils Ausnahmen bzw. Erlaubnismöglichkeiten vor, wenn überwiegende Interessen diese rechtfertigen (§ 9 Abs. 2 Nr. 2 BbgDSchG, § 67 BbgBO, § 10 Abs. 3 und 4 LImSchG). Daher ist es im Einzelfall denkbar, dass aus Gründen der Sicherstellung der Angebote vor Ort von den gesetzlichen Standards abgewichen werden kann.

Allgemeiner Kostenstandard für Maßnahmen des Landes oder der Kommunen zur Umsetzung des Gleichwertigkeitsziels ist der Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit, der für das Land in § 7 Abs. 1 LHO und für die Kommunen in § 63 Abs. 2 BbgKVerf geregelt ist.

cc) Standards in Fachgesetzen

(1) Qualitätsstandards

Für zahlreiche Gebiete im Bereich der Daseinsvorsorge liegt die Gesetzgebungskompetenz beim Land. Soweit das Land davon Gebrauch gemacht hat, dienen die Bestimmungen in der Regel dazu, bestimmte Qualitätsanforderungen zu normieren, häufig im Zusammenspiel mit untergesetzlichen Vorschriften wie Rechtsverordnungen oder Verwaltungsvorschriften. Durch die landesweite Gültigkeit der Bestimmungen werden einheitliche Qualitätsstandards gesetzt, sodass diese Regelungen insoweit auch zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse beitragen. Sie im Einzelnen aufzuführen, hat keinen Mehrwert. Allgemein kann gesagt werden, dass landesrechtliche Regelungen zu Qualitätsstandards insbesondere in den Bereichen der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung, der Ab-

fallentsorgung, der Kinderbetreuung, des Schulwesens, des Hochschulwesens, des Straßenbaus, des ÖPNV einschließlich des SPNV, des Krankenhauswesens, der Pflege- und Betreuungseinrichtungen, des Bestattungswesens, des Rettungsdienstes, des Brand- und Katastrophenschutzes, der Polizei, des Sparkassenwesens, der Gaststätten und der Weiterbildungseinrichtungen bestehen.

(2) Regelungen zur Sicherstellung einer flächendeckenden Versorgung

Zur Gewährleistung einer flächendeckenden Versorgung ordnet das Landesrecht Sicherstellungspflichten an. Diese Pflichten legen die Landesgesetze entweder dem Land selbst oder den Kommunen auf. Grundversorgungspflichten Privater, wie dies im Bundesrecht etwa im Bereich der Energieversorgung oder der Telekommunikation der Fall ist,¹¹⁶ kennt das Landesrecht, soweit ersichtlich, nicht. Die Sicherstellungspflicht wird oftmals ergänzt um eine Pflicht zur Versorgungsplanung.

(a) Sicherstellungspflichten

Sicherstellungspflichten des Landes sind etwa für den SPNV (§ 3 Abs. 1 ÖPNVG) und die Krankenhausversorgung (§ 1 Abs. 2 BbgKHEG) geregelt.

Die Bestimmungen zu kommunalen Sicherstellungsaufgaben sind vielfach allgemein gehalten:

So sieht § 66 BbgWG eine Abwasserbeseitigungspflicht der Gemeinden und die Pflicht zur Errichtung der „notwendigen“ Abwasseranlagen vor.

Nach § 12 Abs. 1 KitaG haben die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe (also die Landkreise und kreisfreien Städte) die Aufgabe, die Kindertagesbetreuung zu gewährleisten.

§ 27 des Brandenburgischen Bestattungsgesetzes verpflichtet die Gemeinden, Friedhöfe anzulegen und zu erweitern, soweit hierfür ein öffentliches Bedürfnis besteht. Ein öffentliches Bedürfnis für die Errichtung oder Erweiterung eines Friedhofes besteht grundsätzlich nicht, wenn die Gemeinde sicherstellt, dass der Friedhof eines anderen Trägers in zumutbarer Nähe benutzt werden kann.

¹¹⁶ Siehe unter B.I.4.e)bb).

Gem. § 5 Abs. 1 BbgWBG müssen die Landkreise und kreisfreien Städte für ihr Gebiet eine Grundversorgung der Weiterbildung sicherstellen.

Die Träger der Straßenbaulast sind nach § 9 des BbgStrG verpflichtet, nach ihrer Leistungsfähigkeit die Straßen in einem den regelmäßigen Verkehrsbedürfnissen genügenden Zustand zu bauen, zu unterhalten, zu erweitern, umzugestalten oder sonst zu verbessern.

Sehr genau wird das Kriterium für eine flächendeckende Versorgung hingegen im Brandenburgischen Rettungsdienstgesetz normiert. Nach § 8 Abs. 2 BbgRettG müssen die Landkreise und kreisfreien Städte als Träger des bodengebundenen Rettungsdienstes die Rettungswachen so errichten, dass jeder an einer öffentlichen Straße gelegene Einsatzort in 95 Prozent aller Fälle in einem Jahr innerhalb von 15 Minuten erreicht wird (Hilfsfrist). Die Hilfsfrist umfasst den Zeitraum vom Eingang der Notfallmeldung in der integrierten Leitstelle bis zum Erreichen des Einsatzortes durch das ersteintreffende Rettungsmittel.¹¹⁷

Umfangreiche Regelungen zur Gewährleistung einer ortsnahen Schulversorgung trifft das Brandenburgische Schulgesetz (BbgSchulG), insb. im Hinblick auf die Grundschulen.¹¹⁸ Allgemein bestimmt § 104 Abs. 1 Satz 1 BbgSchulG, dass die kommunalen Träger verpflichtet sind, Schulen zu errichten, wenn ein Bedürfnis dafür besteht und ein geordneter Schulbetrieb gewährleistet ist.

Um eine möglichst wohnungsnahe Grundschulbetreuung sicherzustellen, kann eine Schule an verschiedenen Standorten geführt werden, wenn jeder Standort mindestens zwei Jahrgangsstufen und zwei Klassen oder in besonders begründeten Fällen drei Jahrgangsstufen und eine Klasse umfasst (§ 19 Abs. 2 Satz 2 BbgSchulG). Reicht die Schülerzahl für die Bildung jahrgangsstufenbezogener Klassen nicht aus, kann eine Schule mit jahrgangsstufenübergreifenden Klassen zugelassen werden (§ 19 Abs. 3 Satz 3 BbgSchulG). Zudem kann das Bildungsministerium regeln, wann Richtwerte und Bandbreiten für Klassengrößen unterschritten werden dürfen, insb. wenn der Besuch bestehender Schulen in

¹¹⁷ Zur Diskussion über die Hilfsfrist siehe das Protokoll der Anhörung zur Änderung des Brandenburgischen Rettungsdienstgesetzes vom 13. Sept. 2018, P-AIK 6/49, und den Bericht des Ausschusses für Inneres und Kommunales vom 11. Dez. 2018, LT-Drs. 6/10142.

¹¹⁸ Siehe hierzu allgemein *Schuppli* (Fn. 18), S. 125 ff.; für Brandenburg den Bericht der Demografie-Kommission „Empfehlungen für künftige Modelle der Grundschulversorgung im ländlichen Raum im Land Brandenburg“ vom 18. Nov. 2013, der hier abrufbar ist:

https://mbjs.brandenburg.de/media_fast/6288/demografiebericht.pdf.

zumutbarer Entfernung nicht gewährleistet ist und bei kleinen Jahrgangsbreiten (§ 103 Abs. 4 Satz 2 Nr. 3a BbgSchulG).¹¹⁹ Wenn im Einzelfall eine andere Schule nicht zumutbar erreichbar ist, kann eine Grundschule, die die Mindestzügigkeit nicht erreicht, fortgeführt werden, wenn mindestens drei aufsteigende Klassen gebildet werden können (§ 105 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BbgSchulG – „Kleine Grundschule“).

Umgekehrt soll der Schulträger die Änderung oder Auflösung einer Schule beschließen, wenn durch die Fortführung einer Schule ein gleichwertiges und regional ausgewogenes, zumutbar erreichbares, öffentlich getragenes Angebot schulischer Bildungsgänge gefährdet wird (§ 105 Abs. 3 BbgSchulG).

(b) Planungspflichten

Planungspflichten der Kommunen sieht das Land beispielsweise vor für die Abwasserbeseitigung (Abwasserbeseitigungskonzept, § 67 BbgWG), die Kindertagesbetreuung (Bedarfsplan, § 12 Abs. 3 KitaG), das Rettungswesen (Rettungsdienstbereichspläne, § 8 BbgRettG), das Schulwesen (Schulentwicklungsplanung, § 102 BbgSchulG), die Abfallwirtschaft (Kommunales Abfallwirtschaftskonzept, § 6 BbgAbfBodG) oder den Brandschutz (Gefahrenabwehrbedarfsplan, § 3 Abs. 2 Nr. 1 BbgBKG).¹²⁰

Zu den Planungspflichten des Landes kann auf die Ausführungen unter B.I.5.c)bb) verwiesen werden.

dd) Allgemeine Regelung zur Abweichung von Standards: das Standarderprobungsgesetz

Mit dem Brandenburgischen Standarderprobungsgesetz stellt der Landesgesetzgeber den Kommunen eine Möglichkeit zur Verfügung, von landesrechtlichen Standards befreit zu werden.¹²¹ Nach § 1 Abs. 2 BbgStEG ist ein Ziel¹²² des Gesetzes, die Handlungsspielräu-

¹¹⁹ Siehe dazu die VV Unterrichtsorganisation, die hier abrufbar ist:

http://bravors.brandenburg.de/verwaltungsvorschriften/vv_unterrichtsorganisation.

¹²⁰ Eine freiwillige kommunale Planung ist für den ÖPNV vorgesehen (Kommunaler Nahverkehrsplan, § 8 ÖPNVG). Gleiches gilt wohl auch für die Sportstättenentwicklungsplanung nach § 5 Abs. 1 Satz 1 Sportförderungsgesetz („Die Planung und der Bau kommunaler und vereinseigener Sportanlagen erfolgen im Rahmen der Sportstättenentwicklungsplanung unter Mitwirkung der örtlichen Sportvereine und Sportverbände.“).

¹²¹ Anders als die Gesetzesbezeichnung es suggeriert, ist die Erprobung neuer Standards hingegen nicht vorgesehen.

me auf kommunaler Ebene zu erhöhen, um den Herausforderungen des demografischen Wandels vor Ort mit flexiblen und örtlich angepassten Lösungen zu begegnen. Auf Antrag beim zuständigen Ministerium sollen die Kommunen zur Erprobung neuer Formen der Aufgabenerledigung oder des Aufgabenverzichts im Einzelfall von der Anwendung landesrechtlicher Standards befreit werden, soweit EU- und Bundesrecht nicht entgegenstehen und Rechte Dritter nicht verletzt werden (§ 2 Abs. 1 BbgStEG).

Da das Gesetz an die „Herausforderungen des demografischen Wandels“ anknüpft, ist es allerdings nicht in jeder Hinsicht geeignet, angepasste Lösungen zur Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse zuzulassen. Denn zum einen kann die Gleichwertigkeit auch durch andere Faktoren gefährdet sein (Strukturwandel, Klimawandel). Zum anderen können örtlich angepasste Lösungen für den ländlichen Raum oder für städtische Zentren auch unabhängig davon sinnvoll sein, ob ein demografischer Wandel in der Region stattfindet.

6. Normen und Konzepte der Kommunen

Da die Kommunen für viele Aufgaben der Daseinsvorsorge als örtliche Angelegenheiten zuständig sind, existiert eine Vielzahl kommunaler Normen und Konzepte, die der Umsetzung des Gleichwertigkeitsziels¹²³ dienen.

Neben den bereits oben erwähnten kommunalen Fachplanungen ist die Bauleitplanung nach dem BauGB (Flächennutzungspläne, Bebauungspläne) zu nennen. Die Bauleitplanung berücksichtigt u.a. die Wohnbedürfnisse und die sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Bevölkerung, die Entwicklung der vorhandenen Ortsteile, die Belange der Wirtschaft, auch ihrer mittelständischen Struktur im Interesse einer verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung, die Belange der Versorgung, insbesondere mit Energie und Wasser, einschließlich der Versorgungssicherheit oder die Belange der Mobilität der Bevölkerung, einschließlich des öffentlichen Personennahverkehrs (§ 1 Abs. 6 BauGB).

¹²² Ein weiteres Ziel ist nach § 1 Abs. 1 BbgStEG der Bürokratieabbau zur Erleichterung des unternehmerischen Handelns und von Existenzgründungen.

¹²³ Die Gemeinden sind Teilräume des Landes nach Art. 44 LV. Daher betrifft das Gleichwertigkeitsziel primär einen Gleichwertigkeitsvergleich zwischen den Gemeinden und nicht die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse innerhalb einer Gemeinde. Aber zum einen sind die Kommunen wegen der Zuständigkeiten für örtliche Angelegenheiten maßgeblich für die Umsetzung des Gleichwertigkeitsziels mitverantwortlich. Zum anderen können sich auch innerhalb einer Gemeinde, etwa in großen Landgemeinden oder größeren Städten, die Lebensverhältnisse auseinanderentwickeln, sodass eine gemeindeeigene „Gleichwertigkeitspolitik“ geboten sein kann. Für die Landkreise ist die Ausgleichsaufgabe ohnehin eine Kernaufgabe.

Viele kommunale Konzepte, die im Zusammenhang mit dem Gleichwertigkeitsziel stehen, sind Voraussetzung und Grundlage für die Zuwendung von Fördermitteln. Teilweise werden sie mit anderen Kommunen oder Akteuren gemeinsam aufgestellt. Beispielhaft erwähnt seien die Standortentwicklungskonzepte (SEK) der RWKs, die Stadt-Umland-Strategien der Teilnehmer des Stadt-Umland-Wettbewerbs, die Regionalen Entwicklungsstrategien (RES) der Lokalen Aktionsgruppen (LAG) im Rahmen der LEADER-Förderung, die Integrierten Stadtentwicklungskonzepte (INSEK) als Voraussetzung der Städtebauförderung oder regionale Entwicklungskonzepte bzw. integrierte regionale Entwicklungskonzepte, die Gegenstand der GRW-Förderung sind.

Die Landkreise schließlich können in Wahrnehmung ihrer Ausgleichsfunktion¹²⁴ Kreisentwicklungsbudgets o.Ä. aufstellen, mit denen sie beispielsweise Infrastrukturinvestitionen in finanzschwachen Gemeinden fördern.

7. Normen und Konzepte anderer Verwaltungsträger

Neben den Normen und Konzepten des Landes und der Kommunen gibt es auch Regelungen anderer Verwaltungsträger im Land Brandenburg, die der Umsetzung des Gleichwertigkeitsziels dienen. Hier sind zuvörderst die Regionalpläne der Regionalen Planungsgemeinschaften zu nennen, die als Raumordnungspläne für die fünf Regionen des Landes nach dem Gesetz zur Regionalplanung und zur Braunkohlen- und Sanierungsplanung auf der Planungsebene zwischen den Landesentwicklungsplänen für Brandenburg und Berlin und den Bauleitplänen der Städte und Gemeinden stehen.

Für die Sicherstellung der vertragsärztlichen Versorgung sind nach § 75 SGB V die Kassenärztlichen Vereinigungen zuständig, in Brandenburg also die Kassenärztliche Vereinigung Brandenburg, die gem. § 77 Abs. 5 SGB V eine Körperschaft des öffentlichen Rechts ist. Die vertragsärztliche Versorgung ist nach § 72 Abs. 2 SGB V so zu regeln, dass eine ausreichende, zweckmäßige und wirtschaftliche Versorgung der Versicherten unter Berücksichtigung des allgemein anerkannten Standes der medizinischen Erkenntnisse gewährleistet ist und die ärztlichen Leistungen angemessen vergütet werden. Hierzu ist ein Bedarfsplan aufzustellen und jeweils der Entwicklung anzupassen (§ 99 SGB V). Für diesen Bedarfsplan gibt es allgemeine bundesweite Vorgaben. Das SGB V ermöglicht aber

¹²⁴ Siehe unter B.I.5.b)bb)(3).

davon abzuweichen, soweit „es zur Berücksichtigung regionaler Besonderheiten, insbesondere der regionalen Demografie und Morbidität, für eine bedarfsgerechte Versorgung erforderlich ist“. Die Bedarfsplanung unterscheidet vier Planungsebenen. Je spezialisierter eine Facharztgruppe ist und je seltener die Patienten diese wohnortnah brauchen, desto größer ist der zu Grunde liegende Planungsbereich: Die Bedarfsplanung der Hausarztversorgung orientiert sich an den 46 Mittelbereichen des LEP BB, die Planung der allgemeinen fachärztlichen Versorgung an den Landkreisen und die Planung der spezialisierten fachärztlichen Versorgung (z.B. Anästhesisten, Radiologen) an den fünf Planungsregionen, für die gesonderte fachärztliche Versorgung (z.B. Humangenetiker, Pathologen) schließlich ist das Land Planungsebene.¹²⁵

8. Konzepte Privater

Nur der Vollständigkeit halber ist abschließend darauf hinzuweisen, dass staatliche Normen und Konzepte allein zur Verwirklichung des Gleichwertigkeitsziels nicht genügen. In vielen Bereichen, die für die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse von Bedeutung sind, tragen die Konzepte, Ideen und Projekte der Vereine, Verbände, Genossenschaften, Wirtschaftsunternehmen, Gewerkschaften, Kirchen, Parteien, Stiftungen, örtlichen Initiativen, Nachbarschaften oder ehrenamtlich Tätigen wesentlich zur Lebensqualität in den Regionen bei.¹²⁶

II. Möglichkeiten und Grenzen differenzierter Normen und Standards

So vielfältig die Normen, Standards und Konzepte zur Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse sind, so vielfältig sind die Möglichkeiten, durch differenzierte Normen und Standards zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse beizutragen.

1. Notwendige Differenzierungen zur Umsetzung des Gleichwertigkeitsziels: Fördergebietskulissen und raumbezogene Planungen

Das Erfordernis einer Differenzierung ergibt sich bereits aus der Natur der Sache: Wurden ausgleichspflichtige Disparitäten zwischen Regionen festgestellt, sind Maßnahmen zur (Wieder-)Herstellung einer Gleichwertigkeit notwendig auf die benachteiligten Regionen

¹²⁵ Näheres unter: <https://www.kvbb.de/praxis/zulassung/bedarfsplanung/haeufige-fragen>.

¹²⁶ Siehe dazu § 2 Satz 7 des Landespflegegesetzes: „Das bürgerschaftliche Engagement, das Ehrenamt, familiäre, soziale und regionale Netzwerke sowie nachbarschaftliche Hilfestrukturen sind in der häuslichen und in der stationären Pflege zu stärken.“

bezogen.¹²⁷ Dies zeigt sich insbesondere bei dem Einsatz von Fördermitteln. So erfolgt beispielsweise die LEADER-Förderung in Brandenburg nur im Rahmen der im EPLR festgelegten Fördergebietskulisse „Ländlicher Raum“,¹²⁸ während die Gebietskulisse für die Wohnungsbauförderung primär auf städtische Bereiche abzielt.¹²⁹

Auch für die raumbezogenen Planungen sind regionale Differenzierungen in der Natur der Sache angelegt, da mit solchen Plänen gerade die unterschiedlichen Anforderungen an die Nutzung des Raumes miteinander abgewogen und in Ausgleich gebracht werden sollen.

Die Verteilung der finanziellen und räumlichen Ressourcen durch die Festlegung von Fördergebietskulissen und durch raumbezogene Pläne kann zwar im Einzelfall nicht nur politisch, sondern auch rechtlich problematisch sein. Dem wird aber im Weiteren nicht nachgegangen, da die Notwendigkeit einer Differenzierung als solcher hier außer Frage steht.

2. Regionalbezogene Differenzierungen von Standards für die Leistungserbringung

Für nahezu alle Leistungen öffentlicher Träger oder Privater, die im Zusammenhang mit der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse stehen, gibt es Standards, die teils detaillierte Vorgaben machen (Trinkwasserqualität, Schulunterricht), teils nur einen allgemeinen Rahmen vorgeben (Gaststättenrecht). Für viele Bereiche bestehen auch keine fachgesetzlichen Regelungen, es gelten aber allgemeine Anforderungen wie das Immissionsschutzrecht oder das Baurecht (z.B. für den Vereinssport). Jede dieser Vorgaben enthält notwendig eine Differenzierung, nämlich die Unterscheidung, für welche Fälle der Standard gilt und für welche er nicht gilt. Vor dem Hintergrund des Gleichwertigkeitsziels ist nicht jede Differenzierung von Interesse. Da das Gleichwertigkeitsziel an die Regionen anknüpft, sind hierfür vor allem Differenzierungen von Belang, die an die Region oder ein regionales Merkmal als Unterscheidungskriterium anknüpfen oder die regional verschie-

¹²⁷ Gleichwertigkeit lässt sich zwar begrifflich auch durch eine Anpassung des Niveaus „nach unten“ erzielen, jedoch verlangt Art. 44 LV zur Umsetzung des Gleichwertigkeitsziels eine „Förderung“ der Regionen.

¹²⁸ Siehe Ziff. 4.1. der LEADER-Förderrichtlinie (Fn. 105).

¹²⁹ So legt Ziff. 4.1 der Mietwohnungsbauförderrichtlinie als Gebietskulisse die innerstädtischen förmlich festgelegten Sanierungs- und Entwicklungsgebiete, RWK-Städte, vom MIL geförderte Stadtumbaustädte, Mittelzentren und die Gemeinden des Berliner Umlands fest; die konsolidierte Fassung der Richtlinie ist hier abrufbar: <https://bravors.brandenburg.de/verwaltungsvorschriften/modin2016>.

dene Standards zur Folge haben oder ermöglichen. Diesen Differenzierungen soll im Folgenden näher nachgegangen werden.

a) Varianten der Standarddifferenzierung

Es sind verschiedene Varianten der Standarddifferenzierung denkbar. So können zur Gewährleistung einer flächendeckenden Versorgung Qualitätsstandards gesenkt werden (etwa Zulassung von Telemedizin als Ausnahme vom Gebot einer unmittelbaren ärztlichen Behandlung¹³⁰ oder die Einbeziehung von nicht-ärztlichen Praxisassistenten bei Hausbesuchen in unterversorgten Gebieten¹³¹) oder es werden zur Sicherung der Qualität Verfügbarkeitsstandards gesenkt (Verlängerung der Hilfsfrist für den Rettungsdienst im ländlichen Raum). Im Schulbereich dienen Standards über die Mindestgröße von Schulen auch der Begrenzung der Kosten.¹³² Zur Sicherstellung der flächendeckenden Versorgung insbesondere im Grundschulbereich ist daher auch eine Senkung dieser Kostenstandards etwa durch Zulassung „Kleiner Grundschulen“¹³³ denkbar. Eine weitere Variante kann am Beispiel der Abwasserentsorgung beschrieben werden: Der Kanalanschluss an eine zentrale Entsorgungsanlage sichert eine qualitativ hochwertige, umweltgerechte Abwasserbeseitigung. In dünner besiedelten Gebieten kann der Anschluss aber zu hohen Kosten führen. Eine Lösung kann sein, dass zu Gunsten einer kostengünstigeren dezentralen Entsorgung Ausnahmen von einem Anschluss- und Benutzungszwang gemacht werden können.

Auch die umgekehrte Vorgehensweise ist möglich: Es wird ein bestimmtes (Grund)Qualitäts- oder Versorgungsniveau festgeschrieben und es werden höhere Standards nach regionalen Kriterien festgelegt (Verkürzung der Hilfsfrist in Ballungsgebieten).

Allgemein kann gesagt werden, dass im „magischen Dreieck“ der Gleichwertigkeitsmerkmale „Qualität“, „Verfügbarkeit“ und „Kosten“ regionalbezogene Standardabsenkungen für

¹³⁰ Siehe zu diesem Gebot § 7 Abs. 4 der Berufsordnung der Landesärztekammer Brandenburg; problematisch ist nach dem geltenden Berufsrecht vor allem die Telekonsultation zwischen Arzt und ihm unbekanntem Patienten, siehe dazu die Informationen der Bundesärztekammer unter

https://www.bundesaerztekammer.de/fileadmin/user_upload/downloads/pdf-Ordner/Recht/2015-12-11_Hinweise_und_Erlaeuterungen_zur_Fernbehandlung.pdf.

¹³¹ Siehe dazu die Informationen des MASGF unter

<https://masgf.brandenburg.de/cms/detail.php/bb1.c.348212.de>.

¹³² *Schuppli* (Fn. 18), S. 132 f.

¹³³ Siehe unter B.I.5.e)cc)(2)(a).

jedes Merkmal zu Gunsten eines anderen Merkmals und regionalbezogene Standarderhöhungen zu Lasten eines anderen Merkmals denkbar sind.¹³⁴

b) Verfassungsrechtliche Vorgaben

aa) Regelungskompetenz und Normhierarchie

Der Landesgesetzgeber kann Abweichungen von gesetzlichen Standards nur regeln, soweit eine Gesetzgebungskompetenz der Länder besteht. Dort wo eine ausschließliche Bundeskompetenz besteht, wie z.B. im Bereich des Postwesens und der Telekommunikation (Art. 73 Abs. 1 Nr. 7 GG), kommen also landesrechtliche Differenzierungen von vornherein nicht in Betracht. Im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung, etwa im Sozial- und Wirtschaftsrecht, können die Länder Regelungen schaffen, soweit das Bundesrecht nicht abschließend ist.¹³⁵ Der Bund kann also u.a. Öffnungsklauseln für das Landesrecht vorsehen. So sind nach § 6 Abs. 1a des Krankenhausfinanzierungsgesetzes des Bundes die Empfehlungen des Gemeinsamen Bundesausschusses zu den planungsrelevanten Qualitätsindikatoren Bestandteil des Krankenhausplans. Die Vorschrift ermöglicht aber, dass durch Landesrecht die Geltung dieser Qualitätsindikatoren ganz oder teilweise ausgeschlossen oder eingeschränkt werden oder weitere Qualitätsanforderungen zum Gegenstand der Krankenhausplanung gemacht werden. Auch die bundesgesetzlichen Vorschriften zur Kita-Förderung in den §§ 22 ff. SGB VIII sehen an zahlreichen Stellen Regelungsmöglichkeiten für die Länder vor. Beispielsweise obliegt es nach § 22 Abs. 4 SGB VIII den Ländern, Regelungen zu schaffen, mit denen geeignete Maßnahmen zur Gewährleistung der Qualität der Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege weiterentwickelt werden.

Steht dem Land die Regelungskompetenz zu, müssen Standarddifferenzierungen zudem mit höherrangigem Recht vereinbar sein, insbesondere also mit dem EU- und dem Bundesrecht. Das Landesrecht könnte daher beispielsweise keine Ausnahmen von den bankrechtlichen Vorgaben der EU und des Bundes für die Sparkassen vorsehen.

¹³⁴ Kann man eines der Merkmale verbessern, ohne dass dies negative Auswirkungen auf die anderen Merkmale hat (z.B. Verbesserung der Verfügbarkeit durch neue Angebotsformen, ohne dass Abstriche in der Qualität oder Kostenerhöhungen in Kauf zu nehmen sind), ergibt eine regionale Differenzierung keinen Sinn, da der Standard als solcher überflüssig ist.

¹³⁵ Zudem gibt es für einige Bereiche wie das Wasserhaushaltsrecht (ohne stoff- oder anlagenbezogene Regelungen) die Möglichkeit, dass die Länder vom Bundesrecht abweichende Regelungen treffen (Art. 72 Abs. 3 GG).

bb) Grenzen durch das Gleichwertigkeitsziel?

Regional differenzierte Standards dienen in der Regel gerade der Umsetzung des Gleichwertigkeitsziels. Da sich aber die Gleichwertigkeit über die Merkmale „Verfügbarkeit“, „Qualität“ und „Kosten“ definiert, hat die Änderung der Vorgaben für eines der Merkmale, wie bereits erörtert, typischerweise Auswirkungen auf zumindest eines der anderen Merkmale. Da Art. 44 LV dem Land für die Umsetzung des Gleichwertigkeitsziels und bei der Gewichtung der einzelnen Merkmale einschließlich der Verteilung der finanziellen Ressourcen zur Sicherung einer flächendeckenden und hochwertigen Versorgung einen weiten Spielraum lässt,¹³⁶ dürfte das Gleichwertigkeitsziel regional differenzieren Standards nur bei besonders erheblichen Abweichungen bei einem Merkmal Grenzen setzen, etwa wenn für den ländlichen Raum eine deutlich längere Hilfsfrist für den Rettungsdienst vorgesehen wird (Verfügbarkeitsmerkmal) oder wenn bei landesweit einheitlicher Hilfsfrist für den ländlichen Raum deutliche Abweichungen von den Qualifikationsanforderungen für das Rettungspersonals (Kurs in Erster Hilfe ausreichend) zugelassen werden (Qualitätsmerkmal).

cc) Gleichbehandlungsgebot und Freiheitsgrundrechte

Der Zulässigkeit regionaler Differenzierungen werden durch das verfassungsrechtliche Gleichbehandlungsgebot Grenzen gezogen. Grundrechtsträger, also beispielsweise Einzelpersonen oder nicht von der öffentlichen Hand beherrschte Unternehmen als Leistungserbringer oder Leistungsempfänger, können sich auf den allgemeinen Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG und Art. 12 Abs. 1 LV berufen. Dieser verbietet, wesentlich Gleiches ohne sachlichen Grund ungleich zu behandeln. Dabei können die Anforderungen von einem bloßen Willkürverbot bis zu einer strengen Bindung an den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit reichen. Je enger die differenzierten Standards im Zusammenhang zu besonderen Grundrechtsgewährleistungen stehen, umso höher ist die Kontrolldichte.¹³⁷

Die Differenzierung von Standards, die etwa mit dem Recht auf Leben (Art. 2 Abs. 2 GG, Art. 8 Abs. 1 LV) in Verbindung stehen, wie beispielsweise die Trinkwasserqualität, der bauliche Brandschutz oder Hilfsfristen im Rettungswesen, ist daher nur gerechtfertigt, wenn sie zur Erreichung der mit der Differenzierung verfolgten Ziele geeignet und erforder-

¹³⁶ Siehe Teil I des Gutachtens, S. 41 f.

¹³⁷ Jarass, in Jarass/Pieroth, GG, 15. Aufl. 2018, Art. 3 Rn. 20 ff.

lich ist und nicht außer Verhältnis zum Gewicht dieser Ziele steht. So können beispielsweise Abweichungen von den Qualitätsstandards für die Trinkwasserversorgung, ggf. vorübergehend, zulässig sein, wenn andernfalls die Trinkwasserversorgung in der Region nicht mehr aufrechterhalten werden kann.¹³⁸

Auch kommt es auf das Ausmaß der Differenzierung an. So kann die Rechtfertigung für einen schlechteren Kita-Betreuungsschlüssel in Regionen, in denen nicht ausreichend qualifiziertes Personal zu gewinnen ist, davon abhängen, wie hoch die Abweichung von der Norm ist. Und in Gebieten mit geringer Nachfrage nach ÖPNV-Leistungen ist es eher zu rechtfertigen, wenn das Gesetz etwaige Komfortverluste im Vergleich zum Linienverkehr durch alternative Bedienformen wie Rufbusse zulässt (§ 2 Abs. 10 ÖPNVG), als wenn die vollständige Einstellung der ÖPNV-Bedienung in dieser Gegend zugelassen wird.

Auch die Dauer der Differenzierung kann die Rechtfertigung beeinflussen. Standarderleichterungen, die nur vorübergehend sind – etwa zur Überbrückung kurzfristiger Versorgungsprobleme oder für Modellversuche – sind leichter zu rechtfertigen als dauerhafte Privilegierungen.

Sind Kommunen als Aufgabenträger betroffen, gilt das Gebot der interkommunalen Gleichbehandlung. Dieses aus der Selbstverwaltungsgarantie gem. Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 97 Abs. 1 LV ableitbare Gebot verbietet es, einzelne Gemeinden aufgrund sachlich nicht vertretbarer Differenzierungen zu benachteiligen oder zu bevorzugen. Zwar kommt dem Gesetzgeber insofern ein weiter Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu. Das Gebot der interkommunalen Gleichbehandlung wird jedoch verletzt, wenn für die unterschiedliche Behandlung kein sachlicher Grund ersichtlich ist.¹³⁹

Da sich der Gleichheitssatz nur auf Differenzierungen durch denselben Normgeber bezieht, kommt er nicht zur Anwendung, wenn verschiedene Kommunen unterschiedliche Standards setzen.¹⁴⁰ Die Delegation der Rechtssetzungsbefugnis auf die kommunale

¹³⁸ Siehe § 10 Abs. 2 Trinkwasserverordnung.

¹³⁹ BVerfG, Urt. vom 19. Sept. 2018, Az. 2 BvF 1/15, juris, Rn. 213; vgl. auch VerfGBbg, Urt. vom 16. Sept. 1999, Az. 28/98, juris, Rn. 98 ff.

¹⁴⁰ Jarass (Fn. 137), § 3 Rn. 13.

Ebene ermöglicht daher regional differenzierte Standards, die nicht mit dem Gleichbehandlungsgebot in Konflikt geraten.

Betreffen die regionalen Differenzierungen private Leistungserbringer, können auch die Freiheitsgrundrechte wie die Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG, Art. 49 Abs. 1 LV Grenzen setzen. Will der Landesgesetzgeber beispielsweise zur Verbesserung der Begegnungsmöglichkeiten im ländlichen Raum den Betrieb von Gaststätten fördern und regelt er Erleichterungen hierfür im Gaststättengesetz oder im Bauordnungsrecht, so stellt sich für Gastwirte in nicht privilegierten Regionen die Frage, ob der ihnen auferlegte Standard und damit die Beschränkung der Freiheit der Berufsausübung noch zu rechtfertigen ist, wenn dieser Standard vom Gesetzgeber für bestimmte Regionen als entbehrlich angesehen wird. In diesen Fällen ist ebenfalls eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vorzunehmen. Der Eingriff in das Grundrecht ist daher nur zulässig, wenn die Aufrechterhaltung des Standards für die Erreichung des mit dem Standard verfolgten Zwecks geeignet und erforderlich ist und die Beeinträchtigungen nicht außer Verhältnis zu diesem Zweck stehen.

dd) Pflicht zur Differenzierung

Aus dem Gleichbehandlungsgebot kann sich im Einzelfall auch eine Pflicht zur Differenzierung ergeben. Denn es verbietet auch die Gleichbehandlung von wesentlich Ungleichem ohne sachlichen Grund.¹⁴¹ Auch hier sind die o.g. gesetzgeberischen Gestaltungsspielräume zu beachten.

c) Gesetzgeberische Gestaltungsmöglichkeiten

Der Gesetzgeber hat vielfältige Möglichkeiten, seine Regelungen so auszugestalten, dass regionale Besonderheiten berücksichtigt werden können.

aa) Normprüfung vor Standarddifferenzierung

Vor einer Regelung regional differenzierter Standards sollte der Gesetzgeber stets prüfen, ob der Standard als solcher gerechtfertigt ist, insbesondere also, ob der Anwendungsbereich der Norm anforderungsgerecht definiert ist und ob die Vorgaben sachgerecht sind. Beispielsweise sieht das Bauordnungsrecht umfangreiche Standards für Verkaufsstätten vor. Soll der Bau von Dorfläden erleichtert werden, könnten Ausnahmen von Baustan-

¹⁴¹ Jarass (Fn. 137), § 3 Rn. 12.

dards für solche Läden zugelassen werden. Vorrangig zu prüfen wäre aber, ob der Anwendungsbereich der speziellen Anforderungen zu weit gefasst ist, etwa weil jede Verkaufsstätte unabhängig von ihrer Größe umfasst ist. So gilt die Brandenburgische Verkaufsstätten-Bauverordnung nur für Verkaufsstätten, die größer als 2000 qm sind, sodass Dorfläden nicht betroffen sind und ein Bedürfnis für eine regionale Differenzierung von vornherein entfällt.

bb) Differenzierung im Gesetz

Der Gesetzgeber kann eine regionalspezifische Standardabweichung selbst regeln oder zulassen.

Denkbar ist zunächst, dass der Gesetzgeber eine bestimmte, im Gesetz genau definierte Region wie die Lausitz von Standards ausnimmt, etwa indem eine Sonderwirtschaftszone errichtet wird.¹⁴²

Möglich sind auch Regelungen, die abweichende Standards für den ländlichen oder den städtischen Raum zulassen, wobei die gebietliche Abgrenzung, ggf. durch nähere Definitionen, hinreichend bestimmt sein muss. Beispielsweise sieht § 12 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 des Thüringer Rettungsdienstgesetzes (ThürRettG) vor, dass die Standorte von Rettungswachen so festzulegen sind, dass von ihnen aus Rettungsmittel jeden Ort an einer öffentlichen Straße in der Regel in einer Fahrzeit von zwölf, in dünn besiedelten Gebieten von 15 Minuten erreichen können. Die Definition des „dünn besiedelten Gebietes“ erfolgt im Landesrettungsdienstplan (§ 10 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 ThürRettG). Ähnlich differenziert § 2 Abs. 8 ÖPNVG zwischen „verkehrlich hoch belasteten Gebieten“ und „ländlichen Räumen“: Grundsätzlich ist das Leistungsangebot des öffentlichen Personennahverkehrs nachfrageorientiert zu gestalten. In verkehrlich hoch belasteten Gebieten kann auch ein über die Nachfrage hinausgehendes Leistungsangebot vorgesehen werden. In ländlichen Räumen soll eine angemessene Bedienung mit Leistungen des öffentlichen Personennahverkehrs gewährleistet werden. Auch § 4b des Sächsischen Schulgesetzes sieht Differen-

¹⁴² Siehe dazu Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Steuerrechtliche Aspekte einer Sonderwirtschaftszone Lausitz, Sachstand vom 24. Okt. 2018, hier abrufbar:

<https://www.bundestag.de/blob/581276/e2f9e5f0fbbcd4bd844129bec9ec5d7/wd-4-160-18-pdf-data.pdf>,

und Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Sonderwirtschaftszonen und EU-Beihilferecht, Ausarbeitung vom 12. Nov. 2018, hier abrufbar:

<https://www.bundestag.de/blob/584098/c6bc365aadbe06d0c5d5b063f727db0e/pe-6-147-18-pdf-data.pdf>.

zierungen für Schulstandorte im ländlichen Raum vor. Danach ist in diesen Gebieten die Fortführung kleinerer Schulen abweichend von den allgemeinen Standards zulässig.

Der Gesetzgeber kann regionale Besonderheiten auch dadurch berücksichtigen, dass er Maßnahmen an bestimmte regional bezogene Kriterien knüpft, beispielsweise die Unterversorgung eines Gebietes (§§ 100 ff. SGB V) oder die besondere Gefährdung der ausreichenden Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum zu angemessenen Bedingungen in einer Gemeinde (§ 1 Abs. 1 Satz 1 des Entwurfs für ein Brandenburgisches Zweckentfremdungsverbotsgesetz)¹⁴³. Noch allgemeiner sind Regelungen, die auf die Ortsüblichkeit,¹⁴⁴ regionale Besonderheiten¹⁴⁵ oder ein Einfügen in die nähere Umgebung¹⁴⁶ abstellen oder die nur mittelbar regionalen Bezug haben, indem sie Abweichungen zur Sicherstellung einer bedarfsgerechten Versorgung,¹⁴⁷ etwa der zumutbaren Erreichbarkeit einer Schule,¹⁴⁸ vorsehen. Durch „Soll-Vorschriften“ schließlich kann der Gesetzgeber Standards regeln, von denen unter besonderen Umständen abgewichen werden kann. Vergleichbares gilt, wenn die Standards „in der Regel“ gelten sollen.

cc) Ermächtigung zu Differenzierungen durch die Exekutive

Der Gesetzgeber kann die Entscheidung über Standardabweichungen auch von einer verwaltungsbehördlichen Entscheidung abhängig machen und diese Entscheidung beispielsweise an o.g. Voraussetzungen knüpfen. Er kann auch allgemeinere, nicht regionalbezogene Voraussetzungen vorgeben, die auch Ausnahmen für den ländlichen Raum nach einer jeweiligen Einzelfallprüfung ermöglichen. So ermöglicht § 67 Abs. 1 BbgBO der Bauaufsichtsbehörde, Abweichungen von Anforderungen des Bauordnungsrechts zuzulassen, wenn sie unter Berücksichtigung des Zwecks der jeweiligen Anforderung und unter

¹⁴³ LT-Drs. 6/10400.

¹⁴⁴ Siehe § 17a KitaG: Keine Elternbeitragsbefreiung für die Inanspruchnahme von Leistungen, die den ortsüblichen Rahmen erheblich übersteigen.

¹⁴⁵ § 99 Abs. 1 Satz 3 SGB V: Soweit es zur Berücksichtigung regionaler Besonderheiten, insbesondere der regionalen Demografie und Morbidität, für eine bedarfsgerechte Versorgung erforderlich ist, kann von den Richtlinien des Gemeinsamen Bundesausschusses abgewichen werden.

¹⁴⁶ Nach § 34 Abs. 1 BauGB ist ein Bauvorhaben innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile nur zulässig, wenn es sich nach Art und Maß der baulichen Nutzung, der Bauweise und der Grundstücksfläche, die überbaut werden soll, in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt.

¹⁴⁷ Siehe § 73 Abs. 1a Satz 3 SGB V.

¹⁴⁸ Siehe § 105 BbgSchulG.

Würdigung der öffentlich-rechtlich geschützten nachbarlichen Belange mit den öffentlichen Belangen vereinbar sind.

Dabei kann der Gesetzgeber die Regelungen so ausgestalten, dass ein Anspruch auf Erteilung der Ausnahmegenehmigung bei Vorliegen der Voraussetzungen besteht, er kann aber auch ein Ermessen der Verwaltung vorsehen.

Der Gesetzgeber kann vorsehen, dass die Ausnahme dauerhaft oder befristet zugelassen wird. Eine Befristung kommt etwa in Betracht, wenn anzunehmen ist, dass der Grund für die Ausnahme wieder entfällt. Denkbar ist auch, dass der Gesetzgeber die Zulassung von Standardabweichungen zur Erprobung ermöglicht, sei es, um neue (Versorgungs-)Modelle zu testen (Modellversuche, Experimentierklauseln),¹⁴⁹ sei es, um zu prüfen, ob ein Standard verzichtbar ist.

Der Gesetzgeber kann die Exekutive nicht nur zu Einzelfallentscheidungen ermächtigen (Ausnahmen, Genehmigungen, Befreiungen), sondern auch zum Erlass allgemeiner Standardabweichungen in Form einer Rechtsverordnung oder Satzung. So ermöglicht § 87 Abs. 2 BbgBO für bestimmte Fallgestaltungen (Abstandsflächen) örtliche Bauvorschriften, die von den gesetzlichen Vorgaben abweichen.

dd) Ermöglichung der Regelung der Standards in kommunalen Satzungen und Verordnungen

Schließlich kann der Gesetzgeber die Normsetzung zum Zwecke der Berücksichtigung regionaler Besonderheiten ganz oder teilweise auf die Kommunen delegieren.¹⁵⁰ Das hat neben der besonderen Legitimation durch die von der Bürgerschaft gewählte Vertretungskörperschaft den Vorteil, dass regional unterschiedliche Standards nicht am Gleichheitssatz zu messen sind.

¹⁴⁹ Siehe z.B. § 8 BbgSchulG zu den Schulversuchen oder § 10 Abs. 1 Nr. 2 des Brandenburgischen Pflege- und Betreuungswohnungsgesetzes, wonach die zuständige Behörde auf Antrag von den vorgegebenen Anforderungen teilweise Ausnahmen erteilen soll, wenn ohne die Ausnahme ein besonderes fachlich begründetes Konzept nicht umgesetzt werden kann.

¹⁵⁰ Im Bereich der Selbstverwaltungsaufgaben ergibt sich das Satzungsrecht bereits aus der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung. Es ist in § 3 BbgKVerf verankert. In diesen Bereichen bedürfen die Kommunen keiner Delegation oder Regelungsermächtigung durch das Land. Da mit der Regelung von Standards aber typischerweise grundrechtsrelevante Fragen betroffen sind, bedarf es insoweit einer parlamentsgesetzlichen Grundlage. Im Bereich der Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung sind kommunale Satzungen allgemein nur aufgrund einer gesetzlichen Ermächtigung erlaubt (§ 3 Abs. 1 Satz 2 BbgKVerf).

III. Folgen der Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse für die Entwicklung in bestimmten Räumen

Das Staatsziel der gleichwertigen Lebensverhältnisse in Art. 44 LV macht Vorgaben für die Verteilung knapper Ressourcen. Insbesondere bei der Verteilung finanzieller Mittel muss das Land das Gleichwertigkeitsziel berücksichtigen. Aber auch Regelungen über die Verteilung anderer begrenzter Ressourcen, z.B. des für Infrastruktur zur Verfügung stehenden Raums, der Behördenstandorte oder der Fachkräfte, müssen das Gleichwertigkeitsziel einbeziehen. Werden zur Umsetzung des Ziels bestimmte Regionen besonders gefördert, bedeutet dies zunächst, dass diese Ressourcen anderen Regionen nicht mehr zur Verfügung gestellt werden können. Dies führt jedoch nicht notwendig zur einer Behinderung der Entwicklung in der nicht privilegierten Region. Dies ist nur der Fall, wenn diese Region zu ihrer Entwicklung der Förderung ebenfalls bedurft hätte oder wenn die Förderung der anderen Region die Entwicklung in der nicht geförderten Region negativ beeinflusst. Da die Verfassung dem Land weite Spielräume bei der Umsetzung des Gleichwertigkeitsziels lässt und insbesondere auch eine Förderung von Wachstumskernen oder Clustern zulässt, kann die Vermeidung einer Behinderung der Entwicklung bestimmter Regionen in die Förderkonzepte oder bei der Ausgestaltung der Versorgungsstandards einbezogen werden. Mit dem Gleichwertigkeitsziel ist daher eine Behinderung bestimmter Räume nicht zwangsläufig verbunden.

IV. Kurzfassung des Gutachtens Teil II – Normen und Konzepte

Zu Frage 2: Normen und Konzepte zur Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Brandenburg

1. Die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse ist ein Querschnittsthema, das nahezu alle Politikfelder betrifft und im europäischen Mehrebenensystem nicht nur von den Ländern, sondern auch von der EU, dem Bund, den Kommunen und anderen Verwaltungsträgern verantwortet wird. Demensprechend sind die im Land Brandenburg geltenden Normen und Konzepte, die in Bezug zum Gleichwertigkeitsziel stehen, äußerst vielfältig und oftmals in komplexer Weise miteinander verwoben.

2. Zur Systematisierung kann zum einen nach den Urhebern der Normen und Konzepte und zum anderen nach Normen, die ein allgemeines Gleichwertigkeitsziel aufstellen, Strukturentscheidungen, Planungen und Konzepten, Finanzierungsregelungen und Normierungen von Standards unterschieden werden.¹⁵¹

Allgemeines Gleichwertigkeitsziel

3. In Art. 44 LV ist das Gleichwertigkeitsziel ausdrücklich verankert. Nach überwiegender Auffassung ergibt sich auch aus dem Gleichbehandlungsgebot in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes das Ziel, allen Bürgern gleichwertige Lebensverhältnisse zu eröffnen. Dagegen sehen die Unionsverträge kein Gleichwertigkeitsziel vor. Stattdessen wird die Förderung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts als Aufgabe der EU festgelegt.

Strukturen

4. Für die Aufgaben der EU gelten das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und das Subsidiaritätsprinzip. Für das Gleichwertigkeitsziel von Bedeutung sind insbesondere die Zuständigkeiten der EU für die Struktur- und die Agrarpolitik.

5. Im Verhältnis zwischen Bund und Ländern gilt ebenfalls der Grundsatz, dass der Bund nur gesetzgeberisch oder verwaltend tätig werden darf, wenn er dazu durch das Grundge-

¹⁵¹ Während das Gutachten primär nach den Urhebern der Normen und Konzepte (EU, Bund, Land ...) gegliedert ist, wird die Kurzfassung für einen zusätzlichen Blickwinkel auf die Regelungsvielfalt nach den Arten der Normen und Konzepte (Gleichwertigkeitsziele, Strukturentscheidungen, Planungen ...) unterteilt.

setz ermächtigt ist. Die Länder sind daher grundsätzlich zuständig für gesetzliche und exekutive Maßnahmen zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse.

6. Die Zuständigkeiten des Bundes stehen nicht unter einem allgemeinen Vorbehalt der Subsidiarität. Einen wichtigen Ausnahmefall stellt die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für bestimmte Bereiche wie das Sozialrecht und das Wirtschaftsrecht dar. Hier hat der Bund nur dann ein Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erfordert.

7. Von Bedeutung für die gleichwertigen Lebensverhältnisse sind insb. die Verwaltungszuständigkeiten des Bundes für die Eisenbahnverkehrsverwaltung, die Post und Telekommunikation oder die Bundesautobahnen. Als relevante Bundesoberbehörden sind z.B. die Bundesnetzagentur, das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, bei dem u.a. die Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) betreut werden, oder die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, bei der die Deutsche Vernetzungsstelle Ländliche Räume (DVS) angesiedelt ist, zu nennen.

8. Zudem sieht das Grundgesetz Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern auf den Gebieten der Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW) und der Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK) vor. Derzeit wird diskutiert, die GAK allgemein auf die Förderung der ländlichen Entwicklung auszudehnen.

9. Das Grundgesetz und die Landesverfassung garantieren die kommunale Selbstverwaltung. Für alle örtlichen Angelegenheiten, zu denen viele für die Umsetzung des Gleichwertigkeitsziels wesentliche Aufgaben der Daseinsvorsorge zählen, sind grundsätzlich die Gemeinden zuständig. Eine Hochzonung dieser Aufgaben auf die Landkreise oder auf das Land ist nur zulässig, wenn die Gründe hierfür gegenüber dem verfassungsrechtlichen Aufgabenverteilungsprinzip überwiegen. Das Landesorganisationsgesetz regelt zudem den Grundsatz der möglichst ortsnahen Verwaltung.

10. Zahlreiche Aufgaben, die für das Gleichwertigkeitsziel relevant sind, werden von erwerbswirtschaftlich oder gemeinnützig tätigen Privaten übernommen, die teilweise neben oder zusammen mit öffentlichen Aufgabenträgern tätig werden. Die Grundrechte schützen die Privaten grundsätzlich nicht vor öffentlicher Konkurrenz. Auch das Brandenburger Kommunalwirtschaftsrecht sieht keine Subsidiarität der kommunalen Wirtschaftstätigkeit

vor. Die Landeshaushaltsordnung und das Funktionalreformgrundsätze-gesetz regeln lediglich die Pflicht zur Prüfung einer privaten Aufgabenerledigung, nicht aber Privatisierungspflichten. In vielen Fachgesetzen ist das Verhältnis von privaten und öffentlichen Trägern im Einzelnen ausgestaltet.

11. Von erheblicher Bedeutung für die Umsetzung des Gleichwertigkeitsziels sind die Regelungen zu kommunalen Gebietszuschnitten und Entscheidungen über behördliche Zuständigkeiten (z.B. zentrale Landesoberbehörde oder dezentrale untere Landesbehörden) und Standorte. So ist verfassungsgerichtlich anerkannt, dass die Zusammenfassung von strukturschwachen und strukturstarken Gemeinden zu einem Landkreis und die Festlegung des Kreissitzes nach strukturpolitischen Gesichtspunkten durch das Ziel der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse gerechtfertigt werden können.

12. Zur Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Kreisgebiet weist die Kommunalverfassung den Landkreisen eine Ausgleichsaufgabe zu. So können die Landkreise finanzschwache Gemeinden beispielsweise durch ein Kreisentwicklungsbudget fördern.

Planungen

13. Ein zentrales Instrument zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse ist die Raumplanung, deren Leitvorstellung nach dem Raumordnungsgesetz eine Raumentwicklung ist, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen führt.

14. Bundesweite Leitbilder für die räumliche Entwicklung werden von der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) entwickelt. Die Leitbilder sehen vor, dass strukturschwache Räume durch die verstärkte Aktivierung, Nutzung und Weiterentwicklung regionalspezifischer Ressourcen und endogener Potenziale sowie die Vernetzung mit wirtschaftsstärkeren Teilräumen stabilisiert werden und vorhandene Entwicklungskerne, insbesondere in zentralen Orten, zu Ankerpunkten ausgebaut werden sollen.

15. Die Landesplanung wird in Brandenburg nach dem Landesplanungsvertrag gemeinsam mit dem Land Berlin wahrgenommen, sodass die Landesplanung sowohl die Interessen der Metropole als auch die Belange des ländlichen Raums berücksichtigen muss. Ein Kernpunkt des Landesentwicklungsprogramms (LEPro) und des Landesentwicklungsplans

Berlin-Brandenburg (LEP BB) ist das Zentrale-Orte-System. Der Landesentwicklungsplan Hauptstadtregion (LEP HR), der derzeit aufgestellt wird, führt dieses Zentrale-Orte-System fort. Ergänzend zum LEP BB sieht der LEP HR „grundfunktionale Schwerpunkte“ vor, die zur räumlichen Bündelung von Grundversorgungseinrichtungen außerhalb Zentraler Orte im Land Brandenburg in den Regionalplänen der fünf Regionalen Planungsgemeinschaften festgelegt werden.

16. Die Landesplanung und die Regionalplanung werden durch die Bauleitplanung der Gemeinden (Flächennutzungspläne, Bebauungspläne) ergänzt, die u.a. die Wohnbedürfnisse und die sozialen und kulturellen Bedürfnisse, die Entwicklung der vorhandenen Ortsteile oder Wirtschafts-, Versorgungs- und Mobilitätsbelange berücksichtigt.

17. In vielen für das Gleichwertigkeitsziel bedeutsamen Bereichen müssen zudem Fachpläne aufgestellt werden, zu nennen sind etwa für den Bund der Bundesverkehrswegeplan 2030, für das Land der Wasserversorgungsplan, der Abfallwirtschaftsplan, der Landesstraßenbedarfsplan, der Landesnahverkehrsplan, der Krankenhausplan oder der Landesrettungsdienstplan und für die Kommunen die Abwasserbeseitigungskonzepte, die Kita-Bedarfspläne, die Rettungsdienstbereichspläne, die Schulentwicklungspläne, die Kommunalen Abfallwirtschaftskonzepte oder die Gefahrenabwehrbedarfspläne. Zur Sicherstellung der vertragsärztlichen Versorgung ist von der Kassenärztlichen Vereinigung Brandenburg ein Bedarfsplan aufzustellen.

Konzepte

18. Darüber hinaus bestehen zahlreiche informelle Konzepte und Strategien der EU, des Bundes, der Länder, der Kommunen und anderer Träger.

19. Die derzeit grundlegende EU-Strategie „EUROPA 2020“ wird ergänzt durch die „Territoriale Agenda der Europäischen Union 2020 – Für ein integratives, intelligentes und nachhaltiges Europa der vielfältigen Regionen“. Für 2021 bis 2027 schlägt die Kommission eine Modernisierung der Kohäsionspolitik vor. U.a. sollen verstärkt von der örtlichen Bevölkerung betriebene lokale Entwicklungsstrategien unterstützt und die lokalen, städtischen und territorialen Behörden stärker in die Verwaltung der EU-Mittel eingebunden werden.

20. Als Strategien des Bundes zu nennen sind z.B. das Nationale Reformprogramm, das u.a. einen umfangreichen Katalog von Maßnahmen zur Erreichung der nationalen Ziele im Rahmen der Europa-2020-Strategie enthält, die Demografiestrategie der Bundesregierung oder die Digitalisierungsstrategie. Weitere Konzepte sind in Umsetzung des Berichts der von der Bundesregierung eingesetzten Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ zu erwarten.

21. Ein übergreifendes Konzept des Landes Brandenburg zur Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse gibt es nicht. Gleiches gilt für ein integriertes Konzept für den ländlichen Raum oder eine Demografiestrategie des Landes.

22. Gleichwohl gibt es viele Konzepte des Landes, die in Zusammenhang mit dem Gleichwertigkeitsziel stehen, z.B. die Zukunftsstrategie Digitales Brandenburg, die Nachhaltigkeitsstrategie, die Mobilitätsstrategie Brandenburg 2030, die Brandenburger Fachkräftestrategie, das Leitbild „Zukunftsfähige Siedlungswasserwirtschaft“, die Energiestrategie 2030, die Strategie Stadtentwicklung und Wohnen „Stadt für Alle“, die Seniorenpolitischen Leitlinien und das Seniorenpolitische Maßnahmenpaket, die „Pflegeoffensive für eine verantwortungsvolle pflegerische Versorgung im Land Brandenburg auch in der Zukunft“, das Maßnahmenpaket „Maßnahmen 2019/2020 – Brand- und Katastrophenschutz im Land Brandenburg“ oder die „Perspektive Lausitz 2050“.

23. Darüber hinaus bestehen Konzepte des Landes, nach denen unter dem Motto „Stärken stärken“ bestimmte Regionen besonders gefördert werden. Zum einen werden die 15 Regionalen Wachstumskerne (RWK) in entwicklungsrelevanten Förderprogrammen vorrangig behandelt und mit einem Regionalbudget unterstützt. Zum anderen werden durch die Gemeinsame Innovationsstrategie der Länder Berlin und Brandenburg (innoBB 2025) und die Regionale Innovationsstrategie des Landes Brandenburg (innoBB plus) fünf länderübergreifende Cluster wie Gesundheitswirtschaft und Energietechnik und vier auf Brandenburg bezogene Cluster wie die Ernährungswirtschaft gebildet. Diese Konzepte stehen nicht im Widerspruch mit dem Gleichwertigkeitsziel, da das Land einen weiten Spielraum für die Ausgestaltung der Regionalförderung und damit für die Verteilung der begrenzten Ressourcen hat und hierbei die Ausstrahlungswirkung von Wachstumsregionen berücksichtigen kann.

24. Viele kommunale Konzepte, die im Zusammenhang mit dem Gleichwertigkeitsziel stehen, sind Voraussetzung und Grundlage für die Zuwendung von Fördermitteln und werden

z.T. gemeinsam mit anderen Kommunen oder Akteuren aufgestellt. Zu nennen sind etwa die Standortentwicklungskonzepte (SEK) der RWKs, die Stadt-Umland-Strategien der Teilnehmer des Stadt-Umland-Wettbewerbs, die Regionalen Entwicklungsstrategien (RES) der Lokalen Aktionsgruppen (LAG) im Rahmen der LEADER-Förderung, die integrierten Stadtentwicklungskonzepte (INSEK) als Voraussetzung der Städtebauförderung oder regionale Entwicklungskonzepte bzw. integrierte regionale Entwicklungskonzepte, die Gegenstand der GRW-Förderung sind.

25. In vielen Bereichen, die für die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse von Bedeutung sind, tragen die Konzepte, Ideen und Projekte der Vereine, Verbände, Genossenschaften, Wirtschaftsunternehmen, Gewerkschaften, Kirchen, Parteien, Stiftungen, örtlichen Initiativen, Nachbarschaften oder ehrenamtlich Tätigen wesentlich zur Lebensqualität in den Regionen bei.

Finanzausgleich

26. Zur Umsetzung des Gleichwertigkeitsziels sehen der Bund und das Land einen Finanzausgleich vor. Maßstab des vertikalen Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern ist die Wahrung der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“. Der horizontale Finanzausgleich zwischen den Ländern zielt auf einen angemessenen Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft ab. Die Einzelheiten sind im Finanzausgleichsgesetz des Bundes geregelt, das u.a. bis 2019 Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen an die neuen Länder vorsieht.

27. Die Landesverfassung verpflichtet das Land, durch einen Finanzausgleich dafür zu sorgen, dass die Kommunen ihre Aufgaben erfüllen können. Das BbgFAG sieht dazu Schlüsselzuweisungen des Landes an Kommunen vor, deren Finanzbedarf die Steuerkraft übersteigt. Der Finanzbedarf bemisst sich bei den Gemeinden nach der Einwohnerzahl, wobei der angenommene Bedarf je Einwohner mit steigender Einwohnerzahl wächst (Einwohnerveredelung), bei den Landkreisen nach Einwohnern und Fläche. Zudem regelt das BbgFAG den Ausgleich für spezielle Bedarfe, etwa für kommunale Schulträger, Mittelzentren, Kreisstädte, grundfunktionale Schwerpunkte oder besondere Belastungen im Bereich der Grundsicherung und Jugendhilfe, sowie einen Ausgleichsfonds für besondere Bedarfe, etwa zur Sicherstellung einer Grundausstattung zur Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben.

28. Das BbgFAG sieht außerdem als Instrument des horizontalen Finanzausgleichs zwischen den Kommunen eine Finanzausgleichsabgabe vor, die von besonders finanzkräftigen Gemeinden erhoben wird. Zudem regelt das BbgFAG die Bemessung der Kreisumlage, die als Prozentsatz der Umlagegrundlagen (insb. Steuerkraftmesszahl und Schlüsselzuweisungen) festgesetzt wird und so einen innerkreislichen Finanzausgleich bewirken kann.

Fördermittel

29. Für die Ausreichung von Fördermitteln zur Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse sind die EU-Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) von besonderer Bedeutung, insb. der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). Ein Förderansatz insb. für den ELER ist der LEADER-Ansatz, wonach in einem abgegrenzten Gebiet, der LEADER-Region, eine Regionale Aktionsgruppe (RAG) für die Umsetzung der Regionalen Entwicklungsstrategie (RES) verantwortlich ist, die unter Beteiligung der Menschen vor Ort erstellt wird und in deren Rahmen Projekte gefördert werden (Bottom-up-Ansatz).

30. Die Gesamtstrategie für Deutschland für die Förderung durch die ESI-Fonds ist in einer Partnerschaftsvereinbarung mit der Kommission festgelegt. Für den ELER existiert zudem eine Nationale Rahmenregelung.

31. Auf der Ebene des Landes Brandenburg setzen die bis 2020 geltenden „Fondsübergreifenden landespolitischen Prioritäten“ als Querschnittsaufgabe für den Einsatz von EU-Mitteln u.a. die stärkere Integration der Entwicklung von städtischen und ländlichen Räumen fest. Auf dieser Basis wurden für den ELER das Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum in Brandenburg und Berlin für die Förderperiode 2014-2020 (EPLR) und für den EFRE das Operationelle Programm des Landes Brandenburg für die Förderperiode 2014-2020 aufgestellt. Auf dieser Grundlage wiederum wurden einzelne Förderrichtlinien aufgestellt. Im Hinblick auf das Gleichwertigkeitsziel von Bedeutung sind etwa im Rahmen des EFRE die Förderprogramme „Nachhaltige Entwicklung für Stadt und Umland“ (NESUR) oder die Mobilitätsrichtlinie und im Rahmen des ELER die LEADER-Richtlinie.

32. Eine Besonderheit stellt der 2015 ausgeschriebene Stadt-Umland-Wettbewerb (SUW) dar, mit dem ein fondsübergreifender Ansatz gewählt wurde. Die 16 ausgewählten Stadt-Umland-Kooperationen erhalten Zugang zu Fördermitteln des ELER, EFRE und ESF. Zie-

le sind die Sicherung einer tragfähigen Daseinsvorsorge, die wirtschaftliche Entwicklung, die Schaffung einer intakten Umwelt sowie der Ausbau einer bedarfsgerechten und nachhaltigen Mobilität.

33. Über die Mittel aus dem Finanzausgleich hinaus erhält das Land Bundesmittel aus den Gemeinschaftsaufgaben nach dem GRW-Gesetz und dem GAK-Gesetz. Einzelheiten werden in einem gemeinsamen Koordinierungsrahmen (GRW) bzw. einem Gemeinsamen Rahmenplan (GAK), der einen Sonderrahmenplan „Förderung der ländlichen Entwicklung“ enthält, geregelt. Die Mittel werden vom Land auf der Grundlage von Förderrichtlinien (GRW: GRW-I, Kleine Richtlinie, Große Richtlinie; GAK z.B.: Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von öffentlichen Abwasseranlagen und öffentlichen Wasserversorgungsanlagen) weitergereicht.

34. Außerdem gewährt der Bund den Ländern Finanzhilfen zu im Grundgesetz vorgesehenen Zwecken. Zu nennen sind Städtebaumittel nach Maßgabe der Verwaltungsvereinbarungen zur Städtebauförderung und zum Investitionspakt Soziale Integration im Quartier, Mittel für Investitionen finanzschwacher Kommunen nach dem Kommunalinvestitionsförderungsgesetz, Finanzhilfen zum Ausbau der Kita-Betreuung, Mittel zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz und dem Entflechtungsgesetz, weitere Entflechtungsmittel für den sozialen Wohnungsbau und Regionalisierungsmittel für den ÖPNV, insb. den SPNV. Eine Änderung des Grundgesetzes soll u.a. weitere Finanzhilfen des Bundes zur Umsetzung des „DigitalPakt Schule“ ermöglichen. Die Finanzmittel werden vom Land auf der Grundlage von Förderrichtlinien (z.B. Städtebauförderrichtlinie, Richtlinien zur Wohnbauförderung oder Richtlinie ÖPNV-Invest) weitergereicht.

35. Daneben bestehen Bundesprogramme, mit denen Kommunen oder andere Träger unmittelbar gefördert werden, etwa das Bundesprogramm Ländliche Entwicklung, das Programm „WIR! Wandel durch Innovation in der Region“ oder das Bundesförderprogramm für den Breitbandausbau.

36. Das Land hat zudem Förderprogramme aus Landesmitteln aufgelegt, die im Zusammenhang mit der Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse stehen, etwa das Kommunale Infrastrukturprogramm 2016-2019 (KIP), das „Landesinvestitionsprogramm in die Infrastruktur der Kindertagesbetreuung 2018-2019“ oder die „Richtlinien über die Ge-

währung von Zuwendungen zur Förderung der Grundversorgung nach dem Brandenburgischen Weiterbildungsgesetz“.

37. Die Förderrichtlinien des Landes beruhen teils lediglich auf einer Veranschlagung der Ausgaben im Haushaltsplan, teils werden zusätzlich Grundzüge der Förderung in speziellen Landesgesetzen geregelt, etwa im Landwirtschaftsförderungsgesetz, im Brandenburgischen Musik- und Kunstschulgesetz, im Sportfördergesetz, im Krankenhausentwicklungsgesetz, im Brandenburgischen Weiterbildungsgesetz, im ÖPNV-Gesetz oder im „Gemeindeverkehrs-, Wohnraum-, Hochschul- und Bildungs-Förderungsgesetz“.

Standards

38. Bei der Bewertung von Standards im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf das Gleichwertigkeitsziel ist zu beachten, dass die Gleichwertigkeit durch die Merkmale Qualität, Verfügbarkeit und Kosten qualifiziert wird. Deshalb können Qualitätsstandards, die dazu führen, dass bestimmte Leistungen in dünner besiedelten Räumen schlechter verfügbar sind oder nur zu höheren Kosten angeboten werden können, nicht ohne Weiteres als für das Gleichwertigkeitsziel hinderlich angesehen werden. Umgekehrt ist ein Standard, der die Verfügbarkeit eines Angebots sicherstellen soll, nicht per se als positiv im Hinblick auf das Gleichwertigkeitsziel zu bewerten, wenn dafür Abstriche bei der Qualität oder Kostensteigerungen in Kauf zu nehmen sind.

39. Für die Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse wesentliche Qualitätsstandards auf EU-Ebene werden insb. im Rahmen der Gemeinsamen Umweltpolitik gesetzt, etwa in den Bereichen der Wasserqualität, der Abwasser- und Abfallentsorgung oder der Luftqualität. Zudem normiert die EU für Bereiche wie Post, Verkehr, Energie oder elektronische Kommunikation Universaldienstverpflichtungen zur Sicherung einer bezahlbaren, hochwertigen Grundversorgung.

40. Darüber hinaus sind zahlreiche Qualitäts- und Verfügbarkeitsstandards durch Bundesrecht geprägt, beispielsweise die Querschnittstandards des Jugendschutz-, Arbeits- und Sozialrechts. Bundesregelungen zur Sicherung einer bedarfsgerechten Versorgung finden sich etwa im Personenbeförderungsgesetz, Energiewirtschaftsgesetz, Wasserhaushaltsgesetz, Kreislaufwirtschaftsgesetz, Telekommunikationsgesetz und Krankenhausfinanzierungsgesetz oder für die ärztliche Versorgung im SGB V.

41. Landesrechtliche Querschnittsstandards finden sich etwa in der Brandenburgischen Bauordnung, dem Landesimmissionsschutzgesetz oder dem Brandenburgischen Denkmalschutzgesetz. Diese Gesetze sehen jeweils Ausnahmen bzw. Erlaubnismöglichkeiten vor, wenn überwiegende Interessen diese rechtfertigen, so dass im Einzelfall aus Gründen der Sicherstellung der Angebote vor Ort von den gesetzlichen Standards abgewichen werden kann.

42. Landesgesetzliche Qualitätsstandards finden sich – zumeist im Zusammenspiel mit untergesetzlichen Vorschriften – insb. in den Bereichen der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung, der Abfallentsorgung, der Kinderbetreuung, des Schulwesens, des Hochschulwesens, des Straßenbaus, des ÖPNV einschließlich des SPNV, des Krankenhauswesens, der Pflege- und Betreuungseinrichtungen, des Bestattungswesens, des Rettungsdienstes, des Brand- und Katastrophenschutzes, der Polizei, des Sparkassenwesens, der Gaststätten und der Weiterbildungseinrichtungen.

43. Darüber hinaus ordnet das Landesrecht zur Gewährleistung einer bedarfsgerechten Versorgung für einige Rechtsgebiete Sicherstellungspflichten des Landes (SPNV, Krankenhäuser) oder der Kommunen an (Abwasserbeseitigung, Kita-Betreuung, Friedhöfe, Weiterbildung, Straßenbaulast, Hilfsfrist für den Rettungsdienst, Schulversorgung, einschließlich der Zulassung kleinerer Schulen zur Gewährleistung zumutbarer Entfernungen). Die Sicherstellungspflichten werden oftmals durch die Pflicht zu einer Versorgungsplanung ergänzt.

44. Eine Besonderheit stellt das Brandenburgische Standarderprobungsgesetz dar, das den Kommunen die Möglichkeit gibt, sich von landesrechtlichen Standards befreien zu lassen, u.a. mit dem Ziel, den demografischen Herausforderungen vor Ort mit flexiblen und örtlich angepassten Lösungen zu begegnen. Ein allgemeines Ziel, angepasste Lösungen zur Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse zu ermöglichen, sieht das Gesetz nicht vor.

Zu Frage 3: Möglichkeiten und Grenzen differenzierter Normen und Standards

1. Da sich Maßnahmen zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse auf die benachteiligten Regionen beziehen müssen, ergibt sich insbesondere bei dem Einsatz von Fördermitteln notwendigerweise das Erfordernis einer Differenzierung, etwa durch Festlegung von Fördergebietskulissen. Auch für raumbezogene Planungen sind regionale Differenzie-

rungen in der Natur der Sache angelegt, da mit solchen Plänen gerade die unterschiedlichen Anforderungen an die Nutzung des Raumes miteinander abgewogen und in Ausgleich gebracht werden sollen.

2. Im „magischen Dreieck“ der Gleichwertigkeitsmerkmale „Qualität“, „Verfügbarkeit“ und „Kosten“ sind regionalbezogene Standardabsenkungen für jedes Merkmal zur Sicherung eines anderen Merkmals denkbar. Wird beispielsweise die Einbeziehung von nicht-ärztlichen Praxisassistenten bei Hausbesuchen in unterversorgten Gebieten ermöglicht, wird ein Qualifikationsstandard zu Gunsten der Gewährleistung der Verfügbarkeit medizinischer Beratungsleistungen gesenkt. Wird die Hilfsfrist für den Rettungsdienst im ländlichen Raum verlängert, wird zur Aufrechterhaltung der Qualität bei gleichen Kosten der Verfügbarkeitsstandard gesenkt.

3. Das Land kann Standarddifferenzierungen nur im Rahmen seiner Gesetzgebungskompetenz und unter Beachtung der Vorgaben des höherrangigen Rechts vorsehen.

4. Das Gleichwertigkeitsziel setzt der Normierung regional differenzierter Standards in der Regel keine Grenzen.

5. Regionale Differenzierungen sind am grundrechtlichen Gleichheitssatz zu messen. Regionale Unterscheidungen bedürfen der Rechtfertigung durch einen sachlichen Grund. Die Anforderungen an die Rechtfertigung sind umso höher, je enger die betroffenen Standards im Zusammenhang zu besonderen Grundrechtsgewährleistungen stehen, je größer das Ausmaß der Differenzierung ist und je länger die Dauer der Abweichungen ist. Standarderleichterungen zur Erprobung sind daher eher zu rechtfertigen als dauerhafte Privilegierungen.

6. Da sich der Gleichheitssatz nur auf Differenzierungen durch denselben Normgeber bezieht, kommt er nicht zur Anwendung, wenn verschiedene Kommunen unterschiedliche Standards setzen. Die Delegation der Rechtssetzungsbefugnis auf die kommunale Ebene ermöglicht daher regional differenzierte Standards, die nicht mit dem Gleichheitssatz in Konflikt geraten.

7. Sind Kommunen als Aufgabenträger von der Differenzierung betroffen, ist zudem das Gebot der interkommunalen Gleichbehandlung zu beachten, das einen sachlichen Grund für eine unterschiedliche Behandlung der Kommunen erfordert.

8. Die Aufrechterhaltung eines Standards in bestimmten Regionen, der in anderen Regionen gemildert oder aufgehoben wurde, kann einen Eingriff in Grundrechte privater Leistungserbringer, insbesondere in das Grundrecht der Berufsfreiheit, darstellen, der nur gerechtfertigt ist, wenn die Beeinträchtigungen in angemessenem Verhältnis zu den mit dem Standard verfolgten Zwecken stehen.

9. Bevor der Gesetzgeber regional differenzierte Standards regelt, sollte er in einer Normprüfung untersuchen, ob der Standard als solcher noch erforderlich ist.

10. Es bestehen vielfältige Gestaltungsmöglichkeiten für Regelungen, die regionalbezogene Differenzierungen ermöglichen. Denkbar ist die Regelung von Sonderwirtschaftszonen, die Anknüpfung an den „ländlichen Raum“, „dünn besiedelte Gebiete“ oder an „unterversorgte Gebiete“ oder die Berücksichtigung „regionaler Besonderheiten“ oder des regionalen Bedarfs. Durch Soll-Vorschriften schließlich kann der Gesetzgeber Standards regeln, von denen unter besonderen Umständen abgewichen werden kann.

11. Der Gesetzgeber kann die Exekutive ermächtigen, Ausnahmen von Standards unter bestimmten Voraussetzungen zuzulassen. Er kann dabei allgemeine, nicht regionalbezogene Voraussetzungen vorgeben, die auch Ausnahmen für den ländlichen Raum nach einer jeweiligen Einzelfallprüfung ermöglichen, beispielsweise die allgemeine Vorgabe, dass öffentliche und private Belange nicht entgegenstehen dürfen. Der Gesetzgeber kann auch die Zulassung von Standardabweichungen zur Erprobung ermöglichen.

12. Zum Zwecke der Berücksichtigung der regionalen Verhältnisse kann der Gesetzgeber die Befugnis zur Normsetzung auf die Kommunen delegieren.

Zu Frage 4: Folgen der Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse für die Entwicklung in bestimmten Räumen

Werden zur Umsetzung des Gleichwertigkeitsziels bestimmte Regionen gefördert, können diese Ressourcen anderen Regionen nicht mehr zur Verfügung gestellt werden. Dies führt jedoch nicht notwendig zu einer Behinderung der Entwicklung der nicht geförderten Regionen.