Kurzinformation

Der Begriff „Gleichwertiger Lebensverhältnisse“ im Kontext des Raumordnungsrechts

Gegenstand der Raumordnung ist die überörtliche Planung und Ordnung des Gesamtraums der Bundesrepublik Deutschland und seiner Teilräume. Auf Bundesebene wird die Raumordnung durch das Raumordnungsgesetz des Bundes (ROG), auf Länderebene insbesondere durch entsprechende Landesplanungsgesetze geregelt.

In **§ 1 Abs. 2 ROG** wird die Leitvorstellung der Raumordnung festgelegt. Danach soll Ziel der Raumordnung eine nachhaltige Raumentwicklung sein, 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. Dieser Grundsatz wird als Ausfluss des Sozialstaatsprinzips verstanden.

Daneben findet sich das Gleichwertigkeitsgebot in **§ 2 Abs. 2 ROG**, in welchem die Grundsätze der Raumordnung aufgeführt sind. Nach § 2 Abs. 2 Nr. 1 S. 1 ROG sind im Gesamtraum der Bundesrepublik sowie in den Teilräumen ausgeglichene wirtschaftliche, infrastrukturelle, soziale, ökologische und kulturelle Verhältnisse anzustreben. Diese Aufgaben sind gleichermaßen in Ballungsräumen wie in ländlichen Räumen, in strukturschwachen wie in strukturstarken Regionen zu erfüllen, vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 1 S. 3 ROG.

Räumliche Bezugsgröße für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse sind hierbei die „**Teilräume**“ i.S.d. § 1 Abs. 1 S. 1 ROG. Teilräume können danach sowohl die Länder selbst sein (auch „Teilräume erster Stufe“) als auch, insbesondere in den Flächenländern, bestimmte Verflechtungsgebiete (auch „Teilräume zweiter Stufe“), für die Regionalpläne i.S.d. § 13 Abs. 1 Nr. 2 ROG aufzustellen sind. Diesbezüglich gilt zu beachten, dass nicht an jeder Stelle oder in jedem Bereich eines Teilraums, sondern bezogen auf den Teilraum insgesamt gleichwertige Lebensverhältnisse zu garantieren sind.

Der Begriff der **Lebensverhältnisse** ist umfassend zu verstehen und beinhaltet im Grundsatz alle Lebensbereiche wie z.B. Wohnen, Arbeiten, Bildung, Freizeit, soziale Leistungen etc. Für die Raumordnung von besonderer Bedeutung ist in diesem Kontext die Schaffung einer Siedlungs-, Freiraum- und Infrastruktur, die den Bedürfnissen der Bevölkerung Rechnung zu tragen vermag.

WD 7 - 3000 - 110/22 (5. Dezember 2022) **© 2023 Deutscher Bundestag**

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Die Frage danach, wann in den Teilräumen vom Bestehen **gleichwertiger Lebensverhältnisse** gesprochen werden kann, kann nicht allgemeingültig beantwortet werden. In diesem Zusammenhang gilt zu beachten, dass **Gleichwertigkeit nicht Gleichartigkeit bedeutet**. So ist zu berücksichtigen, dass sich die Lebensverhältnisse in einem verdichteten Stadtgebiet regelmäßig anders gestalten, als im ländlichen Raum, und daher schon aufgrund unabdingbarer struktureller Rahmenbedingungen Unterschiede bestehen. Gleichwertigkeit bedeutet indes auch keine Beliebigkeit der Lebensverhältnisse. Vielmehr soll als Wertmaßstab auf **gesellschaftliche Standard- und Mindestwerte** abzustellen sein, die die Bedürfnisse der Bevölkerung widerspiegeln. Daraus ergeben sich z.B. Mindeststandards für die Versorgung der Bevölkerung mit sozialer, technischer und administrativer Infrastruktur. Bei Einhaltung dieser Standards kann entsprechend von gleichwertigen Lebensverhältnissen gesprochen werden; bei Unterschreitung ebendieser in mehreren Indikatorenbereichen hingegen weniger.

Probleme kann die **Umsetzung** der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in der Praxis bereiten, insbesondere in ländlichen oder strukturschwachen Regionen, da die Erstellung und Aufrechterhaltung von Einrichtungen der Daseinsvorsorge teilweise eine bestimmte Nutzerfrequenz erfordert, um wirtschaftlich noch vertretbar zu sein. Entsprechend sind **Unterschiede** zwischen städtischen und ländlichen Räumen hinsichtlich der **konkreten Infrakstrukturversorgung** unvermeidbar und auch unter Berücksichtigung des Gesichtspunktes der gleichwertigen Lebensverhältnisse zulässig. In geringer besiedelten Regionen können in diesem Sinne andere Formen der Daseinsvorsorge geboten werden, als in verdichteten Gebieten. So kann z.B. die Bedienung einer Fläche mit öffentlichem Personennahverkehr in ländlichen Regionen durch Zurverfügungstellung von Sammeltaxis oder aber die Anbietung sozialer Leistungen in mobiler Form (z.B. Bücherei auf Rädern) erfolgen. Die konkrete Umsetzung und Ausgestaltung des raumordnungsrechtlichen Gleichwertigkeitspostulats erfolgt auf Landesebene durch **Raumordnungspläne**, zu deren Aufstellung die Länder nach § 13 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 ROG verpflichtet sind. Diese legen die Grundzüge der räumlichen Entwicklung und Ordnung für die jeweilige Region fest, koordinieren raumbedeutsamen Fachplanungen und beinhalten Vorgaben für die Regionalplanung im Einzelnen.

Quellen:

– Raumordnungsgesetz vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 20. Juli 2022 (BGBl. I S. 1353) geändert worden ist; abrufbar unter: https://www.gesetze-im-internet.de/rog_2008/ROG.pdf.
– Runkel in: Spannowsky/Runkel/Goppel (Hrsg.), Kommentar zum Raumordnungsgesetz, 2. Auflage 2018, § 1, Rn. 40, 56 f., 107-109.
– Dörr in: Ehlers/Fehling/Pünder (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht - Band 2, 4. Aufl. 2020, I. Geltungsbereich, Aufgabe und Leitvorstellung der Raumordnung (§ 1 ROG), Rn. 29.
– Edenharter, Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse: Steuerung durch Raumordnungsplanung, insbesondere Regionalplanung, Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR) 2020, S. 71-80.

***