

Wolfgang Däubler

Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse – ein verbindlicher Verfassungsauftrag?

1. Einleitung

Das Fragezeichen am Ende des Titels mag manchen irritieren. Ist denn die »Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse« nicht auch innerhalb der vergrößerten Bundesrepublik eine pure Selbstverständlichkeit? Sicher, die Aufgabe ist – wie man inzwischen weiß – schwierig zu bewerkstelligen, aber ist sie deshalb weniger verpflichtend? In der Öffentlichkeit reagiert man verwundert auf die These des sächsischen Ministerpräsidenten, die baldige Angleichung der Lebensverhältnisse sei weder erreichbar noch sinnvoll¹. Der Osten dürfe sich nicht auf eine »Aufholjagd« einlassen und sich einseitig auf ökonomische Ziele konzentrieren. Immaterielle Werte, insbesondere Bereiche personaler Solidarität in familiären und nachbarschaftlichen Lebenskreisen müßten eine wesentliche Rolle spielen. Also statt teurer Herz-Lungen-Maschinen für Kranke der einfühlsame Zuspruch der Freunde, statt ICE der die Schönheit der Landschaft vermittelnde Bummelzug? Die polemischen Gegenfragen drängen sich auf. War die baldige Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse nicht so etwas wie eine »Geschäftsgrundlage« für den Beitritt?

Die »große Selbstverständlichkeit« ist in Gefahr, sich als große Illusion zu entpuppen. Dies nicht allein deshalb, weil der Aufschwung auf sich warten läßt. Viel wichtiger ist mit-

¹ Biedenkopf, Rede vom 18. März 1992, dokumentiert in: Blätter für deutsche und internationale Politik 1992, 631, auch zum Folgenden.

tel- bis langfristig, daß das Grundgesetz voraussichtlich nicht das halten wird, was man sich von ihm versprach. Für Roman Herzog, Präsident des Bundesverfassungsgerichts, ist die »Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse« eine politische Richtlinie, kein verfassungsrechtliches Gebot². Auch im Alternativkommentar zum Grundgesetz finden sich ähnliche Aussagen³. Andere Autoren siedeln die »Einheitlichkeit« zwar noch im rechtlich Verbindlichen an, sprechen aber von der Herstellung »gleichwertiger« Lebensverhältnisse⁴ oder – noch vorsichtiger – von »annähernd wertgleichen« Lebensverhältnissen⁵. Damit sind große semantische Spielräume eröffnet; letztlich hängt es von der Bewertung des Gesetzgebers (der Verwaltung?, des einzelnen?) ab, was als »gleichwertig« qualifiziert wird. Handelt es sich bei dem im politischen Raum konstatierten Konsens nur um eine Neuauflage symbolischer Problembewältigung? Benutzt man nur einen schön klingenden, aber wenig präzisen Begriff, um zwar wenig zu tun, aber zumindest die Vorstellung vom Zusammenwachsen zu stärken?⁶

Die Einführung in die juristische Diskussion soll in diesem Punkt etwas mehr Klarheit schaffen. Auch wird zu überlegen sein, inwieweit sich einzelne Ansätze in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung weiterentwickeln lassen.

2 In: Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, GG-Kommentar, Loseblatt, Art. 20 Rn. 86 ff., 92 (Stand: September 1980). Ähnlich Kisker, Neuordnung des bundesstaatlichen Kompetenzgefüges, Der Staat 1975, 183.

3 Bothe, in: Alternativkommentar zum Grundgesetz (AK-GG), 2. Aufl., Neuwied 1989, Art. 72 Rn. 14; etwas weitergehend Art. 20 Abs. 1–3 I Rn. 28.

4 Schneider, NJW 1991, 2453.

5 Stern, Lehrbuch des Staatsrechts, Bd. 2, S. 1171.

6 Zur politischen Problembearbeitung durch Sprache und Umdefinition s. Hegenbarth, Symbolische und instrumentelle Funktionen moderner Gesetze, ZRP 1981, 201 ff.

2. Bestandsaufnahme

2.1 Die »Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse« im Verfassungstext

Die »Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse« taucht im Wortlaut des Grundgesetzes nur an zwei weniger bedeutsamen Stellen auf.

Nach Art. 72 Abs. 2 Nr. 3 GG ist im Bereich der konkurrierenden Zuständigkeit von Bund und Ländern eine bundesgesetzliche Regelung dann zulässig, wenn »die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit, insbesondere die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse über das Gebiet eines Landes hinaus sie erfordert.« Die bisherige Handhabung der Vorschrift fördert wenig Einsichten darüber zutage, was denn wohl unter »Einheitlichkeit« und was unter »Lebensverhältnissen« zu verstehen sei. Das Bundesverfassungsgericht läßt dem Gesetzgeber bewußt einen sehr weiten Spielraum: Seine politische Vorentscheidung, auf den Gebieten der konkurrierenden Gesetzgebung Einheitlichkeit herstellen zu wollen, sei vom Verfassungsgericht grundsätzlich zu respektieren⁷. Nur bei evidentem Mißbrauch könne eine Korrektur erfolgen⁸. In der Literatur wurde zu Recht darauf hingewiesen, es sei kaum vorstellbar, daß ein Bundesgesetz nicht der Einheitlichkeit diene⁹. Die »Offenheit« der Bestimmung hat dazu geführt, daß eine Inhaltsbestimmung weithin unterblieb¹⁰; sie hätte sich insbesondere damit auseinanderzusetzen, daß die »Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse« offensichtlich als Unterfall der »Rechts- oder Wirtschaftseinheit« gedacht ist.

Die zweite ausdrückliche Erwähnung findet sich in Art. 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 2 GG. In Art. 106 Abs. 3 geht es um den

7 BVerfGE 26, 338, 382.

8 BVerfGE 4, 115, 127; s. auch die Ladenschluß-Entscheidung BVerfGE 13, 230, 232.

9 Kisker, Der Staat 1975, 188; vgl. auch Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG-Kommentar, 7. Aufl., 1990, Art. 72 Rn. 6; Stern, Staatsrecht, Bd. 1, § 19 III 3.

10 Vgl. jedoch Gruson, Die Bedürfniskompetenz. Inhalt und Justiziabilität des Art. 72 Abs. 2 des Grundgesetzes, Berlin 1967, S. 49 ff.

sog. vertikalen Finanzausgleich, d. h. um die Verteilung des Steueraufkommens auf Bund und Länder. Während die Beteiligung an der Einkommen- und Körperschaftsteuer in Abs. 3 Satz 2 unmittelbar festgelegt ist, ist bei der Umsatzsteuer ein besonderes Gesetz vorgesehen. Bei seinem Erlaß sind u. a. »die Deckungsbedürfnisse des Bundes und der Länder so aufeinander abzustimmen, daß ein billiger Ausgleich erzielt, eine Überbelastung der Steuerpflichtigen vermieden und die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet gewahrt wird.« In der Literatur wird diese Bestimmung mit Recht als »Fundgrube unbestimmter Rechtsbegriffe« apostrophiert¹¹. Weiter wird darauf verwiesen, daß es bei Art. 106 Abs. 3 Satz 4 GG um das Verhältnis zwischen dem Bund und der Gesamtheit der Länder gehe; die »Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse« werde aber in erster Linie beim sog. horizontalen Finanzausgleich, d. h. beim Abbau von Gefällesituationen zwischen den einzelnen Ländern zum Problem¹². In der Tat ist die bundesgesetzliche Verteilung der Umsatzsteuer bislang nie mit dem Argument bekämpft worden, sie stehe im Widerspruch zur Zielgröße der »Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse«.

An zwei anderen Stellen der Finanzverfassung werden im Grundgesetztext Begriffe verwandt, die in eine ähnliche Richtung gehen. Art. 91 a GG, der die Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern regelt, definiert diese in Abs. 1 als Aufgaben, die für die Gesamtheit bedeutsam sind und bei denen die Mitwirkung des Bundes »zur Verbesserung der Lebensverhältnisse« erforderlich ist. Als einen der drei Anwendungsfälle nennt Abs. 1 Nr. 2 die »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur«. Zu verweisen ist weiter auf Art. 104 a Abs. 4 GG, wonach der Bund den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen gewähren kann, »die zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder zum Ausgleich unter-

11 Fischer-Menshausen, Unbestimmte Rechtsbegriffe in der bundesstaatlichen Finanzverfassung, in: Dreißig (Hrsg.), Probleme des Finanzausgleichs I, Berlin 1978, S. 138.

12 Vogel-Walter, in: Bonner Kommentar, Zweitbearbeitung, Art. 106 Rn. 184.

schiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich sind.« In der Literatur wird darauf hingewiesen, die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse sei »Antriebskraft und unausgesprochene Leitidee« für beide Vorschriften¹³.

2.2 Rückgriff auf allgemeine Prinzipien

Die »Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse« wird über den Verfassungswortlaut hinaus in erster Linie im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs diskutiert (2.2.1). Daneben tauchten ähnliche Vorstellungen (zwar nicht terminologisch, wohl aber der Sache nach) bei der Bewältigung von Kriegsschäden auf (2.2.2). Schließlich wird unmittelbar auf allgemeine Verfassungsprinzipien wie den Grundsatz der Bundesstaatlichkeit oder das Wiedervereinigungsgebot zurückgegriffen (2.2.3).

2.2.1 »Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse« als Ziel des horizontalen Finanzausgleichs?

Nach Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG ist durch Gesetz sicherzustellen, »daß die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen wird.« Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist bei der Bestimmung des »Angemessenen« auf den bundesstaatlichen Gedanken der Solidargemeinschaft zurückzugreifen. In Art. 107 Abs. 2 GG komme das »bündische Prinzip des Einstehens füreinander« zum Ausdruck, das die einzelnen Länder »zu gewissen Hilfeleistungen« an andere, finanziell leistungsschwache Länder verpflichte¹⁴. Wie weit der Gesetzgeber hier gehen will, ist ihm grundsätzlich überlassen¹⁵. Die Rechtsprechung nennt jedoch zwei wichtige Grenzen. Zum einen darf der Finanzausgleich (sowie Ergänzungszuweisungen des Bundes) nicht dazu führen, daß alle Länder über die gleiche

13 Fischer-Menshausen (Fn. 11), S. 147.

14 BVerfGE 72, 330 LS 1.

15 BVerfGE 72, 330, 386.

Finanzkraft verfügen: Es gilt ein sog. Nivellierungsverbot¹⁶. Grundgedanke ist die Erwägung, daß andernfalls jeder Leistungsanreiz sowie der Wille der Schwächeren zur Selbsthilfe ausgehöhlt würden¹⁷. Zum zweiten – und dies könnte für die Zukunft noch wichtiger werden – darf durch den horizontalen Finanzausgleich die Leistungsfähigkeit der gebenden Länder nicht entscheidend geschwächt werden¹⁸. Die Solidarität findet ihre Grenze an wesentlichen Eigeninteressen. Die Literatur spricht gleichwohl davon, die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse sei die »eigentliche Ratio« des Art. 107 Abs. 2 GG¹⁹. Die Tatsache, daß man 1969 vergeblich versucht habe, bei der Neuordnung der Finanzverfassung einen entsprechenden Hinweis im Verfassungstext unterzubringen, sei ohne wesentliche Bedeutung²⁰. Allerdings wird die Zielgröße »Einheitlichkeit« ein wenig flexibilisiert; es gehe um die Herstellung »annähernd vergleichbarer Lebensverhältnisse«²¹ bzw. »annähernd wertgleicher Lebensverhältnisse«²².

Die Frage, was geschieht, wenn die »Belastungsgrenze« der reicheren Länder erreicht ist, die ärmeren aber gleichwohl keine vergleichbaren Lebensverhältnisse schaffen können, wird nicht angesprochen; in der bisherigen Geschichte der Bundesrepublik bestand hierfür auch kein Anlaß. Im Jahre 1952 hatte das Bundesverfassungsgericht lediglich darauf verwiesen, es sei nicht Sache des Finanzausgleichs, lebensunfähige Länder am Leben zu erhalten; notfalls müsse zur Beseitigung eines solchen Zustands die Neugliederung nach Art. 29 GG in Angriff genommen werden²³. Was geschehen soll, wenn auch dieses Mittel die Probleme nur verschiebt, blieb bis heute offen.

16 BVerfGE 1, 117, 134.

17 BVerfGE 72, 330, 404.

18 BVerfGE 72, 330, 398.

19 Lerche, Finanzausgleich und Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse, FS Berber, München 1973, S. 313.

20 Fischer-Menshausen (Fn. 11), S. 147.

21 Lerche (Fn. 19), S. 303.

22 Hohmann DÖV 1991, 195 m.w.N.

23 BVerfGE 1, 117, 134.

2.2.2 Bewältigung von Kriegsschäden

Der bislang einzige Fall, in dem sich die Rechtsprechung mit einer Knappheitssituation auseinandersetzen mußte, betraf die Bewältigung von Kriegs-, Besatzungs- und Reparationsschäden nach 1945. Obwohl es ausschließlich um Eingriffe fremder Staatsgewalten ging, für deren Tun die Bundesrepublik grundsätzlich nicht verantwortlich ist, bekannte sich das Bundesverfassungsgericht zu einer unmittelbar aus der Verfassung folgenden Ausgleichspflicht. Im Leitsatz 2 der Entscheidung zu den Besatzungsschäden²⁴ heißt es dazu:

»Die Wertordnung des Grundgesetzes verlangt besonders im Hinblick auf das Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG), daß die staatliche Gemeinschaft Lasten mitträgt, die aus einem von der Gesamtheit zu tragenden Schicksal entstanden sind und nur zufällig einen bestimmten Personenkreis treffen.«

Die nähere Ausgestaltung dieser Pflicht zu einem innerstaatlichen Ausgleich sei dem Gesetzgeber überlassen. Konkrete Ansprüche der einzelnen Geschädigten könnten sich erst auf der Grundlage einer solchen gesetzlichen Regelung ergeben²⁵. Bemerkenswert ist weiter, daß das Bundesverfassungsgericht eine verfassungsrechtliche Vorgabe auch insoweit annahm, als der Gesetzgeber bei der Auswahl der zu entschädigenden Nachteile zu sozialen Erwägungen nicht nur berechtigt, sondern auch verpflichtet sei. Es war daher korrekt, daß bevorzugt Hausrat, Wohnungseigentum usw. entschädigt wurde, während größere Vermögen vergleichsweise weniger Berücksichtigung fanden²⁶. Die personale Existenz des einzelnen wurde so zum entscheidenden Bezugspunkt – jedem die Möglichkeit zum Aufbau einer neuen Existenz einzuräumen, könnte als Beitrag zu Herstellung einheitlicher Lebensbedingungen angesehen werden.

24 BVerfGE 27, 253; bestätigt in BVerfGE 41, 126.

25 BVerfGE 27, 253.

26 BVerfGE 27, 253, 291.

2.2.3 Allgemeinere Aussagen

Eine Reihe von Autoren leitet aus den Bestimmungen über den Finanzausgleich sowie aus dem Sozialstaatsprinzip eine »regionalpolitische Staatszielbestimmung« des Inhalts ab, daß annähernd gleichmäßige Lebensbedingungen geschaffen werden müßten²⁷. Speziell die neuen Bundesländer hätten gegenüber der übrigen Solidargemeinschaft des Bundesstaats einen Anspruch auf hinreichende Finanzierung, um so ihre Eigenstaatlichkeit bewahren zu können²⁸. Lebensbedingungen und Verwaltungsleistungen seien schrittweise anzunähern²⁹. Der staatlichen Einheit müsse mit Rücksicht auf das Wiedervereinigungsgebot und das Sozialstaatsprinzip nunmehr die Einheit der wirklichen Lebensverhältnisse folgen³⁰. Sogar von einem verfassungsunmittelbaren Gebot sozialstaatlicher Egalität in allen Ländern ist die Rede³¹.

Dem steht die Position Herzogs gegenüber, der lediglich eine politische Leitlinie, jedoch kein verfassungsrechtliches Gebot annimmt³². Die Unterschiede verwischen sich allerdings, wenn man bedenkt, daß dem Gesetzgeber in aller Regel ein weiter Ermessensspielraum eingeräumt wird, wie er den Ausgleich zwischen »Arm« und »Reich« bewerkstelligen will³³. Ohne daß dies mit letzter Deutlichkeit gesagt würde, ist im Grunde nur das »Ob«, nicht aber das »Wie« und das Ausmaß des Wertetransfers durch die Verfassung vorgegeben.

27 So Fischer-Menshausen, a. a. O., S. 147, 149/150; von einem »grundgesetzlichen Postulat« spricht Singer, *Blätter für deutsche und internationale Politik* 1992, 687.

28 Kilian JZ 1991, 429; ähnlich Hohmann DÖV 1991, 195.

29 Lerche (Fn. 19), S. 305, 314 (bezogen auf die Zeit vor der Wiedervereinigung).

30 Plander, Vereinheitlichung der Lebensverhältnisse durch Transfer und Fortentwicklung bundesrepublikanischen Arbeitsrechts, in: Muszynski (Hrsg.), *Deutsche Vereinigung. Probleme der Integration und der Identifikation, Gegenwartskunde – Sonderheft 7 – 1991*, 149.

31 Schmidt-Bleibtreu/Klein (Fn. 9), Art. 72 Rn. 6.

32 Herzog, in: Maunz-Dürig-Herzog-Scholz (Fn. 2), Art. 20 Rn. 92.

33 Kilian JZ 1991, 429 u. a.

2.3 Regelungen im Einigungsvertrag

Der Einigungsvertrag, der nach seinem Art. 45 Abs. 2 als einfaches Bundesrecht weitergilt³⁴, erwähnt die »Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse« nur in einem spezifischen Zusammenhang. Art. 34 Abs. 1 erklärt es zur Aufgabe der Gesetzgeber, die natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen zu schützen und »die Einheitlichkeit der ökologischen Lebensverhältnisse auf hohem, mindestens jedoch dem in der Bundesrepublik Deutschland erreichten Niveau zu fördern.«

Abs. 2 derselben Vorschrift sieht ökologische Sanierungs- und Entwicklungsprogramme für das Beitrittsgebiet vor. Offensichtlich war man der Auffassung, daß die »Gefällesituation« im Bereich des Umweltschutzes am deutlichsten war. Im übrigen enthält der Einigungsvertrag eine Reihe von Übergangsvorschriften, aus denen sich zumindest ergibt, daß die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse nicht sofort herzustellen ist. Deutlich wird dies insbesondere an Art. 7 des Einigungsvertrages, der in Abs. 2 Nr. 1 die auf die Umsatzsteuer bezogene Vorschrift des Art. 106 Abs. 3 Satz 4 GG³⁵ bis 31. Dezember 1994 suspendiert, d. h. eine der beiden Vorschriften, in denen die »Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse« ausdrücklich erwähnt ist. Der horizontale Finanzausgleich ist nach Art. 7 Abs. 3 gleichfalls bis Ende 1994 ausgesetzt. Daß auch Ergänzungszuweisungen des Bundes nach Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG ausgeschlossen sind (und durch den »Fonds Deutsche Einheit« ersetzt werden), ist zu Recht kritisiert worden³⁶. Art. 7 Abs. 6 des Einigungsvertrages sieht eine gemeinsame Prüfung durch Bund und Länder vor, wenn sich wegen grundlegender Veränderung der Gegebenheiten weitere Hilfe als erforderlich erweist, um zu einem angemessenen Ausgleich der Finanzkraft der Länder zu kommen. Ob damit auch ein weiteres Hinausschieben des horizontalen Finanzausgleichs und seine Ersetzung

34 Zu den Schranken der Abänderbarkeit, siehe Däubler PersR Heft 7/1982.

35 Siehe dazu Abschnitt 2.1 dieses Beitrags.

36 Schneider NJW 1991, 2452.

durch eine spezifische Finanzierung erreichbar ist, erscheint zweifelhaft. Allerdings besitzen die beigetretenen Länder im Bundesrat keine Sperrminorität, so daß etwa die grundgesetzlichen Regelungen über den Finanzausgleich bei Einigkeit der West-Länder auch gegen ihr Votum geändert werden können³⁷. Wird von dieser Möglichkeit kein Gebrauch gemacht, so werden ab 1995 die beschriebenen Gebote aus der Finanzverfassung wirksam. Schon heute ist allerdings davon auszugehen, daß die praktizierte Hilfe keine reine politische Opportunitätsentscheidung ist, sondern im Grundsatz (nicht im Detail) einen Verfassungsauftrag vollzieht.

3. Annäherungen an ein Prinzip

Der vorliegende Diskussionsstand macht verschiedene Dinge deutlich. Zum einen besteht auf einer sehr abstrakten Ebene ein weitgehender Konsens im Sinne einer regionalpolitischen Staatszielbestimmung. In den einzelnen Ländern müssen »vergleichbare Lebensbedingungen« herrschen. Zum zweiten besteht auch beim horizontalen Finanzausgleich, d. h. dem am meisten erörterten und die Rechtsprechung beschäftigenden Bereich, wenig Klarheit über konkrete Konsequenzen. Erst recht ist bislang noch kaum der Versuch unternommen worden, das bisher Gesagte auf die neuartige Situation nach der deutschen Einheit zu beziehen. Zum dritten bleibt unklar, nach welchen Kriterien sich die »Einheitlichkeit« oder »Gleichwertigkeit« bestimmt. Angesichts fehlender Konflikte hat man keinen einigermaßen konturscharfen Rechtsbegriff entwickelt. Die Situation ist insoweit völlig anders als beim Sozialstaatsprinzip, dessen Verankerung im Verfassungstext zwar gleichfalls sehr knapp ausgefallen ist, das jedoch zu einem recht umfassenden »System« ausgebaut wurde³⁸.

Im folgenden soll versucht werden, auf der Grundlage des

37 Kritisch dazu Schneider NJW 1991, 2452.

38 Siehe den Überblick bei Kittner, AK-GG, Art. 20 Abs. 1-3 IV.

bisher Erarbeiteten den Begriff der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse etwas tauglicher für die praktische Anwendung zu machen.

3.1 Worauf bezieht sich die »Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse«?

Schon ihrem Wortsinn nach beziehen sich »Lebensverhältnisse« nicht allein auf staatliches Tun. Eine effiziente Verwaltungsarbeit bis hin zu Dienstleistungen im Verkehrssektor und im kulturellen Bereich sind notwendige, aber noch keine hinreichenden Bedingungen für vergleichbare oder gar einheitliche Lebensverhältnisse. Notwendig sind Beschäftigungsmöglichkeiten, notwendig ist auch ein wirksamer Schutz vor Umweltbelastungen und – vielleicht nicht an erster oder zweiter Stelle – ein ausreichendes Freizeitangebot³⁹. Zur Einheitlichkeit gehört schließlich – wie die Art. 70 ff. GG deutlich machen – die bundesgesetzliche Regelung bestimmter Sachgebiete, wozu u. a. das Staatsangehörigkeitsrecht, die Freizügigkeit, die Währung sowie überregionale Verkehrsmittel zählen. Trotz der in den Anlagen I und II zum Einigungsvertrag enthaltenen Ausnahme- und Übergangsvorschriften dürfte dieser Bereich angesichts der durch Art. 8 Einigungsvertrag verfügten Einführung des gesamten Bundesrechts in den neuen Ländern die wenigsten Schwierigkeiten bereiten⁴⁰.

Die so verstandene Einheitlichkeit erhält eine zusätzliche Legitimation durch den mit den Grundrechten intendierten Freiheitsschutz. Die Realisierung etwa des Grundrechts auf freie Wahl des Arbeitsplatzes oder des Grundrechts auf Gesundheit hängt nicht allein von staatlichen Maßnahmen, sondern auch davon ab, daß ein ausreichendes Maß an pri-

39 Von einem Dualismus »Verwaltungsleistungen« und »Lebensbedingungen« gehen auch Lerche (Fn. 19), S. 305 und Schneider NJW 1991, 2451 aus. Hohmann DÖV 1991, 196 stellt nur auf einen angemessenen Standard öffentlicher Verwaltungsleistungen ab.

40 Zum »Export« des bundesrepublikanischen Rechts und den dadurch bedingten Friktionen s. auch Beispiel des Arbeitsrechts Plander (Fn. 30) und Däubler KJ 1992, Heft 3.

vaten Arbeitsplätzen bzw. frei praktizierenden Ärzten vorhanden ist⁴¹. Man kann in diesem Zusammenhang auch auf das Grundrecht der Freizügigkeit nach Art. 11 GG verweisen⁴², das vom einzelnen wie von der Gesamtheit her gesehen nur dann funktionieren kann, wenn nicht Wanderungsströme durch die Attraktivität einzelner Regionen ausgelöst werden. Auch die Raumordnung stellt diesen Zusammenhang in den Mittelpunkt; § 2 Abs. 1 Nr. 1 des Raumordnungsgesetzes sieht es als wesentliches Ziel an, die räumliche Struktur von Gebieten mit gesunden Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie ausgewogenen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Verhältnissen zu sichern und weiterzuentwickeln; dies wird mit Recht als ein Stück Grundrechtsrealisierung qualifiziert⁴³.

3.2 Bundesstaatsprinzip und »Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse«

Eine wörtlich verstandene »Einheitlichkeit« muß mit der Gliederung des Bundes in Länder in Konflikt geraten. Die spezifischen Zuständigkeiten der Länder wären praktisch gegenstandslos, würden überall dieselben Bedingungen auch im Schulwesen, in den gemeindlichen Kompetenzen und im Freizeitangebot bestehen. Ein solcher Unitarismus ist vom Grundgesetz ersichtlich nicht gewollt, das die Eigenständigkeit der Länder in Art. 30 in der Weise betont, daß sie überall dort zuständig sind, wo keine ausdrückliche Bundeskompetenz besteht. Die Vielfalt ist im Föderalismus nicht nur erlaubt, sondern gewünscht⁴⁴. Dem entspricht es, daß kein Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz angenommen wird, wenn einzelne Länder unterschiedliche (oder keine) Regelungen zu einem bestimmten Sachgebiet

41 Auf den Zusammenhang mit den Möglichkeiten der Grundrechtsrealisierung verweist auch Lerche (Fn. 19), S. 301 und Plander (Fn. 30), S. 149.

42 Darauf verweist auch Kisker, *Der Staat* 1975, 184 f.

43 Vgl. Schmitt Glaeser DÖV 1980, 1 ff., der allerdings vor einer »Bevormundung« bei der Grundrechtsausübung warnt. Weiter Achterberg-Püttner, *Besonderes Verwaltungsrecht*, Bd. I, Heidelberg 1990, S. 306 ff.

44 Kilian JZ 1991, 426.

treffen⁴⁵. Insoweit ist es auch konsequent, im Bereich des horizontalen Finanzausgleichs ein Nivellierungsverbot anzunehmen⁴⁶. Zur Eigenständigkeit der Länder gehört es ersichtlich auch, daß sie über ihre Finanzen selbst verfügen und daß sich eine sinnvolle, an Effizienzkriterien orientierte Haushaltswirtschaft nicht nur zugunsten anderer Länder auswirkt. Stellt man dies in Rechnung, so muß man das Einheitlichkeitspostulat notwendigerweise im Sinne von »Gleichwertigkeit« interpretieren; Grundrechtsrealisierung muß sich unter jeweils länderspezifischen Bedingungen vollziehen. Die eingangs beschriebenen semantischen Spielräume sind unvermeidlich.

3.3 Parameter für die Bestimmung der »Einheitlichkeit der Lebensbedingungen«

Wann ist die »Gleichwertigkeit« der Lebensverhältnisse gegeben? Eine eindeutige Messung nach objektiv nachvollziehbaren Kriterien ist schwierig⁴⁷, gleichwohl kann man dem Problem in der Gegenwart nicht ausweichen. Ein erster Schritt hin zu mehr Rechtssicherheit liegt in der Feststellung, daß die Lebensverhältnisse innerhalb der alten Bundesrepublik im wesentlichen gleichwertig waren: Unterschiede, die hier toleriert wurden, können auch im Verhältnis zu den neuen Bundesländern nicht verfassungswidrig sein. Wird umgekehrt das bisherige Maß an »Binnendifferenzierung« deutlich überschritten, wird ein gegenteiliger Schluß naheliegen.

Im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur« wird auf drei wesentliche Indikatoren abgestellt: Einkommen, insbesondere aus abhängiger Tätigkeit, Arbeitslosigkeit und vorhandene Infrastruktur⁴⁸. Dabei bleiben allerdings andere Gesichtspunkte

45 Hohmann DÖV 1991, 193 m. w. N. (Fn. 12). Vgl. auch Herzog (Fn. 2) Art. 20 Rn. 87.

46 BVerfGE 72, 330, 404.

47 Fischer-Menshausen (Fn. 11), S. 150.

48 Dazu Blien-Koller-Schiebel, *Indikatoren zur Neuabgrenzung der Förderregionen*, MittAB 1991, 1 ff.

wie Umweltbelastung und immaterielle Werte wie Verwurzelung in einer bestimmten Gegend, leichte Kommunikationsmöglichkeiten als »Einheimischer« usw. außer Betracht. Bei den Durchschnittseinkommen aus abhängiger Tätigkeit ergibt sich eine überraschend hohe Differenzierung; so betrug im Jahre 1984 der durchschnittliche Jahreslohn im Arbeitsamtsbezirk Leer 23 185 DM, während er sich im Arbeitsamtsbezirk Frankfurt/Main auf 34 421 DM belief⁴⁹. Nimmt man etwas anders zugeschnittene Arbeitsmarktregionen, so ergibt sich zwischen Wolfsburg und Düsseldorf auf der einen sowie Rothenburg ob der Tauber und Cham auf der anderen Seite ein Verhältnis 2 zu 1: In Wolfsburg und Düsseldorf lag das Durchschnittseinkommen doppelt so hoch wie in Rothenburg und Cham⁵⁰. Bezogen auf die Jahre 1987 bis 1990 ging die Arbeitslosenquote noch sehr viel weiter auseinander; während sie im Arbeitsamtsbezirk Leer bei 14,8 % lag, belief sie sich in Künzelsau auf nur 3,1 %⁵¹. Die Infrastruktur, die sich auf vorhandene Einrichtungen wie Verkehrs- und Kommunikationswege sowie Konsummöglichkeiten bezog, wies eine geringere Streubreite auf; sie schwankte zwischen einem Wert von 115,46 (Frankfurt/Main) und einem Wert von 83,90 (Lauterbach) bei einem Index des Bundesdurchschnitts von 100. Bemerkenswert an diesen Zahlen ist, daß die Unterschiede nicht primär zwischen den Bundesländern bestehen, sondern zwischen sehr viel kleineren Einheiten; viele Länder besitzen ihrerseits »reiche« und »arme« Regionen. Allerdings war nicht ausgeschlossen, daß auch zwischen einzelnen Ländern entsprechende Gefällesituationen entstanden. Daß eine Situation von den Gerichten beanstandet würde (mit der Folge einer Nachschußpflicht der reichen Bundesländer), die bislang im alten Bundesgebiet hingenommen wurde, ist denkbar unwahrscheinlich. Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse ist erst dann in Frage gestellt, wenn – was

49 Koller, Regionale Lohnstrukturen, MittAB 1987, 33.

50 Koller MittAB 1987, 33.

51 Blien-Koller-Schiebel, MittAB 1991, 5 f.

bei den neuen Bundesländern im Verhältnis zu den alten unschwer zu bejahen ist – die Indikatoren sehr viel weiter auseinandergehen. Vereinfacht ausgedrückt: Wenn sich die Arbeitslosigkeit und die Einkommenssituation in Sachsen in etwa auf dem Niveau des Arbeitsamtsbezirks Leer bewegen, ist dies rechtlich noch hinnehmbar. Beträgt die Arbeitslosigkeit 30 % und wird von den abhängig Erwerbstätigen nur die Hälfte verdient, besteht von Verfassungen wegen eine Pflicht zur Wirtschaftsförderung⁵².

4. Rechtliche Konkretisierung und Durchsetzungsprobleme

4.1 Der normative Stellenwert der »Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse«

Will man das »Eintreten füreinander« im Bundesstaat ernst nehmen, läßt sich die »Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse« (hier im Sinne von »Gleichwertigkeit« verstanden) nicht als bloßes politisches Postulat einordnen. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum horizontalen Finanzausgleich macht deutlich, daß es insoweit um ein Rechtsprinzip geht.

Die bescheidenste Ausprägung liegt in einer regionalpolitischen Staatszielbestimmung, aus der sich keine rechtlichen Verpflichtungen ergeben⁵³. Ihre rechtliche Wirkung läge allein darin, bestimmte Handlungsweisen des Gesetzgebers und der Verwaltung zu legitimieren. So würde es etwa keinen Verstoß gegen das Verbot der Bevorzugung und Benachteiligung wegen Heimat und Herkunft nach Art. 3 Abs. 3 GG darstellen, wenn bei Ausschreibungen systematisch Bewerbern aus den neuen Bundesländern der Vorzug gegeben würde. Gleichzeitig bleibt eine solche Konzeption hinter den Aussagen des Bundesverfassungsgerichts zum

52 Vgl. auch Bleckmann, Zur verfassungsrechtlichen Sanierungspflicht der Treuhandanstalt, Köln u. a. 1992, S. 38 ff., der eine Pflicht zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern aus Art. 109 II, 91 a und 104 a IV GG ableitet.

53 So Fischer-Menshausen (Fn. 11), S. 147.

horizontalen Finanzausgleich, aber auch zur Bewältigung von Kriegsschäden⁵⁴ zurück. Dort ist immerhin festgehalten, daß jedenfalls vollständige Untätigkeit des Gesetzgebers gegen das Grundgesetz verstoßen würde.

Ausscheiden muß in gleicher Weise auch das andere Extrem – die Annahme eines im Regelfall individuelle Ansprüche einräumenden verfassungsrechtlichen Grundsatzes, der dem einzelnen oder dem Land Anspruch auf ganz bestimmte Fördermaßnahmen gewährt. Dies wäre mehr, als in der Regel selbst soziale Grundrechte (die das Grundgesetz nicht kennt) dem einzelnen einräumen. Auch die »Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse« gibt keinen Anspruch auf einen Arbeitsplatz oder eine Wohnung.

Was bleibt, ist eine mittlere Position: Es geht um eine verbindliche verfassungsrechtliche Vorgabe für den Gesetzgeber, der er nachzukommen hat. Sie beschränkt sich nicht allein darauf, Sozialleistungen von West nach Ost zu transferieren, sondern sie erstreckt sich auch auf arbeitsplatzschaffende Investitionen, auf Maßnahmen zur Reduzierung der Umweltbelastung und zum Ausbau der Verkehrs- und Kommunikationswege. Das eigentliche Problem liegt darin, ob entgegen der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch eine »entscheidende Schwächung« der Leistungsfähigkeit der gebenden Länder und des Bundes in Kauf genommen werden muß. Sie läßt sich nicht als reines Rechtsproblem behandeln; insoweit ist der politische Kontext von ausschlaggebender Bedeutung. Die Dimension der Fragestellung wird daran deutlich, daß das Land Nordrhein-Westfalen 10 % seines Haushalts abführen müßte, würde man ab 1995 die bisherigen Grundsätze des horizontalen Finanzausgleichs zugrunde legen⁵⁵. Nur in der Form, nicht aber in der Sache ändert sich dadurch etwas, daß man den nötigen Wertetransfer außerhalb des Finanzausgleichs

⁵⁴ Vgl. oben (Abschnitt 2.2.2).

⁵⁵ Biedenkopf, Blätter für deutsche und internationale Politik 1992, 634. Von einer Überforderung des Finanzausgleichs spricht zu Recht Schneider NJW 1991, 2455. Zu den Größenordnungen siehe auch den Beitrag von Hickel in diesem Buch.

– etwa in Form eines Teilungsfolgen-Lastenausgleichs⁵⁶ – durchführt.

4.2 Bedingungen praktischer Wirksamkeit

Ob das Rechtsprinzip der »Einheitlichkeit« der Lebensverhältnisse« mehr Durchschlagskraft erhält, hängt von zahlreichen Faktoren ab. Die wichtigsten seien abschließend kurz skizziert.

Für ein Stück »Opfer« der westlichen Länder und ihrer Bevölkerung könnte der Gedanke der nationalen Verbundenheit sprechen. Dies würde allerdings bedeuten, Deklarationen auf unterschiedlichen Ebenen und tatsächliche Gesinnung gleichzustellen. Dies ist aus zwei Gründen zumindest etwas voreilig. Zum einen ist »Opfern« ein wenig marktwirtschaftliches Verhalten. Die Mehrung des individuellen Nutzens steht im Bewußtsein vieler Mitbürger derart im Vordergrund, daß »Verzichtsdenken« schon fast schizophoren erscheint. Die Argumente, sich zu verweigern, sind schnell bei der Hand, auch wenn sie bislang eher an Stammtischen als in der Öffentlichkeit auftauchen: Warum soll man mit eigenem, sauer verdientem Geld die Dummheiten anderer bezahlen, die sie im Laufe eines 40jährigen Großexperiments (so die freundliche Variante) gemacht haben? Das Bild vom Auslöffeln der selbst angerührten Suppe wird nicht lange auf sich warten lassen.

Zum zweiten wird es auch denjenigen, die marktwirtschaftliches Denken weniger internalisiert haben, schwermgemacht, an den Sinn eines Opfers zu glauben: Dem Umstrukturierungsprozeß in den neuen Bundesländern fehlt die nötige Transparenz. Kein Mensch kann eine Verbindung herstellen zwischen dem von ihm bezahlten Solidaritätszuschlag und – sagen wir – der Rettung von Carl Zeiss Jena oder der Subventionierung der mecklenburgischen Werften. Die Situation würde sich möglicherweise sehr schnell ändern,

⁵⁶ Dafür: Schneider NJW 1991, 2455.

könnte der einzelne entscheiden, für welche Projekte seine »Sonderabgabe« verwendet wird.

Kann man auch nicht mit Opferbereitschaft rechnen, so bestehen doch zumindest ökonomische Gründe, um die neuen Bundesländer nicht zu einem dauernden Notstandsgebiet werden zu lassen. Angesichts sozialstaatlicher Minimalstandards wie Sozialhilfe, Wohngeld usw. kann es langfristig sehr viel teurer werden, wenn man auf die Modernisierung der früheren DDR verzichtet. Auch würde sich in einem solchen Fall die Binnenwanderung verstärken. Insbesondere qualifizierte Fachkräfte würden sich im Westen niederlassen und so den Aufbau im Osten weiter erschweren und die Probleme in den Ballungszentren des Westens vergrößern. Bislang fehlt allerdings der nötige Zynismus, um die Kosten eines »Verelendungsmodells« zu bestimmen. Die Diskussion darüber sollte jedoch keine Tabus kennen.

Es bleibt die politische Dimension. Wenn nicht alles täuscht, fühlt sich ein großer Teil der Bevölkerung in den neuen Bundesländern wie ein Bürger zweiter Klasse im eigenen Land. Die Dominanz westlicher Verhaltensmuster kommt zur ökonomischen Vorherrschaft hinzu. Dies hat Abwehrmechanismen zur Folge, die ihren politischen Ausdruck derzeit in der Diskussion um eine Ost-Partei finden. Bleibt der Status quo unverändert oder verschlechtern sich die Bedingungen, kann die frühere DDR zu einer Art deutschem Baskenland werden. Dann stünde mehr als nur die oberste Spitze des Wohlstands auf dem Spiel.

Heribert Kohl

Barrieren des Teilens. Oder: Bringt Teilen auch Gewinn?

Längerfristige Perspektiven zu verfolgen, erweist sich heutzutage allemal als erfolgversprechender, als im gewohnten Stil in den Tag hineinzuleben. Dies gilt gerade auch im Hinblick auf die hier zur Debatte stehende Frage des Teilens oder Umverteilens. Erfahrungen des deutschen Alltags vermögen dies zu belegen.

Ohne Investitionen zur Schaffung neuer Arbeitsplätze in Ostdeutschland, die dafür auch politisch gewollte staatliche Strukturförderung sowie regionale Entwicklungsprogramme benötigte, werden wir Deutschen auf absehbare Zeit zwei- bis dreistellige Milliardensummen jährlich für den erforderlichen »sozialen Tropf« einer zu großen Zahl Beschäftigungsloser in Gesamtdeutschland aufzubringen haben. Die »Selbsteilungskräfte« des noch nicht vorhandenen, unvermittelt dem internationalen Wettbewerb ausgesetzten Marktes erweisen sich trotz dieser Unsummen als zu schwach, irgendeines der uns alle und insbesondere die Betroffenen zunehmend belastenden Probleme prinzipiell zu lösen. Materielle Unterversorgung, Armut, psychische Verelendung, Verlust des Selbstwertgefühls, Ausbluten ganzer Landstriche, Kriminalität und das Abdriften in politische Radikalismen sind dann kaum mehr zu bewältigen.

Armutsgrenzen innerhalb eines Landes oder auch eines Kontinents – wie jetzt zwischen Mittel- und Osteuropa – sind Quellen sozialer und möglicherweise auch wieder neuer nationaler Spannungen ebenso wie massierter Wanderungsbewegungen. Die hautnahen Probleme: Trend nach rechts, regionale Verteilung der Aufnahmequoten für Zuziedler