Gegenrede

Aufklärung – Kritik – Öffentlichkeit

Festschrift für Ernst Gottfried Mahrenholz

Herausgegeben von

Herta Däubler-Gmelin
Klaus Kinkel
Hans Meyer
Helmut Simon

Nomos Verlagsgesellschaft
Baden-Baden

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Gegenrede: Aufklärung – Kritik – Öffentlichkeit; Festschrift für Ernst Gottfried Mahrenholz / hrsg. von Herta Däubler-Gmelin ... – 1. Aufl. – Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges., 1994

ISBN 3-7890-3369-3

NE: Däubler-Gmelin, Herta [Hrsg.]; Mahrenholz, Ernst Gottfried: Festschrift

1. Auflage 1994

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1994. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

Die »Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse« als Verfassungsgebot

Wolfgang Däubler

I. Das Problem

Ob die Verfassung einheitliche Lebensverhältnisse im ganzen Bundesgebiet verlangt, war noch geraume Zeit nach der Einheit ein kaum wahrgenommenes Problem.¹ Zumindest aus der Sicht des unbeteiligten Beobachters machte es keinen Unterschied, ob man im armen Saarland oder im reichen Baden-Württemberg wohnte. Auseinandersetzungen um den Finanzausgleich² schienen eher an ein vorübergehendes Donnergrollen zu erinnern.

Die Zeit dieser Idylle ist vorbei. Die deutsche Einheit hat sehr Unterschiedliches unter einem Dach zusammengefügt (unten 1); auch werden die Defizite des traditionellen Ausgleichssystems angesichts verringerten Steueraufkommens und wachsender Soziallasten ungleich deutlicher wahrgenommen (unten 2). Damit gewinnt die verfassungsrechtliche Dimension neue Bedeutung; ist das, was bisher selbstverständlich war, ganz oder zumindest in einem »Kernbereich« verfassungsgeboden (unten 3)?

1. Einige Daten zur Situation in den neuen Bundesländern

Der wirtschaftliche Niedergang im Gebiet der früheren DDR läßt sich mit einigen wenigen Zahlen hinreichend deutlich machen. Eine Bevölkerung von gut einem Fünftel des »Bundesvolks« erzeugt nur 9 % des Bruttosozialprodukts³. Dieses liegt in den neuen Bundesländern noch immer um etwa 10 % unter dem Stand des Jahres 1990. Die Zahl der in der Industrie Beschäftigten ist von 2,3 Mio. im 4. Quartal 1990 auf 743.000 im Juni 1993 gesunken. Die Ausdehnung des Dienstleistungssektors ist an ihre Grenzen gestoßen, weil es an Zuliefermöglichkeiten für den industriellen Sektor fehlt. Als besonders gravierend gilt die Tatsache, daß die Zahl der Industriewissenschaftler von 75.000 auf 15.000 gesunken ist; ein

1 Arndt, Zur verfassungsrechtlichen Problematik der Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland, JuS 1993, S. 360: »Bisher von eher geringer Bedeutung«; ähnlich Selmer, Grundsätze der Finanzverfassung des vereinten Deutschlands, VVDStRL 52 (1993), S. 22.

2 Siehe insbesondere BVerfGE 72, 330 ff. (vom 24.6.1986).

3 Nolte-Schäfer u.a., Ein Aufbauprogramm für Ost-Deutschland, WSIMitt. 1993, S. 635, auch zum folgenden.

durch Innovationen induzierter Aufschwung aus eigener Kraft erscheint schon von daher denkbar unwahrscheinlich. Die Arbeitslosigkeit liegt bei gut 30 % - nimmt man zu den offiziellen Arbeitslosen die ABM-Kräfte, die Umschüler und die Vorruehändler hinzu. Man würde ein Wirtschaftswachstum von 15 % pro Jahr benötigen, um innerhalb von 6 Jahren das Niveau der schwächsten Arbeitsmarktregion im Westen zu erreichen; bei einem Wachstum von 10 % würde sich diese Frist auf 10 Jahre verlängern.⁴ Ähnlich sind die Prognosen im Hinblick auf den Anteil am Bruttosozialprodukt: 20 Jahre lang müßte die Wirtschaft der neuen Bundesländer um ca. 9 % wachsen, ehe ein vergleichbares Bruttosozialprodukt pro Erwerbstätigem erreicht wäre.⁵

2. Defizite des Finanzausgleichs

Der vertikale wie der horizontale Finanzausgleich haben in der alten Bundesrepublik nicht dazu geführt, daß die Disparitäten in der Wirtschaftskraft der einzelnen Länder abgebaut worden wären.⁶ Im Gegenteil: Die Unterschiede sind gewachsen, die Engpässe für die »armen« Länder größer geworden.⁷ Dies hängt damit zusammen, daß gerade strukturschwache Länder mit hoher Arbeitslosigkeit besonders stark durch Sozialabgaben belastet sind, was sich nicht in einer entsprechend höheren Zuwendung seitens des Bundes oder der anderen Länder niederschlägt. Dort, wo es am dringendsten wäre, fehlen deshalb die Mittel, um durch Wirtschaftsförderung neue Arbeitsplätze zu schaffen.⁸ Die Bundesergänzungszuweisungen werden als Auffangnetz zwar immer wichtiger⁹, reichen als solche jedoch bei weitem nicht für eine »Umsteuerung« aus. Die »politische Gestaltungsohnmacht« der ärmeren Bundesländer¹⁰ geht so weit, daß oft nicht einmal die geforderten Komplementärmittel für Förderungsprogramme der Bundesregierung oder der EG bereitgestellt werden können. Zu Recht ist von einer »schleichenden Aushöhlung der Länderstaatlichkeit« die Rede¹¹, die bis zu der doch wohl von der Verfassung nicht gewollten Erscheinung führen kann, sich das Abstimmungsverhalten im Bundesrat durch einige Staatsaufträge abkaufen zu las-

4 Ziegler, Angleichung der Lebensbedingungen zwischen den ost- und westdeutschen Regionen als Herausforderung der Strukturpolitik, WSIMitt. 1992, S. 732.

5 Nolte-Schaaff, Aufbau Ost und Umbau West - »Qualitatives Wachstum« unter veränderten Rahmenbedingungen - WSIMitt. 1993, S. 733.

6 Harald Schneider, Die Grenzen der Leistungsfähigkeit des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, Gedächtnisschrift Geck, Köln u.a. 1989, S. 712. Vgl. auch Ziegler WSIMitt. 1992, S. 734: Keine regionalwirtschaftliche Annäherung in 30 Jahren.

7 Franke, Zur Einbeziehung der neuen Bundesländer in den Finanzausgleich, StuW 1991, S. 313.

8 Richtig Selmer VVDStRL 52 (1993), S. 29: circulus vitiosus. Vgl. auch Reissert, Die finanzielle Beteiligung des Bundes an Aufgaben der Länder und das Postulat der »Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet«, Bonn 1975, S. 18.

9 Franke StuW 1991, 317; Selmer, a.a.O., S. 53.

10 Harald Schneider, GS Geck, S. 719.

11 Selmer, a.a.O., S. 14.

sen. In der Literatur wird deshalb schon in bezug auf die alten Bundesländer die Diagnose gestellt, die Einheitlichkeit der Lebensbedingungen sei nicht annähernd gewahrt.¹²

3. Ein Beitrag des Verfassungsrechts?

Legt man diesen Befund zugrunde, so drängt sich die Frage auf, wieviel Ungleichheit und Heterogenität das föderative System verträgt und wann der Punkt erreicht ist, wo nicht nur politisch, sondern auch von Verfassungs wegen Handlungsbedarf entsteht. Dies soll hier unter dem Stichwort der »Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse« diskutiert werden, das bisweilen als regionalpolitische Staatszielbestimmung schlechthin bezeichnet wird¹³, und das prima vista die größte »Problemnähe« aufweist.

II. Verfassungsrechtliche Bestandsaufnahme

1. Die »Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse« im Verfassungstext

a. 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 zu Tage, was denn wohl unter »Einheitlichkeit« und was unter »Lebensverhältnissen« zu verstehen ist. Das Bundesverfassungsgericht läßt dem Gesetzgeber bewußt einen sehr weiten Spielraum: Seine politische Vorentscheidung, auf den Gebieten der konkurrierenden Gesetzgebung Einheitlichkeit herstellen zu wollen, sei grundsätzlich zu respektieren.¹⁴ Nur bei evidentem Mißbrauch könne eine Korrektur erfolgen.¹⁵ In der Literatur wurde zu Recht darauf hingewiesen, es sei kaum vorstellbar, daß ein Bundesgesetz nicht der Einheitlichkeit diene oder diese aus schlichter Willkür anstrebe.¹⁶ Die »Offenheit« der Bestimmung hat dazu ge-

12 Harald Schneider, GS Geck, S. 711.

13 Carl, Kompetenz und Pflicht des Bundes zur Unterstützung strukturschwacher Regionen. Eine Untersuchung am Beispiel der Stahlregionen, AöR 114 (1989), S. 458.

14 BVerfGE 26, 338, 382.

15 BVerfGE 4, 115, 127; siehe auch die Ladenschluß-Entscheidung BVerfGE 13, 230, 232.

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

führt, daß eine inhaltliche Präzisierung weithin unterblieb.¹⁷ Auch würde es relativ schwerfallen, aus einer Zusatzvoraussetzung für das Eingreifen des Bundesgesetzgebers (und mehr ist Art. 72 Abs. 2 Nr. 3 GG nicht) auf einen übergreifenden Verfassungsgrundsatz zu schließen.¹⁸

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 sog. vertikalen Finanzausgleich, d.h. um die Verteilung des Steueraufkommens zwischen Bund und Ländern. Während die Beteiligung an der Einkommen- und Körperschaftsteuer in Art. 106 Abs. 3 Satz 2 unmittelbar festgelegt ist, sieht die Verfassung bei der Umsatzsteuer ein besonderes Gesetz vor. 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 als »Fundgrube unbestimmter Rechtsbegriffe« apostrophiert.¹⁹ 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 Problem.²⁰ In der Tat ist die bundesgesetzliche Verteilung der Umsatzsteuer bislang nie mit dem Argument bekämpft worden, sie stehe im Widerspruch zum Ziel der »Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse«. Zu beachten ist allerdings, daß es sich anders als bei Art. 72 Abs. 2 Nr. 3 GG um eine normative Größe handelt, die einen gewünschten Zustand umschreibt.

b. An drei anderen Stellen der Finanzverfassung werden im Grundgesetztext Begriffe verwandt, die zumindest in eine ähnliche Richtung gehen.

- Art. 91a 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«. In der Tat war es der Bundesregierung bei Schaffung dieser Vorschrift um eine Beseitigung unangemessener Unterschiede innerhalb des Staatsgebiets gegangen.²¹

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

18 Richtig *Herzog*, in: *Maunz/Dürig/Herzog/Scholz*, GG-Kommentar, Loseblatt (Stand: September 1980) Art. 20 Abschn. IV Rn. 87.

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

20 *Vogel-Walter*, in: *Bonner Kommentar zum GG*, Zweitbearbeitung, Art. 106 Rn. 184. Kritisch zu Art. 106 Abs. 3 Satz 4 GG auch *Korioth*, Die Finanzausstattung der neuen Bundesländer. Übergangsprobleme der bundesstaatlichen Finanzverfassung, DVBl. 1991, S. 1057.

21 *Carl*, AöR 114 (1989), S. 463; *Hettlage*, Diskussionsbeitrag, VVDStRL 31 (1973), S. 100.

- Zu verweisen ist zum zweiten auf Art. 104a 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 unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich sind.« In der Literatur wird auch hier der enge Zusammenhang mit der »Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse« betont.²²

- Schließlich wird die Vorschrift des Art. 109 Abs. 2 GG herangezogen, wonach Bund und Länder bei ihrer Haushaltswirtschaft »den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen« haben. Dies impliziert ersichtlich einen einheitlichen Wirtschaftsraum²³; insbesondere dann, wenn die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse in einem größeren Teil des Staatsgebiets nicht mehr gewährleistet ist, können sich gesamtwirtschaftliche Störungen ergeben.²⁴

2. Die »Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse« in der Rechtsprechung und der verfassungsrechtlichen Diskussion

Daß die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse von der Verfassung gewollt wird, ist in der Literatur so gut wie unbestritten.²⁵ Dies besagt nicht, daß damit auch der Inhalt dieses Prinzips von allen in identischer Weise bestimmt würde. Abschwächende Formulierungen dominieren. Die Lebensverhältnisse müßten »wenigstens annähernd einheitlich«²⁶ bzw. »annähernd vergleichbar« sein²⁷. Anderwärts ist von einem »Mindeststandard an öffentlichen Einrichtungen«²⁸ bzw. einem Mindeststandard für »wesentliche Lebensverhältnisse« die Rede.²⁹ Der Staat habe für eine »Grundversorgung« mit öffentlichen Leistungen für Einwohner und Wirtschaft zu sorgen.³⁰ Je stärker die Relativierung, um so eher werden wirtschaftliche und soziale Disparitäten verfassungsrechtlich hinnehmbar. In der Li-

22 Arndt, JuS 1993, S. 360; Fischer-Menshausen (oben Fn. 19), S. 147.

23 F. Kirchhof, Grundsätze der Finanzverfassung des vereinten Deutschlands, VVDStRL 52 (1993), S. 83 f.

24 Harald Schneider, GS Geck, S. 732.

25 Arndt, JuS 1993, S. 361; Carl AöR 114 (1989), S. 458; Franke StuW 1991, S. 312; Friauf VVDStRL 27, S. 1, 6; F. Kirchhof, VVDStRL 52 (1993), S. 83; Koriath DVBl. 1991, S. 1048; Mahrenholz, Alternativkommentar zum Grundgesetz (AK-GG), 2. Aufl., Neuwied 1989, Art. 109 Rn. 14 ff.; Hans-Peter Schneider, Die bundesstaatliche Ordnung im vereinigten Deutschland, NJW 1991, S. 2453; Wieland, Einen und Teilen. Grundsätze der Finanzverfassung des Vereinten Deutschlands, DVBl. 1992, S. 1182.

26 Wieland DVBl. 1992, S. 1182.

27 Arndt JuS 1993, S. 361.

28 Koriath DVBl. 1991, S. 1057.

29 P. Kirchhof, Der Verfassungsauftrag zum Länderfinanzausgleich als Ergänzung fehlender und als Garant vorhandener Finanzautonomie, Köln 1992, S. 17; Selmer, VVDStRL 52 (1993), S. 26.

30 F. Kirchhof, VVDStRL 52 (1993), S. 84.

teratur ist kritisch angemerkt worden, die Überlegungen zum Schutz der finanzstärkeren Länder seien recht ausgeprägt.³¹

Besondere Aufmerksamkeit fand der Grundsatz der »Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse« im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs, wo er im Grundgesetz allerdings nicht ausdrücklich erwähnt ist. 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 »zu gewissen Hilfeleistungen« an andere, finanziell leistungsschwache Länder verpflichte.³² Wie weit der Gesetzgeber hier gehen will, ist grundsätzlich ihm überlassen.³³

Die Rechtsprechung nennt jedoch eine Reihe von Grenzen. Zum einen darf der Finanzausgleich (sowie die Ergänzungszuwendungen des Bundes) nicht dazu führen, daß alle Länder über die gleiche Finanzkraft verfügen: Es gilt ein sog. Nivellierungsverbot.³⁴ Grundgedanke ist die Erwägung, daß andernfalls jeder Leistungsanreiz sowie der Wille der Schwächeren zur Selbsthilfe ausgehöhlt würden.³⁵ Zum zweiten - und dies kann in der Gegenwart noch wichtiger werden - darf durch den horizontalen Finanzausgleich die Leistungsfähigkeit der gebenden Länder nicht entscheidend geschwächt werden.³⁶ Die Solidarität findet ihre Grenze an wesentlichen Eigeninteressen. Zum dritten steht die Leistungspflicht unter dem Vorbehalt des »Möglichen«, was angesichts des Rechts zur Erhebung von Steuern und Abgaben allerdings nur das Problem verschiebt: Es ist zu fragen, welche Opfer dem reicheren Teil des Staatsvolkes zumutbar sind.³⁷ In der Literatur spricht man gleichwohl davon, die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse sei die »eigentliche Ratio« des Art. 107 Abs. 2 GG.³⁸ Die Tatsache, daß 1969 vergeblich versucht wurde, bei der Neuordnung der Finanzverfassung einen entsprechenden Hinweis im Verfassungstext unterzubringen, sei ohne wesentliche Bedeutung.³⁹

Die Frage, was geschieht, wenn die »Belastungsgrenze« der reicheren Länder erreicht ist, die ärmeren aber gleichwohl keine vergleichbaren Lebensverhältnisse

31 *Harald Schneider*, GS Geck, S. 723.

32 BVerfGE 72, 330 LS 1.

33 BVerfGE 72, 330, 386.

34 BVerfGE 1, 117, 134, bestätigt in BVerfGE 72, 330, 398.

35 BVerfGE 72, 330, 404.

36 BVerfGE 72, 330, 398. Dazu auch *Eckertz*, Der gesamtdeutsche Finanzausgleich im System des geltenden Verfassungsrechts, DÖV 1993, S. 286.

37 *Eckertz*, Die Aufhebung der Teilung im gesamtdeutschen Finanzausgleich, ZRP 1993, S. 300.

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

39 *Fischer-Menshausen* (oben Fn. 19), S. 147.

schaffen können, wird nicht angesprochen; in der bisherigen Geschichte der Bundesrepublik bestand hierfür auch wenig Anlaß. Im Jahre 1952 hatte das Bundesverfassungsgericht lediglich darauf verwiesen, es sei nicht Sache des Finanzausgleichs, lebensunfähige Länder am Leben zu erhalten; notfalls müsse die Neugliederung nach Art. 29 GG in Angriff genommen werden.⁴⁰ Ob dies auch heute noch zutrifft, wo Art. 29 GG nur noch als Kann-Vorschrift weitergilt, erscheint höchst zweifelhaft⁴¹; wegen wirtschaftlicher Zwänge das politische Ermessen der entsprechenden Bevölkerung zu verrechtlichen und gleichzeitig quasi auf Null schrumpfen zu lassen, erscheint nicht angängig. Faktisch kommt den derzeit bestehenden Ländern Bestandsschutz zu.⁴²

3. Regelungen im Einigungsvertrag

Der Einigungsvertrag, der nach seinem Art. 45 Abs. 2 als einfaches Bundesrecht weitergilt,⁴³ 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 sei.

Im übrigen enthält der Einigungsvertrag eine Reihe von Übergangsvorschriften, aus denen sich mittelbar ergibt, daß die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse nicht sofort herzustellen ist. Deutlich wird dies insbesondere an Art. 7, der in Abs. 2 Nr. 1 die auf die Umsatzsteuer bezogene Vorschrift des Art. 106 Abs. 3 Satz 4 GG 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 worden.⁴⁴ Art. 7 Abs. 6 des Einigungsvertrags 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 Finanzaus-

40 BVerfGE 1, 117, 134.

41 Ablehnend Selmer VVDStRL 52 (1993), S. 60.

42 Wieland DVBl. 1992, S. 1184.

43 Zu den Schranken der Abänderbarkeit siehe Däubler, Die Verlängerung der Sonderkündigungsgründe nach dem Einigungsvertrag - ein Verfassungsverstoß? ZTR 1993, S. 135 ff.

44 Hans-Peter Schneider NJW 1991, S. 2452.

gleichs und seine Ersetzung durch eine spezifische Finanzierung erreichbar gewesen wäre, erscheint zweifelhaft; mittlerweile hat man sich darauf verständigt, daß die Grundsätze über den vertikalen wie den horizontalen Finanzausgleich wie vorgesehen am 1.1.1995 voll wirksam werden.⁴⁵ Allerdings besitzen die beigetretenen Länder im Bundesrat keine Sperrminorität, so daß etwa die grundgesetzlichen Regelungen über den Finanzausgleich bei völliger Einigkeit der West-Länder auch gegen ihr Votum veränderbar wären.⁴⁶

Der Erwähnung bedürftig ist im vorliegenden Zusammenhang noch der durch Art. 4 des Einigungsvertrags eingefügte Art. 143 GG; er läßt in seinem Abs. 2 Abweichungen von bestimmten Grundgesetzvorschriften bis zum 31. Dezember 1995 zu. Erfaßt ist damit auch der Abschn. X des Grundgesetzes über das Finanzwesen (Art. 104a ff.), doch dürfte Art. 7 des Einigungsvertrags bezüglich aller Fragen des Finanzausgleichs *lex specialis* sein. Immerhin macht Art. 143 GG deutlich, daß auch die Rechtseinheit durchaus vorübergehende Durchbrechungen erträgt.

III. Bundesstaatsprinzip und »Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse«

1. Der verfassungsrechtliche Ausgangspunkt

Die Diskussion um die verfassungsrechtliche Bedeutung der »Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse« weist in verschiedener Hinsicht Schwächen auf. Sie ist zum einen unentwickelt in dem Sinn, daß das Staatsziel »Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse« zwar im Grundsatz anerkannt wird, seine normative Verankerung jedoch weithin im Dunkeln bleibt oder relativ kurzschlüssig aus einzelnen Bestimmungen hergeleitet wird.⁴⁷ Weiter ist der konkrete Inhalt etwas diffus; die verwandten Formeln, die zusätzliche semantische Spielräume eröffnen,⁴⁸ machen dies hinreichend deutlich. Schließlich ist eine Konzentration auf Probleme des Finanzausgleichs zu verzeichnen, die in Situationen großer regionaler Disparitäten zwangsläufig in eine Sackgasse führt: Allzu hohe Ausgleichszahlungen können notwendige Investitionen der reicheren Länder unmöglich machen, gleichzeitig aber auch die Empfängerländer lediglich in die Lage versetzen, ihre notwendigen konsumtiven Ausgaben einigermaßen zu finanzieren.⁴⁹ Diese Einseitigkeit ist um so bedauerlicher, als »Lebensverhältnisse« schon von ihrem Wortlaut her nicht nur durch öffentliche Dienstleistungen und anderes ausgabenwirksames staatli-

45 Dazu Eckertz ZRP 1993, S. 300.

46 Kritisch dazu Hans-Peter Schneider NJW 1991, S. 2452.

47 Vgl. etwa Hettlage VVDStRL 31 (1973), S. 100, der sich ausschließlich auf Art. 72 Abs. 2 Nr. 3 GG stützt.

48 Dazu oben bei Fn.26 - 30.

49 Franke StuW 1991, S. 331.

ches Tun konstituiert werden: Die staatliche Daseinsvorsorge hat zwar zentrale Bedeutung, doch gehört zu den »Lebensverhältnissen« u.a. auch die Chance, einen angemessenen Arbeitsplatz zu finden und ohne unzumutbare Umweltbelastungen zu leben.⁵⁰

Die genannten Defizite lassen sich reduzieren, wenn man im Einklang mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum horizontalen Finanzausgleich das Problem an der Stelle verortet, wo es hingehört: im Prinzip des Bundesstaats. Dieser kann als solcher nicht funktionieren, wenn sich auf Dauer zwei Kategorien von Ländern etablieren – wirtschaftlich selbständige und wirtschaftlich abhängige. Die Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung, aber auch ihre sonstigen, in der Verfassung vorgesehenen Aufgaben setzen »Gebilde« mit eigenständiger Willensbildung voraus. Eine mit wirtschaftlichen Mitteln praktizierte mittelbare Steuerung durch den Bund oder andere Ländern läßt sich damit nicht vereinbaren. Der Bundesstaat lebt von der Gleichberechtigung seiner Teile, er kennt keine internen »Protokorate« im ursprünglichen Sinne des Wortes. Ohne innere Homogenität kann er nicht funktionieren und gerät aus dem Gleichgewicht; Extremformen dieser Art lassen sich im früheren Jugoslawien und in der früheren Sowjetunion beobachten. Bei der »Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse« geht es um nichts anderes als diese innere Homogenität, gewissermaßen um jene »Essentialia« der Gemeinsamkeit, die weder durch bewußten politischen Akt noch durch die wirtschaftliche Entwicklung in Frage gestellt werden dürfen. Inhaltlich werden sie letztlich durch die Funktionsvoraussetzungen des Bundesstaats bestimmt.⁵¹

Eine so verstandene »Einheitlichkeit« ist zugleich vor dem Vorwurf gefeit, auf Uniformität zu zielen.⁵² Entgegen einem vordergründig verstandenen Wortsinn geht es nicht darum, alle vorhandenen Unterschiede einzuebneten; eine gut dosierte Vielfalt ist die notwendige zweite Seite des Bundesstaatsprinzips, die bislang viel stärker im Blickpunkt des Interesses stand. Dazu zählen – um ein gewissermaßen elementares Beispiel aufzugreifen – die Verschiedenheiten in der Landschaft, im Klima, in der Mentalität der Bevölkerung und ihrem Dialekt. Sie sind in Deutsch-

50 Weitergehend deshalb mit Recht *Mahrenholz*, AK-GG, Art. 109 Rn. 14. Seine Kommentierung zu Art. 109 GG ist in der reichhaltigen Diskussion zum vorliegenden Thema weithin unbeachtet geblieben – warum verzichtet die Staatsrechtslehre darauf, solche Schätze zu heben? Muß man einen »AK« immer noch mit spitzen Fingern (wenn auch nicht mehr mit der Kohlenzange) anfassen?

51 Die Verbindung zum Bundesstaatsprinzip findet sich auch bei *Arndt* JuS 1993, S. 361; *Eckertz* ZRP 1993, S. 297; *Kortoth* DVBl. 1991, S. 1048; *Wieland* DVBl. 1992, S. 1189. Zu ökonomischen und politischen Funktionsvoraussetzungen von Bundesstaaten schlechthin siehe *Preuß*, Sozialökonomische und politische Aspekte des Verhältnisses von Föderalismus und Demokratie, in: *Stuby* (Hrsg.), Föderalismus und Demokratie, Baden-Baden 1992, S. 58 ff.; *Ladeur*, Die Organisation der post-kommunistischen multinationalen Sowjetunion zwischen Föderalismus, Supra-Nationalität und Völkerrecht, in: *Stuby* (Hrsg.), a.a.O., S. 67 ff.

52 Richtig *Harald Schneider*, GS Geck, S. 708: Es geht nicht um Gleichförmigkeit, sondern um ein ausreichendes Korsett für den Bundesstaat.

land nicht so groß, daß sich zur Wahrung des allen gemeinsamen »Rahmens« ein spezifischer Handlungsbedarf ergeben würde.⁵³

2. Konkretisierungen des Bundesstaatsprinzips in der Verfassung

Das Grundgesetz hat das Bundesstaatsprinzip nicht lediglich als zu interpretierende Formel in Art. 20 Abs. 1 verankert und nach Art. 79 Abs. 3 GG gegen Veränderungen abgesichert. Vielmehr hat es selbst eine Reihe von Bedingungen genannt, die für die Existenz eines funktionierenden Bundesstaats notwendig sind. Insoweit hat die Verfassung selbst ein Stück »Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse« festgelegt, ohne damit allerdings eine abschließende Normierung zu erstreben.

a. Zur Einheitlichkeit gehört nach Art. 1 Abs. 3 GG einmal, daß die Grundrechte auch in den Ländern gelten und die Landesstaatsgewalt binden. Überall kann sich der Bürger auf den Gleichheitssatz, auf die allgemeine Handlungsfreiheit des Art. 2 Abs. 1 GG und auf andere Freiheitsrechte berufen. Unterschiede wären nur insoweit denkbar, als in den einzelnen Ländern von bestehenden Gesetzesvorbehalten ein unterschiedlicher Gebrauch gemacht würde – eine Konstellation, die angesichts umfangreicher Bundesgesetzgebung wenig alltäglich sein dürfte.

b. »Einheitlichkeit« besteht zum zweiten insoweit, als die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern nach Art. 28 Abs. 1 GG den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaats im Sinne des Grundgesetzes entsprechen muß.⁵⁴ Nach Art. 28 Abs. 2 GG muß es in allen Ländern eine kommunale Selbstverwaltung geben, auch wenn deren konkrete Gestalt von Bundes wegen nicht vorgegeben ist (und nicht vorgegeben werden kann). Art. 33 Abs. 1 GG gibt jedem Deutschen in jedem Lande die gleichen staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten; auch der Zugang zu öffentlichen Ämtern darf nicht etwa auf »Landeskinder« beschränkt werden.

c. Auf bestimmten Gebieten, die Art. 73 GG im einzelnen aufführt, kommt dem Bund eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz zu. Dazu zählen so wichtige Dinge wie die auswärtigen Angelegenheiten, aber auch die Währung, Maße und Gewichte sowie die Zeitbestimmung. Weiter sind Eisenbahnen und Post erfaßt,

53 Unbefriedigend *Neumark*, Bemerkungen zu einigen ökonomischen Aspekten der grundgesetzlichen Vorschriften über die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland, in: *Dreißig* (Hrsg), Probleme des Finanzausgleichs, Berlin 1978, S. 166 ff., der wegen der schwierigen Erfäßbarkeit dieser Größen die »Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse« von vornherein auf Bereiche beschränken will, die durch staatliche Leistungen determiniert sind. Der Schluß ist wenig zwingend; außerdem wäre es denkbar, daß z.B. extreme Klimaunterschiede staatliche Schutzmaßnahmen erfordern, um die »Einheitlichkeit« sicherzustellen.

54 Dazu im einzelnen *Kersten*, Homogenitätsgebot und Landesverfassungsrecht, DÖV 1993, S. 896 ff.

die zugleich in einer spezifischen Form von bundeseigener Verwaltung durchgeführt werden. Die »Einheitlichkeit« wäre auch dann nicht mehr gewahrt, wenn gewerbliche Schutzrechte wie z.B. Patente oder Urheberrechte auf das Gebiet eines Landes beschränkt wären.

d. Art. 74 GG unterwirft einen sehr viel größeren Katalog der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes, von der er im Interesse der »Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse« im Regelfall Gebrauch gemacht hat. Das Grundgesetz ist allerdings insoweit außerordentlich flexibel; niemand könnte den Bundesgesetzgeber daran hindern, einzelne seiner Befugnisse zurückzunehmen oder die Länder ausdrücklich zur Regelung bestimmter Bereiche zu ermächtigen. Die konkrete Gestalt der »Einheitlichkeit« unterliegt also durchaus politischer Entscheidung.

e. Zu den wirtschaftlichen und sozialen Verhältnissen in den einzelnen Ländern macht das Grundgesetz über die Sozialstaatsklausel des Art. 28 Abs. 1 hinaus keine Aussagen. Dies deckt sich mit seiner sonstigen Abstinenz auf diesem Gebiet; hätte das Grundgesetz in nennenswertem Umfang soziale Grundrechte aufgenommen, wäre von Verfassungs wegen auch insoweit eine größere Homogenität hergestellt. Wo das Grundgesetz ausnahmsweise auch »Lebensordnungen« geregelt hat – etwa bei der Gleichstellung der nichtehelichen Kinder in Art. 6 Abs. 5 GG und bei den Grundstrukturen des Beamtenrechts in Art. 33 Abs. 5 GG – ist auch faktisch der Effekt eingetreten, daß insoweit ein hohes Maß an Uniformität herrscht. Die Tatsache, daß das Grundgesetz ansonsten keine präzisen Vorgaben enthält, bedeutet nicht, daß Wirtschaft und Soziales ohne Relevanz für die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse wären; die Verfassung hat sich insoweit eben auf sehr allgemeine Festlegungen beschränkt.

f. Die Finanzverfassung ist eine Art »Folgeverfassung« der staatsrechtlichen Ordnung.⁵⁵ Rechtlich abgesicherte Entscheidungsbefugnisse sind ohne Wert, wenn die Finanzmittel fehlen, um von ihnen Gebrauch zu machen; erst durch eine entsprechende finanzielle Ausstattung wird staatliche Selbständigkeit real.⁵⁶ Diesem Grundgedanken wollen die Regeln über den Finanzausgleich Rechnung tragen⁵⁷; daß sie dieses Ziel nicht immer erreichen, ist bereits betont worden.⁵⁸ Soweit dadurch die Funktionsvoraussetzungen des Bundesstaats in Frage gestellt werden, ist Abhilfe zu schaffen – sei es durch Veränderung der Verteilungsrelationen, sei es durch andere Mittel, die an dieser Stelle noch nicht näher zu bezeichnen sind.

55 F. Kirchhof, VVDStRL 52 (1993), S. 80.

56 Eckeritz DÖV 1993, S. 288.

57 Gesamtüberblick bei Böttcher, Aspekte der Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland, in: Stuby (Hrsg.), Föderalismus und Demokratie, a.a.O., S. 163 ff.

58 Oben I 2.

g. Zur »Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse« zählen möglicherweise auch einzelne kulturelle Phänomene. Feiertage wird man etwa dazu rechnen können.⁵⁹ So wäre es etwa schwer vorstellbar, daß es in einem Land überhaupt keine kirchlichen Feiertage gäbe oder daß ein Land den Geburtstag von Adolf Hitler, ein anderes den von Josef Stalin begehnen würde. Auf der anderen Seite finden wir gerade im kulturellen Bereich ein besonderes Maß an regionaler und lokaler Autonomie; die Einheitlichkeitsvorgaben können nach der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes deshalb nur sehr allgemeiner Art sein.

3. Zwischenergebnis

Die »Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse« hat im Grundgesetz eine Reihe wichtiger Konkretisierungen erfahren. Zu ihnen tritt der Grundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens hinzu⁶⁰, der überall dort ein kooperatives Verhalten vorschreibt, wo es das Miteinander von Bund und Ländern notwendig macht und ausdrückliche Regelungen fehlen. Auch diesem Prinzip liegt wie den andern beschriebenen Phänomenen der Gedanke zugrunde, den Bundesstaat funktionsfähig zu machen und eine flexible Grenze zwischen notwendiger Einheitlichkeit und erwünschter oder hingenommener Vielfalt zu ziehen.⁶¹

IV. Die Sondersituation der deutschen Einheit

1. Die partielle Einheitlichkeit

Der Beitritt der fünf neuen Bundesländer und Ost-Berlins hat eine Lage geschaffen, die unbestrittenermaßen nicht dem Leitbild einer Einheitlichkeit der Lebensbedingungen entspricht. Die eingangs genannten Zahlen⁶² vermögen dies hinreichend zu illustrieren. Damit ist eine neuartige Situation entstanden, da die einzelnen Bundesländer im Jahre 1949 vergleichsweise homogen waren und auch der Beitritt des Saarlands weder in quantitativer noch in qualitativer Hinsicht einen vergleichbaren Problemdruck schuf.

Der Einigungsvertrag hat das Grundgesetz mit wenigen Ausnahmen auf die neuen Bundesländer übertragen und dasselbe nach seinem Art. 8 grundsätzlich auch mit dem sonstigen Bundesrecht getan. Ob diese Radikallösung in jeder Hinsicht ver-

59 Siehe Häberle, Feiertagsgarantien als kulturelle Identitätsmerkmale des Verfassungsstaates, Berlin 1987.

60 Grundlegend BVerfGE 12, 239 ff.

61 Vgl. auch Harald Schneider, GS Geck, S. 724: Die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse als »Verdichtung« des Bundesstaatsprinzips.

62 Oben I 1.

nünftig war, kann man mit guten Gründen in Zweifel ziehen.⁶³ Was den Gedanken der »Einheitlichkeit« angeht, ist insoweit natürlich das Feld bestens bestellt, zumal Art. 143 GG in der Praxis kaum Bedeutung erlangt hat. Im wirtschaftlich-sozialen wie wohl auch im kulturellen Bereich liegen die Dinge anders. Müssen hier neue Mittel angewandt werden, um der Verfassung Genüge zu tun?

2. Die Parallele zur Bewältigung der Kriegsschäden

In der Geschichte der Bundesrepublik gibt es entgegen dem ersten Anschein doch eine Parallele: 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 Besatzungsschäden⁶⁴ 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 ergeben.⁶⁵ 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 wurden, während größere Vermögen vergleichsweise weniger Berücksichtigung fanden⁶⁶. Die personale Existenz des einzelnen wurde so zum entscheidenden Bezugspunkt - jedem die Möglichkeit zum Aufbau einer neuen Existenz einzuräumen, war ein Stück Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse.

Bei der Bewältigung von Kriegsschäden ging es primär um den Ausgleich zwischen denen, die die Ereignisse unbeschadet überstanden hatten, und den übrigen, die Gesundheit oder Vermögen opfern mußten. Es ging - wenn man so will - um einen Ausgleich zwischen Reich und Arm, genauer: arm Gewordenen, und da-

63 Vgl. *Däubler*, Bundesdeutsches Arbeitsrecht in der ehemaligen DDR, KJ 1992, S. 259 ff. mwN.

64 BVerfGE 27, 253, bestätigt in BVerfGE 41, 126.

65 BVerfGE 27, 253.

66 BVerfGE 27, 253, 291.

mit um ein traditionelles sozialstaatliches Thema. Heute besteht lediglich die Besonderheit, daß eine regionalpolitische Komponente hinzutritt; der betroffene Personenkreis ist in bestimmten Bundesländern angesiedelt. Dies kann jedoch nichts am Grundsatz der Ausgleichspflicht ändern; sie besteht in gleicher Weise. Wer dies in Zweifel zieht, muß sich daran erinnern lassen, daß die deutsche Teilung Folge des Zweiten Weltkriegs war – die Beseitigung ihrer Folgen hat deshalb keine andere Qualität als die der Kriegs-, Besatzungs- und Reparationsschäden. Im Ergebnis bedeutet dies, daß die »Opfergrenze« auch für den Bürger in den alten Bundesländern erst später als bisher angenommen erreicht ist. Ein neuer »Lastenausgleich« ist geboten, wobei sich die konkrete Form keineswegs am historischen Vorbild orientieren muß. Auch in der Literatur gibt es Ansätze in dieser Richtung, wenngleich die Parallele zu den Kriegsschäden nicht gezogen wird. Speziell die neuen Bundesländer hätten gegenüber der übrigen Solidargemeinschaft des Bundesstaats einen Anspruch auf hinreichende Finanzierung, um so ihre Eigenstaatlichkeit bewahren zu können.⁶⁷ Lebensbedingungen und Verwaltungsleistungen seien schrittweise anzunähern.⁶⁸ Der staatlichen Einheit müsse mit Rücksicht auf das Wiedervereinigungsgebot und das Sozialstaatsprinzip nunmehr die Einheit der wirklichen Lebensverhältnisse folgen.⁶⁹ Sogar von einem verfassungsunmittelbaren Gebot sozialstaatlicher Egalität in allen Ländern ist die Rede.⁷⁰ Dies läßt sich unter den gegebenen Umständen nur verwirklichen, wenn man die bisherigen Maßstäbe nicht mehr unbesehen fortschreibt.

V. Überlegungen zu einigen praktischen Schritten

Der Status quo bleibt ersichtlich hinter den normativen Vorgaben der Verfassung zurück. Sowohl die neuen Bundesländer als auch die finanzschwachen alten Bundesländer (insbesondere Saarland und Bremen) sind nicht in der Lage, sich aus eigener Kraft von ihrer desolaten finanziellen Situation zu befreien. Sie hängen auf Dauer am »Tropf« des Bundes und der reicheren Länder, ihr politischer Gestaltungsspielraum geht gegen null. Von Eigenständigkeit kann nicht mehr die Rede sein. Dies berührt auch den einzelnen Bürger: Das durch Art. 28 Abs. 1 GG vorgeschriebene Demokratieprinzip verliert umso mehr an Wert und praktischer Be-

67 *Kilian*, Das System des Länderfinanzausgleichs und die Finanzierung der neuen Bundesländer, JZ 1991, 425, S. 429; ähnlich *Hohmann*, Der Verfassungsgrundsatz der Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse im Bundesgebiet – Erläutert anhand der fünf neuen Bundesländer – DÖV 1991, S. 195.

68 *Lerche* (oben Fn. 38), S. 305, 314 (bezogen auf die Zeit vor der Wiedervereinigung).

69 *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, S. 149.

70 *Schmidt-Bleibtreu/Klein* (oben Fn. 16), Art. 72 Rn. 6.

deutung, je weniger die gewählten Instanzen zu entscheiden haben. Das Prinzip der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse ist verletzt.

Die Verfassung sieht keine konkreten Maßnahmen vor, die in einer solchen Situation zu ergreifen wären. Insoweit sind die politischen Instanzen gefordert.

1. Entkoppelung von Bund und Ländern oder Neugliederung?

Zwei »Radikalkuren« werden bisweilen diskutiert, kommen aber nicht ernsthaft in Betracht.

- Eine wachsende finanzwirtschaftliche Entkoppelung von Bund und Ländern, wie sie bisweilen diskutiert wird, mag zwar der Eigeninitiative und dem Wettbewerb förderlich sein, setzt jedoch einigermaßen vergleichbare Ausgangssituationen voraus. Da sie nicht bestehen, wäre die Folge, daß sich die Situation der ärmeren Länder noch weiter verschlechtern, daß also den verfassungsrechtlichen Vorgaben noch weniger entsprochen würde.⁷¹

- Keine Lösung verspricht auch die Neugliederung des Bundesgebiets. Abgesehen davon, daß sich die Probleme in einigen neugebildeten Ländern genauso wiederfinden würden (Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein würden auch gemeinsam nicht zu den reichen Ländern gehören) und daß sich die Disparitäten in einzelne Länder hineinverlagern würden (Niedersachsen nimmt Teile von Sachsen-Anhalt auf), gibt es nach der geltenden Fassung des Art. 29 GG keine Rechtspflicht zur Umorganisation. Auch das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 27. Mai 1992 lediglich auf diese Möglichkeit hingewiesen, aber auf weitergehende Vorgaben verzichtet.⁷² Faktisch bedeutet dies, daß der verfassungsändernde Gesetzgeber aktiv werden müßte - eine rein theoretische Möglichkeit, da sich viele Länder nach einer solchen Prozedur in einer schlechteren Situation als zuvor befinden würden.

2. Das Instrumentarium im Falle einer »extremen Haushaltsnotlage«

Befindet sich ein Land in einer »extremen Haushaltsnotlage«, trifft den Bund (und die besser gestellten Länder) eine Beistands- und Sanierungspflicht.⁷³ Sie wird »insbesondere« durch die Aktivierung von Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a und 91b GG, durch Investitionshilfen nach Art. 104a Abs.4 GG, durch Leistungen nach Art. 106 Abs.8 GG sowie durch Standortentscheidungen erfüllt, für die der Bund zuständig ist oder an denen er mitwirkt.⁷⁴ Zusätzlich nannte das Bundesverfassungsgericht die verstärkte Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen

71 Vgl. Selmer VVDStRL 52 (1993), S. 40: Arme Länder noch mehr ins Abseits.

72 BVerfGE 86, 148, 270. S. auch oben II 2.

73 BVerfGE 86, 148, 263 ff.

74 BVerfGE 86, 148, 267.

gen nach Art. 107 Abs.2 Satz 3 GG.⁷⁵ Welcher dieser Wege beschritten wird, liegt im Ermessen des Bundes.

In der Literatur hatte Mahrenholz diese Möglichkeiten bereits zuvor um einen entscheidenden Hinweis ergänzt: Es komme auch eine Verlagerung der Auftragsvergabe in leistungsschwächere Länder in Betracht.⁷⁶ Angesichts des in Rede stehenden wirtschaftlichen Volumens, das die im horizontalen Finanzausgleich und über Bundesergänzungszuweisungen gezahlten Summen um ein Mehrfaches übersteigt⁷⁷, liegt hier ein ganz entscheidendes Steuerungsmittel. Sein Einsatz setzt allerdings meist voraus, daß in den weniger prosperierenden Regionen zuvor die nötigen Investitionen getätigt wurden – auch darauf läßt sich Einfluß nehmen. Dies gilt insbesondere für die Förderung von Forschung und Entwicklung. Entscheidend ist, daß in diesem Bereich der Finanzausgleich im engeren Sinne verlassen wird – mit Recht geht das BVerfG stillschweigend davon aus, daß von einer noch stärkeren finanziellen Belastung der übrigen Länder oder des Bundes keine wirksame und Akzeptanz findende Abhilfe zu erwarten ist.⁷⁸ Die bewährten Grundsätze des horizontalen Finanzausgleichs bis hin zum Nivellierungsverbot können so auch in der »Notstandssituation« unangetastet bleiben. Daß staatliche Auftragsvergabe und Standortentscheidungen auf diese Weise in gewissem Umfang verrechtlicht werden,⁷⁹ ist nicht zu kritisieren, hat es doch den wichtigen Nebeneffekt, eine wenig sachgerechte Begünstigung derjenigen Interessengruppen zu verhindern, die über den besten Zugang zu den Entscheidungsträgern verfügen. Privatunternehmen lassen sich allerdings unter den gegebenen Bedingungen nicht zu Investitionen zwingen – hier kommen nur finanzielle Anreize und politische Appelle in Betracht.⁸⁰

Die Vielzahl der Instrumente schließt es im Regelfall aus, daß ein »sanierungsbedürftiges« Land einen gerichtlich durchsetzbaren Anspruch auf eine bestimmte Maßnahme wie z. B. die Ansiedlung einer Bundesbehörde hat. Kommt allerdings der Bund seinen Pflichten nicht oder nur so schleppend nach, daß sich auch nach ein bis zwei Jahren keine Besserung zeigt, ändert sich die Situation: Das Ermessen z.B. bei der Auftragsvergabe kann auf null schrumpfen, wenn das in Not befindliche Bundesland die gewünschte Leistung erbringen kann. Auch in anderen Fällen können Ansprüche eingeräumt werden; die Beseitigung des politischen Ermessens ist vom GG her eher hinnehmbar als der Fortbestand eines ein ganzes Bundesland treffenden verfassungswidrigen Zustands.

75 BVerfGE 86, 148, 268 ff.

76 Mahrenholz, AK-GG, Art. 109 Rn. 19.

77 Dazu die Zahlenangaben bei Harald Schneider, GS Geck, S. 705.

78 P. Kirchhof, a. a. O., S. 18 verweist zu Recht auf die beschränkte Funktion des Finanzausgleichs bei der Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse.

79 Vgl. auch BVerfGE 86, 148, 267.

80 Mahrenholz, AK-GG, Art. 109 Rn. 19.

3. Übertragung auf die aktuelle Situation

Was das Bundesverfassungsgericht für den Fall einer »extremen Haushaltsnotlage« annahm, kann nicht auf diesen Fall beschränkt bleiben⁸¹. Auch in allen übrigen Konstellationen, in denen das Funktionieren des Bundesstaats gefährdet ist, ist eine solche Abhilfe geboten. Nicht anders als im Fall der unmittelbaren Kriegsschäden muß sich das Grundgesetz auch heute als Verfassung bewähren, die die Entwicklung eines »Bewältigungsinstrumentariums« ermöglicht - und zwar gerade angesichts des unerhörten Problemdrucks. Der Grundsatz der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse erweist sich dabei als eine Art Sozialstaatsprinzip in der horizontalen Dimension - er verlangt die möglichst umgehende Herstellung der Eigenstaatlichkeit der bislang finanzschwachen Länder. Daß trotz des Ausbaus von Verkehrswegen und Telefonnetzen die Investitionen in den neuen Bundesländern pro Einwohner noch immer nur 75 % des »Westniveaus« erreichen⁸², ist nachgerade ein Skandal. Hier muß die öffentliche Hand verstärkt auch eigene Möglichkeiten nutzen, wofür die Treuhandanstalt an sich einen guten institutionellen Rahmen abgeben würde⁸³. Schließlich sollte man sich mehr als bisher daran erinnern, daß Neuaufbau auch Chance ist⁸⁴ - warum sollte man alle Fehler und Umständlichkeiten der Verwaltung in den neuen Bundesländern wiederholen? Auch Kosten sind keine Konstante, mit der man sich auf alle Zeiten abzufinden hätte.

81 Ähnlich Mahrenholz, AK-GG, Art. 109 Rn. 19.

82 Nolte-Schäfer u.a. WStMitt. 1993, S. 636.

83 Zur Verpflichtung der Treuhandanstalt, durch Wirtschaftsförderung die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen, s. Bleckmann, Zur verfassungsrechtlichen Sanierungspflicht der Treuhandanstalt, Köln u.a. 1992, S. 17 ff.

84 Vgl. Tettinger, Rechtliche Grundlagen einer »Verwaltung des Mangels« in den neuen Bundesländern, DÖV 1993, S. 236 ff.