

# Gleichwertige Lebensverhältnisse – verfassungsrechtliche Grundlagen

Edmund Brandt

*Anders als vielfach angenommen, enthält das Grundgesetz in seinem VII. Abschnitt keinen gesetzgeberischen Auftrag, für gleichwertige Lebensverhältnisse im Bundesgebiet zu sorgen. Das Erfordernis, gleichwertige Lebensverhältnisse im Bundesgebiet herzustellen, bildet lediglich eine (zusätzliche) Hürde für den Bund, wenn er in bestimmten Bereichen – so insbesondere im Recht der Wirtschaft – gesetzgeberisch tätig werden will. Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse meint in dem Zusammenhang nicht Einheitlichkeit; es geht nicht um Unitarismus, sondern um eine vergleichbare Lebensqualität.*

*Die vergleichsweise untergeordnete Bedeutung, die das Tatbestandsmerkmal „gleichwertige Lebensverhältnisse“ im Rahmen der Regelung der Gesetzgebungskompetenz spielt, verdammt den Bund nicht zur Tatenlosigkeit. So steht ihm insbesondere der komplette Bereich der Raumordnung als Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung zur Verfügung. Weiterreichende verfassungsrechtliche Impulse können von zwei Staatszielbestimmungen ausgehen, nämlich dem Sozialstaatsprinzip und der Verpflichtung des Staates, die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen.*

*In der Summe erweist sich die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse danach weniger als eine Frage des (verfassungs-)rechtlichen Dürfens als vielmehr als eine des politischen Wollens.*

Anders als sog. einfache Gesetze sind Verfassungen dazu bestimmt, für einen langen Zeitraum zu gelten und unangetastet zu bleiben. Werden Verfassungsbestimmungen trotz des erheblichen Aufwandes – insbesondere des Erfordernisses, sowohl im Bundestag als auch im Bundesrat Zweidrittelmehrheiten zu erreichen – innerhalb vergleichsweise kurzer Zeit geändert, kann dies daran liegen, dass auch die neuen Regelungen als nicht gelungen angesehen werden, unbeabsichtigte Wirkungen entfalten oder sich kurzfristig neue Sichtweisen herausgebildet haben. Möglicherweise kommt auch alles zusammen. Als Beleg dafür drängen sich im Grundgesetz die Regelungen über die Gesetzgebung des Bundes und dort namentlich über die konkurrierende Gesetzgebung auf. Verstärkt durch die ökonomischen, ökologischen und sozialen Probleme in den neuen Bundesländern und als ausdrücklich gewollte verfassungsgeberische Korrektur der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hat die sog. Föderalismusreform II im Jahre 2006 eine Palette von Änderungen gebracht, die u. a. Art. 72 Abs. 2 GG und darüber hinaus weitere Bestimmungen im VII. Abschnitt des Grundgesetzes betreffen. Mit der Neugestaltung hat sich eine Reihe von Fragen erledigt, die zuvor in vielfältiger Hinsicht – und nicht zuletzt auch aus verfassungsrechtlicher Perspektive – diskutiert

wurden. Zugleich stellen sich einerseits neue Fragen nach den Konsequenzen, die sich aus den konkreten Ausprägungen der Neuregelungen ergeben, andererseits besteht erneut Veranlassung nach einer übergreifenden Betrachtung und Bewertung der nunmehr zustande gekommenen verfassungsrechtlichen Gesamtsituation. Beiden Aspekten widmet sich dieser Beitrag.

Zu dem Zweck wird zunächst die Einbettung der Regelung des Art. 72 Abs. 2 GG in den kompetenzrechtlichen Gesamtrahmen erläutert (Kapitel 1). Speziell der Klärung des Bedeutungsgehalts der Tatbestandsmerkmale „... wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet ... im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht“ dient der nächste Abschnitt (Kapitel 2). Die insoweit erzielten Befunde geben Veranlassung zu einigen Überlegungen, bei denen Art. 72 Abs. 2 GG gerade nicht im Fokus steht (Abschnitt 3.9).

## 1 Zur Einbettung von Art. 72 Abs. 2 GG in den kompetenzrechtlichen Gesamtzusammenhang

Art. 72 GG regelt die konkurrierende Zuständigkeit von Bund und Ländern bei der Gesetzgebung auf die jeweils gleiche Materie. Hier ist es durch die Föderalismus-

---

Professor Dr. iur. habil.  
Prof. E. h., Dipl.-Pol.  
Edmund Brandt  
Technische Universität  
Braunschweig  
Geschäftsführender Direktor  
des Instituts für  
Rechtswissenschaften  
Inhaber des Lehrstuhls Staats-  
und Verwaltungsrecht sowie  
Verwaltungswissenschaften  
edmund.brandt@  
tu-braunschweig.de

reform von 2006 teilweise zu erheblichen Umformungen gekommen. Nunmehr sind drei Varianten konkurrierender Gesetzgebung zu unterscheiden:

- die echte Vorranggesetzgebung gemäß Art. 72 Abs. 1 GG, bei der die Zuordnung zu einem bestimmten in Art. 74 Abs. 1 GG aufgeführten Gebiet ausreicht, um dem Bund die Gesetzgebungsbefugnis zu verleihen
- die Erforderlichkeitskompetenz gemäß Art. 72 Abs. 1 in Verbindung mit Abs. 2 GG, bei der wiederum Basis die Zuordnung zu einem bestimmten in Art. 74 Abs. 1 GG aufgeführten Gebiet ist, zusätzlich aber eine Erforderlichkeit für eine bundesgesetzliche Regelung gegeben sein muss
- die Abweichungskompetenz der Länder gemäß Art. 72 Abs. 3 GG, bei der sich ein Vorrang im Verhältnis Bund – Länder letztlich allein aus dem zeitlichen Tätigwerden ergibt (man könnte hier auch von einer „Wettlaufkompetenz“ sprechen)

Anders als vor der Föderalismusreform kommt es demnach bei einer ganzen Reihe von Gebieten nur noch darauf an, ob sie unter die entsprechende Nummer in Art. 74 Abs. 1 GG fallen. Das betrifft etwa das Arbeitsrecht sowie die Sozialversicherung (Nr. 12), die Förderung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung – ohne das Recht der Flurbereinigung (Nr. 17), den städtebaulichen Grundstücksverkehr und das Bodenrecht (Nr. 18), die Schienenbahnen, die nicht Eisenbahnen des Bundes sind (Nr. 23), die Abfallwirtschaft, die Luftreinhaltung und die Lärmbekämpfung – ohne Schutz vor verhaltensbezogenem Lärm (Nr. 24), den Naturschutz und die Landschaftspflege (Nr. 29), die Bodenverteilung (Nr. 30), die Raumordnung (Nr. 31) und den Wasserhaushalt (Nr. 32). Sobald feststeht, dass ein geplantes Gesetzgebungsvorhaben unter die jeweilige Nummer von Art. 74 Abs. 1 GG fällt, kann der Bund gesetzgeberisch tätig werden; wie auch immer geartete weitergehende Anforderungen braucht er nicht zu erfüllen.

Unter dem (zusätzlichen) Vorbehalt der Erforderlichkeit stehen demgegenüber insbesondere folgende in Art. 74 Abs. 1 GG genannten Gebiete: das Aufenthalts- und Niederlassungsrecht der Ausländer (Nr. 4), von einigen Ausnahmen abgesehen das Recht der Wirtschaft (Nr. 11), die Regelung

der Ausbildungsbeihilfen und die Förderung der wissenschaftlichen Forschung (Nr. 13), die wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser und die Regelung der Krankenhauspflegesätze (Nr. 19a), das Recht der Lebensmittel einschließlich der ihrer Gewinnung dienenden Tiere sowie das Recht der Genussmittel (Nr. 20), der Straßenverkehr, das Kraftfahrwesen, der Bau und die Unterhaltung von Landstraßen für den Fernverkehr sowie die Erhebung und Verteilung von Gebühren und Entgelten für die Benutzung öffentlicher Straßen mit Fahrzeugen (Nr. 22) und die Staatshaftung (Nr. 25). Damit der Bund hier gesetzgeberisch tätig werden kann, reicht die Zuordnung zu einem der aufgeführten Gebiete nicht. Weitere Voraussetzungen müssen erfüllt sein, die „eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich“ machen.

Im Verhältnis zur Verfassungsrechtslage vor 2006 hat das Merkmal der Erforderlichkeit – und damit auch die Bezugsgröße Lebensverhältnisse – erheblich an Bedeutung eingebüßt. Es gilt nur noch für einen – freilich wichtigen – Ausschnitt der Gebiete, die in Art. 74 Abs. 1 GG genannt sind. Die Handlungsmöglichkeiten des Bundes bei der Gesetzgebung sind dadurch gestärkt.

Im Hinblick darauf, was die zusätzliche Voraussetzung „Erforderlichkeit“ auslöst, enthält Art. 72 Abs. 2 GG zwei gleichberechtigt nebeneinander stehende Alternativen:

- die Erforderlichkeit der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet
- die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse

Die zweite Zielvorgabe ist im hier interessierenden Zusammenhang nicht weiter zu behandeln. Immerhin sei darauf hingewiesen, dass entgegen dem ersten Anschein der Abstand zwischen „Herstellung“ – der Terminus wird in der ersten Zielvorgabe, die sogleich ausführlich erörtert wird, benutzt – und „Wahrung“ eher graduell als kategorial ist: Auch bewahrende Regelungen können ein aktiv-gestaltendes Handeln des Gesetzgebers bedingen und müssen nicht nur reaktiv-sichernd sein (so auch ausdrücklich das Bundesverfassungsgericht in der sog. Altenpflege-Entscheidung von 2002, BVerfGE 106, 62 [157]).

Der Aufbau von Art. 72 Abs. 2 GG ist kompliziert; nicht immer erschließt sich sogleich der Bedeutungsgehalt der einzelnen Begriffe – und auch nicht ihr Zusammenspiel. Deshalb ist darauf jetzt etwas ausführlicher einzugehen.

## 2 Der Bedeutungsgehalt der Tatbestandsmerkmale „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ sowie „Erforderlichkeit“ in Art. 72 Abs. 2 GG

Sowohl „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ als auch „Erforderlichkeit“ sind unbestimmte Rechtsbegriffe. Um ihren Bedeutungsgehalt angemessen erschließen zu können, sind im Rahmen der Verfassungsinterpretation die juristischen Auslegungsmethoden – beginnend mit der Wortsinnsauslegung über die systematische Auslegung, die historisch-genetische Auslegung bis hin zur teleologischen Auslegung – heranzuziehen (siehe dazu grundlegend Smedinck, 2013). Dem wird vielfach nicht Rechnung getragen; insbesondere dann, wenn ein bestimmtes Ergebnis gewollt ist, wird vielfach einigermäßen beliebig auf einen Auslegungsansatz zurückgegriffen. Der Bedeutung, die das Grundgesetz innerhalb unserer Rechtsordnung besitzt, wird man damit nicht gerecht.

### 2.1 Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet

Keine weitere Klärung benötigt der Begriff „Bundesgebiet“. Demgegenüber bedarf einer näheren Betrachtung als Basisgröße der Begriff „Lebensverhältnisse“. Ihm beigefügt ist das Attribut „gleichwertig“ und um die „Herstellung“ solcher Lebensverhältnisse soll es gehen.

#### Lebensverhältnisse

Lebensverhältnisse werden verstanden als „Lebensbedingungen“ bzw. „Lebenssituation“, die sich auf „... die sich langsam wandelnden Grundlagen der individuellen Lebensgestaltung ...“ beziehen (Brockhaus 1998: 199). Ein weitergehendes Verständnis erschließt sich anhand der beiden Begriffsbestandteile „Leben“ und „Verhältnisse“. „Leben“ meint zum einen „Dasein, Existenz eines Lebewesens“, zum anderen die

„Gesamtheit der Vorgänge und Regungen“ (Duden 2002: 577). „Verhältnisse“ bezeichnen die „durch die Zeit oder das Milieu geschaffene(n) Umstände, in denen jmd. lebt“ (Duden 2002: 980). Ergiebig sind hier die Parameter Zeit, Milieu und der Vorgang des Schaffens durch sie. „Verhältnisse“ sind also nichts Statisches, sondern können durch Zeit und Milieu hervorgebracht werden.

„Gleichwertig“ bedeutet – „ebenso viel Wert, von gleichem Wert“ zu sein (Duden 2002: 433). Da für die Umschreibung des Wortes „gleichwertig“ das Wort „gleich“ verwendet wird, liegt zunächst der Schluss nahe, beide Worte als Synonyme zu verstehen. Die im Duden aufgeführten Synonyme für „gleichwertig“ unterstützen zunächst diesen Schluss: „Gleichwertig“ ist zu verstehen als „entsprechend, vollwertig; von entsprechendem Wert“ (Duden 2002: 433). Das Synonym „entsprechend“ wird sowohl bei der Umschreibung von „gleich“ als auch von „gleichwertig“ verwendet. „Gleich“ beinhaltet also nicht nur vollkommene Identität und Übereinstimmung und nähert sich damit der Bedeutung von „gleichwertig“ an. Die Grenzen sind fließend, am einen Ende der Bedeutungsskala liegt „gleich“, am anderen „gleichwertig“. Dazwischen gibt es Bereiche, bei denen „gleich“ und „gleichwertig“ zusammenfallen; in jeweils entgegengesetzte Richtung weisen „Ränder“, die nicht gleichermaßen von beiden Begriffen erfasst sind. Eine vollständige Kongruenz von „gleich“ und „Gleichwertigkeit“ ist also bereits auf der Basis der Wortsinninterpretation nicht vorhanden.

„Wert“ wird umschrieben mit der „Bedeutung, die einer Sache zukommt“ sowie der „an einem bestimmten Maßstab gemessenen Wichtigkeit“ (Duden 2002: 1043). Durch seinen zweiten Wortbestandteil wird das Adjektiv „gleichwertig“ in seiner Bedeutung abhängig von einer Beurteilung und Maßstabbildung. Einen möglichen Maßstab stellen ökonomische Konstrukte dar, die objektiv fassbar sind (Geld, Vermögen). Eher subjektive, von der persönlichen Beurteilung und Zufriedenheit abhängige Maßstäbe werden nicht ausgeschlossen: Die Synonyme „Güte, Niveau, Qualität“ (ebd.) sind für ihre Definition auf derartige subjektive Maßstäbe angewiesen.

Die Wortsinnsauslegung des Begriffs „gleichwertige Lebensverhältnisse“ und seiner ein-



zelen Begriffsbestandteile zeigt, dass der Bedeutungsgehalt durchaus umrissen und eingegrenzt werden kann. Es geht um vergleichbare Lebensumstände der Bürger und die Grundlagen individueller Lebensgestaltung, die wandelbar, variabel, dynamisch sind. Eine andere Umschreibung wäre „vergleichbare Lebensqualität“. Die Vergleichbarkeit beruht nicht zwingend auf Identität, sie kann auch modifizierter Ersatz bzw. Äquivalenz bedeuten. Für die Beurteilung kommen objektive und subjektive Komponenten in Betracht. Wirtschaftswachstum unter Einschluss qualitativen Wachstums und Wahrung der Umweltqualität können Instrumente zur Schaffung „gleichwertiger Lebensverhältnisse“ sein.

Soweit eine erste Annäherung: Eine gewisse Vorstellung von der Bedeutung des Begriffs lässt sich auf die Weise erreichen, ebenso Ausstrahlungen auf die Handlungsebene. Für ein präzises, rechtlich folgenreiches Verständnis, wie es im Rahmen von Art. 72 Abs. 2 GG nötig ist, reicht der Befund jedoch noch nicht aus. Demzufolge sind nacheinander weitere Auslegungsmethoden nutzbar zu machen.

Im Rahmen der systematischen Auslegung ist zunächst auf den direkten Satzzusammenhang des Art. 72 Abs. 2 GG einzugehen. Im Anschluss daran sind weitere einschlägige Regelungen innerhalb der Verfassung zu betrachten und für die Auslegung heranzuziehen.

Im Satzkontext geht es um die „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“, im weiteren Verlauf um die „Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse“. Beides sind Erforderlichkeitsgründe für eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes (siehe dazu Kapitel 1). Das Wort „Herstellung“ enthält eine dynamische Komponente; der Gesetzgeber kann also aktiv verändernd vorgehen.

Da es sich bei den in Art. 72 Abs. 2 GG benannten Erforderlichkeitsgründen um zwei alternative Ziele handelt (Verknüpfung mit „oder“), ergibt der Umkehrschluss, dass die Rechts- oder Wirtschaftseinheit nicht zu den „gleichwertigen Lebensverhältnissen“ gehört.

Aus dem Terminus „Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ folgt, dass nicht die Lebensverhältnisse der *Bundesbürger* gemeint

sind, sondern die Lebensverhältnisse *im Bundesgebiet*. Damit sind nicht nur direkte Einflüsse auf die Menschen in Deutschland gemeint, sondern auch indirekte, die sich verzögert, mittelbar oder indirekt auswirken können.

Im Verfassungskontext interessant ist die Regelung in Art. 91a GG. Dort werden die Gemeinschaftsaufgaben geregelt, bei denen eine Mitwirkung des Bundes erforderlich ist. Gemeinschaftsaufgaben werden legaldefiniert als Aufgaben der Länder, „wenn diese Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam sind und die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist“ (Art. 91a Abs. 1 Satz 1 GG). In der bis 2006 geltenden Fassung des Grundgesetzes erstreckten sich die Gemeinschaftsaufgaben auf vier Gebiete: den Hochschulaus- und -neubau einschließlich der Hochschulkliniken sowie die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, der Agrarstruktur und des Küstenschutzes. Übriggeblieben davon ist die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (Art. 91a Abs. 1 Nr. 1) sowie die Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (Art. 91a Abs. 1 Nr. 2). Aus der Benennung dieser Gebiete kann geschlossen werden, dass sie Bestandteile der „Lebensverhältnisse“ sind – anderenfalls könnte die Mitwirkung des Bundes in den Bereichen nicht zu ihrer Verbesserung beitragen.

Der dynamische Bedeutungsgehalt „gleichwertiger Lebensverhältnisse“ wird durch den Begriff der „Herstellung“ im Satzkontext bestätigt und gestärkt. Mit dem Ziel der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse ist nicht jede Ungleichbehandlung im Bundesstaat ausgeschlossen. Wie insbesondere der Quervergleich mit Art. 91a Abs. 1 GG zeigt, sind auch Umweltbedingungen unter „Lebensverhältnisse“ zu fassen.

Trotz einiger Präzisierungen durch die systematische Auslegung kann von einer abschließenden Begriffsklärung noch nicht die Rede sein. Insbesondere muss noch herausgefunden werden, wie die ersichtlich nah beieinander liegenden Begriffe „gleich“, „einheitlich“, „gleichwertig“ sich zueinander verhalten. Daher sind noch weitere Auslegungsmethoden heranzuziehen. Erfolgversprechend ist insoweit insbesondere die historisch-genetische Auslegung und zwar deshalb, weil – wie bereits kurz angesprochen – innerhalb vergleichsweise kurzer

Zeit die hier zu untersuchende Vorschrift vom Verfassungsgesetzgeber geändert wurde und die Änderungen nicht zuletzt die hier relevanten Begriffe betrafen.

Die bis zum 14.11.1994 geltende Fassung lautete wie folgt:

„(...)

(2) der Bund hat in diesem Bereiche das Gesetzgebungsrecht, soweit ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung besteht, weil

(...)

(3) die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit, insbesondere die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse über das Gebiet eines Landes hinaus, sie erfordert.“

In dieser Fassung taucht der Begriff „gleichwertige Lebensverhältnisse“ nicht auf. Vielmehr ist von „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ die Rede. Daraus lassen sich einige Folgerungen ableiten. Wenn der Verfassungsgesetzgeber bei der Behandlung des gleichen Gegenstandes den bisher benutzten Begriff nicht weiter verwendet, sondern einen anderen Begriff an die Stelle setzt, ist davon auszugehen, dass auch etwas anderes ausgedrückt werden soll. „Gleichwertig“ muss folglich etwas anderes sein als „Einheitlichkeit“. Und in der Tat ist nach dem Duden-Bedeutungswörterbuch „einheitlich“ zu verstehen als „eine Einheit (...) erkennen lassend, zum Ausdruck bringend“ bzw. „für alle in gleicher Weise beschaffen, geltend“. „Einheit“ wiederum bedeutet eine „als Ganzes wirkende Geschlossenheit, innere Zusammengehörigkeit“ (Duden 2002: 297). Einheitlichkeit meint also Übereinstimmung und Identität, was für Gleichwertigkeit gerade nicht gilt. Ein gleichwertiger Zustand kann danach sowohl die Vorstufe zur Einheitlichkeit bezeichnen, sie kann aber auch – gespeist durch Gegebenheiten aus verschiedenen Lebensbereichen – eine eigenständige „dynamische Stabilität“ besitzen ohne Einheitlichkeit als früher oder später zu erreichende Zielgröße. Anders formuliert: Es besteht kein Zwang in Richtung Unitarismus.

Betrachtet man allein die Rechtsfolgenreise, hat sich durch die Verfassungsänderung von 1994 eine Abschwächung des vorgegebenen Ziels ergeben – es geht nicht mehr

um „Einheitlichkeit“, sondern „nur“ noch um „Gleichwertigkeit“.

Stellt man auf der Tatbestandsseite allein auf die beiden Begriffe ab, ist die Schwelle, die der Bund überwinden muss, um gesetzgeberisch tätig werden zu wollen, niedriger, wenn Einheitlichkeit gefordert wird, da sie weit seltener gegeben sein wird als gleichwertige Lebensverhältnisse.

Das letzte Wort darüber, zu wessen Gunsten die Neuregelung wirkt – zugunsten der Länder oder des Bundes – ist damit freilich noch nicht gesprochen. Vielmehr ist in die Betrachtung einzubeziehen, was sich an der Vorschrift ansonsten noch geändert hat. Hier fällt vor allem die Ersetzung der Bedürfnis- durch die Erforderlichkeitsklausel ins Auge. Dem Bund stand nach der alten Fassung das konkurrierende Gesetzgebungsrecht zu, soweit das Bedürfnis nach einer solchen Regelung bestand – das Verb „erfordert“ taucht in der alten Fassung nur am Ende des Satzes auf. Dem ist in der Vorgängerfassung der Bezugspunkt „Wahrung“ und nicht „Herstellung“ einheitlicher Lebensverhältnisse zugeordnet. Letztere sind als Folge des eindeutigen Satzbaus als Teil der Rechts- oder Wirtschaftseinheit aufzufassen, wohingegen sie in der geltenden Fassung verschiedene Erforderlichkeitsgründe speisen.

Auf das Tatbestandsmerkmal „Erforderlichkeit“ wird im weiteren Verlauf (unter Abschnitt 2.2) noch näher eingegangen.

Zur Abrundung der begrifflichen Klärung ist schließlich der teleologische Ansatz zu nutzen. Dieser Auslegungsansatz erforscht die Ratio legis, d.h. den der Norm selbst inwohnenden Sinn und Zweck. Gegenstand der Auslegung ist – einer vom Bundesverfassungsgericht oft gebrauchten Formulierung folgend – der im Gesetz objektivierte Wille des Gesetzgebers. Danach umfasst der Begriff „Lebensverhältnisse“ verschiedene Bereiche, zum Beispiel Arbeitsbedingungen, Wohnverhältnisse, Gesundheit, Bildung, Sozialbeziehungen, natürliche Umwelt – soweit, wie dargelegt, nicht ausschließlich die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit gemeint ist.

Wie der Begriff Lebensverhältnisse auszufüllen, wodurch er zu speisen ist, erweist sich als durchaus problematisch. Es fehlt an allgemein akzeptierten Messkonventionen.

Wohlstandsindikatoren sind ein gängiger Ansatz, allein aber sicher nicht ausreichend, um die Komplexität von Lebensverhältnissen umfassend und auch nur annähernd zufriedenstellend beschreiben und beurteilen zu können. Anderenfalls würde man auch sogleich Gefahr laufen, die qualitativen Momente, die – wie dargelegt – den Begriff der gleichwertigen Lebensverhältnisse (auch) ausmachen, verkümmern zu lassen. Vorgebeugt werden muss bei der Interpretation jedenfalls einem lediglich formal-untaristischen Kompetenzverständnis, weil es der innerstaatlichen Vielfalt und der föderativen Wettbewerbsfähigkeit nicht gerecht würde (Scholz 1994: 12).

## 2.2 Erforderlichkeit

Auf den soeben (unter Abschnitt 2.1) genannten Gebieten hat der Bund das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit u. a. die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.

Insoweit stellen sich drei Fragen:

- Was ist der Bedeutungsgehalt des Begriffs „erforderlich“ (vgl. Abschnitt 2.2.1)?
- Wer ist befugt, den Begriff „zu speisen“, mit Inhalt zu füllen (siehe dazu Abschnitt 2.2.2)?
- Wie sieht es mit etwaigen verfassungsgerichtlichen Kontrollbefugnissen aus (vgl. dazu Abschnitt 2.2.3)?

### 2.2.1 Der Bedeutungsgehalt des Begriffs „erforderlich“

Im Hinblick auf die Ermittlung des Bedeutungsgehalts von „erforderlich“ besteht insoweit Einigkeit, dass das vorgegebene Ziel gerade nur durch ein Bundesgesetz erreicht werden können muss. Bundesgesetz bedeutet aber nicht zwingend eine bundesweite Regelung; selbstverständlich kann der Bund etwa ein Gesetz erlassen, das nur die Küstenregionen betrifft.

Demgegenüber gibt es unterschiedliche Sichtweisen dahingehend, inwieweit der „Leitbegriff der Erforderlichkeit“ (vgl. Kunig 2012: Rn. 27) Prüfungsabfolgen und materielle Standards wie bei der Prüfung der Rechtfertigung von Grundrechtseingriffen nach sich zieht, bei der klassischerweise danach gefragt wird, ob der Eingriff geeig-

net, erforderlich und verhältnismäßig im engeren Sinne ist. Erforderlichkeit meint im Rahmen einer solchen Prüfung, ob im Rahmen denkbarer Alternativen mit gleichem Zielertrag kein milderes Mittel zur Verfügung steht, welches den betroffenen Grundrechtsträger weniger belastet.

Aber abgesehen davon, dass der gleiche Begriff – „erforderlich“ bzw. „Erforderlichkeit“ – verwendet wird, gibt es in der Sache keine Übereinstimmung. Im Bund-Länder-Verhältnis geht es um etwas völlig anderes als um die Durchsetzung der Grundrechtsgewährleistung im Verhältnis Staat – Bürger. Auszutariieren ist (lediglich), wer im Verhältnis Bundesstaat auf der einen, Gliedstaat auf der anderen Seite Gesetzgebungsbefugnisse haben soll, deren Ausschöpfung dazu führt, gleichwertige Lebensverhältnisse im Bundesgebiet herzustellen. Wie dargelegt stets selbstverständlich unter der Voraussetzung, dass die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet auf den genannten Gebieten des Art. 74 Abs. 1 GG auf dem Spiel steht, wird die Erforderlichkeit – also die Einräumung des Gesetzgebungsrechts für den Bund – demzufolge nur dann zu verneinen sein, wenn den in Art. 72 Abs. 2 GG genannten Anliegen bereits durch in die gleiche Richtung zeigende Landesgesetze Rechnung getragen wurde bzw. dies zu erwarten ist (ebd.).

### 2.2.2 Entscheidung über das Vorliegen der Voraussetzungen

Im Hinblick darauf, ob eine Gesetzgebung auf gesamtstaatlicher Ebene erforderlich ist oder nicht, soll der Bund eine „Einschätzungsprärogative“ besitzen. Da er in Verantwortung gerade auch gegenüber den Bürgern stehe, denen er grundrechts- und sozialstaatsverpflichtet sei, verfüge er über Prognosespielräume (ebd.). Ob es indes wirklich nötig ist, wird in der Kommentarliteratur unter dem Theorem „Einschätzungsprärogative“ diskutiert. Sie soll beim Bund liegen, weil er in Verantwortung gerade auch gegenüber den Bürgern stehe, denen er grundrechts- und sozialstaatsverpflichtet sei; schon deshalb verfüge er über Prognosespielräume (ebd., m. w. N.).

Ob es wirklich nötig ist, ein besonderes Konstrukt einzuführen, um bei der Umsetzung den Anforderungen von Art. 72 Abs. 2 GG gerecht zu werden, erscheint durchaus

zweifelhaft. Im Grunde geht es letztlich schlicht darum, ob der Bund in der Lage ist, die in den genannten Bereichen (siehe dazu Abschnitt 2.1) bestehenden zusätzlichen Voraussetzungen zu erfüllen, um ein Bundesgesetz auf den Weg bringen zu dürfen. Da die Einräumung der Gesetzgebungskompetenz im Verhältnis zu und gegebenenfalls auch in der Auseinandersetzung mit den Bundesländern voraussetzt, dass diese zusätzlichen Voraussetzungen vorliegen, folgt daraus eine erhöhte Begründungslast. Sachverhaltsannahmen sind danach sorgfältig zu ermitteln, es sind methodisch angemessene Prognoseverfahren einzusetzen; nicht zuletzt sind die prognostische Einschätzung tragenden Gesichtspunkte hinreichend deutlich offenzulegen (BVerfGE 106, 62, 152 f.).

### 2.2.3 Kontrollbefugnis des Bundesverfassungsgerichts

Bezogen auf die alte „Bedürfnisklausel“ gab es eine lebhaft Auseinandersetzung darüber, wie weit eine Überprüfungs-kompetenz des Bundesverfassungsgerichts gehe. Die seinerzeitige Aussage des Bundesverfassungsgerichts, ob ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung bestehe, sei „eine Frage pflichtmäßigen Ermessens des Bundesgesetzgebers, die ihrer Natur nach nicht justiziabel und daher der Nachprüfung durch das Bundesverfassungsgericht grundsätzlich entzogen ist“ (ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts seit BVerfGE 2, 213 [224]), ist in der Literatur immer wieder aufs Neue scharf kritisiert worden. Darauf ist hier nicht (mehr) einzugehen, weil sich durch die Neufassung des Art. 72 Abs. 2 GG dieser Streit erledigt haben dürfte. Sollten insoweit noch Zweifel bestehen, wird spätestens mit der gleichzeitig erfolgten Einführung von Art. 93 Abs. 1 Nr. 2a GG dargestellt, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber die Justiziabilität für Art. 72 Abs. 2 in der neuen Fassung vorausgesetzt hat. Art. 93 Abs. 1 Nr. 2a GG lautet: „Das Bundesverfassungsgericht entscheidet ... bei Meinungsverschiedenheiten, ob ein Gesetz den Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 entspricht ...“. Es wäre widersinnig, dem Bundesverfassungsgericht eine solche Prüfungs-kompetenz ausdrücklich einzuräumen, ohne sie zugleich mit Substanz zu versehen.

Zusammenfassend bleibt danach festzuhalten, dass eine wirklich zu Buche schlagende Einschränkung der Gesetzgebung des Bundes sich aus der Erforderlichkeitsklausel in Art. 72 Abs. 2 GG nicht ableiten lässt. Es handelt sich um eine vergleichsweise leicht zu überwindende Hürde, weil die Erforderlichkeit nur dann nicht gegeben ist, wenn dem Ziel – Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet – nicht bereits durch entsprechende Landesgesetze genügt wird. Immerhin steht nunmehr fest, dass anders als bei der früheren „Bedürfnisklausel“ das Bundesverfassungsgericht gegebenenfalls darüber zu befinden hat, ob die Voraussetzungen für ein gesetzgeberisches Tätigwerden des Bundes vorliegen oder nicht.

## 2.3 Folgerungen

Die Analyse von Art. 72 Abs. 2 GG im Rahmen des kompetenzrechtlichen Gesamtsystems und namentlich die Erläuterung des Tatbestandsmerkmals „... wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet ... im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht“ hat eine ganze Reihe letztlich eher ernüchternder Erkenntnisse zutage gefördert:

1. Entgegen einem weitverbreiteten Missverständnis enthält Art. 72 Abs. 2 GG keinen (!) übergreifenden Handlungsauftrag – an wen auch immer gerichtet –, gleiche oder auch nur gleichwertige Lebensverhältnisse im Bundesgebiet herzustellen. Selbstverständlich kann sich der Bund – gegebenenfalls im Zusammenwirken mit den Ländern – die Verfolgung eines solchen Ziels auf die politischen Fahnen schreiben. Ein insoweit bestehender, womöglich ständig der Erledigung harrender Verfassungsauftrag lässt sich jedenfalls nicht aus dem VII. Abschnitt des Grundgesetzes ableiten, in dem es um die Gesetzgebung des Bundes geht – mehr noch: Möchte der Bund gesetzgeberisch tätig werden, muss er die insoweit bestehenden Voraussetzungen erfüllen – Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes gemäß Art. 74 –, darüber hinaus gegebenenfalls die zusätzlichen Voraussetzungen gemäß Art. 72 Abs. 2 GG. Die insoweit zu nehmenden Hürden sind freilich nicht hoch.



2. Im Vergleich zur Vorgängerregelung hat die Anknüpfung an „Lebensverhältnisse“ namentlich dadurch an Bedeutung verloren, dass sie als restringierendes Moment nicht mehr für alle Bereiche gelten, auf denen der Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz besitzt, sondern nur noch für diejenigen, die in Art. 72 Abs. 2 GG ausdrücklich aufgezählt sind. Die Anknüpfung an Lebensverhältnisse ist nicht mehr als eine besondere Ausprägung der Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit zu verstehen; vielmehr steht die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse gleichrangig neben der Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit.
3. Uneinheitlich sind die Befunde, soweit es darum geht herauszufinden, ob die Voraussetzungen für ein gesetzgeberisches Tätigwerden des Bundes erfüllt sind, welche Rechtsfolgen daran geknüpft werden und wie es schließlich um die Überprüfbarkeit durch das Bundesverfassungsgericht steht. Die zuletzt genannte Frage dürfte nunmehr eindeutig beantwortet sein. Im Rahmen der Grundgesetzänderung von 1994 wurde dem Bundesverfassungsgericht in Art. 93 Abs. 1 Nr. 2a GG ausdrücklich die Entscheidungskompetenz zur Überprüfung der Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG eingeräumt. Nachdem das Bundesverfassungsgericht in der Altenpflegeentscheidung diese Änderung selbst als ausdrückliche verfassungsrechtspolitische Korrektur an der außerordentlich zurückhaltenden sog. Bedürfnis-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in der Vergangenheit interpretiert hat, ist von einer Vollentscheidungskompetenz des Bundesverfassungsgerichts hinsichtlich des Vorliegens oder Nichtvorliegens der Erforderlichkeit auszugehen.

Die Rücknahme des materiellen Maßstabs von „gleich“ zu „gleichwertig“ führt auf der Kontrollebene an einer entscheidenden Stelle allerdings dazu, den formal gewonnenen Bedeutungszuwachs materiellrechtlich gleich wieder zu verlieren.

### 3 Verfassungsrechtliche Anknüpfungspunkte für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse

Der – vielleicht – überraschende Befund, dass Art. 72 Abs. 2 GG als „Impulsgeber“ für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Wesentlichen nicht zur Verfügung steht, verdammt den Bund nicht zur Tatenlosigkeit. Art. 91a GG, der die Mitwirkung des Bundes bei bestimmten Gemeinschaftsaufgaben regelt, wurde bereits erwähnt. Der Begriff „Lebensverhältnisse“ findet hier sogar Eingang in die Legaldefinition, wenn es in Art. 91a Abs. 1 GG heißt, Gemeinschaftsaufgaben seien Aufgaben der Länder, „wenn diese Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam sind und die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist“. Und die einbezogenen Gebiete – Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes sowie Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur – sind in ihrer Tragweite durchaus nicht zu unterschätzen.

Aber auch die gesetzgeberischen Möglichkeiten sind beträchtlich. So steht, wie oben (in Kapitel 1) bereits erwähnt, der komplette Bereich der Raumordnung dem Bund als Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung zur Verfügung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG). Und aus Art. 74 Abs. 2 GG folgt im Umkehrschluss, dass auf die Raumordnung bezogene Gesetze nicht der Zustimmung des Bundesrates bedürfen. Soweit es die Gesetzgebung anbelangt, ist durch die Föderalismusreform von 2006 der Handlungsspielraum des Bundes also nicht eingeschränkt worden; vielmehr kann er nunmehr freier agieren – etwa auch, um einen Beitrag zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse zu leisten –, er muss es nur wollen! In dem Zusammenhang bietet es sich an, vorhandene Gesetze zu nutzen – etwa das Raumordnungsgesetz. Natürlich sind aber auch völlig neue Normierungen möglich, immer vorausgesetzt, die Basis, die Art. 74 Abs. 1 GG insoweit bietet, wird nicht verlassen.

Nach Art. 30 GG ist die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt. Adressaten der Staatszielbestimmungen sind damit der Bund und die Länder gleichermaßen. Von

zwei dieser Staatszielbestimmungen können durchaus Impulse in Richtung Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse ausgehen, nämlich aus dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) sowie aus der Verpflichtung des Staates, die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen (Art. 20a GG). Die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse ist dann allerdings gewissermaßen nur Mittel zum Zweck: Wenn und soweit etwa die Lebensverhältnisse im Sinne des oben (unter Abschnitt 2.1) erzielten Befundes ein bestimmtes Niveau unterschreiten, Mindestqualitätsstandards nicht mehr gerecht werden, dann gebietet

es das Sozialstaatsprinzip gegenzusteuern; und dieses Gegensteuern kann im Ergebnis dazu führen, zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse beizutragen. Allerdings sollte man sich davor hüten anzunehmen, gewissermaßen 1:1 aus den Staatszielbestimmungen konkrete Schwellenwerte oder dergleichen ableiten zu können. Sie können nur die Richtung vorgeben und dafür sorgen, dass Mindeststandards eingehalten werden. Alles andere ist dem jeweiligen politischen Willen überantwortet, die Resultate – in Gestalt von Programmen vielfältiger Art – sind geronnene Politik, nicht Ableitungen aus der Verfassung.

#### Literatur

- Brandt, Edmund, 2006: Gleichwertige Lebensverhältnisse als Rechtsproblem, Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften. Materialien der Interdisziplinären Arbeitsgruppe „Zukunftsorientierte Nutzung ländlicher Räume – LandInnovation, Materialien Nr. 13 (September 2006).
- Brockhaus, 1998: Die Enzyklopädie, Band 13 (LAGI – MAD), Leipzig/Mannheim.
- Duden, 2002: Das Bedeutungswörterbuch, Band 10, 3. Auflage, Mannheim usw.

- Kunig, Philip, 2012: Kommentierung von Artikel 72. In: von Münch/Kunig (Hrsg.): Grundgesetz-Kommentar, Band 2, 6. Auflage, München.
- Scholz, Rupert, 1994: Die Gemeinsame Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat. Auftrag, Verfahrensgang und Ergebnisse, Zeitschrift für Gesetzgebung (ZG) 1994, S. 1–34.
- Smeddinck, Ulrich, 2013: Rechtliche Methodik: Die Auslegungsregeln, RATUBS Nr. 4/2013.

