

# Territoriale Gerechtigkeit

MATTHIAS MÖHRING-HESSE

Frisch im neuen Amt, gab Bundespräsident Horst Köhler kund: Es »gibt nun einmal überall in der Republik große Unterschiede in den Lebensverhältnissen. Das geht von Nord nach Süd wie von West nach Ost«. <sup>1</sup> Und: »Wer sie einebnen will, zementiert den Subventionsstaat [...] Wir müssen weg vom Subventionsstaat.« Mit seiner Position, man müsse sich mit den großen regionalen Unterschieden im Interesse von »weniger Staat« abfinden, stieß der Präsident auf heftigen Widerspruch. Man erinnerte ihn an das Grundgesetz – und an den dort eingeschriebenen Auftrag zur »Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse«. Diesem Auftrag dürfe sich auch der höchste Mann im Staat nicht widersetzen.

Die »Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse« hat der Gesetzgeber im Grundgesetz gut versteckt (Art. 72 GG, vgl. auch Art. 106 Abs. 3 GG). Wie die Kritik an Köhler aber zeigt, ist der Eintrag den Bundesdeutschen trotzdem bekannt – und zudem lieb und teuer. Allerdings verpflichtet der Gesetzgeber mit Artikel 72 GG weder den Staat allgemein noch den Bundespräsidenten im Besonderen dazu, gleichwertige Lebensverhältnisse herzustellen. Er liefert dem Bund lediglich einen Grund, gegenüber den Ländern ausnahmsweise sein Gesetzgebungsrecht wahrzunehmen. Doch die Bundesdeutschen, zumindest viele unter ihnen, missverstehen den Gesetzgeber in dieser Frage – sie nehmen die »Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse« als Staatsauftrag und stellen ihn anderen Staatsaufträgen (wie zum Beispiel »sozialer Rechtsstaat« in Art. 28 Abs. 1 GG) gleich. Das ist deshalb zwar kein Verfassungsrecht; jedoch ist das gemeine Volk offenbar in einer Verfassung, dass es unter Bedingungen gleichwertiger Lebensverhältnisse leben will und vom Staat entsprechende Anstrengungen erwartet. »Wir sind ein Volk«, hieß das 1989 im Osten –

1 Focus Nr. 38, 13. September 2004, S. 23 (<http://www.bundespraesident.de/Reden-und-Interviews-.11057.620582/Jeder-ist-gefordert.-Interview.htm>).

und meinte damals keineswegs nur den politischen Anschluss an den Westen.

Zumindest ein Missverständnis wollte der Gesetzgeber 1994 durch Neufassung von Artikel 72 GG aus der Welt schaffen. Er ersetzte »Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse« durch »Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse« – und machte damit deutlich, dass ihm keineswegs an einer Gleichheit über die Bundesländer hinweg gelegen ist. Doch auch nach dieser Klarstellung gefällt zunehmend mehr politisch Verantwortlichen das mit den »gleichwertigen Lebensverhältnissen« nicht. Die durch Abwanderungen oder demografische Verschiebungen verursachte Zunahme bei den regionalen Ungleichheiten erscheint ihnen, wenn überhaupt, nur mit einem allzu starken Staat korrigierbar. Sie aber wollen »weniger Staat« – und daher mehr regionale Ungleichheiten zulassen. In der Raumordnungsplanung hingegen hält man den »Erhalt der Vielfalt der Städte und Landschaften« für wichtiger als die »pauschale Verpflichtung des Staates zum Ausgleich«, wie es in einem Diskussionspapier u. a. aus dem Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen heißt. Schließlich projektieren vor allem die »reichen« Bundesländer einen Wettbewerbsförderalismus: Der Finanzausgleich zwischen den Ländern müsse gestützt, die Verantwortlichkeit der einzelnen Länder gestärkt und die Kooperationspflichten zurückgenommen werden, sodass die Länder in einen Wettbewerb um bessere Lösungen treten können. Vielen der in der Bundesrepublik Verantwortlichen ist deshalb die »Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse« ein Dorn im Auge, zumal wenn das gemeine Volk das alles ernster nimmt, als es eigentlich gemeint war. Ihnen jedenfalls hatte der Bundespräsident aus dem Herzen gesprochen.

Doch das gemeine Volk ist in seiner »gefühlten Verfassung« (noch) recht beharrlich – und erwartet vom Staat die »Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse«. Die Vorstellung von über das ganze Land hinweg gleichwertigen Lebensverhältnissen entspricht offenbar weit verbreiteten Gerechtigkeitsintuitionen. Und diese Intuitionen lassen sich mit guten Gründen verteidigen – und so die Bundesdeutschen in ihrem Staatsauftrag bestätigen. Mit diesem Ziel sollen folgend drei Fragen beantwortet werden: (1.) Warum ist über die Länder, Regionen und Städte hinweg die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse gesollt? (2.) Was sind gleichwertige Lebensverhältnisse? Und (3.): Wer im Staat wird zu deren Herstellung verpflichtet?

## 1. Territoriale Integration einer politischen Gemeinschaft

Auch wenn die einen eine Leitkultur propagieren und andere gemeinsame Werte beschwören, leben in der Bundesrepublik Menschen zusammen, die immer weniger gemeinsam haben – und deshalb vor allem die Gemeinsamkeit besitzen, dass sie demselben Staat und dessen Recht unterworfen sind. Allerdings ist dieser Staat so eingerichtet, dass er seine Bürgerinnen und Bürger nur insofern seinem Recht unterwerfen darf, als diese zugleich die Autoren dieses Rechts sind, wobei sie ihre Autorenschaft nur in Gemeinschaft mit allen anderen ausüben können – und auch dann aufs Grundsätzliche beschränkt sind. Dem Staat ist damit eine politische Gemeinschaft von Bürgerinnen und Bürgern »vorgesetzt«, die in dieser Gemeinschaft alle die gleichen Rechte und Chancen haben müssen, ihre Interessen zu vertreten und an der Aushandlung gemeinsamer Interessen mitzuwirken. Bei allen Ungleichheiten, die zwischen den Bürgerinnen und Bürgern in ihren Weltanschauungen, Interessenlagen oder auch Besitztümern bestehen, sind sie *als* Bürgerinnen und Bürger gleich – und ihre Gleichheit ist sowohl für ihre politische Gemeinschaft als auch für ihre Zugehörigkeit dazu konstitutiv.

Um diese Gleichheit zu realisieren, müssen keineswegs alle ihre Ungleichheiten überwunden werden. Im Gegenteil: Die Toleranz anderweitiger Ungleichheiten, etwa die Toleranz gegenüber ihren unterschiedlichen religiösen Einstellungen und Praktiken (sprich: Religionsfreiheit), ist Voraussetzung dafür, dass sie ihre bürgerliche Gleichheit verwirklichen können. Allerdings setzt diese Gleichheit den anderweitigen Ungleichheiten, setzt vor allem den Unterschieden bei ihren sozialen Positionen und Chancen Grenzen: Damit ihre Gleichheit als Bürgerinnen und Bürger nicht von vornherein Makulatur ist, dürfen insbesondere die sozialen Unterschiede nicht so groß bzw. so relevant werden, dass ein Teil in seinen Beteiligungsrechten und -chancen systematisch benachteiligt oder ein anderer systematisch bevorzugt wird.

Hinsichtlich der sozialen Ungleichheiten ist die Konsequenz bürgerlicher Gleichheit wohl bekannt, was – zumal heutzutage – nicht heißt, dass sie auch allgemein anerkannt wird: Weil sie sich einander als gleiche Bürgerinnen und Bürger anerkennen müssen, werden sie zugleich auch dazu verpflichtet, einander die Möglichkeit zu gewährleisten, gleiche Betei-

ligungsrechte und -chancen wahrzunehmen – und dazu gegebenenfalls Unterschiede auf dem ein oder anderen Gebiet auszugleichen. In diesem Sinne schulden sich gleiche Bürgerinnen und Bürger untereinander die Solidarität, zur Verwirklichung ihrer bürgerlichen Gleichheit störende Ungleichheiten an-, wenn nicht auszugleichen oder aber irrelevant zu machen. Neben der vertikalen besteht zugleich eine horizontale Solidaritätsverpflichtung: Gleichgültig, wo immer sie auf dem Territorium ihrer politischen Gemeinschaft leben bzw. leben müssen, müssen sich die Bürgerinnen und Bürger als Mitglieder dieser territorial ausgreifenden Gemeinschaft die gleichen Beteiligungsrechte und -chancen gewährleisten – und dazu gegebenenfalls Ungleichheiten über die Grenzen von Ländern, Regionen und Städte hinweg an- oder ausgleichen und auf diesem Wege ihre politische Gemeinschaft im gesamten Territorium herstellen.

Während die vertikale Solidarität die soziale Zugehörigkeit zur politischen Gemeinschaft sicherstellt, gewährleistet die horizontale Solidarität die territoriale Zugehörigkeit. Das gemeine Volk der Bundesrepublik findet – in Ermangelung grundgesetzlicher Alternativen – diese Seite seiner bürgerlichen Solidarität in dem mageren Verfassungsgebot von Artikel 72 GG wieder – und besteht deshalb zu Recht auf der darin gebotenen »Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse«.

## **2. Vergleichbarkeit der Lebensverhältnisse**

Was auch immer sich die Mitglieder einer politischen Gemeinschaft zu deren territorialer Integration schulden, es ist nicht die Gleichheit von allem und demselben. Möglicherweise hat sich eine solche Sicht in den mehr oder weniger amtlichen Kennzahlen für gleichwertige Lebensverhältnisse niedergeschlagen, wenn man etwa die gleiche Versorgung mit Krankenhausbetten pro Einwohner (in einem Gebiet einer bestimmten Größe) als Zielvorgabe gemacht hat. Vielleicht sind derartige Kennzahlen auch nur der Ausdruck davon, dass sich gleichwertige Lebensverhältnisse nur schwer konzipieren und noch schwerer in Kennzahlen operationalisieren lassen. Überall in der Republik dieselben Güter zu denselben Konditionen bereitzustellen und dadurch dieselben Lebenschancen zu gewährleisten, ist jedenfalls keine Bedingung gleichberechtigter Beteiligung, weswegen sich Bürgerinnen und Bürger eine solche Gleichheit über das gesamte Territorium ihrer politischen Gemeinschaft

nicht schulden – und ihnen deshalb auch der dazu notwendige Ausgleich nicht zugemutet werden darf. Sofern die alte Grundgesetzformulierung Fehldeutungen in dieser Richtung gefördert haben sollte, war es angebracht, in Artikel 72 GG gleichwertige statt einheitliche Lebensverhältnisse festzuschreiben.

Mit gleichwertigen Lebensverhältnissen kann auch nicht gleiche Wohlfahrt über die ganze Republik hinweg gemeint sein, indem etwa Wohlfahrtsgewinne und -verluste in der einen Stadt mit Wohlstandsgewinnen und -verlusten in abgelegenen Landstrichen verrechnet werden. Weil von individuellen Wertschätzungen abhängig, sind derartige Verrechnungen von Wohlfahrtsgewinnen und -verlusten zumal über das ganze Land hinweg unmöglich – und deswegen auch nicht gefordert. Vor allem aber ist gleiche Wohlfahrt nicht Bedingung für gleichberechtigte Beteiligung – und deswegen auch nicht das Ziel der von Bürgerinnen und Bürgern geforderten horizontalen Solidarität.

Was sie sich jedoch in Konsequenz ihrer bürgerlichen Gleichheit schulden, lässt sich in Analogie zu ihrer vertikalen Solidarität aufklären. Um sich in gleicher Weise wie alle anderen in ihrer politischen Gemeinschaft beteiligen zu *können*, müssen alle erstens auf mindestens das Maß an Gütern und Chancen zugreifen können, das in dieser Gemeinschaft *de facto* als Voraussetzung gleichberechtigter Beteiligung besteht. Als gleichberechtigte Bürgerinnen und Bürger haben deswegen alle gegenüber allen anderen ein Anrecht darauf, mindestens dieses Minimum an Gütern und Chancen zu erhalten – und spiegelbildlich alle die Pflicht, allen den Zugang zu diesem Minimum zu sichern. Zweitens müssen sie gemeinsam das Ausmaß ihrer Ungleichheiten auf ein Maß begrenzen, das allen gleiche Beteiligungschancen gewährleistet, damit nicht einige aufgrund irgendwelcher Privilegien die eigenen Beteiligungschancen verbessern und die der anderen entwerten können.

Diese Forderungen vertikaler Solidarität gelten ähnlich auch für die horizontale Solidarität über das Territorium der politischen Gemeinschaft hinweg: Erstens muss jeder und jede, gleich wo sie oder er leben (muss), dort mindestens über das zu ihrer gleichberechtigten Beteiligung notwendige Minimum an Gütern und Chancen verfügen können. Gehört etwa ihrer aller körperliche Unversehrtheit zu diesem Minimum, müssen an jedem Ort und in jeder Region hinreichend viele, hinreichend gute und erreichbare Mög-

lichkeiten bestehen, im Krankheitsfall professionelle Hilfe zu finden und sich, wenn medizinisch nötig, in stationäre Behandlung zu begeben. Gehört zu diesem Minimum der Zugang zu angemessener, das heißt den individuellen Bildungsmöglichkeiten entsprechender Bildung und Ausbildung, dann müssen an jedem Ort und in jeder Region allen dort Lebenden hinreichend qualifizierte und differenzierte, zudem erreichbare Bildungseinrichtungen zugänglich sein. Gleichwertige Lebensverhältnisse setzen – so gesehen – territorial durch, was zur sozialen Integration gleichberechtigter Bürgerinnen und Bürger gefordert ist. Zweitens müssen die Ungleichheiten zwischen den Ländern, Regionen und Städten begrenzt werden, sodass die Gleichheit aller Bürgerinnen und Bürger über das gesamte Territorium hinweg keinen Schaden nimmt. So darf nicht ein Teil von ihnen dadurch bevorteilt werden, dass er in bestimmten Regionen lebt, ein anderer Teil hingegen dadurch benachteiligt werden, dass er dort nicht lebt – und zwar in dem Maße, wie durch die Vor- bzw. Nachteile die gleichberechtigte Beteiligung für alle nicht mehr gewährleistet ist und die horizontale Integration ihrer politischen Gemeinschaft beeinträchtigt wird. Gleichwertige Lebensverhältnisse bestehen folglich dann, wenn erstens allen Bürgerinnen und Bürgern überall das ihnen allen zustehende Minimum an Gütern und Chancen zur Verfügung steht und wenn sie zweitens das Ausmaß der Unterschiede über das Territorium ihrer politischen Gemeinschaft hinweg auf ein für diese Gemeinschaft erträgliches Maß beschränken.

Was das konkret heißt, lässt sich theoretisch nicht vorentscheiden, müssen stattdessen die Bürgerinnen und Bürger selbst aushandeln – und dies immer wieder neu. Es spricht aber einiges dafür, dass gleichwertige Lebensverhältnisse in der real existierenden Bundesrepublik nicht bestehen, dass nämlich das allen zustehende Minimum an Gütern und Chancen nicht überall im Lande zur Verfügung steht und dass das Maß an regionalen Ungleichheiten größer ist, als es für die territoriale Integration der bundesdeutschen Gesellschaft als einer Gemeinschaft gleichberechtigter Bürgerinnen und Bürger bekömmlich ist. Zwar sind die neuen Bundesländer keineswegs eine durchgehend benachteiligte Region, doch viel spricht dafür, dass gerade in den neuen Bundesländern einige Regionen übermäßig benachteiligt werden. Wenn dem aber so ist, dann dürfen sich die Bürgerinnen und Bürger der real existierenden Bundesrepublik – und auch ihr Bundespräsident – mit ihren regionalen Ungleichheiten keineswegs abfinden.

Das politische Ansinnen, gleichwertige Lebensverhältnisse herzustellen und damit die politische Gemeinschaft gleichberechtigter Bürgerinnen und Bürger über die gesamte Bundesrepublik hinweg sicherzustellen, lässt genügend Platz für regionale Unterschiede. Für deren Förderung gibt es auch unter gleichberechtigten Bürgerinnen und Bürgern gute Gründe. Als Konsequenz ihrer Gleichheit muss es in ihrer Republik keineswegs überall gleich aussehen, muss man keineswegs überall gleich leben (wollen). Die Vielfalt der Städte und Landschaften liegt – im Gegenteil – im Interesse aller, sofern sie unterschiedlich leben wollen und sich an unterschiedliche Orte gebunden fühlen. Doch gerade wenn es deshalb um die Förderung regionaler Vielfalt geht, ist es hoch rational, über die gesamte Bundesrepublik hinweg gleichwertige Lebensverhältnisse sicherzustellen. Denn nur wenn alle überall die Voraussetzungen ihrer gleichberechtigten Beteiligung vorfinden, werden sie in verschiedenen Ländern, Regionen und Städten leben wollen, wo ihnen deren Besonderheiten entgegenkommen und Nachteile durch hinreichend große Vorzüge wettgemacht werden. Über die Forderung gleichwertiger Lebensverhältnisse hinaus kann deshalb als Ziel kluger Raumordnungsplanung gelten, dass bei der »Vielfalt der Städte und Landschaften« regionale Nachteile nur in dem Maße zugelassen werden, wie anderweitige Vorzüge die jeweils benachteiligten Städte und Landschaften wenigstens für einen Teil der Bevölkerung attraktiv machen. Abgehängt werden Regionen dagegen dann, wenn die Summe ihrer Benachteiligungen die Summe ihrer Vorzüge für die dort Lebenden übertrifft.

### **3. Staatsauftrag**

Für gleichwertige Lebensverhältnisse zu sorgen ist zunächst Inhalt der Solidarität gleichberechtigter Bürgerinnen und Bürger. So wie diese sich bei ihrer vertikalen Solidarität sozialstaatlicher Institutionen und Verfahren bedienen, so werden sie auch ihre horizontale Solidarität und den darin begründeten regionalen Ausgleich über den Staat organisieren. Sie werden also ihren Staat in die Pflicht nehmen, über das gesamte Territorium hinweg gleichwertige Lebensverhältnisse herzustellen, und ihn – etwa durch Steuerzahlungen oder Akzeptanz – dazu in die Lage versetzen. In diesem Sinne liegen die Bundesdeutschen goldrichtig, wenn sie die »Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse« von ihrem Staat erwarten.

Nach Artikel 72 GG hat es den Anschein, dass für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse, wenn überhaupt, einzig der Bund die Verantwortung trage. Die Länder erscheinen dagegen als die zentrifugalen Kräfte und für die Vielfalt zuständig. Was immer Verfassungsrechtler dazu meinen, in normativer Hinsicht kann diese Aufgabenverteilung jedenfalls nicht überzeugen. Gleichwertige Lebensverhältnisse herzustellen, diese Solidaritätsverpflichtung, übertragen die Bürgerinnen und Bürger ihrem Staat – auf all seinen Ebenen. Auch die Bundesländer und damit das föderale System der Bundesrepublik stehen daher unter diesem Anspruch, haben mithin zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse beizutragen. Sofern unterschiedliche Gegebenheiten »vor Ort« unterschiedliche Lösungen gleicher politischer Fragen notwendig machen, lassen sich die Unterschiede zwischen den Ländern als Beiträge zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse interpretieren. Keineswegs muss man also in den Bundesländern immer dieselben Lösungen wählen. Jedoch haben sie ihre Politiken aufeinander abzustimmen und die ihnen zustehenden Aufgaben in enger Kooperation zu bewältigen.

Nicht zu rechtfertigen ist es dagegen, wenn die Bundesländer in einen Wettbewerb um vermeintlich bessere Lösungen treten, die Zunahme von Ungleichheiten zwischen den Ländern billigend in Kauf nehmen und sich aus der Verantwortung für gleichwertige Lebensverhältnisse stellen. Der gegenwärtig projektierte Wettbewerbsförderalismus ist mit dem Auftrag an die Länder, an der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse mitzuwirken, nicht vereinbar. Möglicherweise ist dieses Projekt aber auch nur Ausdruck davon, dass die Bundesländer zum Staatsauftrag gleichwertiger Lebensverhältnisse nichts beitragen, so dass das föderale Programm nun nachträglich einer schlechten Praxis angepasst wird. Dann aber wäre eine grundlegende Neuordnung der föderalen Ordnung der Bundesrepublik notwendig: In dem Maße, wie die Länder zu notwendigen Kooperationen und zum Finanzausgleich nicht mehr fähig sind, müssten Länderkompetenzen auf den Bund, in dem Maße, wie gleichwertige Lebensverhältnisse »vor Ort« angepasste Lösungen verlangen, Kompetenzen auf die Regionen verlagert werden. Von den Bundesländern würde dann aber wenig übrig bleiben (können). Vielleicht, Herr Bundespräsident, ist nicht der Investitionsstaat, vielleicht ist der Föderalismus das Problem.