



---

## Dokumentation

---

### **Begriff der „gleichwertigen Lebensverhältnisse“**

Eine Übersicht zum Begriffsverständnis im rechtlichen und politisch-wissenschaftlichen Kontext

**Begriff der „gleichwertigen Lebensverhältnisse“**

Eine Übersicht zum Begriffsverständnis im rechtlichen und politisch-wissenschaftlichen Kontext

Aktenzeichen:	WD 3 - 3000 - 162/22, WD 1 - 3000 - 041/022
Abschluss der Arbeit:	23.01.2023 (zugleich letzter Abruf der verlinkten Internetquellen)
Fachbereich:	WD 3: Verfassung und Verwaltung WD 1: Geschichte, Zeitgeschichte und Politik

---

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

---

## Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Einleitende Vorbemerkung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Verfassungsrechtlicher Kontext (WD 3)</b>	<b>4</b>
2.1.	Hintergrund und Entwicklung	5
2.2.	Stand der Diskussion in Rechtsprechung und Literatur	6
2.2.1.	Umfang und Inhalt des Art. 72 Abs. 2 GG	6
2.2.2.	Verfassungsrechtliches Gebot der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse	9
2.3.	Zwischenfazit	12
<b>3.</b>	<b>Politisch-wissenschaftliche Diskussion über die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Deutschland (WD 1)</b>	<b>13</b>

## 1. Einleitende Vorbemerkung

Der Begriff der „gleichwertigen Lebensverhältnisse“ wird sowohl im historischen, rechtlichen als auch im politischen Kontext, aber auch in Bezug auf Inhalt, Umfang und begriffliche Grenzen häufig verwendet. Beispielsweise wird im Koalitionsvertrag 2021-2025 „Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit“ mehrfach auf die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse, wie in Bezug auf Mobilität, Bildung oder regionale Wirtschaftsförderung, als politisches Ziel eingegangen.<sup>1</sup> Dabei steht besonders die Gewährleistung guter Lebensverhältnisse in Stadt und Land im Fokus: „Die Lebensverhältnisse in unseren Regionen, in Städten und dem ländlichen Raum sind nicht gleich, aber sie sollten gleichwertig sein.“<sup>2</sup> Rechtlich sind gleichwertige Lebensverhältnisse sowohl Gegenstand des Grundgesetzes als auch des einfachen Rechts, wie insbesondere des Raumordnungsrechts.

Die genaue Bestimmung dessen, was gleichwertige Lebensverhältnisse sind bzw. wann Lebensverhältnisse gleichwertig sind, ist entsprechend vielseitig. Die vorliegende Dokumentation beschäftigt sich daher im Folgenden mit dem Begriff und Verständnis der „gleichwertigen Lebensverhältnisse“ im verfassungsrechtlichen und politisch-wissenschaftlichen Kontext. Zu den Besonderheiten des Begriffs der gleichwertigen Lebensverhältnisse aus raumordnungsrechtlicher Sicht wird auf die Kurzinformation der Wissenschaftliche Dienste des Bundestags, Der Begriff „Gleichwertiger Lebensverhältnisse“ im Kontext des Raumordnungsrechts, 5. Dezember 2022, WD 7 – 3000 – 110/22, verwiesen.

## 2. Verfassungsrechtlicher Kontext (WD 3)

Im Verfassungsrecht ist die einzige Vorschrift, die ausdrücklich „gleichwertige Lebensverhältnisse“ benennt, **Art. 72 Abs. 2 des Grundgesetzes (GG)**<sup>3</sup>. Danach hat der Bund im Bereich der **konkurrierenden Gesetzgebung** in bestimmten Gebieten des Art. 74 Abs. 1 GG nur dann ein Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die **Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet** oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht. Der verfassungsrechtliche Begriff der gleichwertigen Lebensverhältnisse steht somit in einem engen Zusammenhang mit dem **Verhältnis zwischen Bundes- und Landesgesetzgebungskompetenzen**.

---

1 Koalitionsvertrag 2021 - 2025 „Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit“, zwischen der SPD, BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und der FDP, vom 07.12.2021, Berlin, abrufbar auf: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/04221173eef9a6720059cc353d759a2b/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1>.

2 Koalitionsvertrag 2021 - 2025 „Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit“, zwischen der SPD, BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und der FDP, vom 07.12.2021, Berlin, abrufbar auf: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/04221173eef9a6720059cc353d759a2b/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1>, S. 5.

3 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.05.1949 in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert am 19.12.2022 (BGBl. I S. 2478).

## 2.1. Hintergrund und Entwicklung

Der Begriff der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse i.S.d. derzeit geltenden Art. 72 Abs. 2 GG wurde erst im Jahr 1994 in das Grundgesetz aufgenommen. Zuvor hatte der Bund nach **Art. 72 Abs. 1 und Abs. 2 Nr. 3 GG a.F.**<sup>4</sup> das Gesetzgebungsrecht inne, soweit ein Bedürfnis nach einer bundesgesetzlichen Regelung bestand, weil die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit diese erforderte. Dazu zählte die **Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse über das Gebiet eines Landes hinaus** als ein besonderer Fall. Das Bundesverfassungsgericht legte Art. 72 Abs. 2 Nr. 3 GG a.F. sehr weit aus:

Die Frage, ob ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung besteht, ist eine **Frage pflichtmäßigen Ermessens des Bundesgesetzgebers**, die ihrer Natur nach nicht justitiabel und daher der Nachprüfung durch das Bundesverfassungsgericht grundsätzlich entzogen ist.<sup>5</sup>

Diese bundesverfassungsgerichtliche Auslegung der Bedürfnisklausel wurde jedoch vor allem kritisiert, weil die konkurrierende Gesetzgebung der Länder dadurch zu sehr eingeschränkt werde. Art. 72 Abs. 2 Nr. 3 GG sei zu einem „politischen Ermessenstatbestand“ reduziert worden.<sup>6</sup> Daher sollten im Jahr 1994 durch eine Grundgesetzänderung die

Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz [...] konzentriert, verschärft und präzisiert werden mit dem Ziel, die als unzureichend empfundene Justitiabilität der Bedürfnisklausel durch das Bundesverfassungsgericht zu verbessern. [...] Eine Einschränkung der Hilfeleistungspflichten der im Bundesstaat bestehenden Solidargemeinschaft von Bund und Ländern, insbesondere der Anstrengungen für den Aufbau der ostdeutschen Länder, kann daraus nicht abgeleitet werden.<sup>7</sup>

Aufgrund dessen trat die „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ als eigene Voraussetzung des Erfordernisses einer bundesgesetzlichen Regelung neben die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit. Die Länder sollten im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung mehr Gesetzgebungsrechte erhalten, während der Bund seine Gesetzgebungsrechte in diesem Bereich nicht vollständig verlieren sollte.<sup>8</sup> Der Bund müsse vielmehr das Erfordernis einer bundesgesetzlichen Regelung zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse substantiiert darlegen, was jedoch nicht einfach sei, da es **keinen objektiven Maßstab** gebe, ob und inwieweit Lebensverhältnisse gleichwertig sind.<sup>9</sup>

---

4 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.05.1949 in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung.

5 Vgl. dazu bereits BVerfGE 2, 213 (224).

6 [BT-Drs. 12/6633](#), S. 8.

7 [BT-Drs. 12/6633](#), S. 8 f.

8 Vgl. dazu [BT-Drs. 12/7109](#), S. 14.

9 [BT-Drs. 12/6633](#), S. 14.

Im Jahr 2006 wurde im Rahmen der **Föderalismusreform** der Anwendungsbereich der Erforderlichkeitsklausel zuletzt auf bestimmte Gesetzgebungsmaterien beschränkt, da in Bezug auf die übrigen Materien Bund und Länder einheitlich der Auffassung waren, dass es insoweit einer Prüfung der Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung nicht mehr bedürfe.<sup>10</sup>

## 2.2. Stand der Diskussion in Rechtsprechung und Literatur

Der verfassungsrechtliche Begriff der gleichwertigen Lebensverhältnisse ist besonders durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts geprägt. Zudem wird der Begriff innerhalb der rechtswissenschaftlichen Literatur – sowohl in Bezug auf Art. 72 Abs. 2 GG als auch darüber hinaus im Gesamtkontext des Grundgesetzes – ausführlich diskutiert.

### 2.2.1. Umfang und Inhalt des Art. 72 Abs. 2 GG

Infolge der Änderung des Art. 72 Abs. 2 GG a.F., die auch mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts begründet wurde, musste dieses mit Blick auf Art. 72 Abs. 2 GG n.F. seine bisherige Rechtsprechung auf den neu eingefügten Begriff der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ neben der Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit maßgeblich anpassen.

– BVerfG, [Urteil des Ersten Senats vom 22. November 2000 - 1 BvR 2307/94](#) -, Rn. 274-283.

So entschied das Bundesverfassungsgericht in Bezug auf Entschädigungs- und Wiedergutmachungsleistungen u.a. zur Bewältigung von Folgen der deutschen Teilung, dass die Eröffnung gleichwertiger Lebensverhältnisse ein **Ziel** im Interesse aller Bürger sei, das sowohl in Art. 72 Abs. 2 GG zum Ausdruck komme als auch aufgrund von **Art. 3 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG geboten** sei.

Im konkreten Fall ging es um die Finanzierung von mit der deutschen Einigung verbundenen Aufgaben, die im Wesentlichen gemeinwohlorientierte Projekte betrafen, mit denen der Gesetzgeber „die Zukunftschancen aller unter dem Unrechtsregime der Deutschen Demokratischen Republik leidenden Bürgerinnen und Bürger verbessern und die Gleichwertigkeit ihrer Lebensverhältnisse mit denen in den alten Bundesländern“ habe fördern wollen.<sup>11</sup> Dem Bundesverfassungsgericht zufolge ist dies ein (legitimes) Ziel, um die im konkreten Fall umstrittene Begrenzung von Entschädigungssummen zu rechtfertigen.

Hinsichtlich der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse führt das Bundesverfassungsgericht außerdem zu entsprechenden staatlichen Maßnahmen aus, dass

nahezu allen Bewohnern der Deutschen Demokratischen Republik erhebliche vermögensrechtlich relevante Benachteiligungen gegenüber den Bewohnern der alten Bundesrepublik dadurch erwachsen [sind], dass sie im planwirtschaftlichen System und angesichts der konkreten Verhältnisse in ihrem gesamten Arbeitsleben privates Vermögen in nennenswertem

---

10 [BT-Drs. 16/813](#), S. 9.

11 BVerfG, [Urteil des Ersten Senats vom 22. November 2000 - 1 BvR 2307/94](#) -, Rn. 274.

Umfang nicht erwirtschaften konnten. Solche Benachteiligungen können ihrer Art nach nicht entschädigt werden. Ihnen kann vielmehr nur mittels **staatlich finanzierter Aufbauleistungen** begegnet werden, durch die auf gleichwertige Lebensbedingungen und -chancen im gesamten Bundesgebiet hingewirkt wird.<sup>12</sup>

- BVerfG, [Urteil des Zweiten Senats vom 24. Oktober 2002 - 2 BvF 1/01](#) -, Rn. 318-322, BVerfGE 106, 62, (143 f.),

In dieser Entscheidung konkretisierte das Bundesverfassungsgericht das Erfordernis der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ i.S.d. Art. 72 Abs. 2 GG maßgeblich: weder das bloße Inkraftsetzen einer bundeseinheitlichen Regelung noch eine Verbesserung der Lebensverhältnisse erfülle das Erfordernis der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Es begründet diese Auslegung zum einen historisch mit den zuvor erläuterten Gründen der Verfassungsreform (siehe 2.1.), die vor allem darauf gezielt habe, den **regionalen Besonderheiten der einzelnen Bundesländer** Rechnung zu tragen und nicht etwa die **neuen Länder zu benachteiligen**.<sup>13</sup> Eine zu weite Auslegung des Begriffs der Gleichwertigkeit würde diesem Zweck des Art. 72 Abs. 2 GG, namentlich die Gesetzgebungsrechte der Länder zu stärken und die des Bundes jedenfalls teilweise zu beschränken, konterkarieren. Zum anderen sei aus systematischer Sicht mit Blick auf Art. 91a Abs. 1 GG, der sich lediglich auf die Verbesserung der Lebensverhältnisse bezieht, nicht ersichtlich, dass der Verfassungsgeber dem Begriff der Gleichwertigkeit dasselbe Verständnis zugrunde gelegt habe, sondern er habe bewusst eine andere Wortwahl getroffen.

Das Bundesverfassungsgericht bezeichnet gleichwertige Lebensverhältnisse insoweit als ein **bundesstaatliches Rechtsgut**. Der Bund könne nur von der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz Gebrauch machen, „wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik **in erheblicher und das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinander entwickelt** haben oder sich eine derartige Entwicklung abzeichnet.“<sup>14</sup> Den Bundesgesetzgeber treffe insoweit die Pflicht, auf der Grundlage eines erforderlichen Tatsachenmaterials, wie z.B. wissenschaftlich aufbereiteter oder statistischer Informationen und Material, die gegenwärtige Lage und zukünftige Entwicklungen der Lebensverhältnisse fundiert und sorgfältig zu ermitteln.<sup>15</sup> Allerdings habe der Gesetzgeber bezüglich der **Bewertung und Feststellung der künftigen Entwicklung** der Lebensverhältnisse in den Ländern einen **Prognosespielraum**. Dieser setze eine einzelfallbezogene Gesamtbetrachtung voraus, wobei allerdings unter anderem Fehlprognosen nicht ausgeschlossen werden könnten.<sup>16</sup> Von einer „**Verfehlung der Gleichwertigkeit der Lebens-**

---

12 BVerfG, [Urteil des Ersten Senats vom 22. November 2000 - 1 BvR 2307/94](#) -, Rn. 281.

13 BVerfG, [Urteil des Zweiten Senats vom 24. Oktober 2002 - 2 BvF 1/01](#) -, Rn. 318; BVerfGE 106, 62 (143).

14 BVerfG, [Urteil des Zweiten Senats vom 24. Oktober 2002 - 2 BvF 1/01](#) -, Rn. 321; BVerfGE 106, 62 (144).

15 BVerfG, [Urteil des Zweiten Senats vom 24. Oktober 2002 - 2 BvF 1/01](#) -, Rn. 322; BVerfGE 106, 62 (144).

16 BVerfG, [Urteil des Zweiten Senats vom 24. Oktober 2002 - 2 BvF 1/01](#) -, Rn. 344 f.; BVerfGE 106, 62 (151 f.).

**situation**“ könne nur gesprochen werden, wenn Personen aus bestimmten Bundesländern aufgrund der sie betreffenden bisherigen Länderregelungen **deutlich schlechter** gestellt seien als Bewohner anderer Bundesländer.<sup>17</sup>

- BVerfG, [Urteil des Ersten Senats vom 21. Juli 2015, - 1 BvF 2/13 -](#), Rn. 38, BVerfGE 140, 65 (82)

Zuletzt konkretisierte das Bundesverfassungsgericht, neben der grundsätzlichen Bestätigung der bisherigen Rechtsprechung, das Merkmal der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse dahingehend, dass diese „auf den Ausgleich **spezifisch föderaler Nachteile der Einwohner einzelner Länder** zur Vermeidung daraus resultierender Gefährdungen des bundesstaatlichen Sozialgefüges“ zielen müsse. Sonstige Ungleichheiten sollen dadurch nicht ausgeglichen werden.

Das Bundesverfassungsgericht konzentriert sich in seinen Entscheidungen im Wesentlichen auf die Beschreibung und Bewertung der Gleichwertigkeit, definiert jedoch den **Begriff der Lebensverhältnisse** nicht näher. Innerhalb der Literatur besteht jedenfalls insoweit Übereinstimmung, dass Lebensverhältnisse die sozialen und wirtschaftlichen Umstände umfassen, die die Lebenswirklichkeit der Bürger unmittelbar beeinflussen, wie z.B. Daseinsvorsorge oder Fragen der Krankenversicherung. Nicht geklärt ist demgegenüber, ob auch mittelbare Umstände, wie **Formen der institutionellen oder politischen Infrastruktur** vom Begriff der Lebensverhältnisse i.S.d. Art. 72 Abs. 2 GG erfasst sind.

- Oeter, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 7. Auflage 2018, Art. 72 Rn. 99.

#### Anlage 1

*Oeter* vertritt in diesem Zusammenhang einen **weiten Begriff der Lebensverhältnisse**. Danach seien institutionelle und politische Infrastruktur miterfasst, wenn und solange sie jedenfalls **mittelbar die Lebensumstände** beeinflussen. Denn – neben Abgrenzungsschwierigkeiten – würden auch Aspekte der institutionellen Ausgestaltung eines Gemeinwesens Einfluss auf Gestaltung der Lebensumstände der Bewohner dieses Gemeinwesens im Einzelnen nehmen. *Oeter* räumt allerdings ein, dass ein derart weiter Begriff den Lebensverhältnissen kaum Konturen geben könne.

- Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 98. Ergänzungslieferung, Werkstand: März 2022, Art. 72 Rn. 133-134,

#### Anlage 2

*Uhle* vertritt einen engen Begriff der Lebensverhältnisse und argumentiert, dass vor dem Hintergrund der durch die Änderung des Grundgesetzes beabsichtigten Stärkung der Gesetzgebungskompetenzen der Länder eine weite Auslegung der Lebensverhältnisse gerade nicht gewollt sei, sondern vielmehr nur „deren **unmittelbare Relevanz für das Leben der Bürger charakterisierend**“ sei. Lebensverhältnisse i.S.d. Art. 72 Abs. 2 GG sei daher auf die existenziellen, sozialen

---

17 BVerfG, [Urteil des Zweiten Senats vom 24. Oktober 2002 - 2 BvF 1/01 -](#), Rn. 350; BVerfGE 106, 62 (153 f.).



und wirtschaftlichen Umstände beschränkt, die das Leben unmittelbar beeinflussen, sowie essenziell für die Aufrechterhaltung eines föderalen Sozialgefüges sind.

### 2.2.2. Verfassungsrechtliches Gebot der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse

Das Bundesverfassungsgericht bezeichnete zwar die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse bisher als „Rechtsgut“ oder „Ziel“. Ob dies über Art. 72 Abs. 2 GG hinaus ein verfassungsrechtliches Gebot der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse begründe, hat es jedoch nicht explizit entschieden. Dies wird auch innerhalb der Literatur uneinheitlich beantwortet.

- Selmer, Peter (2009). Folgen der neuen Abweichungsgesetzgebung der Länder: Abschied vom Leitbild „gleichwertiger Lebensverhältnisse“ in: Der deutsche Föderalismus 2020: die bundesstaatliche Kompetenz- und Finanzverteilung im Spiegel der Föderalismusreform I und II, Ralf Thomas Baus, Henrik Scheller, Rudolf Hrbek (Hrsg.), Baden-Baden, S. 46-56.

### Anlage 3

*Selmer* untersucht zunächst, in welchem Verhältnis die Möglichkeit der abweichenden Gesetzgebung der Länder gemäß Art. 72 Abs. 3 GG zum Begriff der gleichwertigen Lebensverhältnisse im Bundesgebiet nach Art. 72 Abs. 2 GG steht. Zur Begriffsbestimmung grenzt er Einheitlichkeit i.S.d. Art. 72 Abs. 2 Nr. 3 GG a.F. von Gleichwertigkeit i.S.d. Art. 72 Abs. 2 GG n.F. entsprechend der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ab. Während Einheitlichkeit einer formalen Gleichheit entspreche, lasse **Gleichwertigkeit eine materielle Betrachtungsweise** zu, durch die vielfältigen regionalen Besonderheiten berücksichtigt werden könnten. Ihm zufolge sei es in tatsächlicher Hinsicht zwar eher unwahrscheinlich, dass sich die Lebensverhältnisse infolge der Wahrnehmung der Abweichungsgesetzgebungskompetenzen durch die Länder in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinanderentwickeln, d.h. ungleichwertige Lebensverhältnisse nach dem Bundesverfassungsgericht entstünden. Es könne jedoch auch nicht vollständig ausgeschlossen werden.

Außerdem stelle *Selmer* zufolge die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse aus rechtlicher Sicht lediglich eine Voraussetzung für den Bund dar, die erfüllt sein muss, um von seiner Gesetzgebungskompetenz nach Art. 72 Abs. 2 GG Gebrauch zu machen. Es sei jedoch **keine übergreifende, allgemeine Staatszielbestimmung im Sinne eines Leitbilds**. Die Bezeichnung der gleichwertigen Lebensverhältnisse des Bundesverfassungsgerichts als bundesstaatliches Rechtsgut gelte ausschließlich in Bezug auf Art. 72 Abs. 2 GG. Die Länder müssten bei der Entscheidung, von der Abweichungsbefugnis Gebrauch zu machen, und hinsichtlich der Ausgestaltung der abweichenden Gesetze die Verfassungsbestimmungen berücksichtigen, insbesondere das Willkürverbot und das **Prinzip des sozialen Bundesstaats**. Aus dem auf **Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG** beruhenden sozialen Staatsziel folge insofern die Pflicht der Länder, für ein **Mindestniveau an Lebensverhältnissen** Sorge zu tragen. Dies stelle einen Grundkern an rechtlicher Gleichwertigkeit zwischen den Ländern sicher. Darüber hinaus verblieben dem Bund bei dennoch auftretender Gefährdung der Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen durch die Nutzung der Abweichungsgesetzgebungskompetenz grundgesetzlich geschützte Interventionsmöglichkeiten.

- Waldhoff, Christian (2019). Normative und faktische Gleichheitserwartungen - die magische Formel von den „gleichwertigen Lebensverhältnissen“ im Bundesgebiet, ZG 34, S. 97-113.

#### Anlage 4

Vor dem Hintergrund der politisch geführten Diskussion um die Begrifflichkeit der „Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen“ betrachtet *Waldhoff* dieses anhand der Homogenitätsanforderungen und verschiedener Schlüsselnormen des Grundgesetzes. Grundlage der Arbeit bildet die **These des Homogenitätsbedürfnisses von Staaten und deren Bevölkerung** sowohl in faktischer als auch normativer Hinsicht. Danach reagiere Art. 28 Abs. 1 GG verfassungsrechtlich auf dieses Bedürfnis, wonach der Bund ein **Mindestmaß an Homogenität** hinsichtlich der Grundrechts- und Staatsstrukturprinzipien von Bundes- und Länderverfassungen sicherstelle. Art. 72 Abs. 2 GG knüpfe demgegenüber nicht an eine rechtliche, sondern eine faktische Homogenität von Lebensverhältnissen als Ergebnis bzw. Ziel staatlichen Handelns an. Auch weitere Normen, wie Art. 91a Abs. 1 GG und Art. 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 2 GG, setzten im Rahmen der Aufgaben- bzw. Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern die Angleichung von Lebensverhältnissen als ein faktisches Ziel. Solche Zielnormierungen seien im deutschen Verfassungsrecht selten. Allein aus deren Existenz ließe sich noch **keine allgemeine Rechtspflicht zur Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse** ableiten. So demonstriere gerade der Wortlaut des Art. 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 2 GG, der von der „Wahrung“ der Einheitlichkeit von Lebensverhältnissen spricht, dass eine Angleichung der Verhältnisse gerade nicht Rechtspflicht sein könne, sondern vielmehr die **Aufrechterhaltung eines bereits bestehenden Einheitlichkeitsminimums**. Dafür spreche auch, dass die Norm eine alle Länder gleichermaßen treffende Steuerungsmöglichkeit auf horizontaler Ebene bereitstelle, die den bestehenden Unterschieden nicht entgegenzuwirken vermöge. *Waldhoff* argumentiert, dass den behandelten grundgesetzlichen Bestimmungen mithin **in rechtlicher Hinsicht kein Verfassungsauftrag** und auch **keine Staatszielbestimmung**, sondern lediglich die rechtliche Leitlinie der „**Mindestausstattung in Form eines bundesstaatlichen Existenzminimums**“ zu entnehmen sei, die jedoch Raum für die Schaffung einer größeren Angleichung lasse. Zusammenfassend stellt er fest, dass eine Pflicht zum Entgegensteuern von Ungleichheiten nur im Fall einer drohenden Funktionsunfähigkeit des Bundesstaats bestehe. Faktische Gleichheit bleibe stets ein politisches Ziel, sei jedoch kein verfassungsrechtlicher Auftrag.

- Hartmann, Bernd; Jansen, Stefan (2019). Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse als Verfassungsgebot, DER STAAT 58, S. 243–273.

#### Anlage 5

*Hartmann* und *Jansen* untersuchen in ihrem Beitrag, ob dem Grundgesetz ein **Gebot zur Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse** entnommen werden kann und wenn ja, welche Rechtsfolgen und Inhalte ein solches Verfassungsgebot hat. Die Normen, welche dem Wortlaut nach eine Gleichwertigkeit, Einheitlichkeit bzw. Verbesserung von Lebensverhältnissen als Ziel benennen, namentlich Art. 72 Abs. 2 GG, Art. 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 2 GG und Art. 91a Abs. 1 GG, seien nicht als Verfassungsgebote zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse zu verstehen. Vielmehr könnten die erwähnten Normen als **Ausprägungen dieses Gebots** gelesen werden, da sie lediglich Einzelfragen in den Bereichen der Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz sowie hinsichtlich der Verteilung von Finanzmitteln regeln. Ein Verfassungsgebot zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse könne allerdings aus Bestimmungen hergeleitet werden,

die ein solches nicht wörtlich statuieren. Die Autoren untersuchen, ob sich eine solche Verpflichtung aus Art. 20 Abs. 1 GG als **ungeschriebener Bestandteil des Bundesstaatsprinzips** ergeben könne, was sich auch in der Rechtsprechung verschiedener Landesverfassungsgerichte widerspiegele. Dafür spreche die **Systematik des Grundgesetzes**, da die zuvor genannten Bestimmungen des Grundgesetzes ausdrücklich auf das **Ziel einer Angleichung von Lebensverhältnissen** Bezug nehmen. Darüber hinaus könne die Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen als **materielles Homogenitätsprinzip des Art. 28 Abs. 1 GG** verstanden werden. Es liege im Interesse des Bundesstaates, ein die Einheit gefährdendes Auseinanderfallen von Lebensverhältnissen in seinen Ländern zu vermeiden und so den vom Verfassungsgeber installierten kooperativen Föderalismus zu stärken. Dieser Lesart stehe auch nicht die Forderung nach der Verwirklichung eines kompetitiven Bundesstaats entgegen. Gesunder Wettbewerb zwischen den Ländern müsse seine Grenzen stets in Fairness und Nachhaltigkeit finden, die durch das Netz der Sicherstellung der Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen gezogen werde. Ziel und Inhalt dieses Gebots sei die Herstellung eines **ordnungsgemäßen Ausgleichs zwischen der grundgesetzlich geschützten Eigenstaatlichkeit der Länder einerseits und der Einheit des Gesamtstaats** andererseits. Dabei müssen autonome, zurechenbare Entscheidungen der Länder respektiert und strukturbedingte Unterschiede der Länder nach pflichtgemäßem Ermessen des Bundes ausgeglichen werden. Konkretisiert werde der Inhalt des Verfassungsgebots schließlich durch die im Sozialstaatsprinzip angelegte Pflicht des Ausgleichs sozialer Gegensätze durch den Staat.

- Schuppli, Martin (2020). Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse: Verfassungsrechtlicher Hintergrund, allgemeine Rechtsgrundlagen, ZUR 31, S. 67-71.

## Anlage 6

*Schuppli* stellt zu Beginn seiner Untersuchung fest, dass die Normen, die den Gleichwertigkeitsgedanken implizit oder explizit enthalten, namentlich Art. 72 Abs. 2 GG, Art. 106 Abs. 3 Satz 4 GG, Art. 91a Abs. 1 GG, Art. 87e Abs. 4 GG und Art. 87f Abs. 1 GG, **keine Staatszielbestimmungen** begründen. Aus Art. 72 Abs. 2 GG folge etwa keine Verpflichtung, sondern lediglich eine Kompetenzausübungsschranke. Das **Gleichwertigkeitsgebot basiere vielmehr auf dem Sozialstaatsprinzip aus Art. 20 Abs. 1 GG**. *Schuppli* zufolge erweist sich das Prinzip „gewissermaßen als räumliche Komponente“ dessen. Das Motiv der Gleichwertigkeit tauche im Grundgesetz dort auf, wo „das Bundestaatsprinzip sozial durchbrochen“ werde. Die Gewährleistungsaufträge, die sich zum Beispiel in Art. 87e Abs. 4 GG und Art. 87f Abs. 1 GG finden, sind danach auf einen bestimmten Sektor bezogene Gleichwertigkeitsgebote. Hinsichtlich des Inhalts schlussfolgert der Autor, dass sich dieser nach den Grundrechten bestimmt, deren Verwirklichung von räumlichen Faktoren abhängig sei. Es gehe um die Schaffung von Grundrechtsvoraussetzungen, wobei das **Ziel in der Gleichwertigkeit, nicht in der Einheitlichkeit** liege. Die Umsetzung stehe zudem unter dem „Vorbehalt des Möglichen“. Es sei einerseits mit anderen Staatszielen abzuwägen und andererseits durch den Vorbehalt des finanziell Machbaren begrenzt. Bezüglich der Anwendung des Gleichwertigkeitsgebots obliege die Konkretisierung in erster Linie dem Gesetzgeber, welcher auch die Abwägung mit anderen Staatszielen vorzunehmen habe.

- Lenz, Stefan (2020). Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse - ein Verfassungsgebot?, DER STAAT 59, S. 545-576.

## Anlage 7

*Lenz* beschäftigt sich mit dem Begriff der gleichwertigen Lebensverhältnisse vor dem Hintergrund der politischen Diskussion. Er untersucht, ob das Grundgesetz ein mit der politischen Forderung korrespondierendes Verfassungsgebot in der Form einer Staatszielbestimmung enthält. Dabei solle jedoch bereits der **ungewisse Inhalt des Begriffs** Skepsis hervorrufen. Er untersucht zu diesem Zweck die drei gängigen Theorien, nach denen das Gebot als Staatszielbestimmung identifiziert wird. Der erste Ansatz bedient sich einer Herleitung aus Art. 72 Abs. 2 GG sowie weiteren Normen, z.B. Art. 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 2 GG, welche laut den Vertretern dieser Meinung Ausprägungen des verfassungsrechtlichen Gebots seien. Der Autor widerspricht dieser Annahme, da unter anderem eine derartige Argumentation zirkelschlüssig sei: „Wenn die Existenz eines innerrechtlichen Gebots in Frage steht, lässt sich eine einzelne Rechtsnorm nicht als sein Ausdruck oder seine Ausprägung identifizieren“. Ausprägen könne sich nur etwas, das bereits existiere. Eine etwaige Herleitung aus dem Bundes- oder Sozialstaatsprinzip im Sinne eines ableitbaren Subprinzips mit Verfassungsrang sei ebenfalls abzulehnen. Hinsichtlich des Bundesstaatsprinzips habe die Wissenschaft zwar verschiedene Bundesstaatsmodelle entwickelt, welche mehr oder weniger auf die Existenz eines Gleichwertigkeitsgebots hindeuten. Es sei aber nicht ersichtlich, dass sich das Grundgesetz eines dieser Modelle zu Eigen gemacht hat. Hinsichtlich des Sozialstaatsprinzips sei bereits strittig, ob dieses eine Pflicht des Staates zur Schaffung bestimmter Infrastrukturen und einer (dadurch) betriebenen sogenannten Daseinsvorsorge begründe. Selbst wenn man dies annehme, ergebe sich hieraus aber **kein Gebot zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse**. Vielmehr sei der Staat dann auch zur Daseinsvorsorge verpflichtet, „wenn überall gleichermaßen bittere Armut“ herrsche. Der dritte Ansatz, den der Autor untersucht, ist die Einordnung des Gleichwertigkeitsgebots als Verfassungsvoraussetzung des Bundesstaats. Dies wäre gegeben, wenn das Gebot eine Bedingung seiner Existenz oder der Erfüllung seiner Zwecke (Gelingensbedingung) darstellen würde. Beides lehnt der Autor ab. Der Bundesstaat verfolge gerade den Zweck, „dass die drei Gewalten räumlich abweichenden Anforderungen an ihre Tätigkeit besser gerecht werden als in einem Einheitsstaat“. **Gleichwertige Lebensverhältnisse seien in diesem Konstrukt ein nachgelagerter Zweck, nicht jedoch eine Gelingensbedingung**. Das Gebot zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse lasse sich nicht als Verfassungsprinzip identifizieren. Fraglich sei jedoch, ob das Grundgesetz ein solches Prinzip enthalten sollte. Dagegen sprächen aber sowohl Einwände gegen Staatszielbestimmungen im Allgemeinen als auch Einwände gegen das spezifische Gebot. *Lenz* verweist hier unter anderem auf die positiven Effekte, die ein Wettbewerbsföderalismus haben könne, welcher durch die Schaffung eines verfassungsrechtlichen Gleichwertigkeitsgebots eingeschränkt würde. Abschließend betont *Lenz* jedoch, dass die Einwände nicht als Argument gegen das Ziel der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse durch den Staat zu verstehen seien, sondern vielmehr als Plädoyer dafür, „ihm dieses Ziel nicht durch eine Grundgesetzänderung aufzuzwingen“.

### 2.3. Zwischenfazit

Der Begriff der gleichwertigen Lebensverhältnisse im verfassungsrechtlichen Sinn ist besonders durch die Änderung des Grundgesetzes im Jahr 1994 geprägt. Das Bundesverfassungsgericht hat mit Zustimmung der überwiegenden Literatur den Begriff dahingehend konkretisiert, dass Gleichwertigkeit qualitativ über eine bloße Verbesserung hinausgeht, dennoch nicht auf eine Vereinheitlichung im Sinne einer formalen Gleichheit zielt. Die normative Prüfung der Gleichwertigkeit setzt faktisch-empirische Elemente voraus. So muss der Bundesgesetzgeber, wenn er von der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz Gebrauch machen möchte, im Rahmen des Art. 72 Abs. 2 GG fundiert prüfen und substantiiert darlegen, dass die Lebensverhältnisse nicht gleichwertig sind und daher bundesgesetzliche Regelungen erforderlich sind.

Lebensverhältnisse beziehen sich auf wirtschaftliche und soziale Umstände. Nicht einheitlich wird jedoch die Frage bewertet, ob politische und institutionelle Infrastruktur vom Begriff der Lebensverhältnisse i.S.d. Art. 72 Abs. 2 GG umfasst sind. Jedenfalls wird überwiegend vertreten, dass auf der Grundlage des Art. 72 Abs. 2 GG nur spezifisch föderale Nachteile durch bundesgesetzliche Regelungen ausgeglichen werden können. Insgesamt sind die **regionalen Besonderheiten innerhalb der Bundesländer** zu berücksichtigen.

Nach der überwiegenden Auffassung ist die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse i.S.d. Art. 72 Abs. 2 GG **keine Staatszielbestimmung**, sondern ausschließlich eine **Kompetenznorm**, die sich darauf beschränkt, die Gesetzgebungsbefugnisse des Bundes in bestimmten Bereichen zu begrenzen. Ob und inwiefern sich aus anderen verfassungsrechtlichen Prinzipien und Vorschriften ein über Art. 72 Abs. 2 GG hinausgehendes Gebot der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse gibt, wird unterschiedlich beurteilt. Es wird zum Teil aus dem Bundesstaats- oder Sozialstaatsprinzip abgeleitet. Mehrheitlich wird sich jedoch gegen ein allgemeines Gebot ausgesprochen, weil das Grundgesetz nicht auf die stetige Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse angelegt sei. Es begründe dennoch mit Art. 28 Abs. 1 GG die Pflicht der Länder, für ein **Mindestniveau** an Lebensverhältnissen bzw. eine **Mindestausstattung in Form eines bundesstaatlichen Existenzminimums** zu sorgen.

### 3. Politisch-wissenschaftliche Diskussion über die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Deutschland (WD 1)

- Ragnitz, Joachim; Thum, Marcel (2019). Gleichwertig, nicht gleich. Zur Debatte um die „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 46 (2019), S. 13-18. <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/300052/gleichwertig-nicht-gleich/>

Vor dem Hintergrund des Erstarkens des Rechtspopulismus seit 2015 und der daraus resultierenden stärkeren politischen Beschäftigung mit den wirtschaftlichen, infrastrukturellen, sozialen und kulturellen Unterschieden zwischen den verschiedenen Regionen setzen sich *Ragnitz* und *Thum* kritisch mit der politischen Zielvorgabe der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse auseinander. Dabei stehen die Frage nach einer angemessenen Definition des Konstrukts „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ sowie die Rolle des Staates beim Abbau regionalwirtschaftlicher Unterschiede im Zentrum ihrer Überlegungen. Entgegen der in der Diskussion über die Gleichwertigkeit vielfach eingeforderten Herstellung einheitlicher Lebensbedingungen bestehen die beiden Autoren darauf, dass das **Gleichwertigkeitspostulat nicht mit der Herstellung gleicher Lebensbedingungen** gleichgesetzt werden darf, da letzteres aufgrund unterschiedlicher regionaler Voraussetzungen grundsätzlich nicht realisierbar sei. Ein weiteres Problem in der Diskussion über regionale Disparitäten bestehe darin, dass es keine allgemein anerkannte Methode zur Messung regionaler Lebensverhältnisse gibt. Da bei der Berechnung der Abweichungen einzelner Regionen vom Bundesdurchschnitt Art und Anzahl der Indikatoren, räumliche Untersuchungseinheiten, Gewichtung- und Aggregationstechniken sowie das Analysedesign variieren, fallen auch die Resultate der einschlägigen Studien über die Lebensverhältnisse in einzelnen Regionen unterschiedlich aus. Als besonderen gravierenden Mangel bewerten die Autoren aber, dass keine der Studien über regionale Unterschiede die Präferenzen der Anwohner berücksichtigt, obwohl diese zeigen könnten, dass die in bestimmten Regionen vorzufindende unterdurchschnittliche Ausprägungen bestimmter Indikatoren (wie z.B. im Bereich der Mobilitätsinfrastruktur) von den Bewohnern als Standortvorteil bewertet werden kann. Angesichts der methodischen Probleme

schließen sich die Autoren dem Urteil der Bundestags-Enquetekommission "Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität an, der zufolge "jeder Versuch, Wohlstand und Lebensqualität ‚objektiv‘ und abschließend zu bestimmen, (...) zum Scheitern verurteilt sei“ und eine politisch verordnete Definition von Lebensqualität den Prinzipien einer liberal-pluralistischen Gesellschaft widerspreche. Daher könne Politik nur die Bedingungen schaffen, "dass jeder Mensch Wohlstand und Lebensqualität für sich verwirklichen kann.“ *Ragnitz* und *Thum* leiten aus ihren Überlegungen eine **Verpflichtung des Staats zur wohnortsnahen Bereitstellung bestimmter öffentlicher Güter der grundlegenden Daseinsvorsorge** (wie öffentliche Sicherheit, grundständige Bildungsangebote, elementare Gesundheits- und Mobilitätsdienstleistungen, akzeptable Internetverbindungen etc.) ab. Für öffentliche Leistungen, die über das Basisangebot hinausgehen und seltener genutzt werden (kulturelle Angebote, weiterführende Schulen etc.) erachten sie dagegen stärkere Eigenanstrengungen der Nutzer für akzeptabel. Nicht zuletzt in Hinblick auf die vielfältigen Möglichkeiten der Digitalisierung halten sie es auch nicht für notwendig, alle Basisangebote in der tradierten Organisationsform anzubieten. Im wirtschaftlichen Bereich könne der Staat zwar nicht ein ausreichendes Arbeitsplatzangebot und durchschnittliche Einkommen garantieren, aber durch wirtschaftspolitische Instrumentarien (z.B. regionale Wirtschaftsförderung, Bereitstellung von Gründungskapital, Reduzierung von Investitionskosten etc.) in indirekter Weise zur Nivellierung von regionalen Unterschieden beitragen. Die flächendeckende Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, die „gemeinhin privatwirtschaftlich bereitgestellt werden“ (z.B. Einzelhandel, Gastronomie etc.) sehen die beiden Autoren dagegen nicht als eine staatliche Pflichtaufgabe an, da eine staatliche Subventionierung dieser Angebote marktwirtschaftlichen Prinzipien widerspreche. Da die Bereitstellung von öffentlichen Leistungen der Daseinsvorsorge im Konflikt mit anderen politischen Zielen stehen kann und die Bedürfnisse an Daseinsvorsorge-Angeboten regional unterschiedlich ausgeprägt sein können, plädieren *Ragnitz* und *Thum* dafür, auf bundeseinheitliche Regelungen im Bereich der Daseinsvorsorge zu verzichten, da Kommunen und Länder grundsätzlich besser in der Lage seien, regionale Bedürfnisse und Präferenzen zu erkennen und in ihre Entscheidung einfließen zu lassen.

- Troeger-Weiß, Gabi (2022). Gleichwertige Lebensverhältnisse. In: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.). <https://www.bpb.de/themen/deutsche-einheit/lange-wege-der-deutschen-einheit/506199/gleichwertige-lebensverhaeltnisse/>; Creative Common Lizenz: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>.

*Troeger-Weiß* befasst sich in ihrem Beitrag mit den **gewandelten Rahmenbedingungen** und neuen Dimensionen, die bei den Bemühungen um Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in den Regionen aufgrund vielfältigster Wandlungsprozesse zu berücksichtigen sind. So gehe es anders als in früheren Jahrzehnten nicht mehr allein um eine gleichwertige Ausstattung mit sozialer, verkehrlicher und wirtschaftsnaher Infrastruktur. **Neuere programmatische Ansätze zur Angleichung der Lebensverhältnisse in ländlichen Regionen und Verdichtungsräumen** nähmen auch die Startchancen und Entwicklungsmöglichkeiten für Bevölkerung, Kommunen und Unternehmen, den Zugang und die Erreichbarkeit zu öffentlichen und privaten Einrichtungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge, den Zugang zu staatlichen Fördermöglichkeiten, die Chancen zur Gestaltung des demographischen, sozialen, wirtschaftlichen und technologischen Strukturwandels, die Lebensqualität, die Ausbildungs- und Qualifikationschancen für Arbeitnehmer, die Innovationsmöglichkeiten für Unternehmen sowie ein ausreichendes Nahversorgungsangebot in den Blick. Auch der Abbau gesellschaftlicher, sozialer und ökonomischer Divergenzen, Polarisierungen, Segmentierungen und Auseinanderentwicklungen von Regionen wird als eine aus dem

Gleichwertigkeitpostulat abgeleitete Aufgabe angesehen. Die Forderungen nach einer Angleichung der Lebensverhältnisse richten sich *Troeger-Weiß* zufolge nicht allein an die dünn besiedelten ländlichen Räume mit ihren teils prekären Angeboten an Gütern der Daseinsvorsorge, sondern betreffen auch Metropolregionen, die nicht nur von hoher räumlicher, kommunaler und struktureller Diversität gekennzeichnet sind, sondern in ihren innerstädtischen Kernbereichen infolge „multilateraler Transformationsprozesse“ von einer Vielzahl krisenhafter Zuspitzungen, insbesondere in den Bereichen Wohnen, Bildung, Arbeitsmarkt, Mobilität oder natürliche Ressourcen, erfasst werden. Nach Ansicht der Autorin bedarf eine sachgerechte Einschätzung von Gleichwertigkeit und Disparitäten eine „räumlich differenzierte Betrachtung der strukturellen Ausgangssituation in einzelnen Regionen, insbesondere mit Blick auf die Basisbereiche Demographie, Daseinsvorsorge, Wirtschaft, Arbeitsmarkt, Immobilienmarkt und natürliche Ressourcen.“

Die bestimmenden Themen der aktuellen Debatte über die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse sind für *Troeger-Weiß* die **Identifizierung der von der Gleichwertigkeitsproblematik betroffenen Raumtypen**, die **Bestimmung der für die Gleichwertigkeit maßgeblichen Faktoren**, die Unterscheidung zwischen **Grund- und sekundären Bedürfnissen der Daseinsvorsorge** und deren Auswirkungen auf das Gleichwertigkeitspostulat, die **Herausforderungen der staatlichen Handlungsfähigkeit** bei der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse sowie die Suche nach geeigneten Strategien und Instrumenten. Zudem gelte es, die Vielzahl an Transformationsprozessen und Trends zu beachten, die in zunehmendem Maße die Entwicklung von Räumen bestimmen und denen Regionen und Kommunen mit unterschiedlichen Anpassungsgeschwindigkeiten und -fähigkeiten begegnen können. Als besonders relevant für die Raumentwicklung und damit für die Gleichwertigkeitsproblematik bewertet *Troeger-Weiß* den tiefgreifenden Wandel in Wirtschaft und Gesellschaft, bei Wertorientierungen, Verhaltensweisen und Beteiligungsformen, im ökologischen Bereich sowie die durch Digitalisierung, Globalisierung, Internationalisierung, Europäisierung, wirtschaftlichem Strukturwandel, Klimawandel, Mobilitäts- und Energiewende angestoßenen vielfältigen Veränderungsprozesse. Für die Regionen können diese Entwicklungen u.a. betriebliche Standortverlagerungen und Arbeitsplatzverluste, Änderungen in der innerstädtischen Flächennutzung, Multilokalität (Wohnen an mehreren Orten), veränderte Fachkräftenachfrage und -anforderungsprofile, (durch die Digitalisierung angeschobene) gravierende Änderungen in der Arbeitswelt, im Bildungs- und Gesundheitsbereich, im Handel und Kreditgewerbe, Änderungen im Konsum-, Arbeits- und Pendlerverhalten oder in den Bereichen Mobilität, Transportwesen und Kommunikation etc. mit nicht unerheblichen Auswirkungen auf die Gleichwertigkeit regionaler Lebensverhältnisse zur Folge haben.

Angesichts der skizzierten Entwicklungen ist es für die Schaffung und Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse nach Ansicht der Autorin unerlässlich, Strategien und Instrumente zu entwickeln, die eine gleichwertige Entwicklungsdynamik in den unterschiedlichen Regionen und ihren Teilräumen entfalten. Dazu bedürfe es einer „instrumentellen Individualisierung auf kommunaler und regionaler Ebene in Gestalt eines ‚passgenauen und maßgeschneiderten‘ Instrumenteneinsatzes“ (z.B. durch spezifische auf die jeweilige Region zugeschnitten Fördermaßnahmen statt flächendeckende Förderprogramme nach dem „Gießkannenprinzip“). Einen Beitrag hierzu könnten eine **stärkere rechtliche Verankerung des Gleichwertigkeitsgebots**, eine **dauerhafte und verlässliche Finanzausstattung der Kommunen**, eine Erweiterung des Instrumentariums der Raumordnung, -planung und -entwicklung (z.B. durch „Ausweisung von Regiopolen mit Anker- und Haltefunktionen für Bevölkerungsgruppen und als Innovationspole für Unternehmen in ländlichen Regionen), eine Flexibilisierung der Angebote der Daseinsfürsorge, der Ausbau der (insbe-

sondere digitalen) Infrastruktur, die Dezentralisierung öffentlicher Einrichtungen sowie die Einrichtung von universitären und außeruniversitären Forschungseinrichtungen im ländlichen Raum leisten. Auch die Bündelung der Förderungsaktivitäten auf den verschiedenen staatlichen Ebenen sowie die Verabschiedung eines Programms zum **Aufbau regionaler Entwicklungs- und Managementagenturen**, die Kommunen und Regionen bei fachlich und organisatorisch komplexen Förderungsanträgen beraten und begleiten, können, so Troeger-Weiß zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse beitragen.

- Maretzke, Steffen (2020). Gleichwertige Lebensverhältnisse in Ost und West – Anspruch und Wirklichkeit. In: Geographische Rundschau 9, S. 4-9.

## Anlage 8

*Maretzke* stellt in seinem Beitrag die **Ergebnisse einer empirischen Untersuchung** über die anhand zahlreicher Indikatoren gemessenen **regionalen Disparitäten in der Bundesrepublik** vor. Die Ergebnisse der Studie stellten seiner Ansicht nach die Realisierung des Raumordnungsziels „gleichwertige Lebensverhältnisse“ ernsthaft in Frage und signalisierten daher dringenden politischen Handlungsbedarf. Angesichts des **Fehlens einer allgemein akzeptierten einheitliche Definition des „Leitbilds der gleichwertigen Lebensverhältnisse“** stützt er die Auswahl der für seine Untersuchung verwendeten Indikatoren auf die im Raumordnungsgesetz formulierten Grundsätze dieses Konzepts (Herstellung ausgeglichener sozialer, infrastruktureller, wirtschaftlicher, ökologischer und kultureller Verhältnisse in allen Regionen durch Sicherung eines für alle erreichbaren Angebots an Einrichtungen und Dienstleistungen der Daseinsvorsorge, durch Unterstützung von Wirtschaftswachstum und Innovationen, durch Nutzung von Entwicklungspotenzialen und dem Schutz von Ressourcen). Für seine empirische Analyse wählt *Maretzke* aus der Vielzahl der Lebensbereiche, die für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse relevant sind, Indikatoren aus den Themenfeldern Wirtschaftspotential (Arbeitsproduktivität, Pendler-saldo, Qualifikationsniveau der Beschäftigten), kommunales Gestaltungspotential (gemessen anhand der Steuereinnahmen), soziales Teilhabepotential (Zahl der Arbeitslosen, Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt bzw. Grundsicherung, Einkommens- und Verschuldungsniveau) sowie Siedlungs- und Infrastrukturpotential (Anbindung an ÖPNV, Breitbandversorgung, Erreichbarkeit von Zentren, erreichbare Bevölkerungszahl einer Gemeinde, Hausarzt-dichte). *Maretzke* räumt selbst ein, dass sein Analyseansatz Lücken aufweist (z.B. wegen der fehlenden Berücksichtigung von kulturellen und ökologischen Potentialen) und deshalb nur eine „grundlegende Orientierung“ darüber geben könne, „wie verschieden sich die Herausforderungen bei der Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse in den Regionen Deutschlands gestalten.“

Die empirischen Befunde zum **Wirtschaftspotential** zeigen ein **deutliches Stadt-Land-Gefälle**, das sich u.a. daran zeigt, dass sich ländliche Räume durch ein durchweg niedriges Arbeitsproduktivitätsniveau, überdurchschnittlich hohe Verluste an Arbeitspendlern und einen hohen Anteil an gering qualifizierten Beschäftigten auszeichnen. Abgesehen davon, dass es etwas weniger ostdeutsche Regionen mit einem hohen Anteil an gut Qualifizierten gibt, sind die Ost-West-Unterschiede in Hinblick auf das Wirtschaftspotential gering. Die Analyse des auf der **Finanzausstattung basierenden kommunalen Gestaltungspotentials**, das wesentlich den Umfang und die Qualität der für die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse maßgeblichen Dienstleistungen und Einrichtungen bestimmt, zeigt nicht nur ein ausgeprägtes Stadt-Land-Gefälle, sondern auch einen starken Ost-West-Gegensatz, der wesentlich auf die um ein Drittel niedrigen kommunalen Steuer-



einnahmen in den neuen Ländern beruht. Die Auswertung der unterschiedlichen sozialen Teilhabepotentiale zeigt, dass insbesondere städtische und ostdeutsche Regionen (vor allem Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt) sich mit großen sozialpolitischen Herausforderungen infolge von Arbeitslosigkeit und Verschuldung, geringen Einkommen, starker Abhängigkeit von sozialen Unterstützungsleistungen und daraus resultierenden Belastungen für die städtischen Haushalte sowie geringerer Standortattraktivität konfrontiert sehen. Die von *Maretzke* vorgelegten Befunde zum **Siedlungs- und Strukturpotential der Regionen**, bei denen es im Wesentlichen um die Erreichbarkeit von Angeboten der Daseinsvorsorge in einem angemessenen Zeitraum geht, offenbaren ein auffälliges Stadt-Land-Gefälle. Aufgrund des begrenzten Kaufkraftvolumens und der sich daraus für die Anbieter ergebenden geringen Rentabilität verzeichnen vornehmlich dünnbesiedelte Regionen mit ihrem begrenzten Bevölkerungspotential eine zunehmende Reduzierung von Angebot und Einrichtungen der Daseinsvorsorge (z.B. durch Schließung von Schulen, Bank- und Postfilialen, Einzelhandelsgeschäften etc.). Wie die empirischen Ergebnisse zeigen, zeichnen diese Regionen zudem eine schlechte Anbindung an zentrale Orte mit den dort immer stärker konzentrierten Angeboten der Daseinsvorsorge und eine unterdurchschnittliche Breitbandversorgung aus. Die neuen Länder sind aufgrund ihrer deutlich ländlicher geprägten Siedlungsstruktur von dieser Art negativer Strukturmerkmale erheblich stärker betroffen als Westdeutschland.

Ein aus den Indikatoren der analysierten vier Potential-Dimensionen gebildeter **Gesamtindex** zeigt schließlich, dass „vor allem ländliche, meist peripher gelegene Regionen“ eine Häufung negativer Indikatorenwerte in vielen der für die Lebensverhältnisse bedeutsamen Dimensionen aufweisen und demzufolge bei der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse vor den größten Herausforderungen stehen. In diesen Regionen leben bundesweit insgesamt 2,7 Millionen Menschen (3,3 Prozent der Bevölkerung), davon 89 Prozent in den neuen Ländern (2,4 Millionen Menschen); 13,6 Millionen Menschen leben dagegen in Regionen, die in diesem Sinne mit nur geringen Herausforderungen konfrontiert sind. Typische Beispiele für Regionen, die ungünstige Indikatorenwerte in mehreren der für die Lebensverhältnisse bedeutsamen Dimensionen aufweisen und demzufolge in Hinsicht auf die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse besonders herausgefordert sind, sind laut *Maretzke* der Kreis Lychow-Danneberg und der Altmarkkreis sowie in Bezug auf das soziale Teilhabepotential auch das Ruhrgebiet. Angesichts der Vielzahl an Regionen, die bei der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse besonders herausgefordert sind, verlangt *Maretzke* von der Politik vor allem für Ostdeutschland umgehend die Einleitung von Maßnahmen, die gezielter als bislang die wirklich betroffenen Regionen und relevanten Handlungsfelder adressieren, „damit die benachteiligten Räume nicht zu benachteiligenden Räumen werden.“

- Wanderwitz, Marco (2021). Gleichwertige Lebensverhältnisse: Auftrag und Handlungsziel der Bundesregierung. In: Apelt, Andreas H.; Vincent, Regente (Hrsg.). Gleichwertige Lebensverhältnisse in Deutschland!? Erfolge, Defizite und Weichenstellungen für die Zukunft. Berlin, S. 23-27.

## Anlage 9

Der CDU-Bundestagsabgeordnete und ehemaligen Ostbeauftragte der Bundesregierung bewertet die Bundesrepublik 30 Jahre nach der deutsch-deutschen Vereinigung grundsätzlich als ein erfolgreiches Land mit hoher Lebensqualität. Ost und West sind seiner Ansicht nach tatsächlich

weiter zusammengewachsen und auch die Angleichung der Lebensverhältnisse in beiden Landesteilen sei weiter fortgeschritten. Dennoch gebe es nach wie vor Disparitäten, die mit den strukturellen Besonderheiten im Osten zusammenhängen und das Resultat von 40 Jahren Diktatur und Planwirtschaft darstellten. Während auf der einen Seite sich die Wirtschaftskraft Ostdeutschlands in den letzten 30 Jahren kontinuierlich verbessert und gegenüber der sich ebenfalls dynamisch entwickelnden westdeutschen Wirtschaft aufgeholt habe, eine breit aufgestellte Unternehmens- und Forschungslandschaft entstanden sei, eine Vielzahl neuer sozialversicherungspflichtiger, teils hochqualifizierter Arbeitsplätze geschaffen werden konnten und die öffentliche Infrastruktur dank grundlegender Modernisierungsmaßnahmen sich in beiden Landesteilen kaum noch voneinander unterscheidet, wirke auf der anderen Seite das historische Erbe aus der DDR-Vergangenheit weiter nach: Nach wie vor sei die ostdeutsche Wirtschaftsstruktur kleinbetrieblich geprägt; finanzstarke DAX-Unternehmen hätten sich bis heute nicht in Ostdeutschland angesiedelt. Das Lohnniveau liege aufgrund der geringeren Tarifbindung und des größeren Niedriglohnssektors in Ostdeutschland weiterhin unter dem des Westens. Ostdeutsche Führungskräfte seien in Spitzenpositionen und vielen relevanten Entscheidungsgremien drastisch unterrepräsentiert. Trotz inzwischen ausgeglichener Binnenwanderungssalden wirkten sich die Herausforderungen des demographischen Wandels auf die ostdeutschen Regionen stärker aus als in Westdeutschland, da die Abwanderer aus den 1990er- und 2000er-Jahren jetzt fehlten. Dies habe auch Auswirkungen auf die Finanzkraft der ostdeutschen Kommunen, die weiterhin unter dem westdeutschen Niveau läge. Um den wirtschaftlichen Angleichungsprozess zu befördern und das Angebot an gutbezahlten Arbeitsplätzen zu erweitern, plädiert Wanderwitz für die Fortführung des durch entsprechende staatliche Förderprogramme auf den Weg gebrachten Ausbaus der Zukunftstechnologien in Ostdeutschland. Zudem müssten strukturschwache Regionen in ganz Deutschland, vor allem aber in den neuen Ländern zielgerichtet unterstützt werden (wie es in dem von der Großen Koalition eingerichteten gesamtdeutschen Förderungssystem vorgesehen sei). Zur Schaffung neuer Arbeitsplätze und zur Belegung von Regionen spricht sich Wanderwitz des Weiteren für die Neuansiedlung und Ausgründung von Behörden und Forschungseinrichtungen in den neuen Ländern aus. Auch die Kommunen und die Zivilgesellschaft müssten gestärkt werden, da ungleiche Lebensverhältnisse besonders vor Ort wahrgenommen würden, z.B. wenn Angebote der Daseinsvorsorge reduziert werden. Nicht zuletzt hänge die weitere Angleichung der Lebensverhältnisse in Ostdeutschland auch davon ab, wie und in welchem Umfang das für die Gestaltung der Lebensverhältnisse und den gesellschaftlichen Zusammenhalt eminent wichtige, in den neuen Ländern aber immer noch schwach ausgeprägte Zivilgesellschaft und gemeinwohlorientierte Engagement durch wichtige gesellschaftliche Akteure in Politik, Administration und Wirtschaft unterstützt werde.

- Paqué, Karl-Heinz (2021). Gleichwertige Lebensverhältnisse, Chancengleichheit und "Aufbau Ost" – eine Bilanz nach 30 Jahren. In: Apelt, Andreas H.; Vincent, Regente (Hrsg.). Gleichwertige Lebensverhältnisse in Deutschland!? Erfolge, Defizite und Weichenstellungen für die Zukunft. Berlin, S. 29-33.

## Anlage 10

Der ehemalige Finanzminister von Sachsen-Anhalt und derzeitige Vorsitzende der Friedrich-Naumann-Stiftung *Paqué* befasst sich in seinem Beitrag mit der wirtschaftlichen Angleichung der Lebensverhältnisse in Ost- und Westdeutschland. Zur Beschreibung des nach 30 Jahren deutscher Vereinigung erreichten wirtschaftlichen Entwicklungsstands verweist er zunächst auf einige wirtschaftliche Grunddaten. Demnach weisen alle Kennzahlen auf eine insgesamt **positive**

**Wirtschaftsentwicklung** hin: So konnte die Arbeitsproduktivität gemessen am Bruttoinlandsprodukt pro Erwerbstätigen im Osten inzwischen auf 84 Prozent des Westniveaus (nur Industrie: 79 Prozent) gesteigert werden. Auch bei der Arbeitslosigkeit, die 2019 mit 6,4 Prozent nur noch leicht über dem Westniveau mit 4,7 Prozent lag, konstatiert erhebliche Fortschritte gegenüber den 1990er- und 2000er-Jahren, als die Zahl der Arbeitslosen im Osten noch mehr als doppelt so hoch ausfiel wie im Westen. Der Stopp der Abwanderungen und die Steigerung der Löhne auf ca. 90 Prozent (Industrie 74 Prozent) der Westlöhne bestätigen *Paqué* zufolge ebenfalls die insgesamt positive Entwicklung in den neuen Ländern. Auch der Vergleich einer Reihe wichtiger ostdeutscher Wirtschaftsdaten mit den entsprechenden Kennziffern einiger osteuropäischer Nachbarstaaten zeigten, dass sich die Wirtschaft Ostdeutschlands erheblicher schneller und umfassender dem westdeutschen Niveau angepasst hat als beispielsweise Tschechien, Polen oder die Slowakei. Allerdings sieht *Paqué* weiterhin bestehende Disparitäten zwischen Ost- und West. Abgesehen von den „natürlichen“ Unterschieden, die im Wesentlichen auf die verschiedenartige Wirtschaftsstruktur im ländlichen und urbanen Raum zurückzuführen sind (und die es folglich auch im Westen Deutschlands gibt), sind es seiner Ansicht nach insbesondere die immer noch vorhandenen, mit der DDR-Vergangenheit zusammenhängenden Innovationslücken der ostdeutschen Wirtschaft, die die vollständige wirtschaftliche Angleichung beider Landesteile verhindere. Trotz hochmoderner und weltmarktdäquater Produktionsprozesse gebe es in der ostdeutschen Wirtschaft erheblich weniger Zentren für Forschung und Entwicklung, einen deutlich geringeren Anteil an Mitarbeitern im Forschungs- und Entwicklungsbereich sowie eine wesentlich geringere Anzahl an Patentanmeldungen als im Westen. Zur Schließung der Innovationslücke in Ostdeutschland empfiehlt *Paqué* eine verstärkte Errichtung von Gründungs- und Wachstumszentren für moderne Produkte (des 21. Jahrhunderts). Dabei ist er sich durchaus im Klaren darüber, dass der wirtschaftliche Strukturwandel noch mehrere Jahrzehnte in Anspruch nehmen wird. Politisch könne dieser Prozess durch die Ansiedlung und den Ausbau der Zentren für Wissensproduktion in Ostdeutschland (auch in strukturschwachen Regionen), die Förderung der Entwicklung neuer Technologien (z.B. im Umwelt- und Klimabereich), die gezielte Nutzung des „Wachstumspotentials des Großraums Berlin (mit seiner enormen Wissensproduktion und seiner starken Gründungskultur“) sowie die Schaffung einer leistungsstarken Infrastruktur (die insbesondere im Bereich Kommunikation und Verkehr auch die Anforderungen ländlicher Räume und kleineren Unterzentren berücksichtigt) unterstützt und forciert werden. Dabei setzt *Paqué* vor allem auf die in Ostdeutschland heranwachsende jüngere Generation, die im Bewusstsein des bereits Erreichten und ohne allzu große Larmoyanz über vergangene Fehlentwicklungen als grundsätzlich positiv gestimmte „Generation Aufbruch“ die Bewältigung der wirtschaftlichen und strukturellen Herausforderungen der Zeit in Angriff nehmen wird.

\*\*\*