

Hansmeyer, Karl-Heinrich; Kops, Manfred

Article — Digitized Version

Die Gliederung der Länder in einem vereinten Deutschland

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Hansmeyer, Karl-Heinrich; Kops, Manfred (1990) : Die Gliederung der Länder in einem vereinten Deutschland, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 70, Iss. 5, pp. 234-239

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136635>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Karl-Heinrich Hansmeyer, Manfred Kops

Die Gliederung der Länder in einem vereinten Deutschland

Mit der anstehenden Vereinigung mehren sich die Stimmen, die Länder beider Teile Deutschlands neu abzugrenzen. Professor Karl-Heinrich Hansmeyer und Dr. Manfred Kops erörtern Vor- und Nachteile einer Neugliederung und prüfen finanzwirtschaftliche und politische Konsequenzen.

Die föderative Ordnung der Bundesrepublik hat sich bewährt. Sie beschränkt die Macht des Zentralstaats, führt zu förderativem Wettbewerb zwischen den Gliedstaaten und zu besseren Mitwirkungschancen der Bürger am politischen Geschehen. Außerdem erleichtert sie die Beachtung regionaler Präferenz- und Kostenunterschiede und erhöht somit die Effizienz des staatlichen Sektors im Vergleich zu einer zentralstaatlichen Lösung, wie sie z.B. von der DDR gewählt wurde. Unabhängig davon, ob die Vereinigung über Art. 23 oder Art. 146 des Grundgesetzes vollzogen wird, ist deshalb auch für ein vereintes Deutschland die förderative Ordnung beizubehalten, zumal in der DDR die Vorteile des Föderalismus zunehmend gesehen werden und Bestrebungen angelaufen sind, eine der Bundesrepublik vergleichbare föderative Ordnung (wieder) herzustellen¹.

(Neu)Gliederung der Länder in der DDR

Diskussionen gibt es in der DDR allerdings über die Art dieser Gliederung. Nachdem zunächst die Wiederherstellung der fünf Länder, die bis zur Einrichtung der Bezirksstruktur im Jahr 1952 bestanden (Mecklenburg, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Thüringen und Sachsen), als naheliegend betrachtet wurde, mehren sich mittlerweile die Stimmen, die eine Neugliederung zu weniger, größeren Ländern fordern. Anderenfalls verfügbaren – mit Ausnahme von Sachsen (5 Mill. Einwohner) – alle DDR-Länder über nicht mehr als 3 Mill. Einwohner: Mecklenburg 2,1 Mill., Thüringen 2,5 Mill., Brandenburg (ohne Ost-Berlin)² 2,7 Mill., Sachsen-Anhalt 3 Mill.³ Zu-

sätzlich zu den kurzfristig unvermeidlichen, langfristig aber reduzierbaren Unterschieden der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zwischen den bundesdeutschen Ländern und den DDR-Ländern würden damit strukturelle Unterschiede geschaffen, die – wie die Erfahrungen mit dem Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik gezeigt haben – die föderativen Beziehungen in einem vereinten Deutschland unnötig erschweren würden.

Aus diesen Gründen spricht vieles für die mittlerweile unterbreiteten Vorschläge einer Neugliederung der DDR in vier Länder (unter Aufteilung von Sachsen-Anhalt)⁴, in drei Länder (Mecklenburg, Brandenburg mit Teilen Sachsen-Anhalts und Sachsen-Thüringen mit Teilen Sachsen-Anhalts)⁵ oder (bei einer Zusammenfassung von Mecklenburg und Brandenburg) gar in zwei Länder⁶. Eine solche Neugliederung dürfte der DDR auch leichter fallen, da „die genaue Kenntnis der vor fast 40 Jahren beseitigten Länder ... weitgehend verlorengegangen“⁷ zu sein scheint bzw. ein Landesbewußtsein bei der Bevölkerung der DDR zumindest nicht die

¹ Nach Verlautbarungen des Ministeriums für regionale und kommunale Angelegenheiten soll es in der DDR ab Januar 1991 wieder fünf Länder geben. Vgl. Hermann R u d o l p h : Auf den Grundmauern der Nachkriegszeit?, in: Süddeutsche Zeitung vom 19. 4. 1990, S. 12.

² Auf die Stellung Berlins wird weiter unten eingegangen.

³ Die im folgenden verwendeten Einwohnerzahlen für die DDR stellen auf der Bezirksstatistik 1989 basierende, um Übersiedlerzahlen korrigierte Schätzungen dar.

⁴ So vorgeschlagen von der im vergangenen Jahr durch die Regierung Modrow eingesetzten Kommission für die „Vorbereitung und Durchführung der Verwaltungsreform“. Vgl. H. R u d o l p h , a.a.O.

⁵ So z. B. der Vorschlag des Dresdner Landeshistorikers Karlheinz B l a s c h k e : Jetzt können Fehler der Vergangenheit korrigiert werden, in: Süddeutsche Zeitung vom 19. 4. 1990, S. 12. Der Bezirk Magdeburg des Landes Sachsen-Anhalt (mit circa 1,2 Mill. Einw.) würde nach diesem Vorschlag Brandenburg, der Bezirk Halle (mit circa 1,8 Mill. Einw.) Sachsen-Thüringen zugeordnet.

⁶ Vgl. H. R u d o l p h , a.a.O.

⁷ K. B l a s c h k e , a.a.O.

Prof. Dr. Karl-Heinrich Hansmeyer, 60, ist Ordinarius für wirtschaftliche Staatswissenschaften an der Universität zu Köln; Dr. Manfred Kops, 39, ist zur Zeit Stipendiat der Deutschen Forschungsgemeinschaft.

Bedeutung haben dürfte wie in der Bundesrepublik. Die territoriale Neugliederung der DDR bietet daher die Chance, „eine für die politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Aufgaben der Zukunft tragfähige Territorialstruktur zu schaffen und dem föderalen Prinzip eine gesunde Grundlage zu geben“⁸.

Eine solche Gliederung in weniger Länder liegt auch im Interesse einer ausgewogeneren Verteilung politischer Mitspracherechte in einer gesamtdeutschen Länderkammer. Wenn man unterstellt, daß deren Funktion und Zusammensetzung im wesentlichen dem westdeutschen Bundesrat entspricht – gewichtige Gegenargumente sind unseres Erachtens nicht erkennbar –, so wären die Länder der DDR bei der Wiederherstellung der Ländergrenzen von 1952 mit je vier Stimmen im Bundesrat vertreten, da bei dieser Abgrenzung jedes der fünf DDR-Länder über zwischen zwei und sechs Mill. Einwohner verfügte. In einem gesamtdeutschen Bundesrat hätten die 15,3 Mill. Einwohner der DDR (ohne Ost-Berlin) mithin 20 Stimmen, während die 59,6 Mill. Einwohner der Bundesrepublik (ohne West-Berlin; Stand 1. 1. 1989) bei unveränderter Abgrenzung der westdeutschen Bundesländer mit 41 Stimmen vertreten wären.

Für die DDR wäre dies vorteilhaft, da es den DDR-Ländern ermöglichen könnte, durch wechselnde Koalitionen mit einzelnen westdeutschen Ländern Mehrheitsbeschlüsse durchzusetzen, ohne daß diese von einer Bevölkerungsmehrheit getragen wären. Aus gesamtdeutscher Sicht muß eine solche Stimmverteilung abgelehnt werden. Die Gefahr, daß der Bundesrat zu einem Instrument zur Austragung von Verteilungskonflikten degenerierte, die in der Bundesrepublik wegen des fehlenden Zusammenhangs zwischen der Größe der Bundesländer und ihrer politischen Ausrichtung bzw. ihren politischen Interessen begrenzt ist, würde sich bei einem vereinten Deutschland mit tendenziell kleinen Bundesländern im Osten und größeren Ländern im Westen wesentlich erhöhen; eine systematische Ausbeut-

barkeit der Großen (Westländer) durch die Kleinen (Ostländer) wäre geradezu vorprogrammiert. Es ist daher auch unwahrscheinlich, daß die Länder der Bundesrepublik einer solchen Lösung zustimmen würden. Eine Gliederung der DDR in weniger Länder, bei der die Stimmenrelation im Bundesrat in etwa mit der Relation der Einwohnerzahlen übereinstimmte, wäre daher auch unter politischen Gesichtspunkten vorzuziehen.

Neugliederung der Länder in der Bundesrepublik

Gewichtige Gründe sprechen aber auch für eine Neugliederung der Länder der Bundesrepublik. Die bestehende Gliederung verursacht wegen der ungleichen Wirtschafts- und Finanzkraft der Länder und des unzweckmäßigen, Ballungsräume durchtrennenden Verlaufs von Landesgrenzen – speziell der Stadtstaaten – eine Fülle föderativer Probleme. Aus diesem Grund bezeichnete z. B. Anfang der siebziger Jahre die von der Bundesregierung eingesetzte „Ernst-Kommission“ eine Neugliederung des Bundesgebietes für das föderative System der Bundesrepublik als zwingend notwendig⁹. Das Grundgesetz (Art. 29) enthielt in seiner ursprünglichen Fassung auch den zwingenden Auftrag zur Neugliederung in Länder, „die nach Größe und Leistungsfähigkeit die ihnen obliegenden Aufgaben wirksam erfüllen können“.

Die provisorischen, willkürlich bzw. „nach militäradministrativen Belangen“¹⁰ gezogenen Grenzen entwickelten jedoch ein unerwartetes Beharrungsvermögen, so daß dieser Verfassungsauftrag nicht erfüllt werden konnte und Art. 29 GG 1976 in eine Kannbestimmung umgewandelt wurde – eine Umwandlung, die Werner Ernst unlängst als Ausdruck „der mangelnden politischen Kraft der verantwortlichen Instanzen des Bundes“ gewertet hat¹¹. Ähnlich wie in der DDR bietet die Vereinigung beider deutscher Staaten deshalb auch für die Bundesrepublik die unerwartete und vielleicht einmalige Chance, die ökonomisch gebotene Neugliederung politisch doch noch zuwege zu bringen.

Sinnvolle Vorschläge für eine solche Neugliederung liegen seit langem vor. So hat die Ernst-Kommission beispielsweise empfohlen, aus den Ländern Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Hamburg und Bremen entweder ein einziges Bundesland Nord oder je einen Nordwest-Staat (mit Niedersachsen und Bremen) und einen Nordost-Staat (mit Schleswig-Holstein und Hamburg einschließlich der zum Einzugsbereich Hamburgs gehörenden niedersächsischen Kreise) zu bilden und im Südwesten die heutigen Länder Baden-Württemberg, Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland zu einem oder zwei Ländern zusammenzufassen.

⁸ Ebenda. K. Blaschke erachtet es daher als „schweren Fehler, diese Chance zu verspielen, indem ein enges Denken lediglich die Wiederherstellung von Ländern herbeiführen würde, die durch dynastische Zufälligkeiten und machtstaatliche Willkür geschaffen worden sind.“

⁹ Vgl. Sachverständigenkommission für die Neugliederung des Bundesgebiets: Vorschläge zur Neugliederung des Bundesgebiets gem. Art. 29 GG (hrsg. vom Bundesministerium des Innern), Bonn 1973 (im folgenden zitiert als Neugliederungsgutachten).

¹⁰ Vgl. Theodor Eschenburg: Das Problem der Neugliederung der Deutschen Bundesrepublik, dargestellt am Beispiel des Südweststaates, Frankfurt a.M. 1950, S. 19.

¹¹ Werner Ernst: Länderneugliederung – noch oder wieder akut?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 68. Jg. (1988), H. 2, S. 66.

¹² Vgl. z. B. die Beiträge von Werner Ernst, Eckart v. Hooven und Eberhard Thiel im Zeitgespräch „Neugliederung der Küstenländer?“, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 68 Jg. (1988), H. 2.

Verstärkte Notwendigkeit einer Neugliederung

Diese Vorschläge haben immer wieder Fürsprecher aus Wirtschaft, Wissenschaft und Politik gefunden¹² und werden mit Blick auf die bevorstehende Vereinigung Deutschlands verstärkt propagiert¹³. Über die Form und Zahl der Länder wird allerdings gestritten, zumal mittlerweile das Argument von Neugliederungsgegnern an Gewicht gewonnen hat, die die in Art. 29 (1) GG auferlegte „Berücksichtigung der landsmannschaftlichen Verbundenheit“ und der „geschichtlichen und kulturellen Zusammenhänge“ bei einer Neugliederung gefährdet sehen: Nach über 40 Jahren hat sich sicher selbst in zunächst willkürlich abgegrenzten Ländern ein gewisses Zusammengehörigkeitsgefühl entwickelt. Auch die mit einer Neugliederung verbundenen – zwar einmaligen, so doch erheblichen – Verwaltungskosten müssen als gewichtiges Gegenargument beachtet werden.

Diesen einmaligen Kosten einer Neugliederung muß man allerdings die dauerhaft anfallenden Kosten einer notgedrungen ineffizienten Verwaltungstätigkeit zu kleiner und unzweckmäßig abgegrenzter Länder gegenüberstellen¹⁴. Zudem steht ein mittlerweile entstandenes Zusammengehörigkeitsgefühl nicht per se einer Neuabgrenzung von Bundesländern entgegen. Für die Bildung föderativer Einheiten – als eines Verfahrens zur Verringerung der Abweichungen zwischen individuellen Präferenzen und hiervon notwendigerweise mehr oder weniger stark abweichenden Mehrheitsentscheidungen (die ökonomische Theorie des Föderalismus spricht von „Frustrationskosten“) – sind „landsmannschaftliche Verbundenheit“ und „geschichtliche und kulturelle Zusammenhänge“ vielmehr nur dann von Bedeutung, wenn sie mit Präferenzunterschieden einhergehen, die bei einer regionalen Zusammenfassung zwangsläufig unberücksichtigt bleiben oder die Konsensfindung erschweren müßten. Solche, mit den bestehenden Ländergrenzen variierende Präferenzunterschiede, die über das übliche, auch in Flächenstaaten bestehende Maß von Stadt-Land-Unterschieden hinausgehen, sind in der

Bundesrepublik jedoch – zumindest für die norddeutschen Länder – kaum erkennbar. Es ist außerdem nicht einzusehen, warum die Bürger Hamburgs oder Bremens ihre landsmannschaftliche Verbundenheit und geschichtliche und kulturelle Eigenständigkeit nicht – ähnlich wie beispielsweise die Münchner oder Kölner – auch als Einwohner der Metropolen eines Flächenstaates bewahren können.

Zudem ist zu berücksichtigen, daß die von der Ernst-Kommission im Jahr 1973 genannten Nachteile der unzweckmäßigen Ländergliederung im Zeitablauf eher noch zugenommen haben¹⁵. So ist das Finanzkraftgefälle zwischen armen und reichen Ländern heute wesentlich größer als vor zwanzig oder zehn Jahren. Während die sechs Nehmerländer im horizontalen Länderfinanzgleichgewicht beispielsweise Anfang der siebziger Jahre noch von vier Ländern alimentiert wurden, existieren heute nur noch zwei Geberländer (Baden-Württemberg und Hessen). Der Bund sah sich, nicht zuletzt infolge dieses wachsenden Finanzkraftgefälles bei gleichzeitiger Konzentration auf wenige finanzstarke Länder, genötigt, das Volumen vertikaler Ausgleichszahlungen

¹³ So hat sich unlängst z. B. der Hamburger Senator Gobrecht für die Zusammenfassung von Hamburg, Bremen, Schleswig-Holstein und Niedersachsen zu einem Nordstaat und von Hessen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland zu einem „Rhein-Main-Staat“ ausgesprochen (vgl. Süddeutsche Zeitung Nr. 90 vom 19. 4. 1990). Von politischer Seite haben zudem u.a. auch der hessische Ministerpräsident Wallmann, der niedersächsische Regierungschef Albrecht, sein Herausforderer Gerhard Schröder und der bayerische Staatsminister v. Waldenfels eine Neugliederung befürwortet.

¹⁴ Solche Kosten werden von den betreffenden Ländern auch durchaus eingestanden. So verweist z. B. das Saarland (in seinem Normenkontrollantrag zum Länderfinanzgleichgewicht vom 1. 8. 1985, S. 28) auf „Kosten politischer Führung“, die „auf das ungünstige Verhältnis zwischen notwendig hohem Verwaltungsaufwand und öffentlichem Dienstleistungsangebot einerseits sowie einer – seit über einem Jahrzehnt – rückläufigen Einwohnerzahl andererseits“ (zurückgingen). Dieses „objektive, nicht der autonomen politischen Entscheidung der Landesregierung unterliegende Bedarfsselement (müsse) als eine im Rahmen des Art. 107 (2) GG zu berücksichtigende Sonderlast angesehen werden“.

¹⁵ In diesem Sinne bereits Reinhard Timmer: Neugliederung des Bundesgebiets und künftige Entwicklung des föderativen Systems, in: Harry Westermann, u.a. (Hrsg.): Raumplanung und Eigentumsordnung, München 1980, S. 463 – 500.

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

KONJUNKTUR VON MORGEN

Jahresbezugspreis
DM 120,-
ISSN 0023-3439

Der vierzehntäglich erscheinende Kurzbericht des HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg über die Binnen- und Weltkonjunktur und die Rohstoffmärkte

VERLAG WELTARCHIV GMBH – HAMBURG

(Bundesergänzungszuweisungen und Finanzhilfen nach Art. 104a (4) GG) permanent zu erhöhen. Parallel zum Volumen horizontaler und vertikaler Ausgleichszahlungen wuchsen die Auseinandersetzungen um deren Verteilung, u. a. sichtbar in mittlerweile zehn unterschiedenen bzw. noch anhängigen Normenkontrollklagen zum Länderfinanzausgleich.

Bei einer Vereinigung Deutschlands ist eine weitere Verstärkung dieser Nachteile wahrscheinlich. Schätzt man die Wirtschaftskraft der DDR etwa halb so hoch ein wie diejenige der Bundesrepublik, so dürfte die Finanzkraft der DDR-Länder nach Einführung des westdeutschen Steuersystems zunächst allenfalls 40% derjenigen der bundesdeutschen Länder ausmachen. Selbst bei einer beträchtlich reduzierten Ausgleichsintensität müßte das Volumen des horizontalen und vertikalen Finanzausgleichs dann erheblich erhöht werden. Zugleich intensivierten sich damit auch die Verteilungskonflikte, zumal der Finanzausgleich (einschließlich Bundeshilfen) heute wesentlich regelgebundener ist als früher, die Länder aber kaum bereit sein dürften, dem Bund in Zukunft wieder größere diskretionäre Verteilungsspielräume einzuräumen, um ihm seine Ausgleichsaufgabe zu erleichtern. In einem vereinten Deutschland trifft damit ein hoher Ausgleichsbedarf auf eine hohe Verteilungssensibilität und eine hohe Regelbindung der bestehenden Verteilungsinstrumente. Die Neugliederung der Länder könnte diese ungünstige Konstellation zumindest entschärfen.

Bildung grenzübergreifender Bundesländer?

Die Nachteile „suboptimaler Betriebsgrößen“ kleiner Bundesländer und die für Hamburg und Bremen deutlich gewordenen stadtstaatenspezifischen Nachteile legen auch für (Gesamt-)Berlin eine Abschaffung der Stadtstaatenlösung nahe, zumal einem Stadtstaat Berlin wegen des enormen Ausstattungs- und Leistungsgefälles zum Umland und wegen der dort bestehenden Versorgungslücken (z. B. im Gesundheitswesen oder bei kulturellen und sozialen Infrastruktureinrichtungen) zentralörtliche Belastungen entstünden, die noch erheblich über denjenigen liegen dürften, mit denen Hamburg und Bremen seit Jahren zu kämpfen haben. Einem Stadtstaat Berlin wäre es längerfristig politisch und ökonomisch nicht möglich, solche zentralörtliche Leistungen ohne Abgeltung zu gewähren – was bei der mangelnden Finanzkraft des Berliner Umlands ernste politische Auseinandersetzungen um deren Höhe erwarten läßt. Würde Berlin hingegen Metropole eines Flächenstaates Brandenburg, träte an die Stelle der „interkollektiven“ Auseinandersetzungen zwischen Bundesländern (für die die Finanzverfassung der Bundesrepublik

im übrigen keine geeigneten Instrumente bereithält)¹⁶, die räumlich begrenztere und weniger konflikträchtige „intrakollektive“ Auseinandersetzung zwischen den Gemeinden innerhalb des Flächenstaates¹⁷. Überdies würde eine Metropole Berlin innerhalb eines Flächenstaates die (in der Vergangenheit politisch nahezu unterbundenen) Beziehungen zum Berliner Umland wesentlich stärker intensivieren können, als dies einem Stadtstaat Berlin möglich wäre.

Neben dieser Form einer „grenzübergreifenden“, d.h. Gebiete der Bundesrepublik und der DDR umfassenden Neugliederung werden seit kurzem auch andere Formen grenzübergreifender Länderabgrenzung diskutiert. So haben sich z. B. die hessische und die thüringische CDU für einen Zusammenschluß von Hessen und Thüringen ausgesprochen¹⁸. Für den Norden wurde ein grenzübergreifendes Bundesland aus Schleswig-Holstein, Hamburg und Mecklenburg vorgeschlagen; auch ein Zusammenschluß von Niedersachsen und Sachsen-Anhalt wurde empfohlen¹⁹.

Hierdurch könnte der zwischen den Ländern der Bundesrepublik und der DDR entstehende Ausgleichsbedarf verringert werden, da er teilweise innerhalb der „grenzübergreifenden“ Länder stattfände. Konflikträchtige „interkollektive“ Unterschiede würden zum Teil also wieder in einfacher zu regelnde „intrakollektive“ Unterschiede transformiert. Zudem könnten diese grenzübergreifenden Länder die in der DDR benötigte dezentrale Verwaltung mit Unterstützung des im bundesdeutschen Landesteils bestehenden Apparats leichter aufbauen.

Allerdings käme eine solche Lösung naturgemäß nur für Thüringen, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg in Betracht; für Brandenburg und Sachsen wäre sie nicht möglich. Ein zweites – gewichtigeres – Gegenargument besteht darin, daß eine grenzübergreifende Neugliederung gegen Art. 29 GG verstoßen könnte, da hierbei in der Tat „geschichtliche und kulturelle Zusammenhänge“ der Länder außer acht bleiben müßten. Auf eine grenzüberschreitende Neugliederung sollte deshalb –

¹⁶ Vgl. Manfred Kops: Möglichkeiten und Restriktionen einer Berücksichtigung von Sonderbedarfen im Länderfinanzausgleich, Opladen 1989, S. 206 ff.

¹⁷ Vgl. Guy Kirsch: Die Wahl zwischen intrakollektiver Konsenssuche und interkollektiver Auseinandersetzung, in: W. Dreißig (Hrsg.): Probleme des Finanzausgleichs I, Berlin 1978, S. 9 ff. Auch diese landesinternen Finanzausgleichskonflikte verursachen, wie die Beispiele von Solitärmetropolen wie München, Stuttgart oder Hannover zeigen, bisweilen föderative Spannungen. Diese können von den Flächenländern wegen ihrer starken Stellung gegenüber den Gemeinden aber eher verhindert bzw. begrenzt werden, als dies dem Bund gegenüber den Ländern möglich ist.

¹⁸ Siehe CDU für Zusammenschluß Hessen-Thüringen, in: FAZ vom 21. 4. 1990.

¹⁹ Siehe „Albrecht: Bundesländer neu gliedern“, in: FAZ vom 21. 3. 1990.

abgesehen von Berlin, wo sie wegen der Nachteile eines Stadtstaates besonders zweckmäßig wäre – wohl verzichtet werden.

Politische Konsequenzen

Die neuerliche Diskussion zeigt, daß die verschiedenen Neugliederungsvorschläge auch wieder mit Blick auf ihre aktuellen politischen Auswirkungen für die föderativen Machtverhältnisse beurteilt werden. Eine Vereinigung der vier Nordländer brächte z. B. – unterstellt, die Stimmverhältnisse hätten sich gegenüber der letzten Landtagswahl nicht verändert – der SPD eine Stimmenmehrheit, so daß ihr voraussichtlich die Bundesratsstimmen dieses neuen Landes zukämen und sich die Kräfteverhältnisse (wegen des Verlusts der CDU-Stimmen Niedersachsens) im Bundesrat zu ihren Gunsten verschöben. Ähnliche Überlegungen dürften bezüglich der politischen Konsequenzen angestellt werden, die sich aus der Bildung eines „Rhein-Main-Saar“-Staates ergäben²⁰.

Angesichts der derzeitigen politischen Dynamik sind solche Rechnungen allerdings mit großen Unsicherheiten verbunden, so daß man hoffen darf, daß sie von der sachlichen Erörterung der Neugliederungsfrage nicht allzu stark ablenken. Zudem sollte man gerade angesichts der zu Recht betonten Notwendigkeit, den der Bundesrepublik durch die Vereinigung Deutschlands zunächst entstehenden Belastungen die langfristigen Vorteile eines vereinten Deutschlands gegenüberzustellen, erwarten dürfen, daß auch in der Neugliederungsfrage die langfristigen gesamtstaatlichen Vorteile einer zweckmäßigen Ländergliederung nicht einer kurzfristig günstigeren Stimmenverteilung im Bundesrat geopfert werden.

Die bisherigen Erfahrungen in der Neugliederungsfrage unterstützen diese Hoffnung allerdings kaum. Die empfundene Verpflichtung des Landespolitikers gegenüber dem Landtagswähler wie auch sein auf Legislaturperioden begrenzter Zeithorizont lassen befürchten, daß die Durchsetzung gesamtstaatlicher Interessen an

den Partikularinteressen der Landespolitiker scheitern. Man darf auch kaum erwarten, daß dem Bürger die komplizierte Materie so nahe gebracht werden kann, daß er bei seinem Landtagsvotum seine Interessen an einem leistungsfähigen *Gesamtstaat* miteinbezieht – zumal es für den (Landtags-)Wähler (wie für den Landespolitiker) auch dann rational bliebe, sich für eine Maximierung der Interessen seines Bundeslandes zu entscheiden, wenn ihm die daraus resultierende Schädigung gesamtstaatlicher Belange deutlich gemacht werden könnte²¹. Eine Neugliederung wäre aus diesem Grund wohl nur erfolgreich, wenn die Landespolitiker stärker als bisher bereit wären, ihre Landesinteressen den gesamtstaatlichen Interessen unterzuordnen und letztere dem Bürger so zu vermitteln, daß diese eine Neugliederung in den erforderlichen Volksentscheid befürworteten. Gelänge ihnen dies nicht oder beharrten sie wegen eingeräumter Sonderrechte im Finanzausgleich auf dem Status quo²², so müßte geprüft werden, inwieweit die aus der unzulässigen Gliederung resultierenden Nachteile weiterhin als „objektive, nicht der autonomen politischen Entscheidung der Landesregierung unterliegende Bedarfselemente“²³ gewertet werden dürfen, die eine Begünstigung im Finanzausgleich rechtfertigen.

Erschwert wird die Neugliederung der westdeutschen Länder zudem durch ihre politischen Konsequenzen für die Stimmenverhältnisse in einem zukünftigen gesamtdeutschen Bundesrat: Die westdeutschen Länder werden ähnliche Überlegungen anstellen, wie sie oben für die DDR beschrieben wurden. Eine Zusammenfassung der vier norddeutschen Länder (mit derzeit 15 Bundesratsstimmen) zu einem gemeinsamen Nordstaat (mit dann fünf Stimmen) würde den westdeutschen Einfluß in einem gesamtdeutschen Bundesrat z. B. erheblich reduzieren. Bei der Bildung eines „Rhein-Main-Saar“-Staates aus Hessen, Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und dem Saarland (mit derzeit 16 Stimmen) gingen noch mehr Stimmen verloren.

Bei solchen Überlegungen muß andererseits bedacht werden, daß von der DDR die Gliederung in wenige leistungsfähige Länder – mit damit verbundener Reduzierung des Einflusses im Bundesrat – nicht erwartet werden kann, wenn nicht auch die Bundesrepublik ihre wirtschafts- und leistungsschwachen Länder neu gliedert. Ist sie hierzu nicht bereit, steht zu befürchten, daß sich das vereinigte Deutschland aus insgesamt 16 Ländern extrem unterschiedlicher Einwohnerzahl und Wirtschaftskraft zusammensetzt, deren Größe zudem mit der neuen dominierenden Konfliktlinie „Ostländer versus Westländer“ korrelierte. Dies zöge mit Sicherheit föderative Belastungen nach sich, die weit über die in der Bundesrepublik bestehenden hinausgingen.

²⁰ In einem Rheinland-Pfalz/Saar-Staat hätte bei unveränderten Wählerpräferenzen eine Koalition aus CDU und FDP die Mehrheit. Die Bundesratsstimmen des Saarlandes gingen der SPD damit verloren.

²¹ Der Landtags-Wähler (wie auch der kandidierende Landespolitiker) befindet sich damit in der klassischen Position des Gefangenendilemmas. Vgl. Manfred Kops: Der mühsame Abbau der Mischfinanzierung zwischen Bund und Ländern, im Druck.

²² So hat sich unlängst z. B. der Präsident des Bremer Senats, Wedemeier, gegen eine Neugliederung unter Einbeziehung Bremens ausgesprochen. Zur Frage eines Zusammenschlusses von Hamburg und Schleswig-Holstein stellte er fest: „Das sollen die beiden Länder ruhig machen. Dann wäre Bremen der einzige Stadtstaat in Deutschland, und das Tausziehen um einen gerechteren Finanzausgleich ließe sich dann sicherlich schnell beenden.“ Zitiert nach FAZ vom 23. 4. 1990.

²³ Vgl. Anmerkung 14.

Ein Gliederungsvorschlag

Die Neugliederung der Bundesländer ist mithin sowohl aus politischen als auch aus ökonomischen Gründen geboten, dürfte politisch aber, zumindest in einer „radikalen“ Variante, wie sie z. B. von der Ernst-Kommission mit ihrem Fünf-Länder-Modell vorgeschlagen wurde, nur schwer durchzusetzen sein. Zumindest eine mittlere Lösung, durch die z. B. im Norden der Bundesrepublik ein Nordost- und ein Nordwest-Staat gebildet und im Südwesten (bei unveränderter Abgrenzung Hessens und Baden-Württembergs) Rheinland-Pfalz und das Saarland zusammenfügt würden, sollte angestrebt werden. Bei einer solchen mittleren Lösung, die in der Bundesrepublik zu sieben Ländern führte, wäre für die DDR eine Gliederung in die drei Länder Mecklenburg, Brandenburg (mit der Metropole Gesamtberlin und Teilen Sachsen-Anhalts) und Sachsen-Thüringen (ebenfalls mit Teilen Sachsen-Anhalts) zu vertreten. Mecklenburg bliebe dabei wegen seiner ausgeprägten historischen und landsmannschaftlichen Eigenheiten²⁴ eigenständig, obwohl es nur halb so viele Einwohner umfaßte wie das zweitkleinste Bundesland (der neu zu gründende Nordost-Staat mit Hamburg und Schleswig-Holstein). Alternativ könnte Mecklenburg aber auch mit Berlin-Brandenburg (dann ohne Teile Sachsen-Anhalts) zusammengefaßt werden, wodurch ein Nordstaat mit ca. 8,0 Mill. Einwohnern und ein Südstaat mit dann ca. 10,5 Mill. Einwohnern entstünde.

Mit einer solchen Gliederung wäre die Stadtstaatenproblematik gelöst, da Hamburg, Bremen und Berlin je-

weils Metropolen eines Flächenstaates würden; zudem würden auch die Wirtschafts- und Finanzkraftunterschiede reduziert, da das Saarland und Bremen, die Länder mit der geringsten Wirtschaftskraft, Teile größerer und damit tendenziell leistungsfähigerer Länder würden. Die gravierendsten Mängel der jetzigen Ländergliederung, zugleich Ursachen der derzeitigen föderativen Spannungen, würden damit beseitigt oder zumindest verringert: Die Auseinandersetzungen um die Anerkennung von Sonderbedarfen der Stadtstaaten und leistungsschwacher Länder („Kosten politischer Führung“) entfielen; der horizontale Länderfinanzausgleich, der Spannungen zwischen Geber- und Nehmerländern erzeugt, könnte ebenso reduziert werden wie die vertikalen Finanzhilfen, die Auseinandersetzungen zwischen Bund und Ländern und die Ausdehnung zentralstaatlicher Kompetenzen fördern; und auch die mit der Mischfinanzierung verbundene Gefährdung der Transparenz und Effizienz staatlichen Finanzgebarens und der Eigenständigkeit der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern würde durch eine solche Länderneugliederung verringert.

Zudem wären auch die Stimmverhältnisse zwischen Ost- und Westländern weniger disparitär als bei der Beibehaltung der derzeitigen Abgrenzung der Westländer und der Wiederherstellung der Ostländer in den Grenzen von 1952: In einer gesamtdeutschen Länderkammer wären die westdeutschen Länder (bei Beibehaltung der für den Bundesrat bestehenden Quotierungsregelungen) mit 32 Stimmen, die ostdeutschen Länder mit 12 Stimmen vertreten (vgl. Tabelle). Sie wären damit im Verhältnis zur Einwohnerzahl (4:1) zwar immer noch überrepräsentiert, aber weniger stark als bei der 15-Länder-Lösung (mit 41 Stimmen zu 20 Stimmen). Noch geringer fiel die Überrepräsentierung der DDR bei der beschriebenen Gliederung in zwei Länder aus, bei der sie mit zehn Stimmen im Bundesrat vertreten wäre. Mit der vorgeschlagenen (oder auch einer anderen denkbaren) Neugliederung der Länder wären daher erhebliche finanzwirtschaftliche und politische Vorteile verbunden, die die föderative Leistungsfähigkeit unseres Staates beträchtlich erhöhen würden. Da dies im Hinblick auf die aus der Vereinigung erwachsenden föderativen Aufgaben und Belastungen besonders wichtig wäre, sollte eine solche Neugliederung auch nicht am Ende des Vereinigungsprozesses stehen, sondern möglichst an seinem Anfang – zumal anderenfalls die Gefahr bestünde, daß die durch die Vereinigung ausgelöste Dynamik sich soweit abschwächt, daß die Neugliederung endgültig ad acta gelegt werden müßte.

Tabelle
Vorschlag zur Neugliederung der Länder
in einem vereinten Deutschland

Bundesland	Einwohner in Mill.	Stimmen im Bundesrat
Nordwest-Staat (Niedersachsen + Bremen)	7,8	5
Nordost-Staat (Schleswig-Holstein + Hamburg)	4,2	4
Nordrhein-Westfalen	16,9	5
Baden-Württemberg	9,4	5
Hessen	5,6	4
Rheinland-Pfalz/Saar	4,6	4
Bayern	11,0	5
Summe (ohne West-Berlin)	59,6	32
Mecklenburg	2,1	3
Berlin-Brandenburg ¹	7,1	5
Sachsen-Thüringen ²	9,3	5
Summe (einschl. West-Berlin)	18,5	11

¹ Einschließlich des Bezirks Magdeburg mit 1,2 Mill. und West-Berlins mit 2 Mill. Einwohnern.

² Einschließlich des Bezirks Halle mit 1,8 Mill. Einwohnern.

²⁴ Vgl. H. R u d o l p h, a.a.O.