

Thiel, Eberhard

Article — Digitized Version

Länderneugliederung: Eine vertane Chance

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Thiel, Eberhard (1990) : Länderneugliederung: Eine vertane Chance, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 70, Iss. 9, pp. 434-435

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/136671>

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.

Länderneugliederung: eine vertane Chance



Eberhard Thiel

Diskussionen über den Föderalismus in Deutschland genießen erneut eine hohe Aktualität. Dabei geht es momentan weniger um die noch anhängigen Klagen von Bundesländern gegen wesentliche Elemente des Finanzausgleichs oder um die Überlegungen der Deutschen Bundesbank zur Straffung ihres Netzes von Landeszentralbanken. Vielmehr ändert die Vereinigung beider deutscher Staaten sowohl die Zahl der bundesstaatlichen Gebietskörperschaften als auch die Struktur der Länder.

Die hohe Geschwindigkeit, mit der die Vereinigung realisiert wird, scheint die Nutzung wertvoller Chancen zur Verbesserung der Effizienz des föderalen Systems zu behindern. Dabei sollte es letztlich um die Schaffung eines föderativen Systems gehen, dessen Elemente den Herausforderungen der nächsten Jahrzehnte gewachsen sind. In der Bundesrepublik erreichte die Neugliederungsdiskussion bereits in den siebziger Jahren einen Höhepunkt. Die damals und auch noch heute diskutierten Pläne zur Bildung eines Nordstaates aus Schleswig-Holstein, Hamburg, Niedersachsen und Bremen sowie zum Zusammenschluß von Hessen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland konnten mangels Interesses und aufgrund fehlender politischer Kraft aber nicht realisiert werden. Seit 1976 enthält der Artikel 29 des Grundgesetzes auch keine Verpflichtung zur Bildung leistungsfähiger Länder mehr, sondern nur noch eine Ermächtigung. Gleichzeitig wurde ein äußerst umständliches und zeitaufwendiges Verfahren für Änderungen der territorialen Struktur eingeführt. Die Chance, eine Neugliederung der westdeutschen Länder anlässlich der Vereinigung durchzusetzen, wurde zwar in verschiedenen wissenschaftlichen und politischen Beiträgen erkannt, sie wurde aber wiederum nicht genutzt.

Die Mitte 1990 erfolgte Festlegung der Ländergrenzen auf dem Gebiet der DDR orientierte sich im wesentlichen an den nach dem Zweiten Weltkrieg geschaffenen und bis 1952 existierenden Ländern. Wenn man von Sachsen-Anhalt und von diversen lokalen Veränderungen sowie von der Zuordnung Vorpommerns zu Mecklenburg absieht, dann bestimmten dabei eher landsmannschaftliche, geschichtliche und kulturelle Zusammenhänge die territoriale Gliederung als etwa die wirtschaftliche Zweckmäßigkeit. Die historischen Orientierungspunkte hatten ein überraschend hohes Gewicht, was sich auch an den zum Teil noch schwebenden Streitigkeiten über einige Landeshauptstädte zeigen läßt.

Die Vermutung, daß die gegenwärtige Gliederung der ostdeutschen Länder nicht der Forderung nach wirtschaftlicher und administrativer Leistungsfähigkeit entspricht, stützt sich zunächst auf die Daten von 1989. Gegenwärtig fällt es noch schwer, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einzelner Landesteile realistisch abzuschätzen, um eventuell auch auf die Steuerkraft schließen zu können. Man ist zunächst auf grobe Anhaltspunkte wie Bevölkerungsgröße und bisherige Wirtschaftskraft angewiesen. Dabei zeigt es sich, daß die derzeitigen Schwerpunkte des wirtschaftlichen Lebens auch die Zukunft bestimmen werden.

Auch für das Territorium der DDR wurden alternative Länderstrukturen diskutiert. Dabei ging es vor allem um die Aufteilung Sachsen-Anhalts auf die Länder Brandenburg, Sachsen

und Thüringen. Der inzwischen abgeschlossene Einigungsvertrag sieht aber für die nunmehr festgelegten Länder nur eine Ausnahme von der umständlichen Praxis des Artikel 29 des Grundgesetzes vor. Diese Ausnahme bezieht sich auf die Möglichkeit einer Neugliederung für den Raum Berlin/Brandenburg.

Das Jahr 1990 dürfte somit vorübergehen, ohne daß in Deutschland die Chance zur Bildung leistungsfähiger Bundesländer genutzt worden wäre. Es werden zehn westdeutsche Länder fünf ostdeutschen Ländern und Berlin gegenüberstehen, was aufgrund der bisher geltenden Regelungen über die Stimmenverteilung im Bundesrat umgehend zu Reaktionen in Westdeutschland geführt hat. Im Einigungsvertrag wurde festgelegt, daß die Stimmenzahl der vier größeren westdeutschen Länder erhöht wird. Dadurch wird zum einen eine – an der Bevölkerungszahl gemessene – Überrepräsentanz der ostdeutschen Länder etwas gemindert, zum anderen ist diese Festlegung aber auch ein Teil einer in vielen Bereichen zu beobachtenden Bewahrungsstrategie in der Bundesrepublik.

Die diskutierte Zusammenlegung eines westdeutschen mit einem ostdeutschen Bundesland (z.B. Schleswig-Holstein mit Mecklenburg-Vorpommern) dürfte wohl nicht zweckdienlich sein. Die auf dem Gebiet der DDR zu lösenden Entwicklungsprobleme erfordern spezielle Konzeptionen, die von eigenständigen Länderregierungen zu vertreten sind. Die ange deutete Möglichkeit, Berlin in ein Land Berlin-Brandenburg einzubeziehen, dürfte noch strittig diskutiert werden. Zwar würden sich in diesem Falle die erheblichen Stadt-Umland-Probleme leichter lösen lassen, das Land Brandenburg dürfte aber kaum groß genug sein, um die zentralen Funktionen Berlins finanzieren zu können. Die Meinung ist daher wohl nicht so abwegig, daß eine Hauptstadt Berlin als selbständiges Land auch in Zukunft insbesondere vom Bund mitzufinanzieren sein wird.

Im übrigen dürfte bei einer Vereinigung von Berlin mit Brandenburg doch noch Bewegung in die bundesdeutsche Länderstruktur kommen; denn mit ähnlichen Stadt-Umland-Argumenten könnte dann auch die Selbständigkeit Hamburgs und Bremens ernsthaft in Frage gestellt werden. Andererseits muß aus einer Selbständigkeit Berlins nicht unbedingt gefolgert werden, daß die beiden westdeutschen Stadtstaaten selbständig bleiben müssen; denn eine Hauptstadt hat gegenüber größeren Städten und Metropolen zusätzliche und vom Zentralstaat zu finanzierende überregionale Funktionen zu erfüllen.

Wenn auch die Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland auf die ostdeutschen Länder übertragen wird, so gibt es doch bis Mitte der neunziger Jahre einige wesentliche Abweichungen. Insbesondere wird der gesamtdeutsche Länderanteil an der Umsatzsteuer in einen Ost- und einen Westanteil aufgeteilt; der durchschnittliche Umsatzsteueranteil pro Einwohner in den ostdeutschen Ländern wird erst schrittweise an den durchschnittlichen Umsatzsteueranteil der westdeutschen Länder herangeführt. Das Hinzukommen relativ finanzschwacher Länder führt zu Befürchtungen, daß die Leistungen aus den Gemeinschaftsaufgaben und die Finanzhilfen nunmehr insbesondere zu Lasten der schwächeren westdeutschen Länder umverteilt würden. Nur bei einem starken Wirtschaftswachstum in den nächsten zehn Jahren dürften hier schwerwiegende Rivalitäten vermieden werden. Insgesamt werden die ostdeutschen Länder in erheblichem Maße auf die Leistungen des Fonds „Deutsche Einheit“ und auf weitere direkte Zuweisungen des Bundes angewiesen sein, ehe sie später voll in den allgemeinen Finanzausgleich integriert werden.

Aufgrund der unterschiedlichen Entwicklungen der einzelnen Elemente war das föderative System der Bundesrepublik stets im Umbau begriffen. Die erforderlichen Ausgleichsmaßnahmen waren nicht immer befriedigend; als Beispiel sei hier an die Ausweitung der Bundesergänzungszuweisungen und an die Konstruktion des Strukturhilfefonds erinnert. Der eigentliche Test auf den kooperativen Föderalismus steht nun jedoch noch bevor. Ab dem 3. Oktober 1990 werden zwar zunächst eine Reihe von Übergangsregelungen gültig sein, aber der Anspruch der neuen bundesstaatlichen Glieder auf Ausgleich und Angleichung wird für den Gesamtstaat eine ständige Herausforderung darstellen. Es würde nicht überraschen, wenn schon nach einer kurzen Zeit erneut nicht nur die territoriale Neugliederung, sondern auch die Aufgaben- und Einnahmenverteilung im Bundesstaat diskutiert werden müßten.