

**Universität Potsdam
Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät
Professur: Politisches System der
Bundesrepublik Deutschland**



Diplomarbeit zum Thema:

**Der Reformbedarf des deutschen Föderalismus.
Die Länderneugliederung als Reformoption –
am Beispiel der Fusion Berlin-Brandenburg.**

1. Gutachter: Prof. Dr. Jürgen Dittberner
2. Gutachter: Prof. Dr. Klaus H. Goetz

Vorgelegt von:
Franziska Brenk

Diplom Politikwissenschaft
Matrikelnummer: 713946
E-mail: brenk@rz.uni-potsdam.de
Datum: 10. Juli 2006

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis	S. 4
Abkürzungsverzeichnis	S. 5
1. Einleitung	S. 6
1.1 Einführung und Forschungsfrage	S. 6
1.2 Literatur und Forschungsstand	S. 7
2. Systematische und historische Grundlagen des deutschen Föderalismus	S. 9
2.1 Definitionen grundlegender Begriffe	S. 9
2.2 Historische Entwicklungen vom Heiligen Römischen Reich bis zur Weimarer Republik	S. 11
2.2.1 <i>Das Heilige Römische Reich</i>	S. 11
2.2.2 <i>Der Rheinbund und der Deutsche Bund</i>	S. 11
2.2.3 <i>Der Norddeutsche Bund und das Deutsche Reich</i>	S. 12
2.2.4 <i>Die Weimarer Republik</i>	S. 14
2.3 Wiederentstehen des deutschen Föderalismus nach 1945	S. 16
2.4 Vom separativen Föderalismus zum kooperativen Bundesstaat	S. 17
2.5 Zwischenfazit	S. 19
3. Strukturen und Strukturprobleme des deutschen Föderalismus	S. 20
3.1 Strukturen	S. 20
3.1.1 <i>Der Bundesrat</i>	S. 20
3.1.2 <i>Landesregierungen und Länderparlamente</i>	S. 22
3.2 Strukturprobleme	S. 24
3.2.1 <i>Der Länderfinanzausgleich</i>	S. 25
3.2.2 <i>Die konkurrierende Gesetzgebung</i>	S. 29
4. Die Länderneugliederung	S. 32
4.1 Die Notwendigkeit einer Länderneugliederung	S. 32
4.2 Verfassungsrechtliche Grundlagen nach Art. 29 GG	S. 34
4.3 Kriterien	S. 36
4.2.1 <i>Wirtschaftliche und finanzielle Leistungsfähigkeit</i>	S. 36
4.2.2 <i>Politische und administrative Leistungsfähigkeit</i>	S. 39
4.2.3 <i>Landmannschaftliche und kulturelle Verbundenheit</i>	S. 41
4.4 Kritik und Zwischenfazit	S. 42
5. Die Neugliederungsdebatte	S. 44
5.1 Die Neugliederungsdebatte in der BRD	S. 45
5.1.1 <i>Der Luther-Ausschuss</i>	S. 45
5.1.2 <i>Die Bildung des Landes Baden-Württemberg</i>	S. 45
5.1.3 <i>Der Beitritt des Saarlandes</i>	S. 46
5.1.4 <i>Die Ernst-Kommission</i>	S. 46

5.2 Die Neugliederungsdebatte in der DDR	S. 48
5.2.1 Entstehung und Auflösung der Bezirksstrukturen in der DDR	S. 48
5.2.2 Wiederenstehen der ostdeutschen Länder 1990	S. 51
5.2.3 Diskutierte Modelle	S. 54
5.2.3.1 Vier-Länder Modell	S. 54
5.2.3.2 Drei-Länder-Modell	S. 54
5.2.3.3 Zwei-Länder-Modell	S. 55
5.3 Kritik und Zwischenfazit	S. 55
6. Die deutsche Wiedervereinigung – eine Territorialreform für Gesamtdeutschland?	S. 58
6.1 Diskutierte Modelle	S. 58
6.1.1 Acht-Länder-Modell von Rutz	S. 58
6.1.2 Sieben-Länder-Modell von Ottnad	S. 60
6.1.3 Sechs-Länder-Modell von Rutz	S. 61
6.1.4 Weitere Modelle	S. 62
6.2 Pro- und Contra-Diskussion	S. 64
6.3 Zwischenfazit	S. 65
7. Die Länderfusion Berlin-Brandenburg	S. 67
7.1 Historische Grundlagen	S. 67
7.2 Die Entwicklung der Region Berlin-Brandenburg nach 1945	S. 68
7.3 Die Volksabstimmung zur Fusion Berlin-Brandenburgs	S. 69
7.3.1 Die finanzielle und wirtschaftliche Ausgangsposition in Berlin und Brandenburg	S. 70
7.3.2 Die Abstimmung am 5. Mai 1996	S. 71
7.4 Die Kriterien nach Art. 29 GG	S. 74
7.4.1 Wirtschaftliche und finanzielle Leistungsfähigkeit	S. 74
7.4.2 Politische und administrative Leistungsfähigkeit	S. 75
7.4.3 Landsmannschaftliche Verbundenheit	S. 76
7.5 Perspektiven	S. 78
7.5.1 Wirtschaftliche Perspektiven	S. 79
7.5.2 Umfrageergebnisse zur Fusion 2000-2004	S. 80
7.6 Zwischenfazit	S. 82
8. Zusammenfassung der Ergebnisse	S. 85
9. Überprüfung der These und Ausblick	S. 88
Anhang	S. 90
Literaturverzeichnis	S. 91
Ehrenwörtliche Erklärung	S. 96

Tabellenverzeichnis

<i>Tabelle 1:</i> Stimmenverteilung im Bundesrat in der Weimarer Republik	S. 15
<i>Tabelle 2:</i> Vertikale Ausgleichszahlungen 2003	S. 27
<i>Tabelle 3:</i> Einwohnerzahlen der deutschen Bundesländer	S. 40
<i>Tabelle 4:</i> Die deutschen Länder in den vier Besatzungszonen nach Fläche, Einwohnern und Bevölkerungsdichte	S. 49
<i>Tabelle 5:</i> Acht-Länder-Modell nach Werner Rutz	S. 59
<i>Tabelle 6:</i> Sechs-Länder-Modell nach Werner Rutz	S. 62
<i>Tabelle 7:</i> Siebzehn-Länder-Modell nach Werner Rutz	S. 63
<i>Tabelle 8:</i> Einnahmen/Ausgaben Berlin, Brandenburg 1993	S. 70
<i>Tabelle 9:</i> Wahlergebnisse der Volksabstimmung vom 5.05.1996	S. 71
<i>Tabelle 10:</i> Aktuelle Strukturdaten für Berlin und Brandenburg	S. 74
<i>Tabelle 11:</i> Umfragergebnisse zur Fusion von Dezember 1994 bis April 1996	S. 77

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
a. F.	alte Fassung
Art.	Artikel
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BR-Drs.	Bundesrat-Drucksache
BRD	Bundesrepublik Deutschland
CDU	Christlich Demokratische Union
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DM	Deutsche Mark
EU	Europäische Union
FDP	Freie Demokratische Partei
GG	Grundgesetz
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
NV	Neugliederungsvertrag
PDS	Partei des Demokratischen Sozialismus
SBZ	Sowjetisch Besetzte Zone
SED	Sozialistische Einheitspartei Deutschlands
SMAD	Sowjetische Militäradministration in Deutschland
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands

1 Einleitung

„Ergäbe eine Neugliederung wirklich Länder, die, wenn schon nicht nach Fläche und Bevölkerungszahl, so doch jedenfalls nach Finanzkraft und berechtigtem Finanzbedarf annähernd gleich wären, so dass kein horizontaler Finanzausgleich mehr notwendig wäre, und ließe sich das überdies für die nächsten 20 oder 30 Jahre voraussagen, so wäre das eine Reform, für die auch ich auf die Barrikaden gehen würde.“

Roman Herzog

1.1 Einführung und Forschungsfragen

Lange Zeit galt der Föderalismus als Erfolgsgarant zur Dezentralisierung der politischen Strukturen und zur Stärkung regionaler Verantwortung. Das Bundesstaatsprinzip bleibt als Organisationsprinzip an sich auch unangefochten, allerdings sind seine Einzelelemente seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland einer anhaltenden Diskussion unterworfen.

Ursächlich dafür ist ein Regelgeflecht zwischen Bund und Ländern, das es unmöglich macht effektiv zusammenzuarbeiten, weswegen Forderungen nach vielfältigen Modernisierungen bestehen, wobei die aktuelle Haushaltslage im Bund und in den Ländern als Katalysator wirkt.

Vorgeschlagen wird beispielsweise, auf einen Teil bundesstaatlicher Vielfalt zu verzichten und die Anzahl der Bundesländer zu reduzieren. Diese Möglichkeit der Reform bildet den Schwerpunkt dieser Arbeit.

Ausgangspunkt der Arbeit ist die Annahme, dass das derzeitige föderative System zu teuer und unwirksam sei. Dabei soll das Wechselspiel zwischen ökonomischem und politischem System untersucht werden, wobei sich die Arbeit in der politikwissenschaftlichen Forschung bewegt, aber auch historische Aspekte beleuchtet.

Ziel dieser Arbeit ist es, einen Bogen zu spannen von den Grundlagen des Föderalismus, über die Rechtsbasis im Grundgesetz, bis zum derzeit notwendigen Reformbedarf. Im Rahmen der Arbeit soll untersucht werden, ob und wann eine Länderneugliederung sinnvoll beziehungsweise notwendig ist und welche Vorteile sich daraus für die föderale Ordnung ergeben.

Ich möchte mich zunächst mit den föderalen Strukturen in der Bundesrepublik Deutschland befassen. Im ersten Teil der Arbeit werden im 2. Kapitel notwendige Begriffsdefinitionen einleitend geleistet und historische Entwicklungen dargestellt.

Darüber hinaus werden in Kapitel 3 die Strukturen und Strukturprobleme des deutschen Bundesstaates erläutert und interpretiert.

Im zweiten Teil der Arbeit erfolgt in Kapitel 4 die analytische Auseinandersetzung mit der Notwendigkeit einer Länderneugliederung, auf der Basis verfassungsrechtlicher Aspekte.

Im 5. Kapitel wird die Neugliederungsdebatte intensiv behandelt. Dabei werden hauptsächlich historische Entwicklungen in der Bundesrepublik Deutschland und der DDR beleuchtet sowie die Diskussion im Zuge der deutschen Wiedervereinigung analysiert.

Eine ausführliche Darstellung über die Länderfusion von Berlin und Brandenburg schließt sich in Kapitel 6 an.

In Anlehnung daran wird folgende These diskutiert:

Zwar besteht die Notwendigkeit zur Länderneugliederung, jedoch gilt es als unwahrscheinlich, in absehbarer Zeit eine Neugliederung der deutschen Bundesländer umzusetzen. Ursächlich dafür sind verfassungsrechtliche, politische und kulturelle Hindernisse im politischen System der Bundesrepublik Deutschland.

Auch wenn zuletzt wieder verstärkt Anreize von der Großen Koalition ausgingen, die sich im Februar 2006 auf eine Föderalismusreform einigte, wird auch diese Regierung die Thematik der Länderneugliederung ausklammern, weshalb diese aktuelle Föderalismusreform hier nicht thematisiert wird. Darüber hinaus wird ebenfalls nicht näher darauf eingegangen, wie die deutschen Länder im Rahmen der Europäischen Union bewertet werden.

1.2 Literatur und Forschungsstand

Die Entwicklung des bundesdeutschen Föderalismus im Allgemeinen und seine Probleme im Besonderen spiegeln sich in umfangreichen Publikationen in der wissenschaftlichen Literatur wider.

Auch einzelne Teilaspekte des Themengebietes Föderalismus sind Gegenstand einer Vielzahl wissenschaftlicher Disziplinen, wie beispielsweise in der rechtswissenschaftlichen und finanzwissenschaftlichen Forschung. Dementsprechend ist die Anzahl der diesbezüglichen Publikationen sehr umfassend, obgleich die Literaturvielfalt zu den unterschiedlichen Teilbereichen dieser Diplomarbeit eher uneinheitlich ist.

Zahlreich vorhanden ist die ausführliche Forschungsliteratur zu den thematischen Schwerpunkten „Entwicklung des deutschen Föderalismus“ und „Probleme des deutschen Bundesstaates“ vor allem hinsichtlich seiner finanziellen Gestaltung.

Außerordentlich ungleichmäßig sind dagegen die Veröffentlichungen zu den einzelnen Gliederungspunkten „Länderneugliederungsdebatte“ und „Länderfusion Berlin Brandenburg“ vorhanden. Lediglich für die Kapitel „Strukturen und Strukturprobleme“ sowie zur Entwicklung „Vom separativen zum kooperativen Föderalismus“ gibt auf der Basis einer breiten wissenschaftlichen Debatte entsprechend umfangreiche Literatur.

Dabei ist auffallend, dass diese Diskussion seit Ende der 1960er Jahre von den drei Wissenschaftlern Fritz Scharpf, Arthur Benz und Gerhard Lehbruch bestimmt wird.

Indes wurde der eigentliche Forschungsgegenstand dieser Arbeit, der „Neugliederungsbedarf der deutschen Länder“ und „die Neugliederung Berlin-Brandenburgs“ nur am Rande diskutiert.

Bezogen auf die „allgemeine Neugliederung des Bundesgebietes“ wurden 1993 und 1995 zwei Werke von Werner Rutz publiziert. Fritz Scharpf befasste sich 1991 ebenfalls mit dem Thema der Länderneugliederung, allerdings bezog er sich ausschließlich auf den norddeutschen Raum.

Für den Teilbereich „Länderfusion Berlin-Brandenburg“ gilt ähnliches. Die dazu vorliegende Literatur bezieht sich zum einen nur auf wirtschafts- und finanzwissenschaftliche Aspekte wie die Arbeit von Thomas Döring aus dem Jahr 1995. Lediglich Ulrich Hartmann (1996) und Ulrich Keunecke (2001) verfassten zwei Werke, die sich umfassend mit der Länderfusion Berlin-Brandenburg beschäftigten.

Vielmehr galt es, sich anhand von Zeitschriftenaufsätzen, die aber primär die finanzwissenschaftliche Seite betonten, dem Thema der Länderneugliederung und der Länderfusion Berlin-Brandenburg zu nähern.

Für die nachfolgenden Ausführungen wurde die vorhandene und aufgeführte Literatur im Hinblick auf die Fragestellung sorgfältig geprüft. Bezogen auf den Forschungsgegenstand – inwiefern aus dem offensichtlichen Reformbedarf des deutschen Föderalismus auf eine Notwendigkeit der Länderneugliederung geschlossen werden kann und warum alle bisherigen Versuche scheiterten – versucht die vorliegende Arbeit, anhand der wissenschaftlichen Literatur, Antworten zu geben.

2 Systematische und historische Grundlagen des bundesdeutschen Föderalismus

2.1 Definitionen grundlegender Begriffe

Zum Verständnis der Darstellung und bei der Auseinandersetzung mit den Funktionsweisen und Institutionen des bundesstaatlichen Systems bedarf es der Kenntnis bestimmter Begrifflichkeiten wie „Föderalismus“, „Bundesstaat“, „Unitarismus“ und „Dezentralisierung“, die hier kurz erläutert werden.

Die Grundlage der bundesstaatlichen Ordnung Deutschlands ergibt sich insbesondere aus Art. 20 Abs. 1 GG, der die Bundesrepublik Deutschland als einen demokratischen und sozialen *Bundesstaat* beschreibt. Hierin kommt zum Ausdruck, dass sich der Parlamentarische Rat nach dem Ende des II. Weltkrieges, in Zusammenarbeit mit den Besatzungsmächten, für eine Struktur entschied, in der der Staat in Einzelstaaten mit starker verfassungsrechtlicher Position gegliedert sein soll (vgl. Laufer 1998: 13).

Da es jedoch keinen einheitlichen Bundesstaatsbegriff gibt, sind für die inhaltlichen Ausgestaltungen die Merkmale des jeweiligen Landes zu beachten. In der Bundesrepublik Deutschland sind die Kompetenzen zwischen den Ländern und dem Bund so aufgeteilt, dass keine Ebene über uneingeschränkte Regelungsmacht verfügt (vgl. Laufer 1998: 16) und auch keine Ebene die Kompetenzen der jeweils anderen ohne Zustimmung beschneiden oder erweitern kann. Die im Bundesstaat zusammengeschlossenen Ebenen besitzen eine eigene Staatlichkeit, so dass die Souveränität weder allein beim Gesamtstaat noch bei den Teilstaaten liegt. Charakteristisch ist ebenfalls, dass sowohl die Bundes- als auch die Landesebene staatliche Aufgaben erfüllen kann und soll und die hierfür notwendigen Mittel und Kompetenzen zur Verfügung gestellt werden.

Föderalismus beschreibt im Gegensatz zum Bundesstaat keinen staatsrechtlichen Begriff, sondern bezeichnet vielmehr ein Organisationsprinzip, in dem sich eigenständige und gleichberechtigte Glieder zu einer politischen Einheit zusammengeschlossen haben (Laufer 1998: 15). Kennzeichnend ist, dass sowohl die einzelnen Glieder als auch der Gesamtstaat sowohl eigenständig, als auch eng mit einander verbunden sind, was sich auf die Formel der „Vielfalt in der Einheit“ zusammenfassen lässt (vgl. Sturm 2001: 8). Unterschiedliche Erscheinungsformen des Föderalismus sind darauf zurückzuführen, dass in manchen Systemen die Einheit stärker betont wird, während es in anderen wiederum die Vielfalt ist. Allen Erscheinungsformen gleich ist aber die Voraussetzung einer gewissen Homogenität, ohne die sich keine Einheit bilden könnte.

Ein föderales System ist also durch die Dezentralisierung von Verantwortung und Macht gekennzeichnet, so dass sich staatliche Organe auf zwei oder mehr Ebenen befinden (vgl. Abromeit 1992: 12). Die rechtliche Umsetzung des Föderalismus führt in den Bundesstaat, die konkrete Ausgestaltung des Föderalismus stellt sich als bundesstaatliche Ordnung dar. Föderalismus kann aber nicht nur als Organisationsprinzip innerhalb eines Staates auftreten, sondern auch zwischen mehreren Staaten, die dann einen Staatenbund bilden. Dieser besteht aus dem Zusammenschluss souveräner Staaten, dem ein völkerrechtlicher Vertrag zu Grunde liegt, aus dem aber jeder jederzeit wieder austreten kann (vgl. Münch 2002: 5).

Unitarismus ist das politische Gegenprinzip zum Föderalismus und steht für eine staatsrechtliche Entwicklung, bei der die Einrichtung eines Einheitsstaates verfolgt wird, in dem die Souveränität bei den Zentralorganen konzentriert ist. Der Gesamtstaat wird zu Lasten der Gliedstaaten gestärkt, er erhält größeres Gewicht in Bereichen staatlicher Aufgabewahrnehmung. Nicht Dezentralisierung, sondern Stärkung der zentralen Machtstellen des Gesamtstaates ist die Folge. Unitarismus beschreibt das Ausmaß der organisatorischen Vereinheitlichung innerhalb eines Staates. Das bedeutet, ein Staat ist umso unitarischer, je mehr die politisch Verantwortlichen grundsätzlich einheitliche Normen zur Problemlösung heranziehen. Allerdings wird Unitarismus zumeist durch freiwillige Kooperation und Koordination auf unteren Gebietskörperschaften ausgelöst. Somit geht Unitarismus nicht auf den Zentralstaat zurück, sondern auf die einzelnen Gliedstaaten.

Zentralisierung beschreibt im Gegensatz dazu nicht nur die sachliche Vereinheitlichung, sondern das Verhältnis zwischen verschiedenen staatlichen Ebenen. Zentralisierung bedeutet, dass staatliche Funktionen von obersten Staatsorganen detailliert entschieden werden und von nachgeordneten Behörden vollzogen werden müssen. Die tatsächliche Abgrenzung von Zentralisierungs- und Unitarismustendenzen im Bundesstaat ist nur schwer möglich (vgl. Laufer 1998: 18). *Dezentralisierung* bedeutet, dass staatliche Funktionen nur prinzipiell von den obersten Staatsorganen entschieden werden. Ziel ist es, den unteren politischen Ebenen mehr Entscheidungsbefugnis und Verantwortung zu übertragen, weswegen der Vollzug staatlicher Funktionen mit großem Gestaltungsspielraum an sie übertragen wird. Ausschlaggebend ist der Wunsch, den zentralistisch-hierarchischen Aufbau der staatlichen Verwaltung zu überwinden und die politischen Entscheidungsprozesse dort anzusiedeln, wo die zu lösenden Probleme auftreten.

Ein unitarischer Staat kann zentralistisch oder dezentralistisch organisiert sein. Im Föderalismus besteht für den Gesamtstaat allgemein Dezentralismus, allerdings können die Gliedstaaten zentralistisch organisiert sein (vgl. Münch 2002: 3).

2.2 Historische Entwicklungen vom Heiligen Römischen Reich bis zur Weimarer Republik

2.2.1 Das Heilige Römische Reich

Die historischen Wurzeln des deutschen Föderalismus reichen bis in das *Heilige Römische Reich Deutscher Nationen* zurück, welches bis zu seiner Auflösung im August 1806 eine Art lockeres Staatenbündnis darstellte und von Einzelinteressen und Kleinstaaterei geprägt war. Mit seinem Ende erlangten die deutschen Territorien formal volle staatliche Souveränität. Gleichzeitig setzte eine Bewegung ein, die auf die Schaffung eines deutschen Nationalstaates hinarbeitete (vgl. Sturm 2001: 17).

Die Grundlage für die zukünftigen Auseinandersetzungen - zwischen den auf nationale Einheit bedachten Kräften und den Bestrebungen der neuen selbständigen Einheitsstaaten - war damit gelegt. Infolge dessen kam es zur Verbindung konstitutioneller Bewegungen mit föderalistischen Bestrebungen. Dadurch verbanden sich die Nationalstaatsidee und die Souveränitätsgedanken der Einzelstaaten miteinander, wodurch die Nachteile auf beiden Seiten vermindert wurden.

Der damalige Föderalismus in Deutschland hatte die Funktion einer Hilfs- und Ersatzkonstruktion, der es kaum gelang, in der politischen Entwicklung Deutschlands gestaltende Kraft zu entfalten (vgl. Laufer 1998: 42).

2.2.2 Der Rheinbund und der Deutsche Bund

Im Juli 1806 schlossen sich 36 deutsche Staaten im *Rheinbund* zusammen. Obwohl es sich auch hier nur um einen losen Staatenbund handelte, bediente er sich föderalen Verhaltens (vgl. Laufer 1998: 42; Sturm 2001: 18). Auf dem Wiener Kongress von 1814/15, dem Treffen europäischer Monarchen, ging es um die politische Neuordnung Europas nach dem Sturz Napoleons. Die deutschen Regierungen verhandelten auch über die Frage nach einer deutschen Einigung. Preußen trat dabei für eine bundesstaatliche Lösung ein und unter dem Einfluss Österreichs wurde die von den deutschen Regierungen vereinbarte Bundesakte von 8. Juni 1815 auf ein staatenbündisches Prinzip festgelegt.

Der *Deutsche Bund* von 1815 ist ein Beispiel dafür, dass der Föderalismus in Deutschland kaum als Mittel zur Gewaltenhemmung wahrgenommen wurde, mit dem sich individuelle und politische Freiheiten hätten sichern lassen können. Stattdessen bediente man sich bundesstaatlicher Strukturen, um politische Einzelinteressen zu sichern. Zweck des Deutschen Bundes war die Erhaltung der äußeren und inneren Sicherheit Deutschlands sowie die Unabhängigkeit der einzelnen Staaten (vgl. Laufer 1998: 43).

Zwar trat der Deutsche Bund im Gegensatz zum Heiligen Römischen Reich nach außen hin geschlossen auf, aber gleichzeitig verfolgten einzelne Bundesstaaten wie Preußen und Österreich jeweils eigene außenpolitische Interessen (vgl. Laufer 1998: 44).

Als Organ des Deutschen Bundes wurde der Bundestag zu Frankfurt gegründet. Er bestand aus zwei Räten, in denen jeder Bundesstaat über ein Stimmrecht verfügte. Allerdings gelang es ihm nicht durch besondere Wirksamkeit aufzufallen.

Trotz der bundesstaatlichen Elemente dominierten in der Bundesakte von 1815 und in der Wiener Schlussakte von 1820 Elemente eines Staatenbundes. Der Deutsche Bund wies zwar föderalistische Elemente auf, besaß aber nicht die Charakteristika des modernen Föderalismus wie er in den bundesstaatlichen USA begründet wurde (vgl. Kilper 1996: 40).

Angesichts der unterschiedlichen wirtschaftspolitischen Präferenzen von Preußen und Österreich, gelang es nicht, den Deutschen Bund zu einer wirksamen Wirtschaftsgemeinschaft zu vereinen. Weil der Bund darüber hinaus unfähig war, politische, wirtschaftliche und soziale Probleme zu lösen, wurde der Ruf nach einem wirklichen Bundesstaat immer lauter. Das Bestreben nach einer echten föderalen Lösung und die erhoffte nationale Einigung des deutschen Volkes zeigte sich nach dem Ausbruch der Märzrevolution von 1848, im Entwurf einer Reichsverfassung, den die Nationalversammlung 1848 beschloss (vgl. Laufer 1998: 45). Die Reichsverfassung von 1849 beinhaltete ein wesentliches Element, das den deutschen Bundesstaat bis heute prägt und vom Vorbild der USA unterscheidet: Den Gliedstaaten wurde, auch um den monarchischen Charakter nicht anzutasten, die Ausführung der Bundesgesetze und der eigenen Gesetze selbst überlassen (vgl. Kilper 1996: 46).

2.2.3 Der Norddeutsche Bund und das Deutsche Reich

Die Reichsverfassung scheiterte auch am preußisch-österreichischen Dualismus, wobei der Österreichisch-Preußische Krieg von 1866, mit dem militärischen Sieg Preußens, die Errichtung eines *Norddeutschen Bundes* unter preußischer Führung mit sich brachte (vgl. Kilper 1996: 47; Sturm 2001: 19). Die enge Bindung der süddeutschen Staaten an den Norddeutschen Bund erfolgte durch militärische und zollpolitische Vereinbarungen.

Der Norddeutsche Bund war als Bundesstaat konzipiert. Die Führung des Bundes lag bei Preußen, verdeutlicht wurde dies durch die Stimmenverteilung im Bundesrat – Preußen verfügte über 17 von 43 Stimmen. Der Bundesrat war ein Legislativorgan, bestehend aus Vertretern der einzelnen Staaten (vgl. Laufer 1998: 48). Trotz Kritik an der Unvereinbarkeit von Föderalismus und Hegemonie und dem Verhältnis zwischen Preußen und dem Norddeutschen Bund als „Vasallen-Verhältnis“, setzte sich der Begriff Bundesstaat durch.

Aber sowohl der Norddeutsche Bund und nachfolgend das Deutsche Reich waren kaum mit Prinzip des Föderalismus identisch, vielmehr waren beide „Bundesstaaten sui generis“ und konnten mit den Bundesstaaten USA oder Schweiz kaum verglichen werden (vgl. Laufer 1998: 49).

Infolge des Deutsch-Französischen Kriegs von 1870/71 erklärten die süddeutschen Staaten ihren Beitritt, wodurch das *Deutsche Reich* von 1871 eine geographische Ausdehnung des Norddeutschen Bundes darstellte (vgl. Laufer 1998: 49). Auch das Deutsche Reich verfügte über einen bundesstaatlichen Charakter. Die Gliedstaaten besaßen einen weiten eigenstaatlichen Bereich und hatten das Recht, ihre Regierungsstruktur selbst zu bestimmen (vgl. Laufer 1998: 50). Das Deutsche Reich war eine monarchische Föderation, die aufgrund politischer, geographischer und verfassungsrechtlicher Vorrangstellung des Königreichs Preußen eine hegemoniale Grundstruktur aufwies. Preußen umfasste nicht nur 65 Prozent der Fläche des deutschen Reichsgebiets, auch wohnten 62 Prozent der Bevölkerung des Deutschen Reichs auf preußischem Territorium. Im Bundesrat verfügte Preußen immer noch über 17 von 58 Stimmen. Somit beherrschte das Königreich den Rat, da sich die kleinen abhängigen Staaten und Städte den preußischen Wünschen nicht widersetzen konnten (vgl. Kilper 1996: 48). Wegen dieser wenig ausgewogenen Struktur zwischen Reich und Gliedstaaten kann die Verfassungsstruktur des Deutschen Reichs nur im formalen Sinn als bundesstaatlich bezeichnet werden.

Der Bundesrat war das föderalistisch-monarchische Regierungsorgan des Deutschen Reichs, das aus Vertretern der Regierungen der 25 Mitgliedsstaaten bestand (vgl. Laufer 1998: 50). Trotz starker Stellung des Bundesrates verlor er im Laufe der Zeit gegenüber dem Reichstag politisch an Bedeutung. Der Parteienwettbewerb wurde wichtiger und der Reichstag entwickelte sich immer stärker zu einem politischen Gegengewicht der Reichsregierung.

Rückblickend muss der Bundesstaat von 1871 bis 1918 als Pseudo-Föderalismus bezeichnet werden, der nur im formalen Sinn eine bundesstaatliche Verfassungsstruktur besaß. Es ging nicht um die Wahrung landsmannschaftlicher Tradition oder um die Möglichkeit des politischen Experimentierens in kleinen Einheiten oder gar um das freiheitssichernde *checks and balances*, also die Herstellung eines Systems partieller Gleichgewichte. Stattdessen musste das Deutsche Reich föderalistisch sein, damit die nicht von Preußen unterworfenen süddeutschen Länder dennoch beitreten konnten. Die politischen Kräfteverhältnisse und die Herrschaftsstrukturen waren zu ungleichgewichtig und teilweise auch zu preußisch hegemonial, als dass man von einer funktionierenden bundesstaatlichen Ordnung hätte sprechen können (Scharpf 1994: 46).

2.2.4 Die Weimarer Republik

Die staatliche Neuordnung in der *Weimarer Republik* begann unter unitarischen Vorzeichen. Mit dem I. Weltkrieg zerbrach die bundesstaatliche Ordnung. Mit der Einführung des parlamentarischen Regierungssystems am 28. Oktober 1918 auf Druck der Alliierten wurde der Bundesrat als zentrales Reichsorgan zugunsten des Reichstages in den Hintergrund gedrängt und der politische Einfluss der Einzelstaaten gemindert. Die militärische Niederlage, der Thronverzicht und die revolutionären Ausbrüche in verschiedenen Einzelstaaten ließen die gegensätzlichen Strömungen – Reichsverdrossenheit und unitarische Bestrebungen – anschwellen. Darüber hinaus konkurrierten Vorstellungen darüber, ob Preußen in seine territorialen Bestandteile aufgelöst oder als Kern eines neuen Nationalstaates erhalten bleiben sollte.

Überdies gab es im Rheinland beispielsweise separatistische Kräfte, die von Frankreich unterstützt wurden. In Bayern verfolgte Ministerpräsident Kurt Eisner die Loslösung seines Landes zusammen mit Baden und Württemberg, die dazu aber nicht bereit waren. Infolgedessen plante er mit der Tschechoslowakei und Österreich die Bildung einer „Donauföderation“ (vgl. Laufer 1998: 59).

Die Mehrheit der Nationalversammlung in Weimar bevorzugte einen unitarischen Staat in der Annahme, dass die Kriegsfolgen am schnellsten durch eine einheitliche Politik überwunden werden könnten (vgl. Laufer 1998: 60). Die Landesregierungen, erstarkt durch die Revolution, konnten eine Stärkung der Länderinteressen in der Verfassung durchsetzen. Trotz der Betonung der nationalen Einheit weist sie einen bundesstaatlichen Charakter auf. Problematisch war jedoch weiterhin die übermächtige Stellung Preußens (vgl. Kilper 1996: 49). Die Nationalversammlung entschied sich dennoch für eine bundesstaatliche Ordnung, jedoch mit Tendenz zum dezentralisierten Einheitsstaat, infolge dessen die Staaten des Kaiserreiches zu Ländern der Republik herabgestuft und weitgehend entmachtet wurden.

Der Reichsrat trat als föderatives Organ an die Stelle des Bundesrates, er wurde zur Vertretung der Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Reichs. Seine Zusammensetzung richtete sich nach der Bevölkerungszahl der einzelnen Länder (vgl. Laufer 1998: 61). Kein Land durfte mehr als $\frac{2}{3}$ aller Stimmen auf sich vereinigen, auch Preußen nicht, das ungeteilt geblieben war.

Im Jahr 1930 waren die Stimmen wie folgt verteilt:

Tabelle 1

Preußen	26	Hamburg	2	Mecklenburg-Strelitz	1	Anhalt	1
Bayern	11	Hessen	2	Oldenburg	1	Waldeck	1
Sachsen	7	Thüringen	2	Schaumburg-Lippe	1	Hessen-Nassau	1
Württemberg	4	Lübeck	1	Lippe	1		
Baden	3	Mecklenburg-Schwerin	1	Braunschweig	1		

(Quelle: Laufer 1998: 61)

Der Reichsrat hatte viel geringere Mitwirkungsmöglichkeiten im Gesetzgebungsprozess als der alte Bundesrat (vgl. Laufer 1998: 62) und erfuhr gegenüber seinem Vorgänger einen ganz erheblichen Bedeutungsverlust. Dennoch gelang es ihm immer wieder die Reichspolitik maßgeblich zu beeinflussen, ursächlich dafür waren unklare Mehrheitsverhältnisse im Reichsrat und die schwache Stellung der meisten Reichsregierungen. Gerade weil das Reich und die Regierungen schwach waren, äußerte sich der Einfluss der Länder in der politischen Praxis häufig stärker, als dies von der Verfassung beabsichtigt war (vgl. Laufer 1998: 63).

Am 30. Januar 1933 wurde der Führer der Nationalsozialistischen Deutschen Arbeiterpartei, Adolf Hitler, zum Reichskanzler ernannt - es folgte die Machtübernahme durch die Nationalsozialisten (vgl. Kilper 1996: 50). Die Prinzipien der Gewaltenteilung und auch der Föderalismus waren Grundelemente des verhassten demokratischen Systems, das es zu überwinden galt. Eben diese waren mit den Doktrinen des Führerstaates, die Allmacht der Partei und der bedingungslosen Unterordnung nicht zu vereinbaren. Die Landesregierungen von Bayern, Sachsen, Württemberg, Baden, Hessen, Hamburg, Bremen und Lübeck wurden entmachtet.

Das war der härteste Eingriff in die bis dahin relative Selbständigkeit der Länder und markierte den Beginn der Auflösung des Föderalismus. Durch das Ermächtigungsgesetz vom 24. März 1933 wurde die Gleichschaltung der Länder mit dem Reich verfassungsrechtlich legal (vgl. Laufer 1998: 67). Durch das Gesetz über den Neuaufbau des Reichs vom 30. Januar 1934 wurde die Gleichschaltung der Länder vollendet. Die Hoheitsrechte der Länder wurden auf das Reich übertragen, sie verloren damit ihre eigenstaatlichen Befugnisse.

Die Landesregierungen wurden der Reichsregierung als untergeordnete Vollzugsbehörden unterstellt. Die Nationalsozialisten lösten die Landesparlamente und den Reichsrat auf. Die Länder und die Landesregierungen blieben formal erhalten (vgl. Sturm 2001: 21). In der politischen Realität entsprach der staatliche Aufbau den Organisationsprinzipien eines totalitär geführten Einheitsstaates. Die äußerlich noch föderalistisch anmutenden Staatsinstitutionen waren nur noch Instrumente in den Händen der Einheitspartei (Lauer 1998: 68).

2.3 Widerentstehen des deutschen Föderalismus nach 1945

Mit der bedingungslosen Kapitulation der deutschen Wehrmacht am 8. Mai 1945 und der Übernahme der obersten Regierungsgewalt durch die alliierten Siegermächte USA, Frankreich, Großbritannien und die Sowjetunion, stellte sich die Frage nach der Gestalt des deutschen Staatswesens neu.

Während die Sowjetunion einen Einheitsstaat befürwortete, zog Großbritannien einen Einheitsstaat mit dezentralen und föderalen Elementen vor – in Anlehnung an die britische Tradition der kommunalen Selbstverwaltung. Die USA wiederum favorisierten einen Föderalstaat, während Frankreich einen losen Staatenbund bevorzugte, mit mehreren politischen Zentren (Sturm 2001: 24f.). Einigkeit herrschte lediglich darüber, dass eine zukünftige Machtkonzentration innerhalb Deutschlands zu verhindern sei.

Aber auch die deutschen Politiker hatten recht unterschiedliche Vorstellungen hinsichtlich Deutschlands innerer Ordnung. Der SPD-Vorsitzende Kurt Schumacher forderte, dass die zukünftige politische Struktur Deutschlands „so föderalistisch wie möglich und so zentralistisch wie nötig“ sein müsse. Die FDP hingegen befürwortete die ungeteilte Staatsgewalt beim Reich. Die CDU wiederum drängte auf einen republikanischen Bundesstaat, mit selbständigen und freien Ländern. Die KPD bestand indessen auf einem zentralistischen Einheitsstaat (vgl. Münch 2002: 11; Sturm 2001: 24f.).

Der zunehmenden Abschottung der sowjetischen Besatzungsmacht konnte auch die Münchener Ministerpräsidentenkonferenz vom Juni 1947 nichts entgegensetzen. Die unterschiedlichen Ansichten zwischen west- und ostdeutschen Politikern führten zu einer Spaltung Deutschlands. Die Frankfurter Dokumente der westlichen Besatzungsmächte vom 1. Juli 1948 gaben eine föderalistische Regierungsform vor. Dafür sprachen nicht nur praktische Erfordernisse, wie die Offenhaltung der deutschen Einheit, sondern auch historische Erfahrungen.

2.4 Vom separativen Föderalismus zum kooperativen Bundesstaat

Betrachtet man die Entwicklung des deutschen Staatssystems seit 1949 wird deutlich, dass sich die bundesstaatlichen Strukturen immer wieder verändert haben, da sie sich an wechselnde gesellschaftliche Gegebenheiten anpassen mussten um situationsbedingten innen- und außenpolitischen Anforderungen gerecht zu werden (vgl. Laufer 1998: 13). Auch historische Beispiele zeigten, dass sich im föderalistischen System Praktiken herausbilden können, die von der Verfassung gar nicht vorgesehen waren.

Der bundesdeutsche Föderalismus veränderte sich über mehrere Phasen hinweg, wobei sich der Bundesstaat in der *ersten Phase* von 1949 bis Ende der 1960er Jahre hin zum Zentralstaat entwickelte. Schon 1962 bezeichnete der Rechtswissenschaftler Konrad Hesse das Wesen des Föderalismus als „unitarischen Bundesstaat“, also als einen Staat, der zur Angleichung der Lebensverhältnisse im ganzen Bundesgebiet die regionalen Besonderheiten zurückdrängt. Dies geschah nicht allein aus politisch bewussten Entscheidungen, sondern lag auch an der Ausgestaltung des Grundgesetzes (vgl. Laufer 1998: 21), dass von Anfang an kooperative und unitarische Elemente enthielt, wie beispielsweise die konkurrierende Gesetzgebung.

Allerdings wies das Grundgesetz den größeren Teil der Gesetzgebungsbefugnisse zunächst den Ländern zu. Auch die Gesetze die die Zustimmung des Bundesrates brauchten, bildeten vorerst eine Ausnahme. Mit der Rückgewinnung der Souveränität des Bundes, dem Aufbau der Bundeswehr und dem Entdecken neuer Politikfelder wie der Kernenergie oder Umweltpolitik änderten sich wesentliche Aspekte. Vor allem der Verfassungsauftrag zur Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse (Art. 72 GG) erwies sich als Vehikel für einheitliche Regelungen (vgl. Schneider 2001: 27).

Aufgrund der drängenden sozialen und wirtschaftlichen Probleme der Nachkriegszeit wünschten sich die Bürger eine effizientere Problemlösung und weniger Alleingänge der Länder. Die dadurch bedingte Zentralisierungsphase drohte die Eigenstaatlichkeit der Länder auszuhöhlen. Innerhalb der Bevölkerung fand das Prinzip des Föderalismus erst mit einer nachgewiesenen Erfolgsbilanz und wachsender Identifikation mit den neuen Bundesländern ein Mehr an Zustimmung (vgl. Schneider 2001: 25).

Der Politik- und Rechtswissenschaftler Fritz Scharpf fand 1976 die bündigste Beschreibung für die damalige föderale Situation, indem er sie als Phase der „Politikverflechtung“ bezeichnete. Diese *zweite Phase* in den 1970er Jahren beschrieb einen deutschen Bundesstaat, der sich aufgrund extremer Politikverflechtung, also der Zusammenarbeit der Länder untereinander und mit dem Bund, hin zum kooperativen Bundesstaat entwickelte (vgl. Laufer 1998: 22).

Darüber hinaus kam es zur Machtverlagerung von den unteren auf höhere Ebenen, aber nicht nur durch den einseitigen Machtanspruch des Bundes, sondern auch durch bereitwilliges Abtreten von Kompetenzen der Länder (für mehr Mitbestimmungsrechte im Bundesrat). Heutzutage gilt es, dass wenn nur ein einziger Paragraph eines Gesetzes die Belange der Länder berührt, dieses dem Bundesrat zur Abstimmung vorgelegt werden muss.

Positiv am kooperativen Föderalismus war, dass er zur Konsensbildung zwischen den Ebenen zwang, was zu Konfliktvermeidung und Stabilität führte. Großen Anteil an dieser Entwicklung hatte die Große Koalition (1966-1969), die Gemeinschaftsaufgaben und gemeinsame Bund-Länder-Gremien einführte, die den Handlungsspielraum der Länder zusätzlich einschränkten. Außerdem wurde im Jahr 1969 eine große Finanzreform durchgeführt (vgl. Schneider 2001: 27), die aber weniger qualitativ als quantitativ war (vgl. Abromeit 1992: 48).

Die Kritik am kooperativen Föderalismus führte Mitte der 1980er Jahre in eine *dritte Phase* des bundesdeutschen Föderalismus, in der verschiedene andere Modelle diskutiert wurden – aus Sicht der ökonomischen Theorie. Die Politikwissenschaftlerin Heidrun Abromeit bemerkte 1992, dass sich der deutsche Bundesstaat aufgrund allgegenwärtiger Unitarismustendenzen zu einer Art „verkapptem Einheitsstaat“ entwickelt hatte. Sowohl Fritz Scharpf, als auch andere Politiker, Wissenschaftler und Ökonomen wollten aufgrund dessen den deutschen Föderalismus dem Ideal des Trennföderalismus annähern, wie er in den USA besteht, um einen Ausweg aus der Politikverflechtung zu finden (Wachendorfer-Schmidt 2003: 13). Der deutsche Verbundföderalismus unterscheidet sich vom amerikanischen Trennföderalismus insofern, als dass in der Bundesrepublik Deutschland keine klare Trennung nach Politikfeldern zwischen Bund und Ländern erfolgt, sondern eine Kompetenzverteilung nach Aufgabengebieten. Der Bund ist hierzulande in erster Linie für die Gesetzgebung zuständig, der Vollzug der Gesetze liegt hingegen fast ausschließlich bei den Gliedstaaten (vgl. Laufer 1998: 23).

Als Alternative wird der Wettbewerbs- oder Konkurrenzföderalismus diskutiert. Zunächst nur in wissenschaftlichen Debatten, in letzter Zeit aber auch in politischen und öffentlichen Diskussionen. Der Wettbewerbsföderalismus beruht auf der Übertragung ökonomischer Grundsätze auf das politische System. Kennzeichnend ist die Eigenverantwortung der Gliedstaaten durch Dezentralisierung sowie kulturelle und gesellschaftliche Vielfalt.

Voraussetzung dafür sind die scharfe Trennung von Kompetenzen, mehr Autonomie der Gliedstaaten und eine klare Verantwortungszuordnung (vgl. Margedant 2003: 8ff.). Diese Idee steht für ein Mehr an Effizienz, notfalls aber auch auf Kosten der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. Allerdings ist unklar, ob so ein abgeleitetes Modell in der Realität überhaupt bestehen würde (Benz 2001: 391).

2.5 Zwischenfazit

Die Geschichte des deutschen Föderalismus erfolgte nicht so wie in der Schweiz durch ein Zusammenwachsen unterschiedlicher Völker, da schon das Heilige Römische Reich keinem echten Staatenbund sondern vielmehr einem „Fürstenverein“ entsprach (vgl. Abromeit 1992: 33). Erst mit der Gründung des Deutschen Bundes entstand 1815 der erste wirkliche Staatenbund, während die Erweiterung des Norddeutschen Bundes in das 1871 gegründete Deutsche Reich wiederum kein Zusammenschluss eigenständiger gleichberechtigter Staaten war, sondern die Schöpfung des Siegers. Da Bund und Reich auf preußische Interessen zugeschnitten waren, galt das Deutsche Reich weder als Einheits- noch Bundesstaat. Die Weimarer Republik entwickelte sich zum Quasi-Einheitsstaat, in dem die Länder weder eigene Kompetenzen noch Finanzhoheit besaßen (vgl. Abromeit 1993: 35ff.).

Die Entwicklung des deutschen Föderalismus verlief auch in der Nachkriegszeit ab 1945 recht paradox, denn es dominierten bundeseinheitliche Gesetze, bundeseinheitliche Steuern und auch das öffentliche Interesse konzentriert sich auf die Bundespolitik (vgl. Scharpf 1994: 45). Desgleichen waren die föderalen Elemente des Grundgesetzes auf einen Verbundföderalismus angelegt, so dass sein Zweck nicht die Wahrung regionaler Autonomie, sondern die dezentrale Arbeitsteilung, vor allem im Verwaltungsbereich war (vgl. Abromeit 1993: 40). Die Gestalt des bundesdeutschen Föderalismus findet seinen Ursprung in drei besonderen Umständen: zum ersten gab es die deutschen Länder schon vor der Gründung der Bundesrepublik Deutschland und sie konnten einen entsprechenden Einfluss geltend machen. Zum zweiten wünschten sich die Westalliierten starke deutsche Bundesländer zur Verhinderung eines mächtigen Zentralstaates. Zum dritten prägte die deutsche Tradition des Föderalismus den deutschen Bundesstaat schon in seinen Vorgängervariationen seit 1871, als Angelegenheit der Exekutive (vgl. Scharpf 1994: 46).

Dementsprechend ist das Wesen des deutschen Föderalismus durch zweierlei Aspekte geprägt. In seiner über 60jährigen Geschichte wird er einerseits als erfolgreiches Modell gelobt, dass sich im Vergleich zu Zentral- und Einheitsstaaten wie Frankreich und Großbritannien seiner Eigenständigkeit auf Länderebene rühmt. Andererseits sind die einzelnen Bestandteile wie Gesetzgebungskompetenzen und Finanzverfassung, aber auch Ländergliederung anhaltender Kritik ausgesetzt, worauf in der nachfolgenden Analyse näher eingegangen wird.

3 Strukturen und Strukturprobleme des deutschen Föderalismus

3.1 Strukturen

3.1.1 Der Bundesrat

Wie in fast allen Bundesstaaten ist die Beteiligung der einzelnen Gliedstaaten an der Willensbildung des Zentralstaates durch eine eigene parlamentarische Kammer institutionell abgesichert. Im deutschen Bundesrat wirken die Länder gemäß Art. 50 GG bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes und in Angelegenheiten der Europäischen Union mit. Die Mitglieder des Bundesrates werden nicht vom Volk gewählt, sondern von den Landesregierungen entsandt. Die jeweiligen Vertreter der Länder sind dann bei der Stimmabgabe, per imperatives Mandat, an die jeweilige Landesregierung gebunden (vgl. Laufer 1998: 143).

Daraus folgt einerseits, dass die eigentliche Entscheidung außerhalb des Bundesrats in den Landesregierungen getroffen wird. Die Positionen der Länder werden vorab festgelegt und Konflikte oft im Vorfeld geklärt. Folglich nimmt die Öffentlichkeit nur wenig Kenntnis an den Diskussionen im Bundesrat. Zum anderen müssen sich Koalitionspartner in den Landesregierungen über ihr Stimmverhalten einigen. Das wird dann schwierig, wenn die Länderkoalitionen von Parteien gebildet werden, die im Bund zum einen in der Regierung sind und zum anderen in der Opposition. Als Ausweg gilt die so genannte Bundesratsklausel, nach der die Länderinteressen immer Vorrang haben. Kommt es dennoch zu unterschiedlichen Meinungen, kann sich das betroffene Land der Stimme enthalten (vgl. Sturm 2001: 54).

Seinen Machtfaktor gewinnt der Bundesrat nicht nur als Gegenpol der Länder gegenüber dem Bundestag und der Bundesregierung, sondern vor allem durch parteitaktische Manöver. Die von SPD oder CDU geführten Länder stimmen nämlich nicht nur nach Länderinteressen, sondern auch nach Parteiinteressen ab. Haben die Oppositionsparteien im Bundestag über ihre Partei oder Landesregierung eine Mehrheit im Bundesrat, entsteht eine Art Blockademacht. Jedoch ist man im politischen System der BRD weit von den Blockadeinstrumenten echter Zwei-Kammer-Systeme entfernt. Zweite Kammern könnten im Föderalismus bei unterschiedlichen Mehrheitsverhältnissen Regierungen handlungsunfähig machen, so dass der einzige Ausweg über Neuwahlen führte. Der Bundesrat mag zwar eine Hürde für die Regierungspolitik sein, aber er kann sie nie ganz zum Stillstand bringen oder die Regierung gar stürzen (vgl. Sturm 2001: 62; 66).

Bei der Gesetzgebung sieht das Grundgesetz eine Mitberatung aller Gesetze durch den Bundesrat vor. Man unterscheidet Gesetzesvorlagen danach, ob sie zum Inkrafttreten die Zustimmung des Bundesrates benötigen (Zustimmungsgesetze) oder aber, ob man gegen sie lediglich Einspruch erheben kann (Einspruchsgesetze). Zustimmungspflichtig sind grundsätzlich alle Gesetze, die das Verhältnis von Bund und Ländern betreffen. Der Anteil der zustimmungspflichtigen Gesetze ist im Laufe der Jahrzehnte immer weiter gestiegen. Bei Inkrafttreten des Grundgesetzes gab es lediglich dreizehn zustimmungspflichtige Bestimmungen, bis heute hat sich deren Anzahl verdreifacht (vgl. Sturm 2001: 58ff.).

Je stärker aber die Politikverflechtung das Zusammenwirken von Bund und Ländern bei der Erfüllung von Staatsaufgaben mit heranzog, desto größer wurde der Anteil der zustimmungspflichtigen Gesetze. Darüber hinaus vertritt der Bundesrat die so genannte Mitverantwortungstheorie, welche besagt, dass ein Gesetz schon dann zustimmungspflichtig ist, wenn nur ein Teil davon wirklich zustimmungspflichtig ist. Als Notmaßnahme können Bundesregierung und Bundestag ihre Gesetzesvorlagen so aufspalten, dass nur für den zustimmungspflichtigen Teil eine Bundesratsmehrheit erforderlich wird (vgl. Sturm 2001: 58ff.).

Die Entstehung des Bundesrates war sehr umstritten. In den Beratungen des Parlamentarischen Rates standen sich zwei Modelle gegenüber. Die eine Seite wollte die weitestmögliche Trennung zwischen Landes- und Bundesaufgaben, sowie die Repräsentation von Länderinteressen in einem „Senat“, für den die USA als Vorbild dienten. Durchsetzen konnte sich aber das Modell auf der anderen Seite, ein Bundesrat, der nur die Landesregierungen repräsentierte, nicht aber die Landtage oder Wähler (vgl. Scharpf 1994: 46; Abromeit 1993: 59). In dieser abgeschwächten Bundesratslösung wurde das Prinzip der Gleichheit der Länder respektiert, aber auch unterschiedliche Bevölkerungszahlen berücksichtigt. Bei näherer Betrachtung erscheint er aber zur Wahrung der Länderinteressen ungeeignet. Aufgrund der Stimmenstaffelung unter den einzelnen Ländern, kann bei einer Bundesrats-Mehrheit die Mehrheit der Länder überstimmt werden (vgl. Abromeit 1993: 61).

Was die demokratische Repräsentanz betrifft, soll die Neugliederung ermöglichen, die Wählerstimmen bei Bundestags- und Landtagswahlen gleichmäßiger und gerechter zu verteilen. Art. 51 Abs. 2 GG führt heutzutage dazu, dass Bremen gegenüber Nordrhein-Westfalen über ein dreizehnfaches Stimmgewicht verfügt. Was die Wahlen zum Deutschen Bundestag betrifft, schwankt die Größe der Wahlkreise zwischen 57.000 und 280.000 Einwohnern, wodurch das Saarland im Bundestag fünfmal so stark vertreten ist wie Hessen (vgl. Ottnad 1997: 190f.). Diese Ungleichgewichte ließen sich mittels einer Neugliederung sehr wohl lösen, es ist aber fraglich, ob dies das richtige Mittel ist. Die Verteilung der Stimmen im Bundesrat erhebt nicht den Anspruch auf eine äquivalente Ausgewogenheit im Sinne der

Repräsentanz der Bürger. Um den Einfluss der großen Länder nicht zu marginalisieren hat sich das Grundgesetz entsprechend der deutschen Verfassungstradition für eine abgestufte Regelung des Art. 51 Abs. 2 GG entschieden.

Vor 1949 waren die Länder in ihrer Fläche und Einwohnerzahl so verschieden, dass eine gleiche Stimmzahl in den jeweiligen Vertretungsorganen politisch nicht möglich gewesen wäre. Da schon die Sitze im Bundesrat nach dem Prinzip der Gleichwertigkeit der Stimmen verteilt werden, muss nicht zwangsläufig der Bundestag ebenso zusammengesetzt werden. Nicht die Neugliederung sondern die Anpassung des Wahlrechts wären wohl eher das geeignete Mittel um der unterschiedlichen Repräsentanz der Stimmen zu begegnen (vgl. Hinsch 2002: 125).

Um die Interessen der alten Bundesländer zu wahren – vor allem die der großen und wirtschaftsstarken – wurde nach der deutschen Wiedervereinigung im Bundesrat eine neue Stimmenverteilung festgelegt (Art. 51 Abs. 3 GG). Länder mit weniger als zwei Millionen Einwohner erhalten drei Stimmen, Länder mit vier bis sechs Millionen Einwohner erhalten vier Stimmen, Länder mit maximal sechs Millionen Einwohnern erhalten fünf Stimmen und Länder ab einer Einwohnerzahl von sieben Millionen erhalten sechs Stimmen (vgl. Rutz 1993: 132). Die alten Bundesländer haben also ihr Übergewicht gegenüber den ostdeutschen Bundesländern behauptet, wobei Berlin zum Zünglein an der Waage wurde. Allerdings wird gleichzeitig die These von der Ausbeutung der großen Länder durch die kleinen Länder bestätigt. Große Bundesländer verfügen im Bundesrat pro Einwohner über weniger Stimmen als die kleinen Bundesländer. Noch dazu ist die Zustimmung der kleinen Bundesländer zu einem politischen Vorhaben zu geringeren Kosten zu haben, als die der großen Länder (vgl. Wachendorfer-Schmidt 2003: 259).

Entsprechend der hier dargelegten Strukturen und Strukturprobleme des deutschen Bundesrates als Ländervertretungsorgan, soll bezugnehmend auf meine These verdeutlicht werden, dass die Entwicklung des Bundesrates unter anderem zu einem verstärkten Reformbedarf führte. Daran anknüpfend gilt der erste Teil meiner These als bestätigt.

3.1.2 Landesregierungen und Länderparlamente

Der Aufbau und die Struktur der Politik auf Landesebene unterscheiden sich von der Bundesebene durch ein wesentliches Merkmal. Auf kommunaler und Landesebene sind Volksabstimmungen möglich, die der Bund nur in Art. 29 GG für die Neugliederung der Länder vorsieht. Die direktdemokratischen Elemente können in einigen Ländern genutzt werden, um Gesetzesinitiativen einzubringen oder die Landtage aufzulösen.

Von praktischer Bedeutung ist aber in erster Linie die Tatsache, dass man über Volksbegehren einen Volksentscheid erlangen kann (vgl. Sturm 2001: 69).

Unterschiede zwischen den Ländern bestehen hinsichtlich der Wahlen, die in Deutschland per Verhältniswahlrecht durchgeführt werden sollen. Jedoch ist es möglich, im Rahmen von personalisierter Verhältniswahl oder reiner Verhältniswahl zu variieren. Unterschiede gibt es zwischen den Ländern auch bei der Stimmenanzahl, denn lediglich in 11 von 16 Ländern stehen dem Wähler zwei Stimmen zur Verfügung (vgl. Sturm 2001: 69). Zur Verbesserung der Entscheidungsmöglichkeiten bei Kommunalwahlen wurden das Häufeln von Wählerstimmen (Kumulieren) und das Zusammenstellen von Listenkandidaten aller Parteien (Panaschieren) eingeführt.

Für den Einzug in die Kommunalparlamente sehen Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, das Saarland, Schleswig-Holstein und Thüringen eine Fünf-Prozent-Hürde vor. In Rheinland-Pfalz liegt die Sperrklausel bei drei Prozent und in Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Sachsen-Anhalt gibt es keinerlei Beschränkungen (vgl. Sturm 2001: 70). Die politischen Systeme der Länder sind heutzutage durch ein krasses Ungleichgewicht von Regierung einerseits und Parlament andererseits gekennzeichnet. Die Position des Ministerpräsidenten und seiner Regierung erfuhr eine Stärkung, während die Landtage politisch immer unbedeutender werden (vgl. Schneider 2001: 389). Dies ist vor allem mit der Abgabe von Landeszuständigkeiten an den Bund und der Bundesratsdomäne der Landesregierungen zu erklären. Die Landesregierung allein entscheidet über die Stimmabgabe im Bundesrat, wobei der Landtag lediglich mitdiskutieren, die Regierung aber nicht auf ihre Beschlüsse rechtlich verpflichtet kann. Landtagsabgeordnete werden so zu den Verlierern im Verbundföderalismus, denn strebt jemand eine parlamentarische Karriere an, dann vermutlich eher im Deutschen Bundestag, wodurch die Länderparlamente ihre gestaltungswilligen und machtbewussten Persönlichkeiten einbüßen (vgl. Schneider 2001: 389).

Die Gestaltungsräume der Landesparlamente sind nicht zuletzt als Resultat der Politikverflechtung zwischen Bund und Ländern deutlich begrenzt. Auf Landesebene kann nur noch über wenige Bereiche autonom ohne den Bund entschieden werden. Dazu gehören die Verwaltung, Polizei, Schul- und Hochschulpolitik (worüber aktuell scharf diskutiert wird), Medienpolitik, regionale Wirtschaftsentwicklung, Teile der Gesundheitsvorsorge und die Kommunalverfassung (vgl. Sturm 2001: 72). Die Anwendung der demokratischen Prinzipien beschränkt sich zumeist auf die Kontrolle der Landesregierungen, sowie der Befassung in den Landtagen mit lokalen und regionalen Problemen. Der Verlust an Entscheidungsmöglichkeiten ist für die Landtage nicht ohne Konsequenzen geblieben.

Je mehr die Landesregierungen über den Bundesrat an der Bundesgesetzgebung mitwirken, desto mehr nahm die Volksnähe der Landtage ab und führte auch zu deren Entmachtung (vgl. Sturm 2001: 75).

3.2 Strukturprobleme

Die Fehlentwicklungen im deutschen Bundesstaat wurden von der Bertelsmann-Stiftung im Jahr 2004 in einem Diskussionspapier zum Föderalismus-Reformdialog kurz und prägnant zusammengefasst und spiegeln die Strukturprobleme wider.

Demnach bestehen die Fehlentwicklungen zunächst einmal in der Intransparenz von Entscheidungs-, Kompetenz- und Finanzstrukturen, die zu einem Glaubwürdigkeitsverlust der Verfassungsinstitution führen. Des Weiteren neigt der Bund zum Unitarismus, indem er die Gesetzgebungskompetenzen der Länder versucht an sich zu ziehen, unter dem Hinweis der Wahrung der einheitlichen bzw. gleichwertigen Verhältnisse. Darüber hinaus leidet der deutsche Bundesstaat an einer Entscheidungsschwäche des Bundes, da die Ausdünnung der legislativen Kompetenzen der Länder durch den Ausbau ihrer Beteiligung an der Bundesgesetzgebung kompensiert wird. Dies führte dazu, dass im Bundesrat mittlerweile 60 Prozent der Gesetze zustimmungspflichtig sind. Damit hat die Entscheidungsblockade auf Bundesebene zugenommen. Außerdem leidet der Bundesstaat an einer Entparlamentarisierung, da die Regierungen der Länder zwar über den Bundesrat an der Bundesgesetzgebung mitwirken, die legislative Handlungsautonomie der Länder aber vernachlässigt wird (Bertelsmann-Stiftung 2004: 2). Zu guter Letzt muss das Auseinanderklaffen von Aufgaben- und Finanzverantwortung bemängelt werden. Faktisch hängen die Einnahmen der Länder von der Steuergesetzgebung des Bundes ab. Und auch auf der Ausgabenseite wird die Autonomie der Länder weiter eingeschränkt, indem die Länder im Regelfall die Kosten für die Ausführung von Bundesgesetzen tragen.

Sprunghaft angestiegen ist der Reformdruck hinsichtlich der föderalen Struktur Deutschlands aber erst in den letzten 15 Jahren. Zum einen haben sich durch die deutsche Wiedervereinigung von 1990 die innerdeutschen wirtschaftlichen Unterschiede verschärft. Zum anderen ist die Bundesrepublik Deutschland externen Einflüssen durch die fortschreitende Europäisierung und Globalisierung ausgesetzt. Die deutschen Länder müssen sich im internationalen Standortwettbewerb gegenüber anderen europäischen Regionen behaupten können (Bertelsmann-Stiftung 2004: 3).

In der vorliegenden Arbeit werden überblickshaft lediglich zwei Fehlentwicklungen näher betrachtet, da sie nicht den Schwerpunkt bilden, sondern das Augenmerk verstärkt auf den Reformansatz der Länderneugliederung gelenkt werden soll.

3.2.1 Der Länderfinanzausgleich

Ein Merkmal der Solidarität im Bundesstaat ist, dass zur Sicherung der Eigenständigkeit der Länder nicht nur eine klare Aufgabenzuordnung sondern auch eine aufgabenadäquate Finanzausstattung nötig ist. Nach der Wiedervereinigung 1990 wurde die Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland, abgesehen von einigen Einschränkungen, auf das Gebiet der ehemaligen DDR ausgedehnt. Für die Übergangszeit bis 1994 waren die neuen Länder aufgrund organisatorischer und finanzieller Unterschiede vom Länderfinanzausgleich ausgeschlossen und erhielten stattdessen Finanzmittel über den Fonds „Deutsche Einheit“. Seit 1995 gilt der Finanzausgleich für Gesamtdeutschland. Infolgedessen setzte vor allem in der Wissenschaft eine Debatte ein, die die negativen Anreiz- und Wachstumswirkungen beklagte (vgl. Fehr 2003: 391).

Alle föderalen Regierungssysteme kennen Mechanismen der Hilfsleistungen des Bundes an seine finanzschwachen Gliedstaaten. Eine Besonderheit der Bundesrepublik Deutschland ist, dass es hier sowohl den vertikalen Finanzausgleich zwischen dem Bund und den Ländern, als auch den horizontalen Finanzausgleich der Länder untereinander gibt. Es bestehen vier Stufen des aktiven Finanzausgleichs: der primäre vertikale Finanzausgleich verteilt die Steuererträge auf den Bund, die Länder und die Gemeinden. Der primäre horizontale Finanzausgleich verteilt die Gesamtsteuereinnahmen der Länder auf die einzelnen Länder. Der sekundäre horizontale Finanzausgleich ist der Länderfinanzausgleich im eigentlichen Sinne, auf den anschließend näher eingegangen wird. Der sekundäre vertikale Finanzausgleich umfasst die Bundesergänzungszuweisungen (vgl. Thöne 2001: 23).

Die gesetzliche Grundlage für das System der Ausgleichszahlungen bildet Art. 107 GG. Darüber hinaus wird in Art. 72 GG die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in den Ländern festgeschrieben. Ausgangspunkt und zentrale Messgröße für die Umverteilung der Mittel unter den Ländern ist die Finanzkraft der Länder. Um die strukturbedingten Nachteile der Stadtstaaten auszugleichen, werden deren Einwohner „veredelt“, das heißt, sie erhalten eine um 35 Prozent höhere Wertung bei der Berechnung der Ausgleichszahlungen.

Im sekundären horizontalen Finanzausgleich – dem Länderfinanzausgleich – erfolgt eine horizontale Umverteilung eigener Steuereinnahmen.

Der Länderfinanzausgleich hatte ursprünglich die Funktion eines Spitzenausgleichs zwischen in ihrer Steuerkraft sehr ähnlichen Ländern. Seit der Integration der ostdeutschen Länder im Jahr 1995 kann davon keine Rede mehr sein. Innerhalb eines Jahres vervierfachte sich das zuvor gesunkene Volumen, während der Bevölkerungsanteil nur um 25 Prozent gestiegen war (vgl. Thöne 2001: 35).

Die Struktur des Länderfinanzausgleichs blieb weitgehend unverändert. Die Mechanismen zur Ermittlung der Anspruchsberechtigung sind folgende:

- die Einnahmekraft des Landes wird über Steuereinnahmen und steuerähnliche Abgaben operationalisiert und mit dem Länderdurchschnitt verglichen,
- diejenigen Länder, die die 100 Prozent unterschreiten, erhalten Ergänzungsanteile
- und die Erfüllung der festgestellten Ansprüche erfolgt, weil die Länder oberhalb des Durchschnitts beitragspflichtig sind (vgl. Thöne 2001: 36).

Danach werden die zuweisungsberechtigten Länder im Ausgleichssystem auf mindestens 95 Prozent der länderdurchschnittlichen Finanzkraft angehoben. Die nach dem Länderfinanzausgleich verbleibenden Fehlbeträge finanzschwacher Länder zur durchschnittlichen Finanzkraft werden zu 90 Prozent ausgeglichen, so dass die Länder auf mindestens 99,5 Prozent der Ausgleichsmesszahl angehoben werden. Die hohen Bundesergänzungszuweisungen an die ostdeutschen Länder sind die Hauptursache für deren Anwachsen. Betrug ihr Gesamtvolumen 1994 noch sieben Milliarden DM, sind es seit 1995 25 Milliarden DM (vgl. Thöne 2001: 43f.).

Die unterschiedliche Leistungsfähigkeit der sechzehn deutschen Bundesländer macht dieses komplexe System des Finanzausgleichs notwendig. Allerdings wird beklagt, das System des Länderfinanzausgleichs sei überlastet und schädige die Wirtschaftskraft des ganzen Bundesgebietes. Durch die starke Umverteilung werden die Kosten der kleinen finanzschwachen Länder auch auf die großen leistungsfähigen Länder übertragen (vgl. Hinsch 2002: 100), wobei Bayern, Baden-Württemberg und Hessen traditionell ausgleichspflichtig sind. Kritisiert wird, dass der Grad der Abschöpfung mittlerweile zu hoch liegt, wie im Falle Bayerns, das 1997 67 Prozent seines über dem Länderdurchschnitt liegenden Einkommens abgeben musste (vgl. Sturm 2001: 104f.) Ein anderes Beispiel aus dem Jahr 1996 zeigt, dass Bayern und Baden-Württemberg vor allen Ausgleichsleistungen an dritter bzw. vierter Position aller Bundesländer liegen. Nach allen Stufen des Ausgleichssystems liegt Baden-Württemberg an vorletzter Stelle, Bayern sogar an letzter Stelle. Das Saarland verbessert sich stattdessen vom elften auf den dritten Rang, Bremen vom fünften auf den ersten Platz (vgl. Arndt 1998: 33).

Die nachfolgende Tabelle zeigt in einer Übersicht welche Länder im Jahr 2003 ausgleichspflichtig und welche ausgleichsberechtigt waren.

Tabelle 2

Überweisungen zahlungspflichtiger Länder 2003	In Euro
Baden-Württemberg	3 508 810
Bayern	1 232 764
Bremen	882 287
Hamburg	1 718 780
Hessen	1 906 094
Niedersachsen	577 285
Nordrhein-Westfalen	92 754
Schleswig-Holstein	121 645
Zahlungen an empfangsberechtigte Länder 2003	
Berlin	2 198 000
Brandenburg	1 296 000
Mecklenburg-Vorpommern	941 000
Rheinland-Pfalz	247 465
Saarland	97 014
Sachsen	2 768 000
Sachsen-Anhalt	1 046 000
Thüringen	1 567 000

(Quelle: Bundesrat Drucksache 64/05, S. 4)

Im Jahr 2003 waren unter anderem Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Hessen und Nordrhein-Westfalen Geberländer im Länderfinanzausgleich und mussten dabei mehr als 8 Millionen Euro an die restlichen Länder abtreten, wovon Berlin mit 2,2 Millionen Euro und Sachsen mit 2,7 Millionen Euro die größten Beträge erhielten.

Ein zweites Argument für eine Reform des Finanzausgleichs bezieht sich auf die ökonomischen Anreizstrukturen, da finanzschwache Länder „belohnt“ werden, während man finanzstarke Länder „bestraft“. Ärmere Länder bekommen nur wenig Anreize geliefert, die wirtschaftlichen Standortbedingungen zu verbessern, während reichere Länder zum Beispiel Steuerprüfungen verhältnismäßig lasch handhaben, wegen des geringen Nutzens zusätzlicher Steuereinnahmen (vgl. Sturm 2001: 104f.).

Bezugnehmend auf meine These gilt an dieser Stelle festzuhalten, dass vor allem die Strukturprobleme die sich aus dem Länderfinanzausgleich ergeben, das deutsche föderale System hemmen und sogar beeinträchtigen.

Die Begründung des horizontalen Finanzausgleichs ist die Annäherung der Finanzkraft zwischen den Ländern. Und schon allein der Erhalt der Ländervielfalt erfordert eine Mindestausstattung über Finanzausgleichstransfers (vgl. Thöne 2001: 121).

Allerdings richten sich allokativen Erwägungen zur Gestaltung eines Bundesstaates auf die Frage, wie die optimale Zahl und Größe der deutschen Länder auszusehen hat. Eine Verringerung der Länderanzahl könnte die staatliche Umverteilung zwischen den Ländern stark verringern (vgl. Männle 1997: 10).

Das heißt, eine Neugliederung soll nicht Länder mit identischer finanzieller Leistungsfähigkeit schaffen, sondern die Notwendigkeit des Finanzausgleichs beschränken (vgl. Kunig 2001: 354). Durch die positiven Folgewirkungen einer Neugliederung auch im finanziellen Bereich, wäre eine Reduzierung des Finanzausgleichsvolumens möglich. Die Geberländer behielten mehr von ihrem erwirtschafteten Wohlstand und könnten frei werdende Mittel im eigenen Land einsetzen. Die Nehmerländer würden profitieren, da sie insgesamt wirtschaftlich und finanziell leistungsfähiger würden und Kosten einsparen könnten.

Die Durchsetzungsfähigkeit von Finanzausgleichsreformen, die nur mit einer Verfassungsänderung herbeigeführt werden können, sinkt wegen der erforderlichen $\frac{2}{3}$ -Mehrheit im Bundestag und Bundesrat (vgl. Thöne 2001: 48). Dazu kommt noch der Umstand, dass die Finanzverfassung und das bestehende System des Finanzausgleichs Anreize setzen, es beim Status quo zu belassen (vgl. Lammers 1999: 430). Gerade die Position der kleinen, zumeist wirtschaftlich schwachen Länder, ist im Finanzausgleichssystem wesentlich besser als die der großen Länder. Die Einwohner der kleinen Bundesländer sind im Bundesrat durch die Stimmverteilung überrepräsentiert. Und so gilt sowohl für die west- als auch für die ostdeutschen Länder, dass die kleinen Länder gemessen pro Einwohner einen größeren Einfluss auf politische Entscheidungen über ihre Position im Finanzausgleich haben. Deswegen ist auch ihr Interesse, sich mit anderen Bundesländern zusammenzuschließen, äußerst gering (vgl. Lammers 1999: 433).

An dieser Stelle muss die Antwort auf meine These differenzierter ausfallen. Bislang wurde zwar deutlich, dass es einen durchaus dringenden Reformbedarf des deutschen föderalen Systems gibt. Aber erzwingen die Probleme des Länderfinanzausgleichs wirklich eine Neugliederung der Länder?

Bei einer Neugliederung würden sich natürlich positive Effekte einstellen, denn das Umverteilungsvolumen zwischen den Ländern würde erheblich abnehmen, aber die Ausgleichungen müssten dann innerhalb der neu gebildeten Länder und ihren strukturschwachen und strukturstarken Regionen stattfinden. Die bestehenden Strukturprobleme würden den Landesgesetzgeber dazu zwingen ein finanzielles Ausgleichssystem zu schaffen, das landesintern wirkt. Folglich würden die Zahlungen auf einen kommunalen Finanzausgleich verlagert. Verlierer wären dabei die heute finanziell und wirtschaftlich starken Länder.

Und so stellt der Rechtswissenschaftler Andreas Hinsch fest, dass die finanzstarken Länder als Teil eines neuen Landes erhebliche Leistungen an die strukturschwachen Gebiete erbringen müssten (Hinsch 2002: 104). Auch der Historiker Klaus Jürgen Matz merkt an, dass sich die Schwierigkeiten wegen den fortbestehenden Unterschieden in den neu gegliederten Ländern lediglich auf eine andere Ebene verschieben würden (vgl. Matz 1997:

108f.). Folglich kann eine Neugliederung die Probleme der staatlichen Umverteilung nicht wirklich lösen.

In diesem Zusammenhang wirft der Politikwissenschaftler Arthur Benz die Frage auf, inwieweit die beschriebenen Probleme Folgen der geringen Größe einiger Länder sind, oder ob sich diese nicht vielmehr aus der mangelnden Homogenität der Länder zueinander ergeben (vgl. Benz 1991: 591). Sonst könnte man neben der Schaffung einheitlich großer Länder auch die von einheitlichen Kleinen fordern. In Anlehnung daran schlussfolgert der Rechtswissenschaftler Jürgen Hidién, dass der Länderfinanzausgleich als Argument für die Neugliederung nicht für die Schaffung gleich großer, sondern homogener Länder spricht (vgl. Hidién 1999: 907).

3.2.2 Die konkurrierende Gesetzgebung

Ein zweites und bedeutendes Strukturproblem im bundesdeutschen Föderalismus betrifft die konkurrierende Gesetzgebung. Gerade im Bereich der Gesetzgebung weist das Grundgesetz sehr häufig dem Bund die Kompetenz zu, wobei es zwischen „ausschließlicher Gesetzgebung des Bundes“, „konkurrierender Gesetzgebung des Bundes“ und „Rahmengesetzgebung des Bundes“ unterscheidet.

Immer wiederkehrender Streitpunkt im Kräfteverhältnis zwischen Bund und Ländern ist die „konkurrierende Gesetzgebung“, denn der Bund kann zur Sicherung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse (Art. 72 GG) Gesetze in diesem Bereich schaffen. Nutzt der Bund diese Möglichkeit nicht, können die Länder tätig werden, allerdings entsteht genau dabei ein Spannungsfeld zwischen Unitarismus und Föderalismus. Denn der Bund hat seine Möglichkeiten bei der konkurrierenden Gesetzgebung weitestgehend ausgeschöpft und legt seine eigene Zuständigkeit großzügig aus, während die politisch relevante Gesetzgebung der Länder auf die Bereiche Kultur und Verwaltung eingeeengt wird (vgl. Münch 2002: 20f.).

Mit dem Einsetzen des kooperativen Föderalismus Ende der 1960er Jahre verschob sich das Schwergewicht der Gesetzgebung von den Ländern hin zum Bund, während die Länder zur Entschädigung mehr Entscheidungsrechte im Bundesrat erhielten. Die Landesregierungen gewannen somit an Einfluss, während die Länderparlamente ihr gesetzgeberisches Potential einbüßten. Den Ländern stand anfangs für den überwiegenden Teil der Staatsaufgaben die Kompetenz der konkurrierenden Gesetzgebung zu. Anstatt dies zu nutzen, stimmten die Länder einer Vielzahl von Verfassungsänderungen zu, durch die die Bundeskompetenzen ausgeweitet und die Länderkompetenzen stark eingeeengt wurden. Begründet wird diese Entwicklung seitens der Politiker mit dem Wunsch der Bevölkerung nach gleichen Lebensverhältnissen (vgl. Scharpf 1994: 47).

Plausibler erscheint jedoch eine historische Erklärung, die bei den politischen und ökonomischen Bedingungen der frühen Nachkriegszeit ansetzt.

Die Länder existierten zwar schon vor dem Bund, allerdings im Schatten des Deutschen Reichs. Die von den alliierten Besatzungsmächten eingesetzten Länder hätten deshalb das Tabu der nationalen Einheit verletzt und sich dem Separatismus-Vorwurf ausgesetzt, wenn sie vorschnell altes Reichsrecht durch neues Landesrecht ersetzen wollten. Sobald aber die Bundesrepublik Deutschland gegründet war, wurden die Beziehungen zwischen Bund und Ländern durch gegensätzliche Interessen belastet. Die Länder waren durch Kriegszerstörung und den Zustrom von Flüchtlingen oder Vertriebenen ganz unterschiedlich belastet, so dass beispielsweise Schleswig-Holstein und Niedersachsen den Wiederaufbau nicht aus eigener Kraft schaffen konnten, während Bayern, Württemberg-Baden oder Hessen dazu durchaus in der Lage gewesen wären. Darüber hinaus waren Bremen, Hamburg und das Saarland schon damals zu klein, um überörtliche Staatsaufgaben selbständig wahrnehmen zu können (vgl. Scharpf 1994: 48). Diese Grundbedingungen haben die Entwicklung des deutschen Föderalismus bis in die Gegenwart geprägt. Aus Sicht der kleinen, problembeladenen Länder sprach alles dafür, die kostenintensiven Aufgaben dem Bund zu überlassen, der wiederum von Anfang an mehr als nur willig war, dies zu tun. Dies aber widersprach den Interessen der großen finanzkräftigen Länder, denen schon die ursprüngliche Kompetenzausstattung des Bundes zu weitgehend war. Sie forderten eine Umverteilung des Steueraufkommens, dass es den kleinen Ländern ermöglichen würde, ihre Aufgaben selbständig zu erfüllen.

In der Diskussion um eine Reform zur Ausweitung der Ländergesetzgebungskompetenzen stehen aber nur die finanzstarken Länder an vorderster Front. Die finanziell schwachen Länder befürchten eine weitere Auseinanderentwicklung der Länder und damit einhergehende Standortnachteile (vgl. Münch 2002: 53). Konkrete Reformüberlegungen im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung wären Gebiete wie das Zivil- und Strafrecht, das Ausländer und Asylrecht, das Sozialhilferecht und der Verbraucherschutz – in Vorrangigkeit der Ländergesetzgebung. Andere Bereiche wie beispielsweise das Grundstücksverkehrsrecht oder das Wohnungswesen sollten alleinig der Landesgesetzgebung überlassen werden. Auch im Bereich der Rahmengesetzgebung sollten Änderungen vorgenommen werden, die dem Bund verbieten, Detailregelungen zu erlassen.

Stattdessen sollte es viel mehr den Ländern überlassen sein, ob und wie sie sie Bundesgesetze übernehmen. Bereiche der alleinigen Ländergesetzgebungskompetenz wären beispielsweise das Hochschulwesen, das Presserecht und das Jagdwesen (vgl. Münch 2002: 54).

Wie aber die aktuelle Föderalismusreform zeigt, ist das Streitthema Schul- und Hochschulwesen so dominant, dass es der alleinigen Zuständigkeit der Länder nicht überlassen wurde, sondern der Bund es sich vorbehält, situationsbedingt einzugreifen.

Ein weiteres finanzielles Argument dreht sich um die aktuelle Diskussion der Abschaffung von Gemeinschaftsaufgaben, die ursprünglich eingeführt worden waren um leistungsschwache Länder durch die Beteiligung des Bundes bei ihrer Aufgabenerfüllung zu unterstützen. Sie umfassen sämtliche kostenintensive Bereiche staatlicher Aufgabenwahrnehmung. Der Grundsatz, dass die Länder ihre Aufgaben selbständig zu erfüllen haben, besteht in seiner reinen Form seit der Gründung der Bundesrepublik Deutschland praktisch nicht mehr. Würden die Gemeinschaftsaufgaben im Zuge einer Föderalismusreform abgeschafft, würde dies eine neue finanzielle Belastung der Länder bedeuten, oder aber der Bund würde eine finanzielle Beteiligung zusichern, wodurch die Länder erneut in Abhängigkeit gerieten (vgl. Fischdick 2005: 177). Sollten die Länder neugegliedert werden und zu leistungsfähigeren Einheiten zusammengefasst werden, könnten die bisherigen Gemeinschaftsaufgaben zu großen Teilen in eigener Verantwortung übernommen werden, wodurch die Beteiligung des Bundes geringer würde und gleichzeitig finanzielle Mittel frei würden.

4 Die Länderneugliederung

4.1 Die Notwendigkeit einer Länderneugliederung

Die Neugliederung der deutschen Länder war seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland ein viel beachtetes und debattiertes Thema. Welche historischen Entwicklungen die Neugliederungsdebatte sowohl in West- als auch in Ostdeutschland nahm, wird im Folgenden unter Punkt 5.1 und 5.2 näher erläutert und analysiert. Als Basis für diese Diskussion und Analyse wird zunächst einmal herausgearbeitet, worauf sich die Debatte begründet.

Trotz jahrzehntelanger Diskussionen über das föderale Prinzip der Bundesrepublik Deutschland blieb ein Konsens über die Richtung der Reformen aus. Politiker bekennen sich zwar zur Eigenständigkeit der Länder, aber in Wirklichkeit entwickelte sich das politische System durch Modifikation ohne Änderung der Verfassung in Richtung Zentralismus. Somit besteht hierzulande eine Art Anpassungswandel – einen Mehrbedarf an Föderalismus scheint es gar nicht zu geben. Sehr wahrscheinlich ist, dass die Vertreter der Länder es zu schätzen wissen, im Bund indirekt mitregieren zu können. Die Notwendigkeit der Reform besteht vor allem, weil viele kleine Länder überfordert sind. Schwache Länder büßen einen Teil ihrer politischen Handlungsfähigkeit ein und mit der tendenziellen Übermacht zentralstaatlicher Instanzen, kommt es zur Aushöhlung des Föderalismus. Trotz des Finanzausgleiches bleibt die ungleiche Stärke der Länder die Schwachstelle gegenüber dem Bund. Die Notwendigkeit einer Reform besteht auch darin, dass sich schwache Länder im Bundesrat zusammenschließen können und schnell eine Stimmenmehrheit gegenüber den starken Ländern erlangen.

Kurz zusammengefasst verspricht man sich von einer Neugliederung der deutschen Länder eine Angleichung der wirtschaftlichen Unterschiede zwischen den Ländern, eine Entlastung des bundesstaatlichen Ausgleichsystems, eine Entflechtung des Bundesstaates und die Stärkung der Leistungskraft der Landesverwaltungen. Diese Forderungen begründen im Wesentlichen die Aussage meiner These über den Reformbedarf des deutschen Föderalismus. Problematisch im Bund-Länder-Verhältnis ist, dass große Unterschiede zwischen den einzelnen Gliedstaaten die finanziellen Beziehungen im Bundesstaat beeinträchtigen. Je nach wirtschaftlicher und finanzpolitischer Lage sind die Länder unterschiedlich stark vom Zentralstaat abhängig. Reiche Länder sehen ihre Solidarität im Länderfinanzausgleich überstrapaziert, arme Länder gehen Zweckbündnisse mit dem Bund ein und verlieren ihre Handlungskompetenzen, was zur Schwächung des Föderalismus führt (vgl. Laufer 1998: 336).

Des Weiteren werden in einer Neugliederungsdiskussion immer wieder Einsparmöglichkeiten bei den Kosten für die politische Führung als Argument herangezogen. Befürworter der Länderneugliederung betonen außerdem, dass einer Neugliederung rein historisch betrachtet kaum etwas im Wege steht, da alle Länder Kunstprodukte sind und nicht in historisch gewachsenen Grenzen bestehen. Natürlich sollen die in Art. 29 Abs. 1 GG genannten Prinzipien wie landsmannschaftliche Verbundenheit, sowie historische und kulturelle Zusammenhänge nicht außen vor gelassen werden.

Zu beachten ist dabei, dass eine Länderneugliederung nicht aus dem originären Interesse der Länder sondern aus Bundesinteresse geschieht. Die leistungsfähigen Länder liegen schließlich im Interesse des Bundesstaates, da der Bund durch die Leistungsfähigkeit seiner Länder gewahrt und gefestigt wird. Außerdem ist der Bestand der Länder nicht durch Art. 79 Abs. 3 GG und Art. 20 Abs. 1 GG gesichert sondern lediglich die bundesstaatliche Struktur. Letztendlich wäre diese bundesstaatliche Struktur auch dann gegeben, wenn im Bundesgebiet nur zwei Länder existieren würden (vgl. Fischdick 2005: 177).

Als Gründe für eine Neugliederung werden typischerweise vorgebracht, dass durch den Wegfall von Länderparlamenten Einsparungen von Verwaltungskosten in Millionenhöhe zu erwarten sind. Einen anderen Anstoß bildet der Umstand, dass der Speckgürtel um die Stadtstaaten Hamburg, Bremen und Berlin dazu führt, dass Besserverdienende in die Vororte ziehen, die Metropolen aber die Kosten für Schulen und andere kulturelle Einrichtungen auch für das Umland mit zu tragen haben.

Ein weiteres Argument lautet, dass eine reduzierte Anzahl der Landtagswahlen zu einer Einschränkung des Dauerwahlkampfes führt und somit eine reformfreudigere Bundespolitik angestößt. Neben einer gerechteren Verteilung der Stimmen im Bundesrat würden einfach handlungsfähigere, größere Bundesländer entstehen, vor allem könnte zwischen den Stadtstaaten und den jeweils umliegenden Bundesländern eine gemeinsame Politik entstehen. Für vormals geteilte Ballungsräume wäre in diesem Falle eine bessere wirtschaftliche Entwicklung zu erwarten. Die neuen großen Bundesländer könnten sich ferner als europäische Regionen präsentieren und behaupten.

Dennoch sollen die Gründe, die gegen eine Neugliederung der deutschen Bundesländer sprechen, hier nicht unerwähnt bleiben. Immer wieder wird darauf verwiesen, dass der Wegfall eines eigenen Landesparlamentes nicht nur den Verlust realer Macht mit sich bringt, sondern auch mit einem Verlust regionaler Identifikation zu rechnen sei. Ebenso wird befürchtet, dass bei der Fusion eines Stadtstaates mit seinem Umland, eben jenes vernachlässigt würde, falls sich die politisch Verantwortlichen übermäßig stark und ausschließlich auf die Entwicklung der Großstadt konzentrieren.

Darüber hinaus gilt festzuhalten, dass die Größe eines Bundeslandes nicht auf die Handlungsfähigkeit eines Bundesstaates und seiner Gliedebenen schließen lässt. Als Beispiel wird oft die stark föderale Schweiz mit ihren flächenmäßig recht kleinen Kantonen angeführt. Es ist außerdem zu beachten, dass innerhalb der deutschen Bevölkerung beträchtliche Vorurteile und Antipathien gibt.

4.2 Verfassungsrechtliche Grundlagen nach Artikel 29 Grundgesetz

Bei der Gründung der Bundesrepublik Deutschland wurde eine mögliche Neugliederung der deutschen Bundesländer thematisiert und in Art. 29 GG vorgesehen. Artikel 29 GG ermöglicht eine Neugliederung des Bundesgebiets, "um zu gewährleisten, dass die Länder nach Größe und Leistungsfähigkeit die ihnen obliegenden Aufgaben wirksam erfüllen können." (Art. 29 Abs. 1). Sie muss durch Bundesgesetz erfolgen und durch einen Volksentscheid in allen betreffenden Ländern bestätigt werden. Es stehen zwar nicht die Bundesländer als solche (Art. 79 Abs. 3), aber deren Zahl und territorialer Zuschnitt durch den Neugliederungsartikel des Grundgesetzes unter Vorbehalt.

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass die Legitimation durch einen Volksentscheid in jedem Fall notwendig ist, um die Ländergrenzen zu verändern. Der Volksentscheid gilt als angenommen, wenn in den Gebietsteilen der betroffenen Länder jeweils eine Mehrheit der Änderung zustimmt. Um eine Länderneugliederung herbeizuführen, sind also primär der politische Wille und die Bereitschaft in der Bevölkerung erforderlich.

Ein beschleunigtes Neugliederungsverfahren sehen die eigens für Baden-Württemberg und später auch für Berlin und Brandenburg eingefügten Grundgesetz-Artikel 118 und 118a vor. Danach kann abweichend von der Regelung nach Artikel 29 auch eine bloße Vereinbarung der jeweiligen Länder getroffen werden, die jedoch von der betroffenen Bevölkerung bestätigt werden muss.

Artikel 29 GG

(1) Das Bundesgebiet kann neu gegliedert werden, um zu gewährleisten, dass die Länder nach Größe und Leistungsfähigkeit die ihnen obliegenden Aufgaben wirksam erfüllen können. Dabei sind die landsmannschaftliche Verbundenheit, die geschichtlichen und kulturellen Zusammenhänge, die wirtschaftliche Zweckmäßigkeit sowie die Erfordernisse der Raumordnung und der Landesplanung zu berücksichtigen.

(2) Maßnahmen zur Neugliederung des Bundesgebietes ergehen durch Bundesgesetz, das der Bestätigung durch Volksentscheid bedarf. Die betroffenen Länder sind zu hören.

(3) Der Volksentscheid findet in den Ländern statt, aus deren Gebieten oder Gebietsteilen ein neues oder neu umgrenztes Land gebildet werden soll (betroffene Länder). Abzustimmen ist über die Frage, ob die betroffenen Länder wie bisher bestehen bleiben sollen oder ob das neue oder neu umgrenzte Land gebildet werden soll. Der Volksentscheid für die Bildung eines neuen oder neu umgrenzten Landes kommt zustande, wenn in dessen künftigen Gebiet und insgesamt in den Gebieten oder Gebietsteilen eines betroffenen Landes, deren Landeszugehörigkeit im gleichen Sinne geändert werden soll, jeweils eine Mehrheit der Änderung zustimmt. Er kommt nicht zustande, wenn im Gebiet eines der betroffenen Länder eine Mehrheit die Änderung ablehnt; die Ablehnung ist jedoch unbeachtlich, wenn in einem Gebietsteil, dessen Zugehörigkeit zu dem betroffenen Land geändert werden soll, eine Mehrheit von zwei Dritteln der Änderung zustimmt, es sei denn, dass im Gesamtgebiet des betroffenen Landes eine Mehrheit von zwei Dritteln die Änderung ablehnt.

(4) Wird in einem zusammenhängenden, abgegrenzten Siedlungs- und Wirtschaftsraum, dessen Teile in mehreren Ländern liegen und der mindestens eine Million Einwohner hat, von einem Zehntel der in ihm zum Bundestag Wahlberechtigten durch Volksbegehren gefordert, dass für diesen Raum eine einheitliche Landeszugehörigkeit herbeigeführt werde, so ist durch Bundesgesetz innerhalb von zwei Jahren entweder zu bestimmen, ob die Landeszugehörigkeit gemäß Absatz 2 geändert wird, oder dass in den betroffenen Ländern eine Volksbefragung stattfindet.

(5) Die Volksbefragung ist darauf gerichtet festzustellen, ob eine in dem Gesetz vorzuschlagende Änderung der Landeszugehörigkeit Zustimmung findet.

Das Gesetz kann verschiedene, jedoch nicht mehr als zwei Vorschläge der Volksbefragung vorlegen. Stimmt eine Mehrheit einer vorgeschlagenen Änderung der Landeszugehörigkeit zu, so ist durch Bundesgesetz innerhalb von zwei Jahren zu bestimmen, ob die Landeszugehörigkeit gemäß Absatz 2 geändert wird. Findet ein der Volksbefragung vorgelegter Vorschlag eine den Maßgaben des Absatzes 3 Satz 3 und 4 entsprechende Zustimmung, so ist innerhalb von zwei Jahren nach der Durchführung der Volksbefragung ein Bundesgesetz zur Bildung des vorgeschlagenen Landes zu erlassen, das der Bestätigung durch Volksentscheid nicht mehr bedarf.

(6) Mehrheit im Volksentscheid und in der Volksbefragung ist die Mehrheit der abgegebenen Stimmen, wenn sie mindestens ein Viertel der zum Bundestag Wahlberechtigten umfasst. Im Übrigen wird das Nähere über Volksentscheid, Volksbegehren und Volksbefragung durch ein Bundesgesetz geregelt; dieses kann auch vorsehen, dass Volksbegehren innerhalb eines Zeitraumes von fünf Jahren nicht wiederholt werden können.

(7) Sonstige Änderungen des Gebietsbestandes der Länder können durch Staatsverträge der beteiligten Länder oder durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates erfolgen, wenn das Gebiet, dessen Landeszugehörigkeit geändert werden soll, nicht mehr als 50.000 Einwohner hat. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates und der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages bedarf. Es muss die Anhörung der betroffenen Gemeinden und Kreise vorsehen.

(8) Die Länder können eine Neugliederung für das jeweils von ihnen umfasste Gebiet oder für Teilgebiete abweichend von den Vorschriften der Absätze 2 bis 7 durch Staatsvertrag regeln. Die betroffenen Gemeinden und Kreise sind zu hören. Der Staatsvertrag bedarf der Bestätigung durch Volksentscheid in jedem beteiligten Land. Betrifft der Staatsvertrag Teilgebiete der Länder, kann die Bestätigung auf Volksentscheide in diesen Teilgebieten beschränkt werden; Satz 5 zweiter Halbsatz findet keine Anwendung. Bei einem Volksentscheid entscheidet die Mehrheit der abgegebenen Stimmen, wenn sie mindestens ein Viertel der zum Bundestag Wahlberechtigten umfasst; das Nähere regelt ein Bundesgesetz. Der Staatsvertrag bedarf der Zustimmung des Bundestages.

Diesen Wortlaut besitzt Art. 29 GG seit der Neufassung aus dem Jahr 1976. Ursprünglich besaß Art. 29 GG einen Verfassungsauftrag zur Neugliederung des Bundesgebietes. Der alte Verfassungsauftrag zur Neugliederung wurde in eine Ermächtigung umgewandelt, der Richtbegriff der „Erfordernisse an die Raumordnung und die Landesplanung“ wurde mit aufgenommen und die alleinige Zuständigkeit des Bundes wurde beibehalten. Der Volkstentcheid im gesamten Bundesgebiet wurde abgeschafft und die Mitwirkung der betroffenen Bevölkerung weiter verstärkt. Die einst künstlichen Ländergrenzen hatten sich bis Mitte der 1970er Jahre verfestigt, die Legitimität der Länder war in den Augen der Bevölkerung gestiegen. Mit der Verfassungsänderung von 1976 endete die Diskussion über eine Neugliederung der westdeutschen Bundesländer vorläufig.

4.3 Kriterien

Bei der Klärung der Frage nach einer Notwendigkeit der Neugliederung des Bundesgebietes müssen die Richtbegriffe des Art. 29 GG herangezogen werden. Allerdings macht der Gegensatz von objektiv bewertbaren und subjektiv zu beurteilenden Kriterien es schwer, zu einer Lösung zu kommen, vielmehr muss im Vorfeld festgelegt werden, welcher Art von Kriterium man den Vorzug gewährt.

4.3.1 Wirtschaftliche und finanzielle Leistungsfähigkeit

Die Leistungsfähigkeit eines Landes wird in vier verschiedene Unterpunkte gegliedert. Die *wirtschaftliche Leistungsfähigkeit* umfasst die gegenwärtigen und zukünftigen Entwicklungen eines Landes (vgl. Kunig 2001: 353) und beschreibt die erreichte Entwicklung in den Bereichen Arbeit, Kapital und technisches Wissen. Die *finanzielle Leistungsfähigkeit* eines Landes wird vom Verhältnis der Finanzausstattung und des Finanzbedarfs bestimmt (vgl. Hoff 2002: 133; 136). Auf die *politische und administrative Leistungsfähigkeit* wird näher unter Punkt 4.3.2 eingegangen. Als Indikator für die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes werden ökonomische Kerndaten wie das BIP je Einwohner und soziale Indikatoren wie die Arbeitslosenquote und deren zeitliche Entwicklung genutzt.

Aus ökonomischer Sicht sprechen viele Gründe für eine Neugliederung der deutschen Länder. Eine Vielzahl kleiner Länder muss zu hohe Kosten für ihre politische Führung und zentrale Verwaltung aufbringen und kann des Weiteren ihre Landesaufgaben nicht mehr selbstständig erfüllen (vgl. Hinsch 2002: 106).

Die bestehende Gliederung trennt zusammenhängende Wirtschaftsräume wie zum Beispiel bei den Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg, aber auch im Rhein-Main und Rhein-Neckar-Gebiet sowie um Leipzig-Halle-Dessau. Bis zu einem bestimmten Grad ist diese Trennung zwar unvermeidlich, aber in diesen Regionen doch wesentlich stärker, als es die ökonomischen Verflechtungen nahe legen würden (Lammers 1999: 429).

Darüber hinaus besteht im gesamten Bundesgebiet ein Wirtschaftsgefälle, das sich zum einen in einem Süd-Nord-Gefälle unter den alten Bundesländern und zum anderen in einem West-Ost-Gefälle zwischen den alten und den neuen Bundesländern ausdrückt. Wirtschaftlich stark sind beispielsweise der Stadtstaat Hamburg und die großen süddeutschen Flächenländer. Wirtschaftlich eher schwach sind die kleinen Flächenländer wie das Saarland. Der Rechtswissenschaftler Andreas Hinsch stellt in diesem Zusammenhang allerdings fest, dass bislang ungeklärt ist, welchen Einfluss nun aber die Gliederung der Länder auf das Entstehen und Verfestigen von wirtschaftlichen Unterschieden hat (vgl. Hinsch 2002: 97).

Wissenschaftlich belegt hingegen ist, dass die Pro-Kopf-Ausgaben der kleinen Länder deutlich höher sind als in den größeren Ländern. In Westdeutschland könnten jährlich etwa eine Milliarde DM an staatlichen Ausgaben eingespart werden, wenn die Bundesländer etwa so groß wie Baden-Württemberg, Bayern oder Nordrhein-Westfalen wären. In Ostdeutschland wäre ein Einsparvolumen von einer halben Milliarde DM möglich, wenn als Referenzgröße Sachsen dienen würde (Lammers 1999: 429)

Eine Neugliederung der Länder sollte unmittelbar zur Steigerung der wirtschaftlichen Effizienz beitragen. Um dieses Ziel zu erreichen braucht es den Abbau des Süd-Nord-Gefälles zwischen den alten Bundesländern und die Angleichung der wirtschaftlichen Unterschiede. Erreicht werden könnte es durch eine Reduzierung der gegenwärtigen sechzehn Bundesländer zu wirtschaftlich einheitlich und etwa gleich großen Ländern. Die neuen größeren Länder würden über eine ausgewogene Wirtschaftsstruktur verfügen und wären dem Strukturwandel nicht mehr so stark ausgesetzt. Die mangelnde Wirtschaftskraft eines Landesteils könnte durch einen anderen mit hoher wirtschaftlicher Anziehungskraft ausgeglichen werden (vgl. Hinsch 2002: 113), insgesamt wären die neuen Länder auch für die Ansiedlung von Wirtschaftsunternehmen attraktiver.

Aus dem Reformbedarf des deutschen föderalen Systems ergibt sich, bezugnehmend auf meine These, dass die Länderneugliederung ein Ansatz wäre, um wirtschaftlich leistungsstarke Länder zu bilden.

Ein weiterer Vorteil der Bildung leistungsfähiger Länder wäre, dass sie gegenüber der Einflussnahme des Bundes weniger anfällig wären (vgl. Fischdick 2005: 178). Vor allem leistungsschwache Länder stellen sich als angenehme Verhandlungspartner heraus, die der Bund mit Versprechen von finanziellen Mitteln zur Zustimmung zu Gesetzesvorhaben bringen kann, wobei die Länderinteressen unterlaufen und der Bundesstaat geschwächt würden. Leistungsstarke Länder können sich gegen solche Avancen wehren und ihre eigenen Interessen verfolgen.

Kritisiert wird allerdings vom Politikwissenschaftler Christian Stolorz, dass die Schaffung gleich großer Länder gleichzeitig zur Bildung wirtschaftlich leistungsstarker Länder führt, zum Teil a priori angenommen wird (vgl. Stolorz 1997: 327), obwohl unsicher ist, ob diese Effekte überhaupt eintreten. Wahrscheinlicher ist, so vermutet auch der Rechtswissenschaftler Andreas Hinsch, dass eine Reduzierung auf etwa sieben Bundesländer wohl zu einer Stärkung der ohnehin schon leistungsstarken süddeutschen Länder und Nordrhein-Westfalens führen würde. Die nord- und mitteldeutschen Länder wären vor allem durch Transferleistungen an schwache Gebiete mehr gefordert als bisher (vgl. Hinsch 2002: 114). So kommen beide Autoren zu dem Ergebnis, dass zur Beseitigung tatsächlicher Wirtschaftsunterschiede eine Neugliederung unmittelbar nichts beitragen kann und sowohl das Süd-Nord-Gefälle als auch das West-Ost-Gefälle erhalten blieben (vgl. Hinsch 2002: 98f.) bzw. sich das Süd-Nord-Gefälle eher noch verstärken würde (vgl. Stolorz 1997: 327).

An dieser Stelle muss die Bewertung meiner These differenzierter ausfallen. Sehr wohl ergibt sich aus dem Reformbedarf die Option der Länderneugliederung zur Schaffung leistungsstarker Länder. Gleichwohl gilt hier festzuhalten, dass es sich um eine wissenschaftliche Annahme handelt – in Ermangelung bereits vollzogener Fusionen. Somit ist es nicht möglich „zu beweisen“, dass die Bildung größerer Länder auch gleichzeitig Leistungsstarke mit sich bringt. Vielmehr kann man davon ausgehen und annehmen, dass es im Vergleich zur heutigen Situation, zu einer positiveren Entwicklung in wirtschaftlicher Hinsicht käme.

4.3.2 Politische und administrative Leistungsfähigkeit

Die *politische Leistungsfähigkeit* umfasst die Kraft der politischen Gestaltung zur Lösung landespolitischer Probleme. Ebenso muss das Land dazu fähig sein, seine Interessen gegenüber dem Bund und den anderen Ländern durchzusetzen (vgl. Sachs 2003: 1075). Politisch leistungsfähig ist ein Land, wenn die politisch Verantwortlichen in der Lage sind, auf Bedürfnisse und Probleme zu reagieren, sie in politische Programme umzusetzen und auch politische Konflikte austragen können (vgl. Hoff 2002: 137). Die *administrative Leistungsfähigkeit* eines Landes bedeutet, die durch das Grundgesetz zugewiesenen Aufgaben bedarfsgerecht zu erfüllen. Dazu gehören exekutive und legislative Aufgaben, ebenso wie der Vollzug unmittelbarer und mittelbarer Landesaufgaben (vgl. Sachs 2003: 1075).

Zur Erfüllung der administrativen Aufgaben der Länder ist die Frage der Mindesteinwohnerzahl ausschlaggebend für die Überlegungen einer Neugliederung (vgl. Hoff 2002: 140), da die Kosten der politischen Führung mit der zunehmenden Größe eines Landes sinken.

Es gibt darüber hinaus eine vom Ernst-Gutachten (näheres dazu unter 5.1.4) aufgestellte Mindestgröße zur Einwohnerzahl, die belegt, dass Landesverwaltungen wirksam und effizient arbeiten, wenn die Einwohnerschaft mindestens fünf Millionen Menschen umfasst. Allerdings kritisierte schon 1991 der Politik- und Rechtswissenschaftler Fritz Scharpf, dass auf diese Mindestgröße nach wie vor unkritisch zurückgegriffen wurde und wird, obwohl sich in den über 30 Jahren, die seit dem Ernst-Gutachten vergangen sind, die Aufgaben der Länder entscheidend verändert haben, indem sie entweder in kooperativer Art erledigt werden, oder ganz der Länderzuständigkeit entzogen worden sind (vgl. Scharpf 1991: 60ff.). Die nachfolgende Tabelle soll verdeutlichen, dass von den insgesamt 16 Bundesländern lediglich fünf mehr als fünf Millionen Einwohner aufweisen, und nur diese Bundesländer, gemessen an dem Kriterium der Ernst-Kommission, groß genug sind bzw. eine entsprechende Bevölkerungszahl aufweisen, um selbständig bestehen zu können.

Tabelle 3

Bundesland	Bevölkerung der Bundesländer in Mio. Stand 31.12.2004	
Nordrhein-Westfalen	18.075	Länder mit mehr als 5 Mio. Einwohnern
Bayern	12.444	
Baden-Württemberg	10.717	
Niedersachsen	8.001	
Hessen	6.089	
Sachsen	4.296	Länder mit weniger als 5 Mio. Einwohnern
Rheinland-Pfalz	4.061	
Berlin	3.388	
Schleswig-Holstein	2.829	
Brandenburg	2.568	
Sachsen-Anhalt	2.494	
Thüringen	2.355	
Hamburg	1.735	
Mecklenburg-Vorpommern	1.720	
Saarland	1.056	
Bremen	663.	

(Quelle: Statistisches Bundesamt Deutschland 2005)

Die Effizienz der Politik würde gesteigert, wenn die Landesregierungen strukturpolitische Probleme in wirtschaftlichen Zentren umfassend regeln könnten, ohne an Landesgrenzen Halt machen zu müssen. Ein beachtlicher wirtschaftlicher Aspekt ist die Anzahl der 16 Landesregierungen, Parlamente und Verwaltungen. Diese erfordern in jedem Fall höhere finanzielle Mittel als irgendeine geringere Anzahl. Angesichts finanziell angespannter Haushalte könnten durch Einsparungen einiger Länderverwaltungen und der politischen Führung finanzielle Handlungsspielräume zurück gewonnen werden.

Allerdings fordert der Rechtswissenschaftler Werner Thieme zu berücksichtigen, dass ein Großteil der Kosten so genannte Sachkosten sind, und von einer Neugliederung in diesem Bereich keine Effekte zu erwarten sind (Thieme 2001: 468). Die Kosten des Föderalismus ließen sich vielmehr nur durch den Verzicht der gliedstaatlichen Ebene minimieren, was wiederum weder politisch gewollt noch verfassungsrechtlich möglich ist. Und auch der Wissenschaftler Andreas Hinsch stellt hierzu fest, dass eine effizientere Verwaltung einfacher mittels einer Verwaltungsreform zu lösen ist, als durch eine Neugliederung der Länder (vgl. Hinsch 2002: 118ff).

Meine These kann an dieser Stelle als erwiesen gelten. Darlegt wurde, dass die Steigerung politischer und administrativer Effizienz (als Bestandteil des Reformbedarfs) durch eine Neugliederung der Länder erreicht würde. Lediglich über die Höhe der möglichen Einsparungen und den Umfang der Reform gibt es unterschiedliche Ansichten.

4.3.3 Landsmannschaftliche und kulturelle Verbundenheit

Die *landsmannschaftliche und kulturelle Verbundenheit* beschreibt die subjektiven Empfindungen in der Bevölkerung, deren Bezugspunkte vergangene oder gegenwärtige Umstände sind, wie Sprache, Dialekt, Gebräuche oder Geographie (vgl. Kunig 2001: 355). Sie ist zu beachten, wenn sie aktuell vorliegt und sich auf eine im Zeitpunkt der Neugliederung bestehende Gemeinschaft bezieht. Ein Zusammengehörigkeitsgefühl dieser Art kann sich aber neu bilden, ist also nicht statisch zu verstehen (Sachs 2003: 1076).

Im Gegensatz zu den objektiv zu beurteilenden Kriterien wie der Leistungsfähigkeit und Raumordnung, sind die landsmannschaftliche und kulturell-historische Verbundenheit nur subjektiv zu bewerten. In der Diskussion werden die emotionalen Richtbegriffe gegen die ökonomischen Kriterien vorgetragen und die landsmannschaftliche Verbundenheit gegen die Schaffung verwaltungseffizienter Einheiten angebracht (vgl. Hoff 2002: 145). Dabei sind diese eher irrationalen Aspekte durchaus ernst zu nehmen, da sie für die betroffene Bevölkerung von großer Bedeutung sind und auch im Bereich der europäischen Regionen scheint eher eine Rückbesinnung auf kleine Einheiten, als Gegenbewegung zur Globalisierung, stattzufinden (vgl. Hinsch 2002: 76).

Deutschland hat eine relativ homogene Bevölkerung ohne größere ethnische Gruppen. Räumlich begrenzt lebende Minderheiten gibt es nur im Norden mit einer dänischen Minderheit in Schleswig-Holstein und im Südosten mit einer sorbischen Minderheit in Sachsen und Brandenburg. Vor allem im Vergleich mit den USA ist Deutschland aufgrund räumlicher, historischer, sozialer und politisch-kultureller Bedingungen viel homogener. Die deutsche Bevölkerung selbst weist zum Teil eine stark ausgeprägte regionale Identität auf, deren Bezugspunkte die Länder sind. Vor allem die Identifikation als Deutsche wird oft zugunsten einer landsmannschaftlichen Identifikation zurückgedrängt (Hinsch 2002: 60). Durch die Kleinräumigkeit Deutschlands und seine hohe Bevölkerungsdichte war ein Austausch zwischen den Regionen immer möglich. Darüber hinaus hatte die kulturelle Mannigfaltigkeit sowie die historische Tradition nur bis zur Gründung der Bundesrepublik Deutschland eine besondere Bedeutung. Seit den Erfolgen des Wiederaufbaus in der Nachkriegszeit und der erfolgreichen Integration von Vertriebenen und Flüchtlingen spielte die gesellschaftliche Vielfalt nur noch eine untergeordnete Rolle (vgl. Schultze 2001: 260).

Deutschland ist ein Bundesstaat mit weitreichenden historischen Wurzeln, wobei nur wenige Länder eine unmittelbar historische Anknüpfung aufweisen. Die Chance künstliche Verwaltungseinheiten zurückzunehmen und historisch gewachsene Länder zu schaffen wurde in der Nachkriegszeit vertan.

Die Schaffung der Länder in der Bundesrepublik Deutschland ermöglichte es der dort ansässigen Bevölkerung Landesbewusstsein zu den gebildeten Ländern zu entwickeln. Jetzt nach 60 Jahren eine Neugliederung an den bestehenden Landsmannschaften vorbei zu unternehmen, hieße die Bevölkerung und ihre Identitäten zu missachten (vgl. Fischdick 2005: 180). Für eine Neugliederung der deutschen Bundesländer bedeutet dies, dass die in den Ländern vorhandene Identität berücksichtigt werden muss, sie aber nicht generell gegen eine Neugliederung spricht (vgl. Hinsch 2002: 63f.).

4.4 Kritik und Zwischenfazit

Problematisch ist, dass sich aus der Gesamtheit der Richtbegriffe kein klares Bild ergibt. Die Begriffe widersprechen sich, so dass es bei der Ermessensausübung einer kaum lösba- ren Abwägung bedarf (vgl. Sachs 2003: 1086f.). Der Rechtswissenschaftler Andreas Hinsch kritisiert in diesem Zusammenhang, dass sich die Kriterien überschneiden und gegensätzli- che Aussagen treffen, wodurch die Kernaussage unklar bleibt und die Begriffe kaum noch auslegungsfähig sind. Als Art. 29 GG noch eine Pflicht zur Neugliederung innehatte, besa- ßen die Regelungen eine innere Logik. Die Frage nach dem „Ob“ stellte sich nicht, allein das „Wie“ war näher geregelt (vgl. Hinsch 2002: 79).

Für die Neugliederung der Länder sieht das Grundgesetz in Art. 29 GG keine Beteiligung der Länder vor, sondern stattdessen die Zustimmung der Bevölkerung durch ein Referen- dum. Dabei sind die direktdemokratischen Elemente des Art. 29 GG heutzutage das größte Hindernis einer Länderneugliederung. Die Hürde des mehrfachen Volksentscheids nach Art. 29 Abs. 3 Satz 3 und 4 ist kaum zu überwinden (vgl. Hinsch 2002: 81). Aufgrund der in den Ländern bestehenden Identität ist zu vermuten, dass eine Neugliederung, die die Be- seitigung eines bestehenden Landes nach sich ziehen würde, von der Gebietsbevölkerung abgelehnt würde.

Darauf bezogen kritisierte der Politikwissenschaftler Arthur Benz, dass die Abschaffung der bundesweiten Abstimmung, mit der eine gebietsbezogene Ablehnung hätte überwunden werden können, einen wesentlichen Mangel des Art. 29 GG darstellt (vgl. Benz 1991: 596). Der Politik- und Rechtswissenschaftler Fritz Scharpf schlussfolgert daraus, dass die Politiker vor der wahrscheinlich polarisierenden und emotionalen öffentlichen Debatte zu- rückschrecken (vgl. Scharpf 1991: 27) und Art. 29 GG deswegen eine Norm ist, die eine Neugliederung der Länder eher verhindert als ermöglicht.

In Anlehnung daran gilt meine These als erwiesen. Die Erkenntnis über den Reformbedarf des deutschen Föderalismus ist zwar vorhanden, die politischen Widerstände verhindern jedoch eine Reform in Sachen Länderneugliederung.

Um diesen Mangel zu beheben, befürwortet der Rechtswissenschaftler Andreas Hirsch eine Verfassungsänderung, die die Länderneugliederung wesentlich erleichtert würde. (vgl. Hirsch 2002: 82). Seiner Meinung nach sollte der Wortlaut folgender sein: „Das Bundesgebiet kann durch einen Staatsvertrag der beteiligten Länder neu gegliedert werden. Der Staatsvertrag bedarf der Zustimmung des Bundestages.“ (vgl. Hirsch 2002: 85). Damit würde die Länderneugliederung rechtlich gesehen zu einer Landesaufgabe und die Unsicherheit darüber, wer die Neugliederung durchführt, wäre beseitigt. Als Korrektiv wird die Beteiligung des Bundes vorgeschrieben und es gäbe keine Probleme hinsichtlich der Anwendung der direktdemokratischen Elemente.

5 Die Neugliederungsdebatte

Was die Neugliederungsgeschichte vor 1949 betrifft, kann man festhalten, dass sich die Entstehung von deutscher Staatlichkeit nicht auf nationaler Ebene vollzog, sondern vielmehr auf regionaler Ebene, teils sogar auf lokaler Ebene (vgl. Matz 1997: 43f.). Die Bürger empfanden eine starke Bindung an ihre Region. Das Prinzip dezentraler Herrschaft ist folglich tief verwurzelt (vgl. Hinsch 2002: 33f.).

Nach dem Ende des II. Weltkrieges wurde Deutschland unter den alliierten Besatzungsmächten aufgeteilt. Ein erster Ansatz deutscher Staatlichkeit war die Schaffung der deutschen Länder, wobei lediglich Bayern, Bremen und Hamburg in ihren historischen Grenzen von 1933 wiederhergestellt wurden. Alle anderen Länder entstanden als künstliche Gebilde, wie die Sozialwissenschaftlerin Heiderose Kilper meint, in denen bisherige Freistaaten und preußische Provinzen zusammengefasst wurden – ungeachtet historischer, politischer und wirtschaftlicher Bindungen (vgl. Kilper 1996: 84).

Der Politikwissenschaftler Rainer Olaf Schultze stellte zu dieser Problematik fest, dass die neuen Länder auch in ihrer Größenordnung und Finanzkraft sehr heterogen waren. So gab es das von Schwerindustrie dominierte Nordrhein-Westfalen, aber auch das industriearme Schleswig-Holstein, oder aber große Flächenstaaten wie Bayern und Niedersachsen, aber auch kleine Stadtstaaten wie Hamburg und Bremen. Des Weiteren verliefen nun die Grenzen zwischen historischen Regionen oftmals innerhalb eines Landes (vgl. Schultze 2001: 261). Der Politik- und Rechtswissenschaftler Erich Röper findet hingegen, dass unklar ist, was genau an der Gliederung der Länder als unzweckmäßig empfunden wurde. Der immer wieder angeführte Grund, dass die Alliierten die Länder ohne Rücksicht auf historische, kulturelle und wirtschaftliche Beziehungen bildeten, bleibt seiner Meinung nach zweifelhaft, denn bis auf die Auflösung Preußens, orientierten sich die Alliierten an den bestehenden Provinz- und Landesgrenzen (vgl. Röper 1997: 724).

Die Ministerpräsidenten der einzelnen Länder wurden durch die Alliierten unter anderem dazu aufgefordert, Vorschläge zur Neugliederung der Länder zu machen. Die Sozialwissenschaftlerin Heiderose Kilper vermutete, sie scheiterten daran, entsprechende Vorschläge zu machen, wohl weil sie nicht dazu bereit waren, Teile des Landes an ein anderes abzugeben oder sich mit anderen Ländern zu fusionieren (vgl. Kilper 1996: 84). Fritz Scharpf zog auch in Betracht, dass sich die Ministerpräsidenten der großen und leistungsstarken Länder nicht dazu durchringen konnten, von ihren Kollegen in den kleinen finanzschwachen Ländern die Selbstauflösung zu verlangen (vgl. Scharpf 1994: 49).

5.1 Die Neugliederungsdebatte in der BRD

5.1.1 Der Luther-Ausschuss

Nachdem der Auftrag zur Neugliederung der Westalliierten an die Ministerpräsidenten nicht erfüllt wurde, dauerte es einige Jahre bis sich die deutschen Politiker der Thematik Länderneugliederung wieder annahmen. Im Oktober 1955 wurde die Luther-Kommission einberufen. Der von der Bundesregierung auf Antrag des Bundestages eingesetzte Sachverständigenausschuss, unter der Leitung des ehemaligen Reichskanzlers Hans Luther, sollte Vorschläge für eine Neugliederung erarbeiten. Die Ergebnisse die vorgebracht wurden ergaben, dass das Verlangen der Bevölkerung nach einer Neugliederung abgeflaut war, da sich die Länder schon verfestigt hatten. Insbesondere in Süddeutschland und in den Hansestädten gab es ein ausgeprägtes Staatsbewusstsein. Folglich hielt die Luther-Kommission eine umfassende Neugliederung für nicht notwendig. Eine erneute Diskussion kam dann erst Anfang der 1960er Jahre auf, als das Bundesverfassungsgericht feststellte, dass der Art. 29 GG a. F. mit seinem Verfassungsauftrag den Bund zu einer Neugliederung des Bundesgebietes verpflichtet (vgl. Hinsch 2002: 40f.).

5.1.2 Die Bildung des Landes Baden-Württemberg

Die Bildung des Landes Baden-Württemberg ist bis heute die einzig gelungene Fusion in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, allerdings erfolgte sie gegen den erbitterten Widerstand Südbadens (vgl. Scharpf 1994: 49) und auch nicht nach Art. 29 GG, sondern nach Art. 118 GG, der 1949 extra geschaffen wurde, um eine schnelle Fusion der Länder Baden, Württemberg-Hohenzollern und Württemberg-Baden zu ermöglichen (vgl. Hoff 2002: 72). In einer ersten Stufe bemühten sich die Landesregierungen um eine Vereinbarung zwischen den drei Ländern, wobei die widerstreitenden Interessen deutlich wurden. Nord-Württemberg und Württemberg-Hohenzollern waren bestrebt einen Südweststaat zu bilden und führten dabei insbesondere raumordnerische und ökonomische Gründe an. Südbaden hingegen forderte die Wiederherstellung der Länder Baden und Württemberg. Diese unterschiedlichen Interessen führten dazu, dass anstelle einer Ländervereinbarung nur eine unverbindliche Volksbefragung durchgeführt wurde, welche an der Auswertung der Ergebnisse scheiterte. In einer zweiten Stufe musste gemäß Art. 118 S. 2 GG ein Bundesgesetz eine Volksbefragung initiieren. Der daraufhin durchgeführte Volksentscheid ergab eine Mehrheit für den neuen Südweststaat. Am 25. April 1952 wurde das Land Baden-Württemberg, bei gleichzeitiger Auflösung der alten Länder, gebildet (vgl. Laufer 1998: 339). Seit seiner Fusionierung gehört Baden-Württemberg zu den leistungsfähigsten Ländern Deutschlands (vgl. Scharpf 1994: 49).

5.1.3 Der Beitritt des Saarlandes

1957 wurde der Geltungsbereich des Grundgesetzes durch den Beitritt des Saarlandes erweitert. Obwohl es sich dabei nicht um eine Neugliederung im Sinne des Art. 29 GG a. F. sondern um einen Beitritt gemäß Art. 23 GG a. F. handelte, war der Anschluss ein Anknüpfungspunkt für die folgende Neugliederungsdiskussion. Nach Größe und wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit war schon damals klar, dass das Saarland nicht den in Art. 29 GG festgelegten Richtbegriffen genügen würde. Auch die nicht vorhandene einheitliche landsmannschaftliche Tradition und die nicht traditionsgebundene Grenzziehung ließ eine vereinfachte Neugliederung nach Art. 29 GG vermuten. Doch die Neugliederungsgegner argumentierten vor allem vor dem Hintergrund der besonderen Geschichte des Saarlandes und seiner Verbundenheit zu Frankreich, dass sich ein Zusammenschluss mit anderen Bundesländern verbieten würde. Die Uneindeutigkeit der Bundesregierung in der Frage der Neugliederung führte dazu, dass nicht nur in der Übergangszeit von 1957 bis 1959 Neugliederungsüberlegungen abgelehnt wurden, auch danach wurden eine umfassende Neugliederung des Saarlandes zurückgestellt (vgl. Hoff 2002: 75).

5.1.4 Die Ernst-Kommission

Die aufkommende Forderung nach einer umfassenden Verwaltungs- und Gebietsreform, hatte Einfluss auf die im Oktober 1970 vom Bundesinnenministerium einberufene Ernst-Kommission. Unter der Leitung des ehemaligen Staatssekretärs Werner Ernst wurden mehrere Lösungsvarianten für eine Neugliederung erarbeitet (vgl. Scharpf 1994: 49). Ende 1972 legte die Kommission ihren Bericht vor, der eine grundsätzliche Neugliederung befürwortete, dennoch blieb die Bundesregierung zunächst untätig (vgl. Hinsch 2002: 45).

In allen Varianten der Ernst-Kommission, die eine Reduzierung der elf westdeutschen Länder vorsahen, wären Bayern, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen erhalten geblieben oder vergrößert worden. Hessen, Rheinland-Pfalz und das Saarland wären in dem neuen Land „Mittelwest“ vereint worden (vgl. Scharpf 1994: 49). In Norddeutschland wären in einer großen Lösung Schleswig-Holstein, Hamburg, Niedersachsen und Bremen zu einem einheitlichen Bundesland Nord zusammengefasst worden. In einer kleinen Lösung wären die beiden Länder Nordost (Schleswig-Holstein, Hamburg und zahlreiche niedersächsische Kreise) und Nordwest (Niedersachsen und Bremen) gebildet worden.

Diese Länder wären nach den Kriterien der Ernst-Kommission zwar mit jeweils circa fünf Millionen Einwohnern und 25 000 km² Gesamtfläche die kleinsten Länder gewesen, nach ihrer Wirtschaftskraft und finanzieller Leistungsfähigkeit hätten sie aber zu den Überdurchschnittlichen gezählt (vgl. Scharpf 1991: 21).

In jedem Falle wäre die Länderstruktur nach Fläche und Einwohnerzahl ausgewogener gewesen, genauso wie die wirtschaftlichen Unterschiede zwischen den Ländern hätten verringert werden können (vgl. Scharpf 1994: 49). Dennoch stießen die Vorschläge der Ernst-Kommission auf den Widerstand der kleinen Länder, die um ihre Existenz fürchten mussten. Lediglich Niedersachsen war gegenüber den Neugliederungsplänen positiv eingestellt, die anderen Länder lehnten alle Vorschläge ab. Und da stattdessen nur die großen und leistungsfähigen Bundesländer von einer Neugliederung profitiert hätten, gab es für die Bundesregierung keinen Grund, die politischen Kosten einer Neugliederung auf sich zu nehmen (vgl. Scharpf 1991: 27).

Widerstand gab es allerdings nicht nur bei Amtsinhabern, die um ihre Posten fürchteten, sondern auch bei einer Vielzahl außerstaatlicher Organisationen wie Kirchen, Rundfunkanstalten, Gewerkschaften und Verbänden, die ihre Untergliederungen konsequent der Länderstruktur angeglichen hatten. Darüber hinaus war die Neugliederung auch innerhalb der Wählerschaft unpopulär, zudem das Landesbewusstsein (egal ob jahrhundertealt oder relativ neu) beseitigt worden wäre (vgl. Scharpf 1994: 50). Die sozial-liberale Koalition wollte deshalb nicht gegen die Gegnerschaft der Länder und mögliche Bevölkerungsmehrheit antreten, weshalb bloß eine Verfassungsänderung beschlossen wurde, in der der Art. 29 GG von einem Verfassungsauftrag in eine Kann-Vorschrift umgewandelt wurde (vgl. Scharpf 1994: 50).

Die Ernst-Kommission scheiterte am politischen Widerstand auf Bundes- und Länderebene, wobei wirtschaftliche und soziale Unterschiede zwischen den Ländern sowie parteipolitische Konstellationen eine wesentliche Rolle spielen. Diese werden teilweise mit historisch entstandenen emotionsgeladenen, landsmannschaftlichen Bindungen und Abneigungen verknüpft, wobei auch das Beharrungsvermögen der Verwaltungsstrukturen sowie regionaler Egoismus und Partikularismus nicht unterschätzt werden dürfen (vgl. Rutz 1993: 131).

Damit gilt meine einleitende These wiederum als erwiesen. Nicht nur die verfassungsrechtlichen Hürden, sondern auch die politischen und kulturellen Abwehrhaltungen führen dazu, dass die Reformoption der Länderneugliederung nicht einmal ansatzweise im Reformprozess des deutschen Föderalismus behandelt wird.

5.2 Die Neugliederungsdebatte in der DDR

5.2.1 Entstehung und Auflösung der Bezirksstrukturen in der DDR

Auf dem Gebiet der sowjetischen Besatzungsmacht existierten bei Kriegsende 1945 folgende Staaten beziehungsweise Länder:

- der Staat Preußen mit den Provinzen Pommern und Brandenburg (jeweils ohne die Gebiete östlich von Oder und Neiße),
- Berlin,
- Magdeburg, Halle-Merseburg, Niederschlesien,
- das Land Mecklenburg (mit der Hauptstadt Schwerin),
- das Land Anhalt (mit der Hauptstadt Dessau),
- das Land Thüringen (mit der Hauptstadt Weimar),
- und das Land Sachsen (mit der Hauptstadt Dresden).

Föderative Strukturen des neuen deutschen Staates, die an die historische Tradition des deutschen Föderalismus anknüpfte, waren im Potsdamer Abkommen festgelegt worden. Vor allem der übermächtige preußische Staat – der als Kernland des Militarismus galt – sollte zerschlagen werden, da seine Größe eine ausgewogene föderale Struktur verhinderte. So wurden in der sowjetischen Besatzungszone von der sowjetischen Militäradministration (SMAD) am 9. Juli 1945 folgende Verwaltungseinheiten gebildet:

- die Provinz Mark Brandenburg,
- die Provinz Sachsen-Anhalt,
- das Land Mecklenburg-Vorpommern,
- das Land Thüringen,
- und das Land Sachsen (vgl. Rutz 1993: 47f.).

Die Provinz Mark Brandenburg stimmte dabei im Wesentlichen mit der ehemaligen preußischen Provinz Mark Brandenburg überein. Die ehemalige preußische Provinz Sachsen wurde zusammen mit dem Land Anhalt zur Provinz Sachsen-Anhalt. Dem historischen Land Mecklenburg wurden die westlich der Oder gelegenen Gebiete der ehemaligen preußischen Provinz Pommern zugeordnet, so dass das Land Mecklenburg-Vorpommern entstand. Thüringen wurde nur mit geringen Veränderungen zum vorherigen Land Thüringen gebildet. Das Land Sachsen wurde erweitert, auf der Basis des großen und historisch geprägten Kurfürstentums, Königreichs, Freistaates und Landes Sachsen. Durch einen Beschluss des Alliierten Kontrollrates vom Februar 1947 wurde Preußen aufgelöst und an seine Stelle traten:

- das Land Brandenburg mit Potsdam als Landeshauptstadt,
- das Land Sachsen-Anhalt mit Landeshauptstadt Halle und
- das Land Mecklenburg mit Schwerin als Landeshauptstadt.

Zusammen mit den bereits bestehenden Ländern

- Sachsen mit der Landeshauptstadt Dresden
- und Thüringen mit Weimar (ab 1950 Erfurt) als Landeshauptstadt,

existierten in der sowjetischen Besatzungszone bzw. ab 1949 auf dem Gebiet der DDR fünf Länder, bis sie 1952 aufgelöst wurden (vgl. Rutz 1993: 48). Die Umbenennung Mecklenburg-Vorpommerns in Mecklenburg erfolgte aufgrund außenpolitischer Rücksichtnahme gegenüber Polen, dem der größere Teil der ehemaligen preußischen Provinz Pommern zugeteilt worden war. Damit richtete man sich aber auch gegen die landsmannschaftlichen und regionalen Interessen der pommerschen Bevölkerung im Land Mecklenburg. Auch in anderen Gebieten blieben regionale und landsmannschaftliche Interessen unberücksichtigt. Die festgelegten Landesgrenzen zwischen Sachsen und Brandenburg trennten beispielsweise die sorbische Minderheit in dieser Region. Dieser Umstand traf auch auf das Vogtland zu, das mit den neuen Landesgrenzen sowohl zu Sachsen, Thüringen und auch Bayern gehörte (vgl. Rutz 1993: 50). Auch in anderen Ländern traten Minderheitenprobleme auf, so zum Beispiel mit den Sachsen in Thüringen sowie den Kursachsen und Altmärkern in Sachsen-Anhalt (vgl. Abromeit 1992: 112).

Im Vergleich zu den drei westlichen Besatzungszonen war der neue Zuschnitt in die fünf Länder hinsichtlich Fläche und Bevölkerung – heute wieder dominierende Kriterien – besser ausgeglichen worden. Die nachfolgende Tabelle soll dies veranschaulichen.

Tabelle 4

Länder in der sowjetischen Besatzungszone	Fläche in km²	Einwohner 1950	Bevölkerungsdichte
Mecklenburg	23 195	2.027.925	87
Brandenburg	27 544	2.580.343	94
Sachsen-Anhalt	24 540	4.066.011	166
Thüringen	15 640	2.838.603	182
Sachsen	17010	5.686.216	334
Länder in den westlichen Besatzungszonen			
Schleswig-Holstein	15 680	2.594.6	165
Niedersachsen	47 356	6.797.4	143
Nordrhein-Westfalen	33 958	13.196.2	388
Hessen	21 108	4.323.8	204
Rheinland-Pfalz	19 828	3.004.8	151
Baden-Württemberg	35 750	6.430.2	179
Bayern	70 549	9.184.5	130
Saarland	2 567	944.7	368

(Quelle: Rutz 1993: 50ff.)

Lediglich in der Bevölkerungsdichte gab es ein stärkeres Süd-Nord-Gefälle. Aber hinsichtlich der historisch-geographischen Strukturen waren die Länder in der sowjetisch besetzten Zone – mit Ausnahme Sachsen-Anhalts – im Vergleich zu den westlichen Ländern homogener gestaltet (vgl. Rutz 1993: 51).

Die Politikwissenschaftlerin Heidrun Abromeit kritisiert, dass diese Länder keine originären Teilstaaten waren, sondern Kunstländer, bei deren Schaffung sich die SMAD weniger an alten Fürstentümern orientierte, als vielmehr an preußischen Provinzgrenzen (vgl. Abromeit 1992: 111). Sachsen hatte mit dem alten Königreich Sachsen wenig zu tun. Aber immerhin verfügte es seit dem Wiener Kongress 1815 über eine gewisse Kontinuität und war nur um schlesische Restbestände erweitert worden. Mecklenburg konnte auf ein 20-jähriges Bestehen zurückblicken, da die Herzogtümer Mecklenburg-Schwerin und Mecklenburg-Strelitz erst 1943 zusammengeschlossen worden waren. 1946 wurden ihm mit Vorpommern noch Reste der preußischen Provinz zugeteilt. Brandenburg existierte zwar als preußisches Stammland, war aber seit Jahrhunderten nur noch preußische Provinz, deren Grenzen mehrfach verändert worden waren. Seit dem 19. Jahrhundert gab es Gebietsaustauschungen mit Sachsen und 1945 wurde Berlin ausgegliedert. Thüringen wiederum entstand in der Weimarer Republik aus dem Zusammenschluss von sieben Kleinstaaten, wobei 1946 der Regierungsbezirk Erfurt dazu kam – vormals ein Teil des preußischen Sachsens. Die restliche preußische Provinz Sachsen, die 1815 entstand, wurde 1946 um Anhalt zu Sachsen-Anhalt erweitert. Es war das Kunstland in Reinkultur (vgl. Abromeit 1992: 112) und bestand aus zwei Teilen, die nie etwas miteinander zu tun hatten. Folglich dürfte diesen Ländern bei ihrer Auflösung 1952 niemand ernstlich nachgetrauert haben. Umso unverständlicher ist es für Heidrun Abromeit, warum ausgerechnet diese Struktur zur Wiedervereinigung Deutschlands herangezogen wurde (vgl. Abromeit 1992: 112).

Da als politische Grundkonzeption die Einparteienherrschaft sowie der demokratische Zentralismus fungierten, hatte die sowjetische Besatzungsmacht kein Interesse daran, föderative Elemente zu errichten. Die 1945 gegründete deutsche Zentralverwaltung ließ nichts unversucht, in die Kompetenzen der Landesbehörden hineinzuregieren. Auch die demokratische Legitimation der Landesregierungen durch Landtagswahlen 1946 änderte wenig an der zentralistischen Ausrichtung (vgl. Laufer 1998: 93). Die erste Verfassung der DDR garantierte den Ländern zwar ausdrücklich ihre Existenz, mit eigener Verfassungsautonomie, eigenem Aufgabenbereich und eigener Gesetzgebungskompetenz. Es gab jedoch auch umfassende Klauseln in den Bereichen Gesetzgebung und Verwaltung zugunsten der Republik, die auf Unitarismus und Zentralisierung hindeuteten.

Am 15. Oktober 1950 wurden die Volkskammer, die Land- und Kreistage sowie die Gemeindevertretungen der DDR gemeinsam nach Einheitslisten gewählt. Durch einen vorher festgelegten Verteilerschlüssel für die Kandidaten der Einheitsliste sicherte sich die SED die absolute Vorherrschaft in allen Staatsorganen der verschiedenen Ebenen (vgl. Rutz 1993: 55). Unter diesen politischen Machtverhältnissen wurde der Einfluss der Landtage bereits 1950 weitgehend ausgeschaltet.

Die Länder standen den zentralistischen Tendenzen in Politik, Verwaltung und Wirtschaft im Wege. Im Juni 1952 wurde ohne wissenschaftliche oder öffentliche Diskussion eine Verwaltungsreform vorbereitet, woraufhin die fünf Landtage mit ihren Landesregierungen aufgelöst wurden (vgl. Rutz 1993: 56). An die Stelle der fünf Landtage traten 14 Bezirke, der Verwaltungsapparat auf zentraler sowie Bezirks- und Kreisebene wurde stark ausgeweitet, während die Kommunalebene vernachlässigt wurde. Die neue Gliederung sah wie folgt aus:

- Mecklenburg wurde in die Bezirke Neubrandenburg, Rostock und Schwerin gegliedert,
- Brandenburg bestand aus den Bezirken Cottbus, Frankfurt/Oder und Potsdam,
- Thüringens Bezirke waren Erfurt, Gera und Suhl,
- Sachsen war in die Bezirke Dresden, Chemnitz (von 1953-1990 Karl-Marx-Stadt) und Leipzig gegliedert.

Der Zuschnitt der neuen Bezirke orientierte sich dabei nicht an die zuvor existierenden Landesgrenzen, da Brandenburg beispielsweise zusätzliche Territorien erhielt, während Sachsen-Anhalt und Thüringen Gebiete einbüßten (vgl. Rutz 1993: 59). Vor allem mit Hinblick auf die Diskussion vor der Wiedervereinigung gilt festzuhalten, dass im Denken und Fühlen der Menschen die regionale und landsmannschaftliche Verbundenheit und Identität erhalten blieb. Mit der Beseitigung föderativer Institutionen wurde der administrativ-zentralistische Sozialismus gefestigt und die einheitliche Steuerung der zentralistisch-geplanten Wirtschaft erleichtert. Die endgültige Absage an die bundesstaatliche Ordnung geschah 1968 als die zweite DDR-Verfassung verabschiedet wurde, in der die Länder, die Länderkammer und andere föderative Elemente keine Erwähnung mehr fanden (vgl. Laufer 1998: 95ff.).

5.2.2 Wiederentstehen der ostdeutschen Länder 1990

Die Lähmung der politischen und staatlichen Leistungsfähigkeit, die Massenflucht der DDR-Bürger im Sommer 1989 sowie die Perestroika und Glasnost-Politik von Michail Gorbatschow, führten im Oktober und November 1989 zu friedlichen Massendemonstrationen und schließlich zur Auflösung der DDR.

Im Zuge der Demonstrationen kam es unter den Bürgern auch zu einer Rückbesinnung auf föderalistische Strukturen (vgl. Laufer 1998: 98) und in Anlehnung an traditionelle landsmannschaftliche, politische, und regionale Bindungen wurde die Bildung neuer Länder gefordert (vgl. Rutz 1993: 82).

Neben der DDR-Bevölkerung bekannten sich auch alle politischen Gruppen und Parteien zum Föderalismus. Die große Mehrheit der DDR-Bürger wollte aus politischen, wirtschaftlichen und familiären Gründen eine rasche Wiedervereinigung und dabei einen möglichst schnellen Beitritt der DDR zur Bundesrepublik Deutschland.

Insbesondere die Sachsen und Thüringer taten sich hervor, in ihrem Ruf nach Wiederherstellung der Ländergliederung von 1952. Dabei war die Betonung der regionalen und landsmannschaftlichen Identität der Sachsen nicht nur das Ergebnis der langen sächsischen Geschichte und der relativ großen wirtschaftlichen, kulturellen und semantischen Geschlossenheit (vgl. Rutz 1993: 79), sondern auch das Resultat der oppositionellen Stellung der dort lebenden Menschen zur DDR-Regionalpolitik. Sachsen war neben Berlin ursprünglich wirtschaftlich, kulturell und sozial am höchsten entwickelt. Wegen der zu DDR-Zeiten angestrebten Verringerung des historisch-geographisch entstandenen Süd-Nord-Gefälles, waren die Sachsen durch Umverteilung von Volkseinkommen, Investitionen, Baukapazitäten und Fachkräften in hohem Maße benachteiligt worden.

In den Vorüberlegungen und Diskussionen zur zukünftigen Länderstruktur wurden Zwei-, Drei- und Vier-Länder-Modelle konzipiert und mit dem alten Fünf-Länder-Modell von 1952 verglichen (vgl. Rutz 1993: 84). Die nach den Volkskammerwahlen vom 18. März 1990 gebildete Große Koalition unter dem Ministerpräsidenten Lothar de Maizière vereinbarte, eine föderative Republik zu schaffen (vgl. Laufer 1998: 99). Vor diesen Wahlen dominierte eigentlich das Konzept eines Umstrukturierungsprozesses, bei dem Pläne diskutiert wurden, die die Schaffung von mindestens zwei bis maximal acht Ländern vorsahen (vgl. Laufer 1998: 100). Nach den Wahlen stand aber eine rasche Wiedervereinigung im Mittelpunkt, welche die Konzepte für eine bundesstaatliche Neuordnung veränderten und die Diskussion auf die Frage gelenkte, welches Modell am geeignetsten für ein neues Gesamtdeutschland sei.

Dabei hatte das bis 1952 bestehende Fünf-Länder-Modell gegenüber allen hypothetischen Konstrukten einen entscheidenden Vorteil. Denn trotz jahrzehntelanger Zentralisierung war in der Bevölkerung durchaus ein Landesbewusstsein vorhanden, an das man anknüpfen konnte. Aus diesem Grund lehnte sich die zuständige Regierungskommission mit ihrer Fünf-Länder-Variante und der Wiedererrichtung der Länder Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Thüringen und Sachsen an die bis 1952 geltende Struktur

an. Dieser Vorschlag war durchaus umstritten. Es gab Bedenken dagegen so viele kleine, kaum leistungsfähige Länder zu schaffen. Die Befürworter fanden wiederum Unterstützer in der CDU/FDP-Bundesregierung unter Kanzler Helmut Kohl (vgl. Laufer 1998: 101).

Mit dem Ländereinführungsgesetz vom 22. Juli 1990 wurden aber die fünf alten Länder wieder gebildet, deren Ausgangsbasis die Bezirksgruppen waren (vgl. Rutz 1993: 94). Mit diesem Gesetz war der Reföderalisierungsprozess der DDR abgeschlossen und die politischen sowie rechtlichen Voraussetzungen für die Errichtung der Länder zum 14. Oktober 1990 geschaffen.

Das Inkrafttreten der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion forcierte den Einigungsprozess zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik, so dass dadurch der Prozess der Reföderalisierung in den Hintergrund geriet (vgl. Laufer 1998: 103). Durch den Einigungsvertrag verschwand die DDR als staatliches Gebilde, während die Bundesrepublik Deutschland am 3. Oktober 1990 um die fünf ostdeutschen Länder erweitert wurde.

Das Bundesinnenministerium legte damals eine Neufassung des Art. 29 GG vor, der vorsah bis 1999 ein vereinfachtes Verfahren durchzuführen. Bis 1995 sollte es den betroffenen Ländern erlaubt sein, sich über Staatsverträge und per Bundesgesetz mit einer Volksabstimmung neu zu gliedern. Allerdings lehnte der Bundesrat diesen Plan ab, obwohl es in Hamburg und Schleswig-Holstein durchaus Befürworter gab (vgl. Abromeit 1992: 115). Das Bundesjustizministerium hielt eine Änderung des Art. 29 GG allerdings für unnötig, während das Bundesfinanzministerium eine Umgestaltung des Art. 29 GG zum einen als politisch nicht durchsetzbar wertete, zum anderen eine Änderung wegen der zu erwartenden Kosten ablehnte. Auch das Bundeskanzleramt entschied sich dafür, diese heikle Angelegenheit nicht weiter anzurühren. Diese Entscheidung wird nachvollziehbar, wenn man bedenkt, dass 1990 sowohl Bundestagswahlen sowie die deutsche Wiedervereinigung stattfanden, wobei alle strukturschwachen Länder, die somit potentielle Fusionskandidaten waren, von sozialdemokratischen Regierungen geführt wurden (vgl. Wachendorfer-Schmidt 2003: 104). Auch an dieser Stelle wird deutlich, dass zum wiederholten Mal politische Hindernisse eine Reform des Föderalismus anhand einer Länderneugliederung verhinderten, womit auch hier meine These als erwiesen gilt.

5.2.3 Diskutierte Modelle

5.2.3.1 Vier-Länder-Modell

Die Vier-Länder-Lösung empfahl schon die Verwaltungsreformkommission der Regierung de Maizière, aber die Vorteile einer geringeren Anzahl von Ländern blieb immer zweitrangig hinter dem Wunsch, die alten Länder wiederherzustellen. Das Vier-Länder-Modell war als Kompromiss zwischen der traditions- und emotionsbetonten Fünf-Länder-Variante und der rein effizienten Gliederung in weniger Länder gedacht (vgl. Rutz 1993: 88) und sah vor, die vier Länder Mecklenburg, Brandenburg, Sachsen und Thüringen zu bilden. Auf das Land Sachsen-Anhalt sollte verzichtet werden und es stattdessen Brandenburg und Sachsen zugeteilt werden. Dieser Vorschlag vereinte landsmannschaftliche, kulturelle und historische Zusammenhänge mit rationalen ökonomischen Kriterien (vgl. Hoff 2002: 98). In dieser gemäßigten Version wäre Mecklenburg-Vorpommern als landsmannschaftlich geschlossenes, aber auf Dauer strukturschwaches Land wieder entstanden. Brandenburg wäre in seinem historischen Umfang von 1815 mit der Altmark und dem Raum um Magdeburg und Halberstadt wieder hergestellt worden. Die Länder Thüringen und Sachsen wären um die restlichen Teile der preußischen Provinz Sachsen, und Sachsen um die Niederlausitz erweitert worden. Sachsen wäre dadurch zum viertgrößten Bundesland mit ca. 7,9 Millionen Einwohnern geworden, während die anderen drei Länder unter den kleineren Bundesländer rangiert hätten (vgl. Abromeit 1992: 112).

5.2.3.2 Drei-Länder-Modell

Das Drei-Länder-Modell sah vor, die Länder Mecklenburg, Brandenburg sowie Sachsen-Thüringen zu bilden (vgl. Rutz 1993: 88). Ebenso wie im Vier-Länder-Modell sollte auf Sachsen-Anhalt verzichtet und es zum einen Brandenburg und zum anderen dem neuen Bundesland Sachsen-Thüringen zugeordnet werden. Der Vorschlag, drei Länder zu bilden, orientierte sich fast ausschließlich an rationalen ökonomischen Kriterien wie wirtschaftlicher Zweckmäßigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und politischer Effizienz. Die Stärke des Drei-Länder-Modells bestand darin, Einheiten zu entwickeln die gemessen an der Größe den westdeutschen Ländern entsprochen hätten. So wäre Mecklenburg-Vorpommern dem Land Schleswig-Holstein, Brandenburg den Ländern Rheinland-Pfalz und Niedersachsen und Thüringen/ Sachsen den Ländern Nordrhein-Westfalen, Bayern und Baden-Württemberg von der Bevölkerungsanzahl her ebenbürtig gewesen (vgl. Hoff: 2002: 99). Mit der Konzentration auf diese drei Länder wäre allerdings ein extremes Ungleichgewicht zwischen dem nördlichen Kleinstaat und dem südlichen Großstaat mit ca. 10,4 Millionen Einwohnern geschaffen worden (vgl. Abromeit 1992: 112).

5.2.3.3 Zwei-Länder-Modell

Das Zwei-Länder-Modell sah eine Zusammenfassung der Bezirke in die zwei Länder Mecklenburg-Brandenburg, einschließlich Berlins, sowie Sachsen-Thüringen vor (vgl. Rutz 1993: 88). Auch hier standen wirtschaftliche Kriterien wie Leistungsfähigkeit und Effizienz im Vordergrund. Eine solche Lösung, mit entsprechender Wirkung auf die westdeutschen Bundesländer, wäre aber nur dann möglich gewesen, wenn gleichzeitig in Westdeutschland ernsthafte Bestrebungen zur Neugliederung erkennbar gewesen wären (vgl. Hoff 2002: 100) und die elf westdeutschen Länder auf fünf bis sechs reduziert worden wären. Dieser radikalste Vorschlag war insofern konsequent, als dass die ostdeutschen Länder nicht aus landsmannschaftlichem Bestreben gegründet werden sollten, sondern um eine Basis zum Beitritt zur Bundesrepublik Deutschland zu schaffen. Diese sehr rationale Aufteilung hätte dazu beigetragen, das enorme Wirtschaftsgefälle zu vermindern (vgl. Abromeit 1992: 112).

5.3 Kritik und Zwischenfazit

Der heutige Zuschnitt der ostdeutschen Länder entspricht einer unter großem Zeitdruck entstandenen Kompromisslösung. Die Kriterien des Art. 29 GG zur Neugliederung wie Größe und Leistungsfähigkeit müssen derart bemessen sein, dass die Länder die „ihnen obliegenden Aufgaben wirksam erfüllen können“. Die Leistungsfähigkeit eines Landes bezieht sich auf die Wirtschafts- und Finanzkraft sowie die politische und administrative Handlungsfähigkeit. Auch Einwohnerzahl und Fläche sagen etwas über die administrative und politische Handlungsfähigkeit eines Landes aus. Jedes Land sollte vom Bundesstaat möglichst unabhängig und aus eigener Kraft dazu fähig sein, alle Aufgaben selbständig zu erledigen. Je größer ein Land ist, umso wahrscheinlicher ist es, dass sich die unterschiedlichen regionalen Wirtschaftskräfte gegenseitig ausgleichen (vgl. Rutz 1993: 114). Von den ostdeutschen Bundesländern ist allein Sachsen groß genug, um selbständig zu agieren und eine effiziente Verwaltung zu unterhalten. Die übrigen vier Länder sind gemessen an den Kriterien des Art. 29 GG zu klein.

Darüber hinaus verlief der Prozess der Wiedervereinigung so schnell, dass für die Kenntnisnahme und Verinnerlichung anderer Ländergestaltungen keine Zeit blieb. Und da die erste und einzig demokratisch legitimierte DDR-Regierung, eine effiziente Länderstruktur nicht einfach autoritär verkünden konnte, blieb es beim Fünf-Länder-Modell (vgl. Rutz 1993: 117). Elf Monate nach dem Mauerfall war die staatliche Einheit Deutschlands wiederhergestellt und die Bundesrepublik Deutschland um ein Fünftel der Einwohner und um $\frac{1}{3}$ der Fläche erweitert.

Um die gewaltigen Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland anzugleichen und um die Folgen des Transformationsschocks zu dämpfen, verteilt der Staat jährlich Millionenbeträge von über fünf Prozent des Bruttosozialproduktes von West nach Ost. Außerdem ist der wirtschaftliche Aufholprozess der ostdeutschen Länder ins Stocken geraten und auch die innere Einheit Deutschlands ist immer noch nicht hergestellt (vgl. Wachendorfer-Schmidt 2003: 65).

Was die landsmannschaftlichen und historisch-kulturellen Zusammenhänge betrifft, verfügen alle fünf ostdeutschen Länder über eine historische Identifikation. Allerdings beziehen sich diese Bindungen auf sehr unterschiedliche Zeitspannen. Thüringens Wurzeln reichen bis zu den Stammeshertzogtümern vor ungefähr 1000 Jahren zurück. Mecklenburg, Brandenburg und Sachsen entstanden aus Marken, deren territoriale Festigung im frühen Mittelalter erfolgte. Sachsen-Anhalt wiederum existierte von 1946 bis 1952 unter sowjetischer Militärverwaltung und der DDR-Regierung (vgl. Rutz 1993: 119) und verfügt somit über sehr kurze historische Anknüpfungspunkte.

Neben den Ländern gibt es aber auch Territorien, wie Vorpommern, Anhalt, die Lausitzen und Niederschlesien, die über eine historische Identifikation verfügen. Dieser historische Aspekt würde es erlauben, auf dem ostdeutschen Gebiet zwischen vier und acht Länder zu bilden. Beispielsweise spricht nichts gegen den Wunsch der Bevölkerung in Vorpommern, ihnen ein eigenes Bundesland zu gestatten. Es handelt sich schließlich um ein geschlossenes Gebiet mit 500 000 Einwohnern, das 1945 erstmals mit dem westlich benachbarten Mecklenburg vereint wurde. Und man muss festhalten, dass sie als Teil der ehemaligen preußischen Provinz Pommern nach Brandenburg stärkere Traditionslinien hat, als nach Mecklenburg (vgl. Rutz 1993: 121).

Acht Länder stellen also ein Optimum der landsmannschaftlichen Identifikation dar, werden aber ansonsten nicht akzeptiert. Mit abnehmender Zahl der Länder muss man also größere Verluste bei der historischen und landsmannschaftlichen Identität in Kauf nehmen. Bezieht man die Kriterien der Größe und Leistungsfähigkeit mit ein, muss man die Kriterien aber unterschiedlich gewichten. Dabei wird ein Zusammenschluss von Thüringen und Sachsen (Drei-Länder-Lösung) als zu weitgehend empfunden. Der Zusammenschluss Brandenburgs und Mecklenburg-Vorpommerns (Zwei-Länder-Lösung) wäre unter landsmannschaftlichen Aspekten gänzlich abzulehnen.

Was die Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung betrifft (Art. 29 Abs. 1 GG) sollten Verdichtungsräume, Stadtregionen, zentrale Orte und Verflechtungsräume nicht von Landesgrenzen zerschnitten werden.

Generell lässt sich festhalten, dass die neuen Ländergrenzen weniger regionalwirtschaftliche Räume durchtrennen, als die alten bis 1952 geltenden Grenzen (vgl. Rutz 1993: 127). Die hauptsächlichen Kritikpunkte aus Sicht der Raumordnung sind, dass es zu viele und zu falsch gegliederte Länder gibt. Und wenn es denn schon fünf Länder sein müssen, dann aber anstelle Sachsen-Anhalts (aufzuteilen zwischen Brandenburg, Thüringen und Sachsen) besser ein neues Land „Lausitz“. Noch besser wären aber lediglich vier Länder: Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Thüringen und Sachsen (vgl. Rutz 1993: 129).

6 Die deutsche Wiedervereinigung – Territorialreform für Gesamtdeutschland?

Die Diskussion um die Verwaltungsreform in der DDR führte auch in den alten Bundesländern zu einer erneuten Neugliederungsdebatte. So wurden zum einen Vorschläge zur Neugliederung des westdeutschen Bundesgebietes unterbreitet und eine mögliche Änderung des Art. 29 GG diskutiert. Zum anderen taten sich die großen, leistungsstarken Bundesländer hervor, die argumentierten, dass ein föderatives System nur so stark sei wie sein schwächstes Glied. Das erhöhte Interesse flaute aber mit den Erfahrungen um die Fusion von Berlin und Brandenburg wieder ab. Unabhängig davon schlug der Geograph Werner Rutz drei Modelle für das gesamte Bundesgebiet vor. Auch wenn diese Reformansätze keine große Beachtung fanden (vgl. Hoff 2002: 102) sollen sie hier kurz vorgestellt werden.

6.1 Diskutierte Modelle

6.1.1 Acht-Länder-Modell von Rutz

Das Acht-Länder-Modell von Werner Rutz stellt für die Bundesrepublik das Optimum dar, wenn die Vorgabe ist, dass kein Land bevölkerungsreicher als Nordrhein-Westfalen (1992: 17,6 Millionen) und kein Land größer als Bayern (1992: 70 554 km²) sein darf (vgl. Rutz 1995: 69). Dieses Modell sieht vor, abgesehen von Bayern, Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen, die Länder neu zu strukturieren und zusammenzulegen. Diese Acht-Länder-Lösung orientierte sich vor allem an den von der Ernst-Kommission aufgestellten Kriterien, nach denen jedes Bundesland mindestens fünf Millionen Einwohner umfassen sollte. Um den Zuschnitt zu bestimmen, gilt es zu klären, wie die ostdeutschen Länder unter Zufügung oder Abtretung von Landesteilen zu zwei Ländern zusammengefügt werden können, dass sie den Richtbegriffen des Art. 29 GG entsprechen. Auch muss bestimmt werden, welche grenznahen Gebiete die Landeszugehörigkeit wechseln. Bei diesem Acht-Länder-Modell ergibt sich, abgesehen von Nordrhein-Westfalen, ein Verhältnis zwischen dem kleinsten Land (Nordelbingen) und dem größten Land (Pfalz-Schwaben) von etwa 1:2, was für das Ziel der Gleichrangigkeit ein guter Wert wäre (vgl. Rutz 1995: 69).

Die acht Länder sollten folgende sein:

Tabelle 5

Bundesland	bestehend aus:	Einwohner in Mio.	Fläche in km²
<i>Nordrhein-Westfalen</i>		16,3	30 317
<i>Nordelbingen</i>	Schleswig-Holstein, Hamburg, elbnahe Kreise Niedersachsens, Großteil Mecklenburgs	6,3	37 975
<i>Thüringen-Sachsen</i>	Sachsen, Thüringen, gibt Gebiete an Bayern ab, erhält Teile Hessens	8,9	44 226
<i>Brandenburg</i>	Brandenburg, Berlin, Vorpommern, Mecklenburg-Strelitz, Altmark, Magdeburg und Halberstadt	7,9	50 635
<i>Mittelrhein-Hessen</i>	Rheinland-Pfalz, Hessen, Raum Aschaffenburg, kleinere Gebietsaustausche mit Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen, Abgabe der Pfalz an Pfalz-Schwaben	8,1	35 011
<i>Pfalz-Schwaben</i>	Baden-Württemberg, Pfalz und Saarland	12,8	42 855
<i>Niedersachsen</i>	Niedersachsen, Bremen	8,9	44 182
<i>Bayern</i>		11,4	71 337

(Quelle: Rutz 1995: 70f.).

Die vorgeschlagene Lösung einer Gliederung in acht Länder würde mit einem Minimum an Veränderungen ein Optimum an Ausgeglichenheit in Fläche, Bevölkerung, wirtschaftlicher Leistungskraft und räumlich-funktionaler Zuordnung erreichen. Alle groben Missstände der gegenwärtigen Länderstruktur ließen sich damit ausräumen, auch wenn es nicht überall widerspruchsfreie Lösungen geben kann (vgl. Rutz 1995: 71). Die aus den Richtbegriffen des Art. 29 GG abgeleiteten Kriterien zur Neugliederung sind miteinander unvereinbar. Für Neugliederungsvorschläge muss jeweils abgewogen werden, welchen Kriterien man Vorrang einräumt. Gegenüber der gegenwärtigen Sechzehn-Länder-Struktur hätte die Acht-Länder-Lösung unter allen Gesichtspunkten entscheidende Vorteile, insbesondere ließe sich die bundesstaatliche Grundstruktur des deutschen Staates entscheidend stützen (Rutz 1995: 72). Dieser Vorschlag sieht unter anderem die Zusammenlegung von Teilen ostdeutscher Länder mit denen westdeutscher Länder vor - so zum Beispiel die Zusammenlegung Mecklenburg-Vorpommerns mit Schleswig-Holstein in einem Land Nordelbingen.

Aber auch wenn diese Art der Integration politische und wirtschaftliche Vorteile besitzt, kritisiert der Sozialwissenschaftler Benjamin Hoff, dass historisch-kulturelle Aspekte unberücksichtigt blieben und die spezifischen Entwicklungsprobleme Ostdeutschland nicht berücksichtigt worden wären (vgl. Hoff 2002: 101).

Auch die Sozialwissenschaftlerin Heidrun Abromeit stellte fest, dass die interessantesten und radikalsten Varianten der Neugliederung die Schaffung von Brückenländern zwischen ost- und westdeutschen Ländern betreffen. Allerdings betont sie, dass dadurch keinesfalls eine Angleichung der Lebensverhältnisse zu erwarten ist, sondern das Wohlstandsgefälle und die daraus resultierenden Probleme lediglich von der bundespolitischen Bühne verschwinden würden und stattdessen die Brückenländer mit enormen internen Spannungen und Konflikten belastet wären (Abromeit 1992: 117). Auch Werner Rutz selbst merkte an, dass sich das West-Ost-Gefälle bei entsprechenden länderübergreifenden Wirtschafts- und Sozialräumen nur langfristig und schrittweise abbauen ließe, und eine Fusion aus west- und ostdeutschen Bundesländern deshalb sehr fraglich sei (vgl. Rutz 1993: 134).

6.1.2 Sieben-Länder-Modell von Otnad

Dieser Vorschlag des Wirtschaftswissenschaftlers Adrian Otnad beschränkt sich mit einer Ausnahme auf die Zusammenfassung bestehender Länder. Die Ausnahme betrifft den zu Sachsen-Anhalt gehörenden Regierungsbezirk Halle, der künftig mit Sachsen und Thüringen zusammengefasst werden sollte. Auf eine Zusammenlegung ost- und westdeutscher Länder wurde abgesehen von Berlin, wegen der zu erwartenden hohen Reibungsverluste verzichtet (Otnad 1997: 178). Diese Neugliederung würde abgesehen vom vorläufig weiter bestehenden West-Ost-Gefälle die wirtschaftlichen Unterschiede in den Ländern deutlich verringern, das Leistungsprinzip stärken und die finanzielle Umverteilung zwischen den Ländern mindern.

Die sieben Länder wären folgende:

- Baden-Württemberg
- Bayern
- Hessen mit Rheinland-Pfalz und dem Saarland
- Nordrhein-Westfalen
- Bremen mit Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein
- Berlin mit Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen, ohne den Regierungsbezirk Halle
- Sachsen und Thüringen mit dem Regierungsbezirk Halle (vgl. Otnad 1997: 183).

Für Westdeutschland werden in diesem Modell die Überlegungen der Ernst-Kommission bezogen auf die Bildung eines Nordstaates und das Nichtberühren des Landes Nordrhein-Westfalen übernommen.

Im Mittelwesten und Südwesten macht es sich der Autor nach Meinung von Sozialwissenschaftler Benjamin Hoff zu einfach, da die Probleme des Rhein-Neckar-Gebietes vernachlässigt würden, wobei eine Länderfusion ohne Berücksichtigung dieses Raumes nur bedingt ökonomisch zweckmäßig wäre (vgl. Hoff 2002: 107).

Auch für das politische System ist die Forderung, die Anzahl der Länder auf sieben zu reduzieren, nicht unproblematisch. Die übersichtliche Gliederung könnte einen weiteren Unitarismus fördern, da einheitliche Länder einen Raum für gleichartige Politikentwürfe bilden könnten und es zu einförmigen Regelungen für das gesamte Bundesgebiet kommen könnte (vgl. Hinsch 2002: 124). Zur Veranschaulichung dieses Modells findet sich im Anhang auf Seite 88 eine Deutschlandkarte mit den entsprechenden Grenzziehungen des Sieben-Länder-Modells.

6.1.3 Sechs-Länder-Modell von Rutz

Das Sechs-Länder-Modell orientiert sich an den Maximalgrößen, die nach den Richtlinien des Grundgesetzes und nach der verwaltungstechnischen Handhabung möglich sind. Sinnvoll erscheint eine solche Gliederung, wenn entweder der gleichmäßigen Leistungskraft der Länder ein hoher Wert beigemessen würde, oder aber die Länder als große Regionen vom Gewicht kleiner bis mittlerer EU-Mitgliedstaaten mitsprechen wollen. In Deutschland würden durch diese sehr großen Länder die föderativen Elemente unterstützt und gestärkt, die Bundesgewalt jedoch geschwächt. Da große Länder in ihrer inneren Verwaltung zu Zentralismus neigen, besteht die Gefahr, dass regionale Besonderheiten, die in einem sehr großen Land umso wahrscheinlicher sind, zurückgedrängt werden. Um dem entgegenzuwirken und den Landsmannschaften zu entsprechen, müssten Regierungsbezirke gebildet werden, in denen staatliche Aktivitäten regional gebündelt und landsmannschaftliche Interessen wirksam vertreten würden (vgl. Rutz 1995: 73; 78). Welche Regierungsbezirke dies explizit sein sollten, verdeutlicht die nachfolgende Tabelle.

Tabelle 6

Bundesland	Bestehend aus	Regierungsbezirke
Rheinland-Westfalen	Nordrheinwestfalen, Mittelrheingebiet	Rheinland, Westfalen, Trier-Nassau
Nordwestdeutschland	Schleswig-Holstein, Hamburg, Niedersachsen, Bremen	Bremen/Weser-Ems, Hamburg/Schleswig-Holstein, Ostfalen
Nordostdeutschland	Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Berlin, Oberlausitz	Magdeburg-Altmark, Mecklenburg-Prignitz, Vorpommern-Uckermark, Berlin/Kurmark, Lausitz
Mitteldeutschland	Thüringen, Sachsen, Kurhessen	Halle-Anhalt, Sachsen, Thüringen, Kurhessen
Südwestdeutschland	Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Baden-Württemberg	Rheinfranken, Saarpfalz, Rheinpfalz-Baden, Niederschwaben, Zähringen (Gebiet um Freiburg)
Bayern	Bayern	Oberschwaben, Ostfranken, Oberbayern, Niederbayern-Oberpfalz

(Quelle: Rutz 1995: 74ff.; 79f.)

Das Modell eines Landes „Nordwestdeutschland“, also der Vereinigung von Bremen und Niedersachsen, ist neben der Fusion Berlin und Brandenburgs die am häufigsten diskutierte Variante einer Länderneugliederung in den vergangenen Jahren. Ebenso wurde vielfach eine Art „Nordstaat“ bestehend aus Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Hamburg, Schleswig-Holstein und Bremen diskutiert. Dieser entspräche in etwa einer kombinierten Vorstellung des Acht-Länder-Modells (Nordelbingen) und dem Sieben-Länder-Modell (Nordwestdeutschland), erscheint aber im Vergleich zur Fusion Bremens und Niedersachsen schwerer durchsetzbar.

6.1.4 Weitere Modelle

Vereinzelt wurde die Auffassung vertreten, eine Wiederbelebung durch gänzlich neue Länder zu schaffen. So wurde die Bildung des Landes „Vorpommern“ unabhängig von Mecklenburg vorgeschlagen. Ebenso gab es den Vorschlag das Land „Lausitz“, bestehend aus den Bezirken Cottbus und Dresden, zu bilden, um den Sorben ein eigenes Land zu ermöglichen. Und auch die Bildung des Landes Niederschlesiens wurde vorgeschlagen. Allerdings wären die ohnehin lediglich bedingt lebensfähigen ostdeutschen Bundesländer nur zusätzlich geschwächt worden, was weder politisch gewollt noch durchsetzbar wäre. Aus diesem Grund wurden auch alle Vorschläge abgelehnt, die darauf abzielten, die Stadtstaaten Rostock, Görlitz und Leipzig zu bilden (vgl. Hoff 2002: 100).

Eine grundsätzlich andere Gliederung entstünde auch dann, wenn nicht die Richtbegriffe Größe und Leistungsfähigkeit, sondern die der gefühlsmäßigen Bindung der Bürger ausschlaggebend wären. Dann müssten die Länder wesentlich kleiner zugeschnitten werden, und um wirtschaftlich zu überleben sich dabei an die wirtschaftliche Zweckmäßigkeit sowie den Erfordernissen der Raumplanung orientieren. Dazu müssten die zentral gelegenen Ballungsgebiete zu Kernräumen zukünftiger Länder ausgebaut werden. Diese Struktur führte zur Bildung von siebzehn kleinen Bundesländern mit mehrheitlich weniger als fünf Millionen aber mindestens 1,9 Millionen Einwohnern. Dieses Gliederungsprinzip kann keine Länder bilden, die nach Größe und Leistungsfähigkeit gleichrangig sind. Aber es wäre möglich dadurch Länder zu schaffen, die weitaus ausgeglichener sind, als die heutigen Flächenländer. Für die Länder „Baiern“, „Zähringen“ und „Engern (-Lippe)“ könnte laut Werner Rutz auf die mittelalterlichen Territorialnamen zurückgegriffen werden, da sie mit den damaligen Landesgrenzen übereinstimmen würden. Fazit ist, dass mit der Erhöhung auf siebzehn Länder im Vergleich zur geltenden Länderstruktur lediglich ein Land mehr geschaffen wäre, während die Struktur insgesamt viel ausgeglichener wäre, als sie derzeit ist.

Die nachfolgende Tabelle verdeutlicht die Ausgeglichenheit in Fläche und Einwohnern dieser siebzehn Bundesländer.

Tabelle 7

Bundesland	Fläche in km²	Einwohner in Mio.
Brandenburg	40 461	7,10
Baiern	38 158	6,09
Nordrhein-Westfalen	27 591	15,74
Sachsen	27 405	6,33
Hessen-Nassau	26 939	7,20
Schleswig-Holstein	25 441	5,21
Ostfranken	24 751	4,00
Ems-Weser-Land	24 243	3,84
Mecklenburg-Vorpommern	22 708	1,84
Oberschwaben	17 991	2,90
Thüringen	16 776	2,55
Ostfalen	14 038	3,27
Trier Saarpfalz	13 622	2,48
Rheinpfalz-Baden	9 690	3,87
Zähringen	9 613	2,10
Engern (-Lippe)	8 866	2,36
Niederschwaben (Württemberg)	8 438	3,70

(Quelle: Rutz 1995: 92)

6.2 Pro- und Contra-Diskussion

Als wesentlicher Grund für die Neugliederung bleibt festzuhalten, dass einheitliche Wirtschaftsräume von Landesgrenzen zerschnitten werden und dies für die betroffenen Länder einen Entwicklungsnachteil bedeutet (vgl. Scharpf 1991: 17). Für eine Neugliederung und Reduzierung der Bundesländer spricht außerdem, dass die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse besser hergestellt werden kann, wenn nur wenige große Länder an diesem Verfassungsziel arbeiten. Dabei muss betont werden, dass das aus Art. 72 Abs. 2 GG und dem Sozialstaatsgebot hergeleitete Prinzip keine vollständige Vereinheitlichung des politischen und wirtschaftlichen Lebens erfordert, sondern lediglich eine Ausgewogenheit in der Grundversorgung. Der Sozialwissenschaftler Christian Stolorz merkte dazu an, dass die Identität der bestehenden Länder zunächst beschädigt würde, aber die neuen großen Länder über ein großes Erfolgspotential verfügen würde und sich im Laufe der Zeit eine neue Identität herausbilden würde (vgl. Stolorz 1997: 314). Das Problem des deutschen föderalen Prinzips besteht nicht in der Ausdehnung des Staates sondern in den Gegebenheiten der Verfassung insbesondere hinsichtlich der Kompetenzverteilung und Finanzordnung (vgl. Hinsch 2002: 132). Die Kompetenzordnung des Grundgesetzes lässt wenig Raum für eigenverantwortliche und selbständige Aufgabenerledigung der Länder. Die heutige Praxis zeigt eine klare Dominanz von einheitlichen Entscheidungen und betrachtet man die Länder als bloße Verwaltungsträger, spricht nichts gegen eine Neugliederung (vgl. Hinsch 2002: 133). Auch in einem fusionierten Land können die zuvor bestehenden und weiter existierenden Regionalinteressen nicht ignoriert werden, allerdings ist der Einigungszwang viel höher, als zwischen zwei Verhandlungspartnern (vgl. Scharpf 1991: 26). Die anderen wirtschaftlichen Vorteile wie eine Kostenersparnis im Bereich der Landesverwaltung und die Entlastung des Länderfinanzausgleichs sind entweder nicht bestimmbar oder mit unmittelbaren Nachteilen verbunden.

Fraglich ist aber, ob die neu geschaffenen Länder überhaupt in der Lage sind, die Unterschiede innerhalb der nun neuen Landesgrenzen abzubauen. Es ist wohl eher zu vermuten, dass sich die Unterschiede nur verfestigen würden. Der Rechtswissenschaftler Andreas Hinsch stellt dazu fest, dass im Bundesstaat eine gewisse Homogenität der Gliedstaaten erforderlich ist und somit auch die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. Allerdings führt gerade dieses Prinzip dazu, dass sich Länderkompetenzen zum Bund hin verschieben (Hinsch 2002: 126). Es gibt auch noch weitere Gründe für die Beibehaltung der bestehenden Ordnung, sie bestehen in den Vorteilen der Kleinräumigkeit. Denn der Bundesstaat ermöglicht es, Lösungen im kleinen Maßstab zu erproben (vgl. Oebbecke 1997: 461). Dabei kann sich zeigen, ob sie sich bewähren und für den gesamten Staat eigen.

Die geringe Größe einiger Länder bietet nicht nur Vorteile für die dortige Bevölkerung, sondern belebt auch den Bundesstaat an sich. Problematisch an einer Neugliederung sind außerdem die bereits gemachten Erfahrungen bei der kommunalen Gebietsreform. Dort zeigte sich, dass die deutschen Länder tief im Bewusstsein der Bevölkerung verankert sind und es eine große Vertrautheit mit dem politischen System und der Verwaltungsorganisation gibt (vgl. Hinsch 2002: 129). Dementsprechend gab es schon bei Veränderungen auf Gemeinde- und Kreisebene erhebliche Widerstände aus der Bevölkerung. Der Rechtswissenschaftler Andreas Hinsch stellte die These auf, dass eine Neugliederung wohl zu einer Verunsicherung der Bevölkerung führen würde und damit auch zu einer Destabilisierung des Bundesstaates (vgl. Hinsch 2002: 131).

Resümierend soll hier die von mir aufgestellte These beantwortet werden. Sie gilt insofern als erwiesen, als dass die verfassungsrechtlichen Hindernisse des Art. 29 GG (vor allem hinsichtlich der Höhe der Quoren) eine Neugliederung eher verhindern als ermöglichen. Des Weiteren bestehen politische Hindernisse, die sich darin ausdrücken, dass die politisch Verantwortlichen sich davor scheuen zum einen eine emotionale Debatte mit der Bevölkerung zu führen und zum anderen befürchten Ämter und Posten zu verlieren. Auch die landsmannschaftliche Verbundenheit ist ein nicht zu unterschätzender Faktor im Rahmen einer Länderneugliederung. Dieser Umstand wird vor allem durch das nachfolgende Beispiel der geplanten Fusion von Berlin und Brandenburg verdeutlicht.

6.3 Zwischenfazit

Im Vorfeld des Beitritts der wiedererrichteten ostdeutschen Länder wurde erwogen, neue Länder zu schaffen, die nach Bevölkerungszahl und Wirtschaftsstruktur etwa gleichartig wären und mit den „mittleren“ westdeutschen Ländern mithalten könnten.

Die Chance zur Länderneugliederung im Zuge der Wiedervereinigung wurde nicht genutzt, zum einen wegen der Wiedererrichtung der ostdeutschen Länder und zum anderen wegen der Vetoposition der neu zu gliedernden westdeutschen Länder. Darüber hinaus verschob und verkomplizierte die deutsche Einheit die gewachsenen regionalen Konfliktlinien. Die *cleavages* der alten Bundesrepublik zwischen den Stadtstaaten und Flächenländern, zwischen kleinen und großen Ländern sind immer noch vorhanden. Verschoben haben sich aber die Größendimensionen und die Verteilung der wirtschaftlichen Unterschiede. Die vormals armen Länder sind nun, relativ betrachtet, zu den reichen zu zählen (vgl. Schultze 2001: 269).

Es scheint so, als ob sich die Bundesrepublik durch die schnelle Wiedervereinigung 1990 alle Wege vernünftiger bundesstaatlicher Ordnung verbaut hat. Die Debatte über Länder, die sich selbst tragen können, bleibt jedoch bestehen.

In der politischen Struktur zeigt sich bei einer rechtsvergleichenden Betrachtung, dass die Mehrzahl der heutigen Bundesstaaten eine weit höhere Zahl an Gliedstaaten aufweisen, als die Bundesrepublik Deutschland. Sowohl die USA mit 50 Bundesstaaten als auch die Schweiz mit 26 Kantonen sind voll funktionsfähig, allerdings praktizieren sie weit weniger Formen der Kooperation. Die Eigenständigkeit wird dort stärker betont, in dem die Rechtsordnungen mehr Raum für bundesstaatliche Vielfalt lassen als das Grundgesetz, und es somit weniger Abstimmungen zwischen den Bundesstaaten bedarf (vgl. Hinsch 2002: 122). Die Anzahl von 16 Bundesländern ist also nicht besonders hoch, und dass eine weitere Erhöhung eine Gefahr für den deutschen Bundesstaat wäre, ergibt sich nicht. Verwaltungswissenschaftlich angemessen erscheint es vielmehr, eine höhere Einheit in acht bis zehn oder sogar in zehn bis zwanzig Untereinheiten zu unterteilen. Dies führt zu einer klaren Aufgabenverteilung und Vermeidung von Kompetenzkonflikten (vgl. Püttner 2000: 74).

7 Die Länderfusion Berlin-Brandenburg

Im folgenden Kapitel wird der Blick auf die Neugliederung der deutschen Bundesländer weniger theoretisch, da auf den letzten (gescheiterten) Versuch einer Länderneugliederung – die Fusion Berlin und Brandenburg – zurückgeblickt werden soll. Neben einleitenden historisch relevanten Fakten, soll insbesondere die wirtschaftliche Situation beider Länder vor der Volksabstimmung am 5. Mai 1996 beschrieben werden. Die Begriffe „Volksabstimmung“ und „Volksentscheid“ werden hierbei synonym verwendet. Es handelt sich zwar um zwei unterschiedliche Stufen innerhalb der Volksgesetzgebung, aber auch innerhalb der vorliegenden wissenschaftlichen Literatur werden für diese Abstimmung beide Begrifflichkeiten verwendet. Im Anschluss erfolgt eine Analyse des Grundgesetzartikels 29 beziehungsweise seiner bestimmenden Kriterien. Abschließend sollen die Perspektiven der Region Berlin-Brandenburg untersucht werden – im Hinblick auf einen zweiten Anlauf zur Länderfusion.

7.1 Historische Grundlagen

Der Grundstein für die Mark Brandenburg wurde 1134 von Albrecht I. dem Bären gelegt, die Gründung der Mark Brandenburg erfolgte 1157. Ein Jahrhundert später fanden die städtischen Gemeinden Cölln (1237) und Berlin (1244) ihre erste urkundliche Erwähnung, die 1307 zu einer Doppelstadt zusammengeschlossen wurden.

Sowohl die Mark als auch die Doppelstadt beeinflussten sich beiderseits in ihrer Geschichte. Die Mark Brandenburg entwickelte sich ab 1356 zu einem der bedeutendsten deutschen Kurfürstentümer, während Berlin-Cölln zu einer gewichtigen märkischen Handelsstadt wurde. Etwa zwei Jahrhunderte lang verteidigte die Doppelstadt unter wechselnden brandenburgischen Landesherrschaften ihre Macht, womit der Ausgangspunkt für die historische Gegensätzlichkeit zwischen dem Land Brandenburg und seinem administrativen Zentrum Berlin gelegt war (vgl. Schwenk 2001: 93). Einen neuen Abschnitt im Dualismus zwischen Berlin und Brandenburg markierte das Jahr 1815. In Folge des Wiener Kongresses wurde Brandenburg als Kernland des Königreichs Preußen eine preußische Provinz. In der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts setzte die Industrielle Revolution ein, und die Einwohnerzahl Berlins wuchs auf 400.000 an, wodurch sie zur viertgrößten Stadt Europas wurde. Berlin besaß zunächst den Status eines Regierungsbezirkes, wurde jedoch 1822 aufgelöst und 1828 als Stadtkreis dem Regierungsbezirk Potsdam untergeordnet.

1871 wurde das Deutsche Reich gegründet, Wilhelm I. wurde Kaiser, Otto von Bismarck Kanzler und Berlin wurde sowohl Hauptstadt Preußens als auch Reichshauptstadt (vgl. Hoffmann 2004: 73).

Viele Menschen aus den östlichen Provinzen zogen nach Berlin, so dass die Stadt 1877 über eine Millionen Einwohner hatte und 1905 die Zwei-Millionen-Einwohner-Grenze überschritt (vgl. Schwenk 2001: 97). 1875 schied Berlin aus dem Kommunalverband der Provinz Brandenburg aus (vgl. Rutz 1993: 42). Mit dem Übergang zur Millionenstadt wurde eine Veränderung der bisherigen administrativ-territorialen Ordnung immer notwendiger. Nach jahrelangen Verhandlungen entstand als Kompromiss und Zwischenlösung 1912 der „Zweckverband Groß-Berlin“ der einerseits regional übergreifende Probleme lösen sollte, allerdings, ohne die bestehende Verwaltungsgliederung zu ändern.

Am 1. Oktober 1920 wurde Groß-Berlin durch das Gesetz über die Bildung einer neuen Stadtgemeinde gegründet. Acht Städte (Berlin, Charlottenburg, Neukölln, Lichtenberg, Schöneberg, Wilmersdorf, Spandau und Köpenick), 59 Landgemeinden und 27 Gutsbezirke wurden zur neuen Stadtgemeinde Groß-Berlin zusammengeschlossen. Gemessen an Fläche war Berlin zur weltgrößten Stadt geworden, gemessen an den Einwohnerzahlen mit 3,8 Millionen Einwohnern nun an dritter Stelle hinter New York und London (vgl. Rutz 1993: 42). Die Stadt Berlin schied aus dem Provinzialverband aus und bekam nach der Verfassung des Freistaates Preußen den Rang einer Provinz, auch wenn bestimmte Aufgaben weiter von der Brandenburger Provinzialregierung wahrgenommen wurden (vgl. Rutz 1993: 43). Der Großraum Berlin erlangte gegenüber dem übrigen Brandenburg ein starkes Übergewicht, das für neuen Zündstoff im alten Widerstreit der Interessen sorgte (Schwenk 2001: 99). Gleichwohl blieb Berlin, obwohl aus der Provinz Brandenburg ausgegliedert, weiterhin Zentrum und Teil des brandenburgischen Territoriums.

7.2 Entwicklung der Region Berlin-Brandenburg nach 1945

Als der II. Weltkrieg 1945 endete, erfolgte nach der Auflösung des Staates Preußen, durch den Alliierten Kontrollrat, 1947 die Umbenennung zum Land Brandenburg. Gemäß einer alliierten Vereinbarung bekam Berlin neben der sowjetischen Besatzungsmacht auch alle anderen Besatzungstruppen zugeteilt und wurde in eine Viersektorenstadt gegliedert (vgl. Rutz 1993: 44). Als am 23. Mai 1949 die Bundesrepublik Deutschland in den drei westlichen Besatzungszonen gegründet wurde, nahm Artikel 23 GG auch Groß-Berlin als Bundesland mit auf. Auch die am 7. Oktober 1949 gegründete Deutsche Demokratische Republik beanspruchte Groß-Berlin vollständig. Diese geographische und politische Teilung Berlins bedeutete auch die Trennung von Brandenburg (vgl. Busch 2002: 898).

Brandenburg existierte zunächst als Land weiter, bis es ab 1952 in die drei Bezirke Potsdam, Frankfurt/Oder und Cottbus unterteilt wurde (vgl. Busch 2002: 898).

Am 13. August 1961 begann die ostdeutsche Regierung mit dem Bau der Berliner Mauer, die die Trennung Berlins endgültig festigte. Durch die Schließung der Staatsgrenze der DDR erfolgte die endgültige Teilung der Stadt. Ost-Berlin wurde die Hauptstadt der DDR, dort konzentrierten sich Staat und Partei sowie Wirtschaft und Kultur. West-Berlin bestand fortan isoliert und bekam die zur Lebensfähigkeit notwendigen Zuzüge vornehmlich aus dem Ausland (vgl. Hoffmann 2004: 76). Am 3. Oktober 1990 wurde Deutschland und damit auch Berlin wiedervereinigt.

7.3 Die Volksabstimmung zur Fusion Berlin Brandenburgs

Im Zuge der Wiedervereinigung wurde für die Länder Berlin und Brandenburg die Möglichkeit eines vereinfachten Verfahrens der Fusion ein neuer Art. 118a GG ins Grundgesetz aufgenommen. Interessanterweise erschien Art. 29 GG angesichts der hohen Quoren für Volksentscheide wenig geeignet zu sein, eine aussichtsreiche Fusion in dieser Region durchzuführen (vgl. Keunecke 2001: 167). Auch hier erfolgt der Beweis der eingangs aufgestellten These – die Verhinderung einer Länderneugliederung begründet sich auch in den verfassungsrechtlichen Hürden des Art. 29 GG.

Am 27. April 1995 unterzeichneten der Regierende Bürgermeister von Berlin Eberhard Diepgen und der Brandenburgische Ministerpräsident Manfred Stolpe den Neugliederungsvertrag. Ein Jahr später stimmten am 22. Juni 1995 beide Parlamente mit mehr als $\frac{2}{3}$ Zustimmung für den Neugliederungsvertrag (NV) (vgl. Keunecke 2001: 183).

Ein politisches Hindernis war die Namensfindung, aber nach Art. 1 NV sollte das gemeinsame Land Berlin-Brandenburg heißen. Beide Vertragsparteien sollten im Doppelnamen des Landes enthalten sein und die Bekanntheit Berlins für das gemeinsame Land genutzt werden. Ein historisch begründeter Name wie Brandenburg oder Mark kam damals nicht in Frage. Dem Hinweis, dass die bisherigen Bindestrich-Bundesländer in ihren Namen Landschaftsbezeichnungen zusammengesetzt haben, ist entgegenzuhalten, dass bislang keine Verbindung von Stadtstaat und Flächenstaat stattgefunden hat. Auch Baden-Württemberg erhielt seinen Namen, um die vormaligen Länder wiederzugeben. Ein wesentlicher Grund für die Namensgebung war die Angst vor Benachteiligungen. Die Gleichwertigkeit beider Vertragsparteien sollte schon im Namen repräsentiert werden (vgl. Keunecke 2001: 212).

Knapp 10 Jahre nach der Volksabstimmung forderte Berlins Finanzminister Thilo Sarrazin Anfang 2005 öffentlich, dass ein gemeinsames Land bestehend aus Berlin und Brandenburg den Namen „Brandenburg“ erhalten sollte. Er begründete seine Forderung damit, dass Berlin seinen gegenwärtigen Status als Stadtstaat lediglich einem historischen Zufall zu verdanken habe und sich nie selbst erhalten konnte. Vielmehr würde Berlin über so viel Strahlkraft verfügen, dass man auf eine Bindestrichbezeichnung verzichten könnte (vgl. „Politiker wollen Berlin aus Ländernamen streichen“ in: Berliner Morgenpost vom 24.01.2005). Der Politikwissenschaftler Jürgen Dittberner griff diese Idee schon einige Zeit vorher auf und auch er regte an, ein gemeinsames Bundesland unter dem Namen „Brandenburg“ entstehen zu lassen (vgl. Dittberner 2004: 2).

7.3.1 Die finanzielle und wirtschaftliche Ausgangsposition in Berlin und Brandenburg

Von entscheidender Bedeutung für die Integration Berlin und Brandenburgs war und ist die Frage, welche Auswirkungen die Fusion auf die öffentlichen Haushalte beider Länder haben wird. Die finanzielle Ausgangslage war Mitte der 1990er Jahre in Berlin und Brandenburg mit erheblichen Defiziten belastet, wie auch die nachfolgende Tabelle veranschaulicht.

Tabelle 8

	Berlin		Brandenburg	
	Einnahmen	Ausgaben	Einnahmen	Ausgaben
1994	33,11 Mrd. DM	41,31 Mrd. DM	14,02 Mrd. DM	19,88 Mrd. DM

Im Jahr 1993 war der Landeshaushalt Berlins mit Rekorddefizit von gut 6 Milliarden DM und Brandenburg mit gut 4 Milliarden DM verschuldet. Der Haushaltsfehlbetrag für das Jahr 1995 lag bei 3 Milliarden DM für Brandenburg und bei 8 Milliarden DM für Berlin.

Beide Länder hatten also eine außerordentlich schwierige finanzielle Problematik zu bewältigen. Die Misere der Berliner Finanzen hat ihre Ursachen in der Vergangenheit, als großzügige Bundeszuschüsse den Anreiz zum sparsamen Haushalten verminderten. Auch die Folgen des Transformationsprozesses nach dem Fall der Mauer sowie die chronische Steuerschwäche zuvor (vgl. Döring 1995: 189) begründeten die geringe Steuerkraft Berlins.

Um die Fusion nicht wegen ihrer finanziellen Folgen scheitern zu lassen, kam ein vom Bundesrat initiiertes Bundesgesetz zustande, das im Länderfinanzausgleich eine Übergangsfrist von 15 Jahren vorsah, da das Land Berlin-Brandenburg ohne neue Regelungen des Länderfinanzausgleichs mit finanziellen Einbußen zu rechnen hätte und Berlin mit dem Verlust des Stadtstaatenprivilegs hätte umgehen müssen (vgl. Laufer 1998: 342).

Das Stadtstaatenprivileg wertet die Einwohnerzahlen um 35 Prozent höher als in Flächenstaaten, aufgrund der so genannten „Kosten der Kleinheit“ als Folge politisch-administrativer Selbständigkeit (vgl. Döring 1995: 191) und um die pro Einwohner gerechneten überproportionalen Kosten für Parlament und Landesregierung auszugleichen.

Ein Kriterium des Art. 29 Abs. 1 GG verlangt mit einer Neugliederung unter anderem leistungsstarke bzw. wirtschaftlich zweckmäßige Länder zu schaffen. Dementsprechend waren Berlin und Brandenburg insbesondere hinsichtlich des Länderfinanzausgleichs dazu aufgefordert, einen entsprechenden finanziellen Fortbestand einzufordern.

Auf der anderen Seite waren auch der Bund und die verbleibenden Länder angehalten, die notwendigen finanziellen Mittel zu gewährleisten. Die Berlin-Brandenburgische Verhandlungsposition war schließlich so beharrlich, dass die Länder ihre Forderungen im Wesentlichen durchzusetzen vermochten. Den übrigen Ländern und dem Bund blieb nur die Wahl zwischen einer teuren oder gar keiner Neugliederung. Also entschieden sich die voraussichtlich langfristigen Nutznießer der Neugliederung im Finanzausgleich für das „kleinere Übel“ (vgl. Keunecke 2001: 215).

Der Neugliederungsvertrag ging von einer Fusion im Jahr 1999 aus und bestimmte, dass der finanzausgleichsrechtliche Status quo, wie er für die zwei getrennten Länder galt, weitere 15 Jahre aufrechterhalten werden sollte (vgl. Keunecke 2001: 217). Als getrennte Länder hätten Berlin im Jahr 1999 2,92 Milliarden DM und Brandenburg 1,5 Milliarden DM bekommen, gemeinsam hätten sie über 4,42 Milliarden DM verfügt. Ein gemeinsames Land Berlin-Brandenburg hätte dann 2,01 Milliarden DM aus dem horizontalen Finanzausgleich bekommen, also 2,42 Milliarden DM weniger (vgl. Keunecke 2001: 220).

7.3.2 Die Abstimmung am 5. Mai 1996

Am 5. Mai 1996 fand in Berlin und Brandenburg jeweils eine Volksabstimmung statt, bei der die wahlberechtigten Bürger darüber entscheiden sollten, ob der Neugliederungsvertrag zur Bildung eines gemeinsamen Landes Berlin-Brandenburg in Kraft treten sollte oder nicht. Die Wahlergebnisse ergaben sich wie folgt:

Tabelle 9

	Berlin	Brandenburg
Für die Fusion stimmten in %	53,6	36,57
Gegen die Fusion stimmten in %	45,85	62,72
Wahlbeteiligung in %	57,8	66,38

(Quelle: Jung 1997: 14f.)

Mit der Ablehnung der Brandenburger war die geplante Fusion insgesamt gescheitert.

Die weit überdurchschnittliche Wahlbeteiligung in Brandenburg zeigt, dass die Menschen dort ganz bewusst ihrer Ablehnung Ausdruck verleihen wollten.

Möglicherweise wurde die Volksabstimmung von ihnen genutzt, um in einer Art Protestwahl gegen eine zweite Vereinigung zu stimmen – nachdem die Wiedervereinigung 1990 noch nicht verkraftet worden war. Anfragen kann man mit Blick auf dieses Abstimmungsergebnis, wogegen die 45 Prozent Ostberliner eigentlich stimmten – gegen die Vereinigung mit ihren ostdeutschen Schicksalsgenossen, oder gegen die Westberliner, mit denen sie nun erst recht verbunden sind (vgl. Leicht 1996: 20).

Der hohe Anteil Unentschlossener war überwiegend ins Lager der Neugliederungsgegner abgewandert. In Berlin stimmten von 28 Prozent Unentschlossenen 60 Prozent gegen die Neugliederung. In Brandenburg stimmten von den 24 Prozent Unentschlossenen sogar 79 Prozent gegen die Fusion. In Berlin fand zudem eine Trendwende im Ostteil der Stadt statt. In den Umfragen hatte immer eine Mehrheit für die Neugliederung gestimmt (Keunecke 2001: 334). In der Abstimmung entschieden sich aber 54,7 Prozent gegen die Neugliederung und nur 44,5 Prozent dafür. In Westberlin hingegen stimmten 58,7 Prozent für die Fusion und 40,3 Prozent dagegen.

Rückblickend auf die vorausgegangenen Umfragen lassen sich Zusammenhänge mit den politischen Ereignissen erkennen, die zu diesem Abstimmungsergebnis geführt haben könnten. Der Prozess der Meinungsbildung verlief in beiden Ländern zunächst parallel, driftete in den letzten Wochen vor der Volksabstimmung aber auseinander. In Berlin waren die Befürworter einer Fusion durchweg die Mehrheit, wenn auch in unterschiedlicher Stärke. Diese Entwicklung war in Brandenburg bis März 1996 ähnlich, da auch dort die Zustimmung zur Fusion überwog. Die Grundstimmung in beiden Ländern war positiv, auch die Abstimmung in den beiden Landesparlamenten verschaffte den Befürwortern eines gemeinsamen Landes Berlin-Brandenburg einen Vorteil. Dann aber ebte die Neugliederungseuphorie in Brandenburg stark ab. Ein maßgeblicher Grund für das Scheitern der Neugliederung war wohl der Zeitpunkt der Volksabstimmung. Wäre diese zeitlich näher mit dem Votum in den Landesparlamenten verbunden worden, wäre der Ausgang wohl positiver ausgefallen.

Eine am 31. Januar 1996 angelaufene Werbekampagne der Berliner Regierung für die Neugliederung war in Brandenburg vermutlich mitentscheidend für die endgültige Ablehnung, da schon einen Monat später dort die Gegner der Fusion dominierten. Das Umfrageinstitut Forsa fand in einer Umfrage während der ersten beiden Aprilwochen 1996 heraus, dass die Art und Weise, wie die Politiker für die Fusion warben, bei den Menschen das

Gefühl bestärkte, es gebe mehr Unterschiede als Gemeinsamkeiten zwischen beiden Ländern. Das erste Werbeplakat der Berliner Regierung zeigte beispielsweise eine französische Allee anstelle einer brandenburgischen Straße.

Im Gegensatz zu Bayerischen Volksentscheiden, zu denen die grelle Plakate mit Ja oder Nein-Aussagen aufgehängt werden, gab es seitens der SPD und CDU aus Kostengründen nur ein paar kleinere, eher unauffälligere Plakate, was sich als Fehler rausstellte. Denn stattdessen machte nur die PDS als Fusionsgegner, mit Plakaten und Werbung auf sich aufmerksam (vgl. Richter 1996: 2).

Diese Wirkung ist aber nicht allein auf die Werbekampagne der Regierungen zurückzuführen. Als im Frühjahr 1996 bekannt wurde, dass Berlin mit 26 Milliarden Euro verschuldet war (vgl. Finanzplanung von Berlin 2003-2007) schreckte dies die Brandenburger ab und verstärkte ihre Bedenken.

Eine andere mögliche Ursache für das Negativ-Votum der Brandenburger liegt vielleicht in Art. 3 Abs. 1 S. 2 des Neugliederungsvertrages. Dieser Artikel bestimmt, dass in beiden Ländern zur Annahme einer Volksabstimmung eine Mehrheit erforderlich ist, die jeweils $\frac{1}{4}$ der Abstimmungsberechtigten umfasst (Keunecke 2001: 215). Diese Bestimmung verwundert in Hinblick auf die Geschichte der Neugliederung in der Bundesrepublik Deutschland. Ein entsprechendes Quorum wurde ursprünglich nur deshalb ins Grundgesetz aufgenommen, um eine konkrete Neugliederung – die Abspaltung Badens von Baden-Württemberg – zu verhindern. Für die Neugliederung Berlin-Brandenburgs verlangt Art. 118a GG nur allgemein die Beteiligung der Bevölkerung beider Länder. Art. 3 NV und Art. 118a GG stehen sich somit konträr gegenüber. Diese Regelung kam in der letzten Verhandlungsphase, vornehmlich auf Drängen der Berliner CDU, in den Vertrag (Hartmann 1996: 95), forcierte aber keine erkennbare öffentliche Diskussion. Der Politikwissenschaftler Otmar Jung hingegen stellt dazu fest, dass die „Quorenfalle“ einer Mindestzustimmung von 25 Prozent der Wahlberechtigten von den Verhandlungspartnern zwar leichtsinnigerweise aufgestellt wurde, jedoch für diese Abstimmung keine Konsequenzen hatte (vgl. Jung 1997: 14).

Dennoch stellt sich die Frage, ob die Neugliederungsbefürworter nicht die erforderliche Aufmerksamkeit haben walten lassen, oder ob die Verhandlungspartner ein Scheitern der Neugliederung billigend in Kauf genommen haben. Mit der Neugliederung wären erhebliche Führungsstellen in der Politik aufgelöst worden. Bejaht man die Frage, ist die Verwunderung über das vorherige Engagement groß. Es ist möglich, dass nach anfänglichem Interesse ein völliges Umschwenken in den Augen der Bevölkerung unglaublich gewesen wäre.

7.4 Die Kriterien nach Art. 29 GG

7.4.1 Wirtschaftliche und finanzielle Leistungsfähigkeit

Die aktuellen Strukturdaten der Länder Brandenburg und Berlin (siehe Tabelle 10) zeigen, dass bezogen auf die Fläche Brandenburg unter allen 16 Bundesländern den fünften Rang einnimmt, während Berlin sich auf dem 14. Rang platziert. Gemessen an der Bevölkerungsdichte liegt Berlin auf dem ersten Rang, während Brandenburg nur den 15. Rang einnimmt. Im Länderfinanzausgleich und bei den Bundesergänzungszuweisungen liegt Berlin an 14. Position, Brandenburg nur an dritter Position. Dennoch sind beide ausgleichsberechtigt. Der Schuldenstand Berlins wuchs über einen Zeitraum von 10 Jahren von 26 Milliarden Euro im Jahr 1996, über 34 Milliarden Euro im Jahr 2000 auf geschätzte 64 Milliarden Euro im Jahr 2006 (vgl. Finanzplanung von Berlin 2003-2007). Auch Brandenburg ist mit gut 18 Milliarden Euro verschuldet.

Tabelle 10

	Berlin	Brandenburg
Fläche in km²	891.82	29.478
Bevölkerungsdichte in Einwohner je km²	3.799	87
Einwohner insgesamt / Stand 31.12.2004	3.387 828	2.567 704
Anzahl der Stimmen im Bundesrat	4	4
Arbeitslosenquote	19%	18,3%
Ausländische Bevölkerung in %	13,4	2,6
Einnahmen in Mio. 2004	13.551€	8.001€
Ausgaben in Mio. 2004	20.526€	11.906€
Schuldenstand in Mrd. 2004	53.876€	18.214€
Länderfinanzausgleich in Mio. 2003	2.639€	502€
Bundesergänzungszuweisungen in Mio. 2003	2.555€	1.827€

(Quelle: Statistisches Bundesamt 2005)

Im derzeitigen Status Quo ist es schwierig die Umlandgemeinden Brandenburgs an der Finanzierung angemessen zu beteiligen. Viele Konflikte im Stadt-Umland-Verhältnis beziehen sich auf die Nutzung bzw. Finanzierung von öffentlichen Infrastrukturen sowie die Planung und den Bau von überörtlicher Infrastruktur (vgl. Döring 1995: 181).

Berlin und Brandenburg bilden eine Region, deren Entwicklung ohne eine politische Gesamtverantwortung nicht planbar ist, wobei eine Länderfusion Staatsverträgen und Kooperationsvereinbarungen vorzuziehen ist. Darüber hinaus schafft nur eine einheitliche Wirtschafts- und Strukturpolitik eine im europäischen Rahmen wettbewerbsfähige Region. Ein gemeinsames Land erhöht zudem den bundespolitischen Einfluss und Stellenwert der Region. Auf mittlere Sicht führt ein gemeinsames Land aufgrund von Verwaltungszusammenschlüssen und Einsparungen zu einer verbesserten Haushaltssituation (vgl. Hartmann 1996: 206). Die wirtschaftlichen Vorteile einer Fusion liegen in den Einsparungen innerhalb der Verwaltungen durch den Wegfall doppelt vorhandener Einrichtungen.

Dazu gehören auch die Vereinheitlichung von Vorschriften und der Abbau von Bürokratie, ebenso wie verbesserte und schnellere Planungsabläufe. Wobei diese Vorteile natürlich auch zu den administrativen und politischen Vorteilen gerechnet werden können.

Allerdings gibt es keine Modelle zur Berechnungen dieser Vorteile und der daraus folgenden Effekte, wodurch die Auswirkungen einer Fusion beider Länder nicht exakt abschätzbar sind. Es ist nämlich nicht vorhersagbar, ob durch eine gemeinsame Ansiedlungsstrategie mehr Investoren für ein fusioniertes Bundesland gewonnen werden könnten und ob diese Effekte wirklich auf die Fusion zurückzuführen wären.

Die Vermutung liegt nahe, dass Investoren auf eine erhöhte Ausstrahlungskraft eines fusionierten Bundeslandes reagieren könnten. Immer hin würde Berlin-Brandenburg nach Einwohnern und Wertschöpfung zum sechstgrößten Bundesland, wodurch in Ostdeutschland das Vorzeigeland Sachsen überholt wäre. Mögliche Ansiedlungseffekte kann man aber nicht exakt zuordnen nur so viel ist sicher: Reibungsverluste würden abgebaut, aber wie hoch die Effekte ausfallen werden, bleibt unklar. In Wissenschaft und Wirtschaft herrscht zumindest Einigkeit darüber, dass die derzeitigen Landesgrenzen einer dynamischen Entwicklung der Metropol- bzw. Hauptstadtregion hinderlich gegenüber stehen, und zwar unabhängig davon, ob man die Vor- und Nachteile genau beziffern kann oder nicht (vgl. Göbel 2005: 33).

7.4.2 Politische und administrative Leistungsfähigkeit

Eine Fusion der Länder Brandenburg und Berlin würde Verwaltungskosten einsparen, insbesondere bei der politischen Führung und der allgemeinen Verwaltung. Ebenso könnten Wohlfahrtsverluste, die infolge doppelter Planungsprozesse und entsprechend hohem Koordinationsaufwand entstehen, vermindert werden (Döring 1995: 180).

Die Einsparpotentiale bei der Verwaltung umfassen mindestens die Hälfte der politischen Spitzenämter in der Region und auch die Anzahl der Parlamentarier könnte deutlich reduziert werden. Die Integration beider Länder würde in Berlin den Druck erhöhen, den aufgeblähten Verwaltungsapparat zu verkleinern. Berlin verfügt im Gegensatz zu den anderen Stadtstaaten über eine überdurchschnittliche Ausstattung der allgemeinen Dienste (vgl. Döring 1995: 215).

Die Einsparungen würden natürlich die ohnehin sehr angespannte Arbeitsmarktlage in der Region kurz- und mittelfristig verschärfen. Quantitative Abschätzungen sind allerdings kaum möglich, weil die Reibungsverluste, die im Verhältnis Stadtstaat/Flächenstaat entstehen und durch die Vereinigung zu einem Land vermieden würden, nicht zu beziffern sind.

Das gilt umso mehr, als dass auch in einem gemeinsamen Bundesland unterschiedliche regionale Interessen bestehen. Die daraus resultierenden Konflikte werden dann auch in und zwischen den jeweiligen Verwaltungen ausgetragen (vgl. Döring 1995: 220). Eine gemeinsame Verwaltung würde zu mehr Effizienz und zu einer Entbürokratisierung führen und darüber hinaus den Abstimmungsbedarf verringern.

7.4.3 Landsmannschaftliche Verbundenheit

Die grundlegende Richtschnur jeder Neugliederung neben der Erfüllung objektiver Anforderungen ist die Berücksichtigung der landsmannschaftlichen Verbundenheit. Das heißt, die Neugliederung muss mit dem Willen der betroffenen Bevölkerung in Einklang stehen. Diese muss bereit sein, ihr bisheriges Identifikationsbewusstsein für ein Bewusstsein mit dem neuen, gemeinsamen Land einzutauschen (Keunecke 2001: 314).

Die Vereinigung beider Länder würde zu einem beidseitigen Mentalitäts- und Identitätsverlust führen. Jedoch wurde durch die deutsche Wiedervereinigung ohnehin eine neue Situation geschaffen, die alte Mentalitäten und Identitäten in Frage stellte. Die Fusion würde vielmehr das Entstehen einer neuen regionalen Identität begünstigen und voranbringen. Wobei die gegenseitige Abhängigkeit sowie Verantwortlichkeit und die zahlreichen quer gelagerten Interessen eine fortwährende Benachteiligung einer Seite verhindern würde und somit die Angst vor der Berliner Dominanz mindern könnte (vgl. Hartmann 1996: 207).

Umfragen im Vorfeld der Volksentscheide: Stimmungsbarometer von Dezember 1994 bis zum 5. Mai 1996 als Folge landsmannschaftlicher Verbundenheit

In den Umfragen von Infratest Burke Berlin, Infas Berlin Fusionsbarometer und Forsa wurden verschiedene Einstellungen der Brandenburger und Berliner befragt. Der Politikwissenschaftler Ulrich Keunecke bereitete all diese Umfrageergebnisse in seinem Buch „Die gescheiterte Neugliederung Berlin-Brandenburg“ auf - der folgende Abschnitt wird sich auf diese Analysen beziehen. Als konkrete Aufgaben der Neugliederung sahen 80-90 Prozent der Brandenburger und Berliner

- die Sicherung der Arbeitsplätze,
- den Ausbau der Verkehrsanbindung und
- den Erhalt der Landwirtschaft.

Als wichtigste Gründe für die Neugliederung galten in Berlin und Brandenburg

- ein größeres Arbeitsangebot,
- eine bessere wirtschaftliche Entwicklung und
- die niedrigen Kosten eines gemeinsamen Landes (vgl. Keunecke 2001: 322).

Diese Angaben ließen in beiden Ländern eine deutliche Mehrheit für die Neugliederung erwarten. Dem standen aber gerade in Brandenburg wesentliche emotionale Abneigungen gegenüber. Zu stark waren die Ängste vor dem Verlust der nach der Wiedervereinigung gewonnenen Identität. Die ungleiche landsmannschaftliche Verbundenheit beider Bevölkerungen schlug sich derart nieder, dass nur 18 Prozent der Berliner, aber 32 Prozent der Brandenburger den Verlust ihrer regionalen und kulturellen Identität befürchteten (vgl. Keunecke 2001: 323).

In Brandenburg identifizierte sich eine klare Mehrheit mit einem Land, das in dieser Form erst seit fünf Jahren existierte und manifestierte dabei sein landsmannschaftliches Bewusstsein. 40 Prozent der Brandenburger assoziierten mit ihrem Land die schöne Landschaft, 23 Prozent betrachteten das Land als ihre „Heimat“. Das landsmannschaftliche Bewusstsein in Berlin war demgegenüber bedeutend schwächer, nur 11 Prozent assoziierten mit der Stadt ihre „Heimat“ (vgl. Keunecke 2001: 326). Entsprechend positiv und offen waren die Berliner gegenüber dem Land Brandenburg. Noch öfter – nämlich 48 Prozent – als die Brandenburger selbst, nannten sie die schöne Landschaft und Natur (vgl. Keunecke 2001: 327). Die zunehmende Skepsis – vor allem bei den Brandenburgern – schlug sich ab Herbst 1995 in einer stark schwankenden Entwicklung der Zustimmung- und Ablehnungsquoten nieder, was anhand der nachfolgenden Tabelle demonstriert werden soll.

Tabelle 11

Monat	Berlin			Brandenburg		
	Pro in %	Contra in %	Egal in %	Pro in %	Contra in %	Egal in %
Dez. 1994	58	20	22	40	34	26
Feb. 1995	54	22	24	42	27	31
Mär. 1995	53	13	34	32	35	33
Jun. 1995	58	32	10	49	37	14
Sep./Okt. 1995	49	22	29	38	34	27
Jan. 1996	51	23	26	42	31	27
Feb. 1996	46	26	28	40	32	28
Mär. 1996	43	27	30	36	36	28
Mär./Apr. 1996	43	27	30	29	44	27
Apr. 1996	43	29	28	32	44	24
5. Mai 1996	53,6	45,8		36,57	62,72	

(Quelle: Keunecke 2001: 391)

Zwischen Dezember 1994 und Februar 1995 nahm in Berlin die Zustimmung zunächst ab, wobei die Zustimmung im Ostteil der Stadt höher war. In Brandenburg gab es einen leicht umgekehrten Trend. Erstaunlicherweise waren die Brandenburger im angrenzenden Berliner Umland deutlich skeptischer als in den berlinfernen Gebieten.

Die Bewohner des äußeren Entwicklungsraumes hatten größere Erwartungen an die Neugliederung als die Speckgürtelbewohner, die davon ausgehen konnten, in jedem Falle von der Entwicklung Berlins zu profitieren und die vermeintlichen Risiken einer Neugliederung vermeiden wollten.

Im Frühjahr 1995 kam es in beiden Ländern zu einer Trendwende, insofern die Befürworter an Gewicht gewannen (vgl. Keunecke 2001: 328f.). Die für das Abstimmungsergebnis am 5. Mai 1996 ausschlaggebende Trendwende vollzog sich erst im Frühjahr 1996. Zunehmend mehr Befragte wollten ihre Stimme abgeben, dies aber zu Lasten der Neugliederungsbefürworter. Die Zustimmung zur Neugliederung war in der Bevölkerung stark rückläufig. In beiden Ländern gab es einen hohen Anteil Unentschlossener (vgl. Keunecke 2001: 331). Der hohe Grad an Unentschlossenheit und Misstrauen war aber nichts Endgültiges und hätte durch Öffentlichkeitsarbeit möglicherweise gemildert werden können (vgl. Keunecke 2001: 330ff.).

7.5 Perspektiven

Die Fusion beider Länder bleibt weiterhin auf der politischen Tagesordnung. Allerdings unter veränderten Aussichten. Vor der brandenburgischen Landtagswahl im September 2004 herrschte Einigkeit darüber, im Jahr 2006 eine erneute Volksabstimmung durchzuführen, die bei einem positiven Ausgang in eine Ländervereinigung im Jahr 2009 führen sollte. In diesem neuen Land Berlin-Brandenburg wäre Berlin zu einer Stadt mit Oberbürgermeister geworden, Potsdam sollte Landeshauptstadt werden. Allerdings verdeutlichte der Wahlkampf, dass es unter den Brandenburgern nach wie vor starke Vorbehalte gegen eine Fusion gibt und ein erneutes Scheitern des Zusammenschlusses sehr wahrscheinlich wäre (vgl. Peter 2004). Stattdessen fassten die Landesregierungen in Berlin und Brandenburg einen neuen Termin ins Auge und planten zusammen mit der Bundestagswahl 2010 eine erneute Volksabstimmung stattfinden zu lassen, damit die Bürger nicht zweimal zur Wahl aufgerufen würden. Durch die vorgezogenen Bundestagswahlen im September 2005 haben sich aber auch diese Umstände verändert. Eine Volksabstimmung soll nun im Jahr 2009 stattfinden und dann im Jahr 2013 die Länderfusion vollzogen werden. Eine Bedingung, die die Brandenburger Regierung nach wie stellt, ist der Abbau des auf über 60 Milliarden Euro angewachsenen Schuldenbergs der Berliner. Brandenburg, selbst mit rund 18 Milliarden Euro verschuldet, kann diese Summe nicht kompensieren (vgl. Peter 2005). Allerdings geht mit der Verschiebung der Fusion auf 2013 eine verstärkte Zusammenarbeit beider Länder einher. Zusammengeschlossen wurden schon die Rundfunkanstalten beider Länder zum gemeinsamen Rundfunk Berlin Brandenburg (RBB).

Darüber hinaus sollen die Landesversicherungsanstalten, die Luftfahrtämter und die Statistikämter zusammengeführt werden (vgl. Peter 2005). Gemeinsame Projekte wie der Großflughafen Berlin Brandenburg International sollen ebenfalls in Angriff genommen werden und bei der Stadt- und Landschaftsplanung beiderseitige Interessen berücksichtigt werden (vgl. Peter 2004).

Brandenburgs Wirtschaftsminister Ulrich Junghanns äußerte sich im März 2006 in einem Interview in der „Berliner Zeitung“ zum Thema des erneuten Fusionsversuches wie folgt. Die Aufhebung des bisherigen Fusionsplanes und die Infragestellung des neuen Fusionsplanes mit einer Abstimmung 2009 bestimmen zwar die gegenwärtige Diskussion, er rechne jedoch spätestens nach den Wahlen zum Berliner Abgeordnetenhaus am 17. September 2006 mit der Festlegung auf einen Fahrplan. Realistisch wäre es weiterhin 2009 eine Volksabstimmung stattfinden zu lassen, um dann 2011 mit dem Fusionsprozess zu beginnen. Von enormer Bedeutung ist aber auch, dass Berlin mit seiner Verfassungsklage Erfolg hat und mehr Gelder aus dem Länderfinanzausgleich erhält (vgl. „Mit Kombilohn ist ein Ingenieur bezahlbar“ in: Berliner Zeitung vom 8.03.2006, S. 12).

7.5.1 Wirtschaftliche Perspektiven

Die Industrie- und Handelskammern befragten in ihrem Konjunkturreport 2006 Unternehmen in Berlin und Brandenburg zu ihrer Haltung zur Fusion Berlins und Brandenburgs. 67 Prozent der befragten Unternehmen befürworteten eine Fusion beider Länder, 19 Prozent sprachen sich dagegen aus und weitere 14 Prozent waren unentschlossen. Die meisten Befürworter, nämlich $\frac{2}{3}$ kamen aus der Industrie, dem Handel und der Dienstleistung. Die Zustimmung in beiden Länder unterschied sich darin, dass sie in Berlin bei 77 Prozent lag und in Brandenburg bei 60 Prozent. Die Vorteile, die die Unternehmen nannten, waren der Abbau der Bürokratie, die Optimierung der Infrastruktur und das Verbessern der Standortbedingungen. Daraus erhoffen sich die Unternehmen eine Straffung der Verantwortlichkeiten, eine Beschleunigung der Entscheidungsprozesse und Kostenvorteile (vgl. IHK Konjunkturreport 2006: 13). Erkennbar ist also, dass sich die Unternehmen in Berlin und Brandenburg mehrheitlich für eine Fusion beider Länder aussprechen.

Der Finanzminister von Brandenburg, Rainer Speer, erläuterte in einem Aufsatz vom April 2005 seine ganz eigene Sichtweise auf die finanzielle Situation der ostdeutschen Länder. Er stellte heraus, dass es den neuen Bundesländern dank der Solidarpakt-Mittel sowie der EU-Fördermittel, vergleichsweise gut gehe, insofern als dass Brandenburg beispielsweise über 1000€/Einwohner mehr verfüge, als ein vergleichbares westdeutsches Flächenland (vgl. Speer 2005: 25).

Er schlüsselte auf, dass der brandenburgische Landeshaushalt für 2005/2006 circa 10 Milliarden Euro enthält, wobei auch diese Summe etwa um $\frac{1}{3}$ höher ist als bei vergleichbaren westdeutschen Ländern.

Trotzdem hatte und hat Brandenburg vor, im Jahr 2005 Kreditaufnahmen von 976 Millionen Euro und im Jahr 2006 in Höhe von 831 Millionen Euro zu machen.

Rainer Speer kritisiert, dass Brandenburg über seine Verhältnisse lebt (vgl. Speer 2005: 27f.) und schon im Jahr 2010 mit über 20 Milliarden Euro verschuldet sein könnte. Ursächlich dafür sind vor allem die Folgen der Ausgabenpolitik der frühen 1990er Jahre, als mit optimistischen Wachstums- und Entwicklungsannahmen gerechnet wurde (vgl. Speer 2005: 26; 30f.).

7.5.2 Umfrageergebnisse zur Fusion 2000-2004

Die Sozialwissenschaftler Oskar Niedermayer und Richard Stöss von der Freien Universität Berlin befragten in Zusammenarbeit mit dem Umfrageinstitut Forsa in einem Zeitraum von fünf Jahren etwa 2000 Berliner und Brandenburger zu ihrer Haltung zur Fusion beider Länder. Nach Auswertung der Informationen kamen sie zu dem Ergebnis, dass eine Länderfusion Berlin-Brandenburg nur dann Erfolg haben wird, wenn sie zu einer „Herzensangelegenheit der Menschen“ wird (vgl. Niedermayer 2002: 25).

Die Umfrage im März/April 2002 ergab, dass in beiden Ländern eine Mehrheit der Befragten für eine Fusion ist (71 Prozent in Berlin, 52 Prozent in Brandenburg), die Gruppe der Gegner aber im Vergleich zur Umfrage vom Mai/Juni 2000 – vor allem in Brandenburg – größer geworden ist. Dabei war die Ablehnung der Brandenburger in der Peripherie besonders groß, sie hat in den berlinnahen Gebieten aber seit 2000 auch zugenommen. Das Niveau der Ablehnung war in Brandenburg mit 46 Prozent fast doppelt so hoch wie in Berlin (24 Prozent). Die Umfrage vom Oktober/November 2004 ergab, dass die Zahl der Gegner wieder gesunken war, während die Zahl derjenigen wuchs, die sich mit der Fusion Zeit lassen wollen. Insgesamt bestand auch 2004 in beiden Ländern eine Mehrheit für eine Fusion, die in Berlin (75 Prozent; in Brandenburg 58 Prozent) traditionell etwas größer ist und gegenüber 2002 zunahm. Abgelehnt wurde die Länderfusion 2000 und 2002 eher von der jungen Generation. Und auch im Jahr 2004 gab es die größte Zustimmung bei der älteren Generation mit gehobenem sozialem Status (Niedermayer 2004: 3).

In Berlin ist die Haltung zur Fusion kaum durch die Zugehörigkeit zu einer Berufsgruppe geprägt. In Brandenburg sind allerdings $\frac{2}{3}$ der Arbeitslosen und Arbeiter, sowie fast die Hälfte der Beamten gegen die Fusion.

Die Befürwortung des Zusammenschlusses wächst in beiden Ländern mit dem sozioökonomischen Status. Das heißt, die Gegner sind hauptsächlich in der Unterschicht anzusiedeln (Niedermayer 2002: 11). Auch 2004 ergab sich, dass eine Zurückhaltung gegenüber der Fusion vor allem bei jungen Leuten, Arbeitslosen und Arbeitern zu verspüren ist (Niedermayer 2004: 3). Unter den CDU-Wählern hat die Begeisterung für die Fusion nachgelassen, allerdings bilden sie mit 70 Prozent Zustimmung die zweitstärkste Gruppe nach den Grünen (77 Prozent), aber nur in Brandenburg. In Berlin waren auch 2004 die Anhänger der SPD sowie der Grünen (beide 79 Prozent) die stärksten Befürworter einer Fusion. Der Anteil der PDS-Wähler, die für die Fusion sind, wuchs von 65 Prozent (2000) auf 74 Prozent (2004) (Niedermayer 2004: 8).

In Brandenburg bestehen nach wie vor mehr Ängste als in Berlin, allerdings übertrifft der erwartete Nutzen die Ängste bei weitem. In Berlin bestanden auch 2004 weniger Ängste als in Brandenburg, die dort seit 2000 stark angewachsen sind, vermutlich wegen der Berliner Finanzmisere (Niedermayer 2004: 2f.). Die Identifikation mit dem eigenen Land ist sowohl in Berlin als auch in Brandenburg sehr groß. Die Brandenburger im engeren Verflechtungsraum Berlins fühlen sich den Berlinern eher verbunden, als die in den äußeren Entwicklungsräumen. Die Ostberliner fühlen sich den Brandenburgern stärker verbunden als die Westberliner. Die Haltung der Befragten zur Fusion hängt also nicht davon ab, wie stark sie sich mit ihrem eigenen Land verbunden fühlen, sondern wie stark sie sich mit dem jeweils anderen Land verbunden fühlen (Niedermayer 2004: 4). Die Analyse von 2002 hatte noch angenommen, dass die Identität der Brandenburger noch nicht hinreichend gefestigt ist und zu viele von ihnen argwöhnten, von Berlin vereinnahmt zu werden. Die Umfrage von 2004 ergab jedoch, dass sich 80 Prozent der Brandenburger ihrem Land stark verbunden fühlen. Dennoch fürchteten doppelt so viele Brandenburger (66 Prozent) wie Berliner (38 Prozent) bei der Fusion einen Identitätsverlust (vgl. Niedermayer 2004: 29). Auch wenn viele Brandenburger und Berliner sich in ihrer Entscheidung über die Fusion von rationalen Kriterien leiten lassen, darf die Fusion nicht nur als ein vernünftiges Projekt kommuniziert werden, das allen Vorteile bringt. Die Kampagne zum Länderzusammenschluss muss die Voraussetzungen dafür schaffen, dass sich die Brandenburger heimisch fühlen (vgl. Niedermayer 2004: 4).

Bei einem zweiten Anlauf zur Volksabstimmung über die Fusion beider Länder geht es weniger darum, der Region verbesserte Entwicklungschancen zu geben, als vielmehr um den politischen Abschluss eines wirtschaftlich ohnehin schon stattfindenden, aber nicht optimal verlaufenden Prozesses. Die gegenwärtige Zwei-Länder-Struktur der Region bietet für die Ausformung als Metropolregion und für die Steuerung des wirtschaftlichen Integrationsprozesses keine optimalen Bedingungen.

Die Erfahrungen, die in ähnlichen Situationen andernorts gemacht wurden, implizieren für Berlin und Brandenburg, dass Brandenburg wachstumsstark ist, wenn Berlin sich gut entwickelt. Umgekehrt wird die Entwicklung Berlins begünstigt, wenn sich das Brandenburger Umland gut entwickelt.

Berlin und Brandenburg sollen mehr als eine Wirtschaftsregion sein und weiter zusammenwachsen, wobei sich Berlin als deutsche und europäische Metropole profilieren könnte (vgl. Busch 2002: 905f.).

7.6 Zwischenfazit

Bei einer Fusion würde Berlin den Stadtstaatenstatus verlieren. Es bräuchte Regelungen zum Ausgleich der dadurch entstehenden finanziellen Einbußen. Explizit für Berlin und Brandenburg war eine Übergangsfrist von 15 Jahren vorgesehen. Für die Region lohnt sich eine Fusion aus finanzwirtschaftlicher Sicht nur, wenn die fusionsbedingten Vorteile wie Wachstums- und Steuerkraftgewinne und geringere Verwaltungskosten auf Dauer mindestens so hoch sind, wie die fusionsbedingten Einnahmeverluste (vgl. Döring 1995: 225). Die Fusion würde ganz allgemein die Chance eröffnen, effizientere Verwaltungsstrukturen zu bilden.

Wie groß die Widerstände gegen eine Fusion sind, zeigte sich dabei schon im ersten Versuch. Neben den historisch bedingten Widerständen aus der Geschichte der Region, gibt es dort auch Widersprüche zwischen den alten Bundesländer (Westberlin) und den ostdeutschen Bundesländern (Ostberlin und Brandenburg).

Dabei liegen die Vorteile eines fusioniertes Landes Berlin-Brandenburg auf der Hand. Gebildet würde eine zusammenhängende Region, die mit sechs bis sieben Millionen Einwohnern zum fünfgrößten Bundesland würde. Damit gäbe es nicht nur auf europäischer Ebene hinreichende politische Beachtung, sondern auch im Bund könnte erhebliches politisches Gewicht eingebracht werden. Die wirtschaftlichen und geistig-kulturellen Impulse der Bundeshauptstadt kämen auch entfernteren Räumen zugute. Die Konkurrenz um Unternehmensansiedelung und Einwohner würde stoppen und finanzielle Mittel freisetzen. Ein einheitliches Recht und eine einheitliche Verwaltung bedeuten Vereinfachungen für die Bürger und Unternehmen, sowie höhere Qualität und Effizienz bei öffentlichen Leistungen. Die historisch-kulturelle Zusammengehörigkeit, die nur vierzig Jahre getrennt war, würde wieder hergestellt.

Natürlich gibt es auch Bedenken, denn Berlin besitzt mit 3,6 Mio. Einwohnern von den insgesamt sechs Millionen Einwohnern eine strukturelle Mehrheit. Die Gefahr besteht, dass spezielle Brandenburger Interessen wie die Probleme entfernter Landstriche, die Umweltsituation im Berliner Umland und Landwirtschaft keine Mehrheiten finden und ungelöst bleiben. Außerdem gäbe es für ein gemeinsames Land nach derzeitiger Berechnung weniger EU-Gelder und Bundesmittel (vgl. Rutz 1993: 136).

Der Zusammenschluss beider äußerst angespannter Landeshaushalte birgt große Risiken und setzt den Rahmen für erforderliche Kreditaufnahmen möglicherweise erheblich herab. Dieser ist aber genau wie die Haushaltskonsolidierung unabhängig von der Neugliederung notwendig. Die Herausbildung einer eigenständigen Identität im jungen Brandenburg könnte durch die Berliner Dominanz behindert werden (vgl. Rutz 1993: 137).

Der Neugliederungsvertrag hätte das gemeinsame neue Land in eine gute Startposition gebracht. Der Status Quo zweier getrennter Länder wäre zunächst über lange Jahre aufrecht erhalten worden, da keines der beiden Länder bereit war, neugliederungsbedingte Verschlechterungen hinzunehmen. Was die Aspekte der Raumordnung und Landesplanung betrifft, würde eine einzige Länderebene koordinierter vorgehen und bisher fehlgegangene Entwicklungen stoppen oder abschwächen, was in zwei getrennten Ländern nicht gelingen wird (Keunecke 2001: 337).

Ein einziges Mal in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland haben Politiker sich bereit gefunden, ernsthaft eine Neugliederung zu forcieren. Den Regierungen beider Länder ist es gelungen, ein Vertragswerk zu erarbeiten, das unter Berücksichtigung aller Interessen ein im Sinne des Grundgesetzes leistungsfähigeres Land als seine Vorgänger geschaffen hätte und das die Zustimmung beider Parlamente gefunden hätte. Umso bedauerlicher ist, dass die Bevölkerung in Brandenburg die Einmaligkeit dieser Gelegenheit nicht, und die in Berlin nur zu einem knapp ausreichenden Teil, erkannt hat.

Bezugnehmend auf meine These, muss hier angemerkt werden, dass sich bei dem Neugliederungsversuch der Region Berlin-Brandenburg die politisch Verantwortlichen sehr wohl für eine Neugliederung einsetzten. Für diesen speziellen Fall, gilt meine Eingangsthese als widerlegt. Allerdings darf nicht vergessen werden, dass das Scheitern der Fusion nicht bloß auf die landsmannschaftliche Identität der Brandenburger zurückzuführen ist, sondern ebenso die Politiker verantwortlich gemacht werden können. In diesem Falle scheiterte die Länderfusion nicht am Unwillen der Politiker sondern eher an der Unfähigkeit angemessene Überzeugungsarbeit zu leisten.

Umso bestürzender, als es mit Blick auf die Neugliederungsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland wenig wahrscheinlich ist, dass sich in der Politik noch einmal die Kraft finden wird ein solches Unterfangen anzustoßen und voranzutreiben. Auch die erhoffte Impulswirkung für eine Neugliederung im nord- und mitteldeutschen Raum blieb bislang aus. Hoffnung gibt es nur insofern, als aus Reihen der politischen Führungen in Berlin und Brandenburg Stimmen zu vernehmen sind, die eine Neugliederung erneut in Angriff nehmen wollen.

Mit Blick auf die Zukunft und auf Europa wird die Schaffung schlagkräftiger Regionen unumgänglich. Für sich allein zählen weder Berlin noch Brandenburg dazu. Eine Neugliederung der Region Berlin-Brandenburg ist also nach wie vor geboten.

8 Zusammenfassung der Ergebnisse

Obwohl Deutschland seit Jahrhunderten in Einzelstaaten gegliedert ist, gilt das Land erst seit 1949 als echte Föderation. Den alliierten Besatzungsmächten ging es nach dem II. Weltkrieg hauptsächlich um die Dezentralisierung der politischen Strukturen und um die Stärkung regionaler und lokaler Verantwortung. Während der Föderalismus damals noch als Erfolgsmodell galt, ist er nun in Misskredit geraten. Trotz der Bekenntnisse der Politiker zur Eigenständigkeit der Länder und dem Bundesstaatsprinzip, entwickelte sich das politische System in Richtung Zentralismus.

Es hat sich ein Macht- und Regelgeflecht zwischen Bund und Ländern entwickelt, das zunehmend als Belastung für die gesellschaftliche, politische und wirtschaftliche Entwicklung des Landes empfunden wird. Hoch komplexe und undurchschaubare Entscheidungsstrukturen tragen zu immer mehr Entfremdung zwischen dem Staat und seinen Bürgern bei. Es gilt festzuhalten, dass die Regierung, der Bundestag und der Bundesrat sowie die verschiedenen Ebenen von Bund und Ländern nicht effektiv zusammenarbeiten. Diskutiert wird auch über konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeiten, ob die Rahmenkompetenz entfallen kann und wie sich die Zahl der zustimmungspflichtigen Gesetze, auf 60 Prozent angeschwollen, halbieren lasse.

Die deutschen Bundesländer bestehen weitestgehend noch in der Form, die die Alliierten ihnen nach Kriegsende gegeben haben. Dabei orientierten sie sich vielfach an den Grenzen der Besatzungszonen, hatten aber auch gar nicht die Absicht, diese Grenzen auf Jahrzehnte festzulegen. Vielmehr sollten die deutschen Ministerpräsidenten eine sinnvolle Aufteilung vorschlagen, weshalb Art. 29 GG bis 1976 einen Verfassungsauftrag zur Neugliederung besaß, der dann aber in eine „Kann-Bestimmung“ umgewandelt wurde.

Die Wiedervereinigung Deutschlands brachte durch den Beitritt der eilig wieder hergestellten ostdeutschen Länder erheblich kompliziertere Bedingungen für die Wirkungsweise des Föderalismus. Aber auch hier wurden die Chancen zur Länderneugliederung nicht genutzt. Die DDR-Bezirke wurden einfach durch die fünf Länder ersetzt, deren Grenzen denen aus der Zeit als sowjetische Besatzungszone entsprachen. Es zeigte sich, dass sowohl die west- als auch die ostdeutschen Bundesländer - die aus traditionsreichen deutschen Regionen beziehungsweise Provinzen und Ländern entstanden, im bundesdeutschen Föderalsystem großes Beharrungsvermögen besitzen. Durch den Anstieg der Bundesländer von elf auf sechzehn, erhöhte sich vor allem der Anteil kleiner wirtschaftsschwacher Länder. Dadurch verstärkte sich das Ungleichgewicht zwischen den Bundesländern, wobei insbesondere das starke West-Ost-Gefälle mit wirtschaftlichen, sozialen und mentalen Gegensätzen deutlich wurde.

Die Geschichte der Länderneugliederung ist eine lange Kette von Misserfolgen mit dem Höhepunkt der gescheiterten Fusion von Berlin und Brandenburg im Jahr 1996. Der nachhaltige Schock bewegte wohl auch die jetzige Große Koalition dazu, das Thema der Neugliederung in ihrer „Föderalismusreform“ anno 2006 auszuklammern. Dabei gab es neben allgemeinen Erörterungen zu diesem Thema, auch immer wieder Empfehlungen seitens der Wissenschaftler und Politiker, die Anzahl der Länder zu verringern. Die Vorschläge bezogen sich darauf, entweder die ostdeutschen Länder mit westdeutschen Ländern zu vereinen, oder aber die vorhandenen sechzehn Bundesländer zu sechs, sieben oder acht größeren Ländern zusammenzulegen.

Die finanziellen Abhängigkeiten insbesondere kleiner und wirtschaftsschwacher Länder vom Bund schwächen das föderative System. Mit einer Verringerung der Länder bei gleichzeitiger Stärkung ihrer Finanzkraft könnten wirtschaftlich leistungsfähigere, große Bundesländer geschaffen werden, die über wirtschaftliche, soziale und demographische Ausgleichspotentiale verfügen. Die Zusammenlegung der Bundesländer erscheint unter Kosten- und Effizienzgesichtspunkten sinnvoll, schon allein wegen des hohen Bedarfs an Personal. In den Landesparlamenten sitzen mehr als 1800 Abgeordnete, dazu kommen 16 Ministerpräsidenten und mehr als 150 Minister, sowie entsprechende Mitarbeiter und Verwaltungsstrukturen. Auch angesichts des demografischen Wandels ist beispielsweise für Mecklenburg-Vorpommern zu befürchten, dass es durch den Wegzug junger Arbeitnehmer in den nächsten zehn Jahren zu einem derartigen Strukturwandel kommt, dass das Land seine derzeitige Verwaltung kaum aufrechterhalten kann.

Die wirtschaftlichen und finanziellen Gründe sprechen dabei für eine Überarbeitung des Bund-Länder-Verhältnisses mit dem Richtungspunkt einer Länderneugliederung. Landsmannschaftliche Verbundenheit und andere kulturell-historische Aspekte sprechen aber wiederum dagegen. In diesem Bereich gibt es weder unter der Bevölkerung, noch bei den Politikern einen echten Konsens über den Reformansatz.

Die Frage, ob denn eine Föderalismusreform wirklich notwendig ist, kann also mit einem klaren Ja beantwortet werden. Denn will die Bundesrepublik Deutschland nicht noch weiter im internationalen Wettbewerb zurückfallen, muss sie sich weiter um Modernisierung und Erneuerung bemühen. Konkreter Reformbedarf besteht bei der Wiederherstellung voller Verantwortlichkeiten, also der klaren Zuteilung von Kompetenzen entweder beim Bund oder den Ländern. Das zieht eine Entflechtung der Gesetzgebungszuständigkeiten nach sich, ebenso wie eine Reduzierung der Mitwirkungsrechte auf der jeweils anderen Seite.

Die Bundesländer und auch die Landesparlamente sind zu schwach, um noch als selbständige und finanziell eigenständige Gliedstaaten zu gelten.

Der Bereich der Ländergesetzgebung ist stark eingeschränkt – vor allem im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung liegt die Zuständigkeit fast vollständig beim Bund. Das Finanzsystem ist so stark verflochten, dass es kaum gelingt den Überblick zu behalten. Fazit ist jedoch, dass die Bundesländer kaum noch finanzielle Spielräume haben, so sehr sind sie voneinander und vom Bund abhängig. Auch die Verbesserung der europabezogenen Handlungsfähigkeit sollte angestrebt werden. Zukünftig werden die deutschen Länder mehr und mehr als europäische Regionen betrachtet werden und werden sich dementsprechend behaupten müssen. Das wissenschaftliche und politische Aufgabenspektrum wird durch strategische Forderungen und Ziele der Europäischen Union – ein Europa der Regionen zu schaffen – noch erweitert.

Die Brennpunkte des deutschen Föderalismus sind seit Jahrzehnten in der Diskussion, ohne nennenswerte Veränderungen hervorzubringen. Zum einen blieb ein Konsens über die Richtung der Reformen bislang aus, zum anderen besteht wohl für die Politiker gar kein Bedarf an einem „Mehr“ an Föderalismus.

9 Überprüfung der These und Ausblick

Die eingangs gestellte These behauptet, dass obwohl die Kenntnis über eine Föderalismusreform auch hinsichtlich einer Länderneugliederung vorhanden ist, es verfassungsrechtliche, politische und kulturelle Hindernisse gibt, die eine Umsetzung dieser Option verhindern.

Es stellt sich also die Frage, wie die Chancen einzuschätzen sind, dass es tatsächlich zu einem neuen Zuschnitt der Ländergrenzen kommt. Woran es liegt, dass alle bisherigen Reformbemühungen blockiert worden sind? Weshalb war und bleibt die sinnvolle Territorialgliederung der Bundesrepublik ein Ding der Unmöglichkeit? Weshalb sind über Jahrzehnte hinweg all die Vorschläge des Luther-Ausschusses und der Ernst-Kommission und all der anderen wissenschaftlich-politischen Anstöße nur Theorie geblieben?

Liegt es an der deutschen politischen Kultur, die eine Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse traditionell hoch legt? Oder sind vielleicht die Ministerpräsidenten Schuld, die an ihrer Macht festhalten und unwillig sind, sie beschneiden zu lassen?

Auch wenn ökonomische Gründe für eine Länderneugliederung sprechen, besagt die zentrale These, dass unter anderem politische Hemmnisse eine Neugliederung verhindern. Jede Gebietsveränderung bedeutet schließlich eine Umverteilung von politischer Macht, was in der parlamentarischen und parteidominierte Bundesrepublik nur schwer umzusetzen ist. Politiker haben wenig Interesse, ihr Amt aufs Spiel zu setzen, ebenso wie Partei- und Verbandsfunktionäre eine Umstrukturierung scheuen, da dabei eigene Arbeitsplätze in Gefahr geraten könnten. Bundespolitiker sind darüber hinaus auch noch verunsichert, da eine Länderneugliederung sowohl eine Neuverteilung der Stimmen im Bundesrat nach sich ziehen würde und eine Neuziehung der Wahlkreisgrenzen zur Folge hätte.

Der politische Wille, die Länder nach den Richtbegriffen des Art. 29 GG zu ändern, ist einfach nicht vorhanden. Zumal Art 29 GG extrem hohe Hürden zur Umsetzung der Länderneugliederung setzt.

Veränderungen in der politischen Ordnung geschehen nie ohne die Verschiebung von Macht und Einfluss. Der Erhalt und die Erweiterung eben jener stehen bei Bund und Ländern aber im Vordergrund. Für jeden Verlust von Kontrolle und Kompetenzen verlangen Bund und Länder ein Entgegenkommen in anderen Bereichen. Aufgrund dessen kam es in der Vergangenheit immer bloß zu kleinen Reformschritten.

Fazit ist: Solange man es den Ländern selbst überlässt, über ihre eigene Abschaffung zu befinden, braucht man keinen Versuch der Länderneugliederung zu unternehmen. Und da es unmöglich ist, den Ländern diese Entscheidung aus der Hand zu nehmen, wird sich auf absehbare Zeit nichts an dieser verfahrenen Situation ändern.

Was die These betrifft, die Politiker würden eine Reform zur Länderneugliederung verhindern, gilt aber noch festzuhalten, dass es zum einen die Ministerpräsidenten der süddeutschen, leistungsstarken Länder sind, die immer wieder Reformvorschläge anbringen. Allerdings basieren diese auf Eigeninteressen – um Kosten im Länderfinanzausgleich einzusparen und der Gewissheit von einer Neugliederung kaum betroffen zu sein. Andererseits bewiesen die Ministerpräsidenten Berlins und Brandenburgs großen Gestaltungswillen als sie die Länderfusion initiierten

Ursächlich für diesen Zustand ist aber auch die unvollständige föderale Ordnung des Nachkriegsdeutschlands. Seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland waren die deutschen Bundesländer nie dazu aufgefordert worden, zu echten selbstverantwortlichen und eigenwirtschaftlichen Staaten zu werden. Vielmehr gab es Systeme wie den Länderfinanzausgleich, die Gemeinschaftsaufgaben oder Mischfinanzierungen, die das Fortbestehen, im Grunde existenzunfähiger Länder, überhaupt erst ermöglichte. Obwohl die beiden westdeutschen Bundesländer Saarland und Bremen tief verschuldet sind und sich nicht selbstständig erhalten können, sind die anderen Länder aus Solidarität dazu verpflichtet, finanzielle Mittel zum Weiterbestehen zur Verfügung zu stellen.

Was die Perspektiven einer Länderneugliederung betrifft, gibt es einige Erkenntnisse. Für die Region Berlin und Brandenburg gilt weiterhin die Absicht, einen zweiten Versuch zur Länderfusion zu unternehmen. Genauere Daten sind aber erst nach den Berliner Wahlen im September zu erwarten. Sicher ist lediglich die Absicht 2009 oder 2010 eine erneute Volksabstimmung über die Fusion stattfinden zu lassen.

Bezogen auf andere Regionen in Deutschland kann man festhalten, dass Vorschläge gibt den norddeutschen Raum neuzugliedern und auch im mitteldeutschen Raum Veränderungen vorzunehmen.

Unabhängig von all den wissenschaftlichen Diskussionen, verfassungsrechtlichen Hürden sowie politischen und kulturellen Hindernissen, gibt es noch eine wichtige Erkenntnis. Eine Neugliederung der deutschen Bundesländer ist nur dann sinnvoll, wenn das gesamte föderale System der Bundesrepublik einer Reform unterzogen wird. Das deutsche föderale System sollte sich zwischen der Entwicklung in Richtung eines Zentralstaates oder aber in Richtung eines verstärkten Trennföderalismus entscheiden. Wenn die Reform der Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern erfolgt ist, steht auch einer Länderneugliederung nichts mehr im Wege.

Anhang



Die Sieben-Länder-Lösung belässt Baden-Württemberg, Bayern und Nordrhein-Westfalen.

Hessen wird mit Rheinland-Pfalz und dem Saarland zusammengefasst.

Bremen fusioniert mit Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein

Berlin wird mit Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen, ohne den Regierungsbezirk Halle vereint.

Sachsen und Thüringen werden mit dem Regierungsbezirk Halle zusammengefasst.

QUELLEN- UND LITERATURVERZEICHNIS

Quellen:

Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland

Monographien und Zeitschriftenaufsätze:

Abromeit, Heidrun (1992): Der verkappte Einheitsstaat, Opladen: Leske und Budrich,

Arndt, Wolfgang (1998): Erneuter Föderalismus – Thesen zu einer veränderten Balance zwischen Bund und Ländern. S. 31-36 In: Männle, Ursula (1998) (Hrsg.): Föderalismus zwischen Konsens und Konkurrenz. Tagungs- und Materialienband zur Fortentwicklung des deutschen Föderalismus, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft

von **Arnim, Hans Herbert** (2000)(Hrsg.): Föderalismus – hält er noch was er verspricht?, Berlin: Duncker und Humblot

Benz, Arthur/Lehmbruch, Gerhard (2001) (Hrsg.), Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive. In: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 32/ 2001, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag GmbH,

Benz, Arthur (1991): Perspektiven des Föderalismus in Deutschland. In: Die öffentliche Verwaltung, Heft 14, S. 586-598

Benz, Arthur (1993): Neue Formen der Zusammenarbeit zwischen den Ländern. In: Die öffentliche Verwaltung, Heft 3, S. 85-95

Benz, Arthur (2001): Lehren aus entwicklungsgeschichtlichen und vergleichenden Analysen – Thesen zur aktuellen Föderalismusreform. In: Benz, Arthur/Lehmbruch, Gerhard (2001) (Hrsg.), Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive. In: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 32/2001, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag GmbH, S. 391-401

Bertelsmann-Stiftung (2004): Diskussionspapier zum Föderalismus-Reformdialog, Gütersloh, abrufbar im Internet, URL: <http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/SID-0A000F0A-E21E7EB2/bst/hs.xsl/14738.htm?suchrubrik=>, Datum: 28.11.2005

Bundesrat-Drucksache 2005: Zweite Verordnung zur Durchführung des Finanzausgleichsgesetzes im Ausgleichsjahr 2003, Nr. 64/05 vom 25.01.2005

Busch, Ulrich (2002): Berlin-Brandenburg: Zweiter Anlauf für eine Fusion. In: Utopia Kreativ, Heft 144. Abrufbar im Internet, URL: http://www.rosaluxemburgstiftung.de/cms/fileadmin/rls_uploads/pdfs/144_busch.pdf, Datum: 26.04.2006

Dittberner, Jürgen (2004): Neben dem Ministerpräsidenten – Vielen Berlinern fehlt der Stil im Umgang mit Brandenburgern. Abrufbar im Internet, URL: http://www.uni-potsdam.de/u/PolWi_Dittb/gedanken/stil.doc, Datum: 19.03.2006

Döring, Thomas u.a. (1995): Wirtschaftliche Aspekte einer Vereinigung der Länder Brandenburg und Berlin in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Beiträge zur Strukturfor- schung, 157/1995, Berlin: Duncker und Humblot

Färber, Gisela (2000): *Podiumsdiskussion* In: von Arnim, Hans Herbert (2000): *Föderalismus – hält er noch was er verspricht?*, Berlin: Duncker und Humblot, S. 328

Fehr, Hans/Tröger, Michael (2003): Die Anreizwirkungen des Länderfinanzausgleichs: Reformanspruch und Wirklichkeit. In: *Vierteljahresschrift zur Wirtschaftsforschung*, 72, S. 391-406

Fischdick, Jan (2005): Die Reform des föderalen Systems der Bundesrepublik Deutschland. Ansätze, Möglichkeiten und Grenzen – unter besonderer Berücksichtigung der Arbeit der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung. Verlag im Internet GmbH, Zugl.: Potsdam, Univ., Diss.

Göbel, Michael (2005): Wirtschaftliche Vorteile einer Fusion der Länder Berlin und Brandenburg und die Möglichkeit der Quantifizierung dieser Effekte. In: Ministerium für Wirtschaft Brandenburg und Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen (Hrsg.) *Abrufbar im Internet*, URL: http://www.mdf.brandenburg.de/cms/media.php/1312/Expertenanhoerung_gesamt.pdf, Datum: 01.05.2006

Hartmann, Ulrich/Herten, Stephan/Schroeder, Klaus (1996): *Land in Sicht. Die Fusion von Berlin und Brandenburg. Fakten, Hintergründe, Zusammenhänge*, Berlin: Aufbau-Verlag

Hidien, Jürgen (1999): Nichts ist unmöglich: Aus dem Kuriositätenkabinett des bundesstaatlichen Finanzausgleichs. In: *Die öffentliche Verwaltung*, Heft 21, S. 903-909

Hinsch, Andreas (2002): *Neugliederung des Bundesgebietes und europäische Regionalisierung*, Frankfurt a. M.: Lang

Hoff, Benjamin-Immanuel (2002): *Länderneugliederung. Ein Modell für Ostdeutschland*. Opladen: Leske und Budrich

IHK Konjunkturreport (2006): Die konjunkturelle Lage in der Region Berlin-Brandenburg Umfrage 2006, 12. gemeinsamer Report des Arbeitskreises der Industrie- und Handelskammern Berlin und Brandenburg. Potsdam. *Abrufbar im Internet*. URL: http://www.potsdam.ihk24.de/PIHK24/PIHK24/servicemarken/ueber_uns/zahlen_daten_fakten/Konjunkturberichte/2006/Konjunkturreport_2006_Endfassung.pdf, Datum: 01.05.2006

Jung, Otmar (1997): Die Volksabstimmung über die Länderfusion Berlin-Brandenburg: Was hat sich bewährt – wer ist gescheitert? In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 1/1997, S. 13-20

Keunecke, Ulrich (2001): *Die gescheiterte Neugliederung Berlin-Brandenburg*, Berlin: Duncker und Humblot

Kilper, Heiderose/Lhotta, Roland (1996): *Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland*. Opladen: Leske und Budrich

Lammers, Konrad (1999): Neugliederung des Bundesgebietes zwischen Standort-wettbewerb und Finanzverfassung. In: *Wirtschaftsdienst*, Heft 7, S. 429-434.

Laufer, Heinz/Münch, Ursula (1998): *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen: Leske und Budrich

Lehmbruch, Gerhard (1976): *Parteienwettbewerb im Bundesstaat*. 1. Auflage, Stuttgart: W. Kohlhammer Verlag

Lehmbruch, Gerhard (2002): Der unitarische Bundesstaat in Deutschland: Pfadabhängigkeit und Wandel. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung

Lutz, Peter (1996): Wege zur Neugliederung des Bundesgebietes nach dem Scheitern der Länderfusion Berlin-Brandenburg. In: Staatswissenschaften und Staatspraxis, Nr. 7, S. 137-161

Margedant, Udo (2003): Die Föderalismusdiskussion in Deutschland. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Bd. 29/30, S. 6-13

Männle, Ursula (1997): Grundlagen und Gestaltungsmöglichkeiten des Föderalismus in Deutschland. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Bd. 24, S. 3-11

Männle, Ursula (1998) (Hrsg.): Föderalismus zwischen Konsens und Konkurrenz. Tagungs- und Materialienband zur Fortentwicklung des deutschen Föderalismus, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft

Matz, Klaus-Jürgen (1997): Länderneugliederung. Zur Genese einer deutschen Obsession seit dem Ausgang des Alten Reiches. Idstein: Schulz-Kirchner Verlag

Ministerium für Wirtschaft Brandenburg und Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen Berlin (2005): Dokumentation der Expertenanhörung Wirtschaftliche Verflechtung und Zusammenarbeit in der Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg. Abrufbar im Internet, URL: http://www.mdf.brandenburg.de/cms/media.php/1312/Expertenanhoerung_gesamt.pdf, Datum: 01.05.2006

Münch, Ingo/Kunig, Philip (2001) (Hrsg.): Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2, 4./5. Auflage, München: Beck

Münch, Ursula (2002): Föderalismus in Deutschland. In: Informationen zur politischen Bildung, Heft 275, S. 11-22; 53

Niedermayer, Oskar/Stöss, Richard (2002): Die Haltung der Bevölkerung zur Fusion von Berlin und Brandenburg 2000 und 2002, Berlin: Freie Universität Berlin, Otto-Stammer-Institut, Abrufbar im Internet, URL: <http://www.polwiss.fu-berlin.de/osz/dokumente/PDF/Fusi02.pdf>, Datum: 01.05.2006

Niedermayer, Oskar/Stöss, Richard (2004): Umfrage zur Haltung der wahlberechtigten Bevölkerung zur Fusion von Berlin und Brandenburg, Berlin: Freie Universität Berlin, Otto-Stammer-Institut, abrufbar im Internet, URL: <http://www.polwiss.fu-berlin.de/osz/dokumente/PDF/Fusi04.pdf>, Datum: 01.05.2006

Oebbecke, Janbernd (1997): Die unsichtbare Hand in der Ländergesetzgebung. Zur Praxis und Theorie dezentraler Normsetzung. In: Staatswissenschaften und Staatspraxis, S. 461-480

Otnad, Adrian/Linnartz, Edith (1997): Föderaler Wettbewerb statt Verteilungsstreit. Vorschläge zur Neugliederung der Bundesländer und zur Reform des Finanzausgleichs. Frankfurt/ New York: Campus Verlag

Peter, Martin (2004): Mehrheit der Bürger für Fusion. Berlin und Brandenburg. In: Das Parlament 52-53/20.12.2004. Abrufbar im Internet. URL: <http://www.das-parlament.de/2004/52-53/inland/005.html>, Datum: 15.06.2006

Peter, Martin (2005): „Wir werden arm sein, aber glücklich“. Fusion Berlin-Brandenburg auf das Jahr 2013 verschoben. In: Das Parlament Nr. 4/24.01.2005. Abrufbar im Internet. URL: <http://www.das-parlament.de/2005/04/Inland/index.html>, Datum: 15.06.2006

Petersen, Hans-Georg/Anton, Stefan/Bork, Christhart (2001): Mischfinanzierungen im deutschen Länderfinanzausgleich. Zur Problematik von Gemeinschaftsaufgaben, Finanzhilfen und Geldleistungsgesetzen, Aachen: Shaker

Püttner, Günter (2000): Verwaltungslehre – ein Studienbuch, 3. Auflage, München: Beck

Röper, Erich (1997): Länderneugliederung löst kein Problem strukturschwacher Räume. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 4, S. 722-724

Rutz, Werner (1993): Scherf, Konrad, Strenz, Wilfried, Die fünf neuen Bundesländer. Historisch begründet, politisch gewollt und künftig vernünftig? Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft

Rutz, Werner (1995): Die Gliederung der Bundesrepublik in Länder: ein neues Gesamtkonzept für den Gebietsstand nach 1990. Baden-Baden: Nomos-Verlagsgesellschaft

Sachs, Michael (2003)(Hrsg.): Grundgesetz-Kommentar, München: Beck

Scharpf, Fritz (1977): Politikverflechtung II. Kritik und Berichte aus der Praxis. Kronberg/Ts.: Athenäum-Verlag

Scharpf, Fritz/Benz, Arthur (1991): Kooperation als Alternative zur Neugliederung? Zusammenarbeit zwischen den norddeutschen Ländern, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft

Scharpf, Fritz (1994): Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa, Frankfurt; New York: Campus

Schneider, Herbert (2001), Ministerpräsidenten. Profil eines politischen Amtes im deutschen Föderalismus, Opladen: Leske und Budrich

Schultze, Rainer-Olaf/Zinterer, Tanja (2001): Föderalismus und regionale Interessenkonflikte im Wandel: Fünf Fallbeispiele. In: Benz, Arthur/Lehmbruch, Gerhard (2001) (Hrsg.), Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive. In: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 32/2001, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag GmbH, S. 253-269

Schwenk, Herbert (2001): Ein Dualismus mit langer Tradition. In: Berlinische Monatschrift, Heft 7, S. 93-99

Speer, Rainer (2005): Finanzpolitik für Brandenburg. Warum das Land sparen und gleichzeitig investieren muss. In: Perspektive 21, Brandenburgische Hefte für Wissenschaft und Politik, Heft 26, S. 25-41

Stolorz, Christian (1997): Bedrückende Entwicklungsperspektiven des Föderalismus im vereinigten Deutschland. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 2, S. 311-334

Sturm, Roland (2001): Föderalismus in Deutschland. Opladen: Leske und Budrich

Thieme, Werner (2001): Verwaltungsvereinfachung durch Länderneuordnung? – Europäische Aspekte und Hamburger Probleme. In: Die öffentliche Verwaltung, Heft 11, S. 462-468

Thöne, Michael/Jacobs, Christian (2001): Länderfinanzausgleich in Deutschland. Analyse und umsetzungsorientierte Reformmodelle. Berlin: Duncker und Humblot

Wachendorfer-Schmidt, Ute (2003): Politikverflechtung im vereinten Deutschland, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag

Wehling, Hans-Georg (2004) (Hrsg.): Die deutschen Länder. Geschichte, Politik, Wirtschaft. 3. aktualisierte Auflage, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften

Zeitungsartikel

Leicht, Robert (1996): „Das Nein zur Fusion von Berlin und Brandenburg. Warum der deutsche Föderalismus sich nicht reformieren lässt“. In: Die Zeit vom 10.05.1996. Abrufbar im Internet. URL: www.zeit.de/archiv/1996/20/brandenb.txt.19960510.xml?Page=all, Datum: 27.04.2006

Richter, Christine (1996): „Pannen bei der Kampagne“. In: Berliner Zeitung vom 25.04.1996, S. 2

„Mit Kombilohn ist ein Ingenieur bezahlbar“. **Interview mit Brandenburgs Wirtschaftsminister Ulrich Junghanns**. In: Berliner Zeitung vom 08.03.2006, S. 12

„Politiker wollen Berlin aus Ländernamen streichen. **Sarrazin** und Richard Schröder: **Fusioniertes Bundesland soll nur ‚Brandenburg‘ heißen**“. In: Berliner Morgenpost vom 24.01.2005, S. 1

„Steuerzahlerbund für Länderfusion“. **Interview mit Karl Heinz Däke**. In: Berliner Zeitung vom 08.12.2005, S. 5

Internetquellen

Finanzplanung von Berlin 2003-2007, Senatsverwaltung für Finanzen.

URL:

www.berlin.de/imperia/md/content/senatsverwaltungen/finanzen/haushalt/fpl03_07.pdf,

Stand: 25.04.2006

Statistisches Bundesamt Deutschland 2005

URL: <http://www.statistik-portal.de>; <http://www.destatis.de>, Stand: 05.05.2006

Ehrenwörtliche Erklärung

Ich versichere an Eides statt, dass ich die vorliegende Diplomarbeit „Der Reformbedarf des deutschen Föderalismus. Die Länderneugliederung als Reformoption – am Beispiel der Fusion Berlin-Brandenburg“ selbständig verfasst und ausschließlich die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe.

Berlin, 5. Juli 2006