

Heinrich Mäding

Länderneugliederung und bundesstaatlicher Finanzausgleich

Ein frischer Blick auf die Ernst-Kommission

Zusammenfassung

Eine Länderneugliederung zählt zu den dauerhaften Reformoptionen in den deutschen Föderalismusdebatten. Das Gutachten der sog. Ernst-Kommission (1973) enthält eine systematische Analyse der Gründe für und gegen eine Neugliederung. Es plädiert für weniger und größere Länder von ähnlicher Leistungsfähigkeit und misst der Sicherung der finanziellen Leistungsfähigkeit vor Finanzausgleich große Bedeutung bei.

Der Beitrag rekonstruiert und kritisiert diese Position. Er prüft, ob wichtige Veränderungen der letzten 40 Jahre die finanzwirtschaftlichen Argumente für eine Neugliederung relativieren: Veränderungen der staatlichen Rahmenbedingungen, sozioökonomische Trends, Ergebnisse wissenschaftlicher Studien oder normative Umgewichtungen.

Fazit: Eine Neugliederung ist zwar ökonomisch und finanzwirtschaftlich günstig und kann den Finanzausgleich entlasten. Sie ist aber für die Zukunft des Föderalismus nicht notwendig, da der Finanzausgleich sich faktisch als politische Alternative zur Neugliederung erwiesen hat. Das Desinteresse der Politik am Thema ist nicht nur erklärbar, sondern bislang auch verkraftbar.

Schlagworte: Anreizthese, Ernst-Kommission, Finanzausgleich, Föderalismus, Länderneugliederung

Abstract

Territorial Reform of the German Laender and Federal Fiscal Equalisation.

A Fresh Look on the Ernst Commission

A territorial reform of the German Laender is among the perennial reform options in debates about German federalism. The so-called Ernst Commission's report (1973) includes a systematic analysis of reasons for and against such a reform. It argues for fewer and larger Laender with similar capabilities and stresses the importance of financial capacity before any fiscal equalisation.

The article reconstructs and criticizes this position. It examines, whether important changes made during the last 40 years have mitigated the financial arguments in favour of territorial reform, e.g. changes in the legal and political frameworks, socio-economic trends, results of scientific studies or shifting norms.

Summing up: A territorial reform still remains economically and financially desirable and would reduce transfers in the fiscal equalisation scheme. However, it is not essential to the future of federalism in Germany, where the fiscal equalisation scheme has proved to be an acceptable political alternative. Politicians' disinterest in the subject is not only explainable, but up to now also tolerable.

Key words: Incentive thesis, Ernst Commission, Fiscal equalisation, Federalism, Territorial reform of the German Laender

1. Einordnung¹

Zu den Standardthemen deutscher Föderalismusdebatten gehören die beiden Fragestellungen, ob die bestehende territoriale Gliederung des Bundes in Länder und ob der bestehende Bund-Länder-Finanzausgleich einen Einfluss auf die Funktionsfähigkeit des Föderalismus haben und, wenn ja, welchen. Konzeptionell gewendet geht es um die Fragen der möglichen Beiträge von Veränderungen („Länderneugliederung“, „Reform des Finanzausgleichs“) zur Verbesserung dieser Funktionsfähigkeit. Dabei sind mögliche Querverbindungen zwischen beiden Themenkreisen im Blick zu behalten.

Der folgende Beitrag stellt die Länderneugliederung in den Mittelpunkt und fragt nach ihrem Beitrag zur Verbesserung der finanziellen Leistungsfähigkeit wirtschaftsschwacher Länder². Diese Leistungsfähigkeit ist eine Voraussetzung dafür, dass auch diese Länder ihre Aufgaben verfassungsgemäß erfüllen können, ihre Entwicklungschancen gewahrt bleiben und dass das politische Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse wirksam verfolgt werden kann.

Den Zusammenhängen zwischen Länderneugliederung, Finanzausgleich und finanzieller Leistungsfähigkeit kann man sich in der Tradition verschiedener Disziplinen, vorrangig des Staatsrechts, der Finanzwissenschaft und der Politikwissenschaft, und unter verschiedenen Fragestellungen wissenschaftlich nähern:

a) empirische Forschungsfragen: Der Wirtschaftsprozess erzeugt eine bestimmte regionale Verteilung der Wirtschaftskraft. Durch die Ländergrenzen wird diese Wirtschaftskraft politisch-administrativen Einheiten, den Ländern als Gebietskörperschaften, zugeordnet. Auf der Basis des Steuerrechts, der vertikalen Zuordnung der Steuern auf die bundesstaatlichen Ebenen und der horizontalen Verteilung der Steuererträge mit ihrem Primat des örtlichen Aufkommens wird (nach Steuererlegungen) daraus die originäre Steuerkraft der einzelnen Länder (und ihrer Gemeinden) vor Finanzausgleich errechnet. Das Finanzausgleichsrecht i.e.S. (Umsatzsteuerverteilung, Länderfinanzausgleich, Bundesergänzungszuweisungen) führt zu Umverteilungen durch vertikale und horizontale Finanzströme im öffentlichen Sektor („Transfers“) und zu einer neuen, „sekundären“ Verteilung der Steuerkraft nach Finanzausgleich.³ Bei gegebenem Recht handelt es sich um einen programmierbaren finanzstatistischen Ableitungszusammenhang. Fragt man nach den „Wirkungen“ einer neuen Ländergliederung lassen sich zwei Typen von Wirkungen unterscheiden: Erstens die erwarteten Wirkungen des Übergangs von einer Option der Ländergliederung (einschließlich des Ist-Zustandes) zu einer anderen Option („*Differenzwirkungen*“).

b) theoretische Forschungsfragen: Da von den Transfers und den Verteilungen Verhaltenswirkungen auf politische Entscheidungsträger ausgehen können, endet die Kausalkette nicht bei der neuen Verteilung der Steuerkraft nach Finanzausgleich. Es lassen sich zweitens „*Folgewirkungen*“ auf andere ökonomische, soziale oder politische Phänomene ableiten. Die schlichte statistische Differenzbetrachtung kann also ergänzt werden um hypothetische bzw. theoretische Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge, die dauerhaft kritisierbar und strittig bleiben, z.B.: Welche Konsequenzen sind auf die Anreizstrukturen bei Geben und bei Nehmern im Finanzausgleich zu erwarten? Die vergangene und die antizipierte Entwicklung der Transferströme und Steuerverteilungen sowie Hypothesen zu ihren Wirkungen beeinflussen die politische Bereitschaft, für oder gegen Neugliederung tätig zu werden, die Konfliktintensität der politischen Auseinandersetzungen und die Wahrscheinlichkeit von rechtlichen Änderungen.

c) normative Forschungsfragen: Von einer normativen Betrachtung kann stets dann gesprochen werden, wenn die finanzstatistischen Daten und die theoretisch ermittelten Folgewirkungen mit Hilfe von expliziten oder impliziten Wertsetzungen beurteilt werden. Wissenschaftler können solche Betrachtungen anstellen, politische Akteure müssen es. Beurteilungen zur Rangfolge von Handlungsoptionen der Ländergliederung durch Wissenschaftler oder durch Politiker können sich im Zeitablauf verändern, weil entweder die Fakten sich geändert haben oder die Hypothesen über Folgewirkungen oder die Wertgewichtungen in Bewertungsprozessen (vgl. unten 3.).

d) konzeptionelle Forschungsfragen: Schließlich ist es eine legitime wissenschaftliche Aufgabe, Optionen der Ländergliederung selbst zu konzipieren und via Beratung an den politischen Entscheidungsprozess heranzutragen. Eine solche konzeptionelle Arbeit basiert auf den finanzstatistischen Berechnungen der Differenzwirkungen, ergänzt sie um theoretisch ermittelte Folgewirkungen und bewertet beide, um zu einem Handlungsvorschlag zu gelangen.

Der folgende Beitrag geht von dem Gutachten der sog. Ernst-Kommission zur Länderneugliederung (*Sachverständigenkommission* 1973) aus, das bis heute von vielen Autoren⁴ als maßstabsetzend anerkannt wird und das bislang keine gleichwertige Nachfolgeuntersuchung gefunden hat. Es wird gefragt, welche finanzwirtschaftlichen Aspekte dieses Gutachten thematisiert und wie diese Aussagen heute zu beurteilen sind (2.). Sodann wird geprüft, welche wichtigen neuen Entwicklungen von Fakten und welche neuen Argumente eine Fortschreibung des Ernst-Gutachtens auf den heutigen Stand berücksichtigen müsste (3.). Bei den Argumenten dominieren hier die aus der Wissenschaft, es wird jedenfalls kein Versuch unternommen, Entscheidungsprozesse in der Politik oder die Judikatur des Bundesverfassungsgerichtes über den 40-Jahre-Zeitraum nachzuzeichnen.⁵ Dies mündet in die abschließende normative Frage, wie die neuen Entwicklungen und Argumente Neugliederungsbedarf und -hemmnisse verändert haben und ob bei gegebener Grundstruktur der Bund-Länder-Finanzbeziehungen⁶ eine Länderneugliederung für die Sicherung der finanziellen Leistungsfähigkeit wirtschaftsschwacher Länder und für die Verfolgung des Zieles gleichwertiger Lebensverhältnisse heute nützlich oder sogar erforderlich ist (4). Es geht hier also nicht um eigene konzeptionelle Entwürfe neuer Optionen der Ländergliederung (oder des Finanzausgleichs), nicht um aktuelle finanzstatistische Berechnungen, sondern um Fragen nach dem Wandel der Rahmenbedingungen, nach den offenen und versteckten theoretischen Annahmen und nach den Konsequenzen normativer Prämissen.

2. Das Gutachten der Ernst-Kommission

Das Gutachten der Ernst-Kommission ist bis heute ein geeigneter Ausgangspunkt für die Erörterung von Fragen der Neugliederung in Deutschland.⁷ In seinem Allgemeinen Teil I (S. 21-117) enthält es u.a.: – eine Analyse der Länderaufgaben (Kap. 3.1); – eine Auffächerung und Konkretisierung des zentralen grundgesetzlichen Neugliederungsmaßstabs „Leistungsfähigkeit“ in wirtschaftliche, finanzielle, politische und administrative Leistungsfähigkeit, die in Erwägungen zur geeigneten Größe der Länder (Ergebnis: mindestens 5 Mio. Einwohner, S.85) münden (Kap.3.2); – die Konkretisierung der ergänzenden Maßstäbe („landsmannschaftliche Verbundenheit“, „geschichtliche und kulturelle Zu-

sammenhänge“, „wirtschaftliche Zweckmäßigkeit“ und „soziales Gefüge“⁸ (Kap. 3.3 bis 3.5); – weiterführende Überlegungen zur Relevanz einer Neugliederung für die Funktionsfähigkeit der föderativen Ordnung insgesamt (Kap.4). In seinem Besonderen Teil II (S. 119-255) entwickelt es u.a. konkrete Neugliederungsvorschläge (Kap.2) und erarbeitet daraus Folgerungen für eine „Anpassung des Finanzausgleichs“ (Kap. 3).

Die Neugliederungsvorschläge, die sich auf die 10 Länder der alten Bundesrepublik (ohne Berlin) beziehen, eröffnen vier Optionen, je zwei für Norddeutschland (A und B) und für Westdeutschland (C und D). Auch mit Blick auf spätere Veröffentlichungen ist besonders zu betonen, dass es sich bei den Optionen nicht (nur) um additive Zusammenführungen existierender Länder in ihren Grenzen handelt⁹, sondern dass in beiden Räumen auch die Ländergrenzen selbst Gegenstand der Veränderungsvorschläge werden. In Norddeutschland sollten entweder *ein* Land „Nord“ aus Bremen, Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein gebildet werden (Option A) oder *zwei* Länder: „Nordost“ aus Hamburg und Schleswig-Holstein, sowie „Nordwest“ aus Bremen und Niedersachsen, mit größeren Grenzkorrekturen bei Option B. In Westdeutschland fordern beide Vorschläge die Zuordnung des gesamten Rhein-Neckar-Raumes zu nur einem Land statt zu bislang drei Ländern: Option C bildet ein großes Land „Mittelwest C“ (Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland plus Mannheim/Heidelberg) und ein kleines Land „Südwest C“ (Baden-Württemberg ohne Mannheim/Heidelberg), Option D bildet ein großes Land „Südwest D“ (Baden-Württemberg, südliches Rheinland-Pfalz, Saarland) und ein kleines Land „Mittelwest D“ (Hessen und nördliches Rheinland-Pfalz). Die Kombinationen mit Option A (AC und AD) ergeben fünf Länder, die Kombinationen mit Option B (BC und BD) sechs Länder.¹⁰

Hinsichtlich der finanzwirtschaftlichen Aspekte werden im Kapitel II.3 zunächst in Tab. 27 (S.237) die „Steuereinnahmen der Länder und Gemeinden 1972 vor und nach Durchführung des Finanzausgleichs (einschl. Bundesergänzungszuweisungen)“ dargestellt. Die Tabelle zeigt für das Stichjahr bei gegebener Ländergliederung die Umverteilungswirkungen der drei Stufen des horizontalen Finanzausgleichs in Mio. DM (Ergänzungszuweisungen in der Umsatzsteuerverteilung: 543,0; Länderfinanzausgleich: 1.498,6; Bundesergänzungszuweisungen: 550,0; Summe: ca. 2,6 Mrd. DM). Die Länderwerte werden in Absolutbeträgen und in Prozent des Länderdurchschnitts ausgewiesen. Im Ist senkt der gesamte Finanzausgleich 1972 die Spannweite der Prozentwerte von 77,7 (Saarland) bis 154,4 (Hamburg) auf 94,9 (Niedersachsen) bis 136,6 (Hamburg); ohne die Stadtstaaten sinkt die Obergrenze von 107,5 (Baden-Württemberg) auf 100,8 (Baden-Württemberg, Hessen, NRW).

Durch finanzstatistische Berechnungen werden dann die Implikationen der vier Optionen einer Länderneugliederung für den Finanzausgleich ermittelt. So können die Ergänzungszuweisungen bei der Umsatzsteuer stets sofort entfallen, während die Bundesergänzungszuweisungen erst „im Verlaufe der weiteren Entwicklungen“ verzichtbar erscheinen (S.243). Tabelle 28 „Die Finanzausgleichsleistungen 1972 auf der Grundlage der vorgeschlagenen Gesamtlösungen ...“ (S.240) weist folgende Gesamtbeträge der Ausgleichsleistungen nach Neugliederung aus (in Mio. DM): AC 1.118,5, AD 1.060,3, BC 1.160,3 und BD 1.059,6. Festzuhalten bleibt vor allem: -dass alle vier Optionen quantitativ sehr nahe beieinander liegen (Spannweite nur ca.100 Mio. DM, d.h. weniger als zehn Prozent des verbleibenden Ausgleichsvolumens); – dass sie das Volumen der Ausgleichsleistungen gegenüber dem Ist von 2,6 Mrd. DM auf weniger als die Hälfte senken. Unter dem auch später oft verwendeten normativen Gesichtspunkt „Reduktion der Umverteilung“

stellen alle vier Optionen daher einen großen Fortschritt dar, allerdings kann mit diesem Argument kaum zwischen ihnen unterschieden werden.

In sechs Tabellen werden die Steuereinnahmen der Länder (bzw. der Länder und Gemeinden) 1972 vor und nach Länderfinanzausgleich, ohne und mit Neugliederung ausgewiesen. Die Tabellen zeigen die Länderwerte je Einwohner in Absolutbeträgen und in Prozent des Länderdurchschnitts. Die Prozentwerte nach Finanzausgleich (S. 241) haben im Ist eine Spannweite von 95,0 (Niedersachsen) bis 132,0 (Hamburg). In allen vier Optionen wird diese Spannweite deutlich reduziert: bei AC und AD auf 96,3 (Bayern) bis 102,6 (Nord), bei BC und BD – etwas weniger – auf 96,7 (Bayern) bis 105,8 (BC) bzw. 105,6 (BD), jeweils Nordost. Festzuhalten bleibt vor allem: – der deutliche Angleichungseffekt im Norden durch die Zusammenführung von überdurchschnittlichen (Hamburg, Bremen) und unterdurchschnittlichen Ländern (Niedersachsen, Schleswig-Holstein), der geringere Angleichungseffekt im Westen durch die Zusammenführung der überdurchschnittlichen Länder Hessen und Baden-Württemberg mit den unterdurchschnittlichen Ländern Rheinland-Pfalz und Saarland.

Bezogen auf das Verhältnis zwischen Neugliederung und Finanzausgleich lässt sich das Gutachten der Ernst-Kommission vor allem mit den folgenden Argumenten kritisieren:

- 1) Die Ernst-Kommission misst – neben der Senkung der Zahl der Länder und der Erhöhung ihrer Mindestgröße – der Angleichung der finanziellen Leistungskraft eine erhebliche Bedeutung bei. Sie stellt besonders die Leistungskraft *vor* Finanzausgleich in den Mittelpunkt und postuliert, dass das Grundgesetz und die Urteile des Bundesverfassungsgerichts diese originäre Steuerkraft für den zentralen Indikator der erforderlichen „finanziellen Leistungsfähigkeit“ ansehen. Leistungsfähigkeit dürfe nicht auf Dauer erst durch den Finanzausgleich hergestellt werden.¹¹ Dies verletze die staatliche Souveränität und Autonomie der durch Umverteilung begünstigten Länder und damit ein Grundprinzip des Föderalismus. *Ernst* betont später sogar, dass jegliche Zuweisung vom Bund oder den Ländern „Abhängigkeiten mit sich (bringe), die mit der ... Funktion der Länder im bundesstaatlichen Gefüge unvereinbar sind“ (1973, S. 94). Erst dieser einseitige Akzent auf die Steuerverteilung *vor* Finanzausgleich begründet, weshalb zur Sicherung der finanziellen Leistungsfähigkeit und damit zur Sicherung der verfassungsgemäßen Aufgabenerfüllung und der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse die Neugliederung nicht nur als dringlich, sondern als notwendig angesehen wird.¹²
- 2) Die Ernst-Kommission sieht klar, dass eine Neugliederung „den Finanzausgleich nicht in vollem Umfange (wird) entbehrlich machen können“ (S. 112) und postuliert umgekehrt, dass aber auch der Finanzausgleich keine Alternative zur Neugliederung darstelle, sie nicht entbehrlich mache (S. 113). Seine „wesentliche Ausweitung“ sei „mit seiner subsidiären Funktion nur schwer zu vereinbaren“ (S. 113). „Eine weitere Anspannung der Ausgleichsverpflichtungen könnte daher als Verstoß gegen Grundsätze der bundesstaatlichen Ordnung angefochten werden“ (S. 113).¹³ Die Kommission lässt allerdings offen, ob sie hier unter „weitere Anspannung“ eher an die absoluten Transferströme, an deren relatives Gewicht in Geber- oder Nehmerhaushalten oder an eine Anhebung der Ausgleichsintensität denkt. Die von ihr herangezogenen evtl. gefährdeten Normen der bundesstaatlichen Ordnung, wie „Gleichgewicht des Bundesländer-Verhältnisses und innerhalb der Ländergemeinschaft“, sind genauso diffus

wie die wenig operationalen Messlatten „*empfindlich* gestört“ (S. 113) oder „*entscheidend* (geschwächt)“ (S. 113). Aus diesen Argumentationen ist jedenfalls kein nachvollziehbarer und fortschreibungsfähiger Maßstab zu gewinnen, wenn die rechtliche Gestaltung des Finanzausgleichs und die durch sie induzierten Transferströme die Grenzen der im Grundgesetz normierten föderativen Ordnung sprengen würden.

- 3) Eine Diskussion der heute vor allem in der Finanzwissenschaft vorherrschenden Argumentation der negativen Anreizwirkungen des Finanzausgleichs (vgl. unten 3.3) für Geber und Nehmer fehlt¹⁴. Die Argumentation war, dem damaligen Forschungsstand entsprechend, weniger an den finanz- und wirtschaftspolitischen Folgewirkungen interessiert als in Sorgen über die staatspolitischen Folgewirkungen begründet, etwa wenn behauptet wird, „daß ohne eine Neugliederung der Länder die Entwicklung unseres Staates zum Einheitsstaat unausweichlich wird“ (Ernst 1973, S. 94).

Wendet man das oben entwickelte Raster von Forschungsfragen auf das Gutachten der Ernst-Kommission an, lässt sich zusammenfassend festhalten: Im Mittelpunkt steht – dem Beratungsziel angemessen – der konzeptionelle Entwurf von Optionen für die beabsichtigte Neugliederung. Die normativen Maßstäbe werden aus dem Grundgesetz und ergänzenden staatspolitischen Zielen (wie „Gleichgewicht des Bund-Länder-Verhältnisses“) abgeleitet. Empirisch werden u.a. finanzstatistische Berechnungen vorgelegt¹⁵. Theoretisch bleiben die finanz- und wirtschaftspolitischen Folgewirkungen einer Neugliederung unterbelichtet.

3. Wichtige Entwicklungen seit 1973

Seit der Vorlage des Gutachtens der Ernst-Kommission sind bis heute etwa 40 Jahre verstrichen. Es stellt sich die Frage, ob die Argumentationslinien und Ergebnisse der Ernst-Kommission auch heute noch eine tragfähige Grundlage für eine Empfehlung zur Neugliederung abgeben können. Dies setzt eine Prüfung voraus, ob bestimmte Entwicklungslinien Befunde der Kommission eher bestärken oder eher abschwächen. Dabei sollen neue Fakten und Argumente aus rechts-, wirtschafts- und politikwissenschaftlichen Diskursen, die bislang oft wenig Notiz von einander nehmen¹⁶, aufgegriffen werden. Dazu werden – trotz gewisser Interdependenzen und Abgrenzungsschwierigkeiten – staatliche Rahmenbedingungen (3.1), sozioökonomische Trends (3.2), wissenschaftliche Erkenntnisse (3.3) und normative Umgewichtungen (3.4) unterschieden.

3.1 Staatliche Rahmenbedingungen

Seit der Vorlage des Ernst-Gutachtens 1973 hat es in Deutschland keine Neugliederung im intendierten Wortsinne gegeben. In gewisser zeitlicher Nähe zur Vorlage des Gutachtens steht die *Änderung des Grundgesetz-Artikels 29*¹⁷, die aus der Muss-Vorschrift zur Neugliederung eine Kann-Vorschrift machte und die die Endentscheidung von der Bundesebene auf die Ebene der betroffenen Länder und in eine Reihe von Volksentscheiden verlagerte. Diese Normänderung ist vor allem mit zwei Argumenten ganz überwiegend auf Kritik gestoßen: Erstens stelle die Aufhebung der Neugliederungspflicht eine Kapitulation des Gesetzgebers vor einem „*zwingenden Verfassungsauftrag*“ (Timmer 1980, S.

485) bzw. „Verfassungsbefehl“ (Rietdorf 1974, S. 4) und damit eine Brüskierung des Verfassungsgebers dar und zweitens sei mit den nunmehr geltenden Verfahrensvorschriften die Neugliederung nicht nur unwahrscheinlicher geworden¹⁸, sondern geradezu ein „faktisch unüberwindliches Hindernis“ (Scharpf 1990, S. 585), ein Neugliederungsverhinderungsartikel (Greulich 1995, S. 167), entstanden. An den inhaltlichen Maßstäben, an denen sich eine Neugliederung zu orientieren hat, hat die Neuformulierung des Art. 29 GG nichts Wesentliches geändert.

Das herausragende staatspolitische Ereignis im Betrachtungszeitraum und zugleich „die größte historische Herausforderung für die bundesdeutsche Finanzverfassung“ (Scheller 2005, S. 28) ist sicherlich die *Deutsche Einigung* des Jahres 1990. Soweit die Ernst-Kommission den Neugliederungsbedarf mit finanzwirtschaftlichen Argumenten begründete, hat die Deutsche Einigung diesen Bedarf eindeutig erhöht: Die Zahl der Länder, die eigentlich reduziert werden sollte, um die Entscheidungskosten im weitesten Sinne zu senken, wurde durch die Wiederbegründung der fünf Länder in der DDR¹⁹, durch den späteren Beitritt der DDR zum Geltungsbereich des Grundgesetzes (3.10.1990) und durch die Vereinigung der beiden Hälften Berlins von 10 bzw. 11 (Berlin hatte zuvor einen Sonderstatus) auf 16 erhöht. Die sechs „neuen“ Länder (einschließlich Berlins) sind durchweg kleinere Länder mit geringerer administrativer Leistungsfähigkeit. Nicht einmal das größte Land von ihnen (Sachsen) erfüllt die von der Ernst-Kommission angestrebte Mindestgröße von 5 Mio. Einwohnern. Schließlich ist die Wirtschafts- und Finanzkraft der Länder weniger ausgewogen als vor der Einigung; die Streuung der originären Steuerverteilung hat zugenommen²⁰; die Transferströme im Finanzausgleich insgesamt (2010: ca.26,5 Mrd. Euro) und im Länderfinanzausgleich im Besonderen (2010: ca.7,0 Mrd. Euro) sind auf ein Vielfaches angewachsen.

Wiederholt ist die These vorgetragen worden, der Einigungsprozess sei eine günstige, aber verpasste Gelegenheit zur bundesweiten Neugliederung gewesen. Hier gehen die Meinungen auseinander (vgl. Greulich 1995, S.135ff. m.w.N.). Das gilt auch hinsichtlich der Einschätzung der Frage, ob ost-west-übergreifende neue Länder (Beispiel: Hessen + Thüringen) als besonders günstig wegen der Verringerung des Ausgleichsbedarfs (so z.B. Vogel 1990, S.130) oder als besonders ungünstig wegen der getrennten Geschichte (so z.B. Hansmeyer/Kops 1990, S. 237) einzuschätzen wären.

Das Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Deutschland war nach der Einigung unzweifelhaft deutlicher verletzt, die politischen Konfliktlinien waren prägnanter als zuvor. Erhebliche investive Aufbauanstrengungen und Umverteilungen auch für Konsumzwecke waren für den Osten nötig („Aufbau Ost“) und sind es bis heute. Sie wurden zunächst durch neue Instrumente außerhalb des Bund-Länder-Finanzausgleichs abgewickelt (u.a. „Fonds Deutsche Einheit“), da die Meinung überwog, eine sofortige Eingliederung der neuen Länder in den Finanzausgleich führe in eine „finanzwirtschaftliche Katastrophe“ (Scharpf 1990, S. 580). Mit dem Solidarpakt I (ab 1995) und dem Solidarpakt II (ab 2005) ist der Finanzausgleich situationsbezogen neu gefasst und als „föderatives Sozialversicherungssystem“ (Scheller 2005, S. 17) für die schwächeren Länder ausgebaut worden. Die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für die neuen Länder und Berlin sind degressiv gestaltet und auf 2019 befristet worden. 30 Jahre nach der Vereinigung soll es keine vereinigungsbedingten Transfers mehr geben.

Außerdem ist hier die am 5.5.1996 „gescheiterte“ *Fusion von Berlin und Brandenburg* anzusprechen.²¹ Wie das Grundgesetz 1949 für den Südwesten eine spezielle Fusionsregelung vorgesehen hatte, hatte der Einigungsvertrag in Art. 5 für den Raum Ber-

lin/Brandenburg eine spezielle Fusionserleichterung ins Auge gefasst, die 1994 als Art. 118a ins Grundgesetz aufgenommen wurde²². Der konsensuelle Fusionsanlauf der beiden Landesregierungen und Landesparlamente scheiterte in den abschließenden Volksabstimmungen am ablehnenden Votum der Brandenburger Bevölkerung. Der Art. 29 n.F. hat sein 1976 angelegtes Verhinderungspotential gezeigt. Denn dessen Regelungen für verbindliche Volksentscheide (Abs. 2 und 3) waren von den beiden Ländern in den Fusionsverträgen vom 27.4.1995 übernommen worden, obwohl Art. 118a mit der Formulierung „unter Beteiligung ihrer Wahlberechtigten“ eine abweichende Regelung (z.B. eine gemeinsame Volksabstimmung) ermöglicht hätte. In der Gesamtbevölkerung beider Länder hatte die Fusion eine Mehrheit gehabt.

Dieser Fusionsanlauf ist auch aus einem anderen finanzwirtschaftlichen Grunde sehr instruktiv: Eine Neugliederung ist nicht nur in ihrer Wirkung auf den bundesstaatlichen Finanzausgleich zu beurteilen, der Finanzausgleich ist seinerseits in seiner Wirkung auf die Neugliederung zu beurteilen. Der Fall Berlin/Brandenburg hat gezeigt, dass der nach einer Fusion erforderliche Wegfall der Einwohnerwertung, des sog. „Stadtstaatenprivilegs“²³ im Länderfinanzausgleich zu einer deutlichen Schlechterstellung der Region Berlin/Brandenburg geführt hätte²⁴ und seine Antizipation daher ein Neugliederungshemmnis darstellte.²⁵ Im Fall Berlin/Brandenburg hatten die beiden Fusionsaspiranten eine Übergangsregelung „sehr frühzeitig zu einer *conditio sine qua non* gemacht“ (Tripke 2009, S. 81) und im Verhandlungswege eine gesetzliche Regelung²⁶ erreicht. Darin wurde der Region ein Übergangszeitraum von 15 Jahren zugebilligt, wobei Berlins Einwohnerwertung über 10 Jahre voll erhalten bleiben und erst in den fünf Folgejahren degressiv auslaufen sollte (Tripke 2009, S. 85).²⁷

Das dominante Thema der nationalen und internationalen Finanzpolitik sind heute Defizite, Schuldenstände und Instrumente einer (Anti-)Schuldenpolitik. Für den Finanzausgleich und die Neugliederung ergeben diese aktuellen schuldenpolitischen Debatten und Entscheidungen relevante neue Einschätzungen:

- (1) Ein finanzwirtschaftliches Neugliederungshemmnis kann nicht nur in institutionellen Faktoren wie der Einwohnerwertung liegen, sondern auch in der finanzwirtschaftlichen Situation der potentiellen Partner. Der Schuldenstand Berlins war der wichtigste Grund für das negative Fusionsvotum der Brandenburger Bevölkerung 1996 (Tripke 2009, S. 123ff., 217f.) Dabei war und ist weniger die absolute Höhe des Schuldenstandes wichtig als die Differenz der Schuldenstände bzw. der Schuldendienste (bezogen auf die Einwohnerzahl oder auf finanzwirtschaftliche Größen, etwa als Zinssteuer-Quote). Seit der Ernst-Kommission gilt unter der Zielsetzung gleichwertiger Lebensverhältnisse vor allem die Fusion leistungsschwacher mit leistungsstarken Ländern als besonders wünschenswert. Die Berlin-Brandenburger Erfahrung legt die Vermutung nahe, dass solche Fusionen politisch besonders unwahrscheinlich sind.
- (2) Dem könnte das Argument entgegengehalten werden, dass die beteiligten Länder die Effizienzgewinne aus der Fusion in Rechnung stellen sollten. Ob aber solche „Fusionsrenditen“ die Zusatzlasten für das weniger verschuldete Land aufwiegen, hängt von der relativen Höhe der relevanten Größen ab. Im politischen Prozess wird zudem der Verweis auf eine solche zukünftige Rendite wegen deren prognostischer Unsicherheit einen schweren Stand gegenüber den harten Daten differierender Schulden haben.
- (3) In allen Ländern sind in den zurückliegenden Jahrzehnten die Schuldenstände – oft dramatisch – gestiegen und mit ihnen auch die Differenzen zwischen den Ländern,

was Fusionen politisch erschwert. 2011 betrug der Abstand der Zinszahlungen pro Einwohner zwischen Brandenburg und Berlin 242,7 Euro zu 636,0 Euro und zwischen Niedersachsen und Bremen 243,3 Euro zu 914,0 Euro (*Förster u.a.* 2012, S. 32ff.).

- (4) Die unterschiedlich hohe Verschuldung und Zinslast der einzelnen Länder führt bei einem Finanzausgleich, der „nur“ die Finanzkraft ausgleicht, zu entsprechend unterschiedlichen disponiblen Ausgabemöglichkeiten, d.h. politischen Handlungsspielräumen. Damit zeigen sich nicht nur trotz Finanzausgleich fortdauernde Gefahren für die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, sondern die Handlungsunfähigkeit einzelner Länder erscheint möglich.
- (5) Dem soll die Schuldenbremse vorbeugen, die auf Empfehlungen der Föderalismuskommission II im Grundgesetz (Art.109, 115, 143d) aufgenommen wurde und die Länder ab 2020 zu ausgeglichenen Haushalten verpflichtet.²⁸ Weil danach der Ausweg Neuverschuldung weitgehend entfällt, wird die Haushaltskonsolidierung durch Ausgabensenkung gestärkt, wird die Angewiesenheit aller auf „ordentliche“ Einnahmen erhöht und werden die Verteilungskämpfe unter den Ländern, die bislang in der Verschuldungsoption und im eventuellen Anspruch auf anschließende Sanierung von außen²⁹ noch ein gewisses Ventil hatten, mit großer Wahrscheinlichkeit intensiver ausfallen. Dass vor allem für die großen Geberländer (z.Zt. Bayern, Hessen und Baden-Württemberg) das „Ärgernis“ Finanzausgleich schon vor 2020 wächst, zeigt die neuerliche Klage der Länder Bayern und Hessen gegen den bestehenden Finanzausgleich vor dem Bundesverfassungsgericht.³⁰
- (6) Zwar wurde in früheren Urteilen des Bundesverfassungsgerichts zum Finanzausgleich auf die fortdauernde Option einer Neugliederung verwiesen³¹, aber die Föderalismuskommissionen I (bis 2006) und II (bis 2009) haben das Thema nicht aufgegriffen. Dass im Umfeld der neuen Finanzausgleichsdebatten auch wieder der Ruf nach Neugliederung laut wird³², belegt die sehr enge Verbindung zwischen beiden Themenfeldern.

3.2 Sozioökonomische Trends

In den 40 Jahren seit 1973 haben sich in Deutschland, in Europa und in der Welt bedeutende sozioökonomische Wandlungen vollzogen, die auf Finanzausgleich und Neugliederungsbedarf Einfluss genommen haben.

Zentral ist vor allem der Prozess der Globalisierung, in dem der intensivierete Wettbewerb der Unternehmen zu einem intensivierten Wettbewerb der Wirtschaftsböcke, Staaten, „Regionen“ und Städte/Gemeinden geführt hat. „Im Unterschied zur Debatte Anfang der 70er Jahre wird die Neugliederungsdebatte in den 90er Jahren in signifikanter Weise durch die Problematik der Standortpolitik geprägt“ (*Brenner/Heeg* 1998, S. 661). Globalisierung und Standortwettbewerb haben dazu beigetragen, dass sich die wirtschaftlichen *Disparitäten* zwischen den deutschen Ländern im Langfristtrend seit 1970 eher verfestigt haben. Wichtig für Deutschland ist zweitens, dass der zusätzliche „Schock“ der Vereinigung, der zu einer deutlichen Ausweitung der Disparitäten unter den nunmehr 16 Ländern geführt hatte, auch durch die bisher mehr als zwei Dekaden des Aufbau Ost mit ihren immensen Transfervolumina nicht ausgeglichen werden konnte. Schon seit etwa 1997 stagniert der Konvergenzprozess zwischen Ost- und Westländern weitgehend (*Blum* u.a.

2009, *IWH* 2010). Legt man – wie die Ernst-Kommission – das Hauptgewicht auf die originären Steuereinnahmen, müsste von dieser dauerhaften Disparität ein permanenter, schwerer Schaden für den Föderalismus ausgehen. Allerdings sind finanzwirtschaftliche Notlagen kein alleiniges Ost-Problem³³.

Die Folgen der internationalen Bankenkrise für deutsche Banken, vor allem Landesbanken, und die Schuldenkrise in einigen Eurostaaten erforderten nach 2008 umfangreiche fiskalische Gegenmaßnahmen, die die Spielräume von Bund und Ländern zu internen Umverteilungen weitgehend beseitigt haben.

Schließlich stellt der *demographische Wandel*, konkret: die regional ungleichmäßige Schrumpfung, eine neue Herausforderung für Neugliederung und Finanzausgleich dar. Nimmt man erneut die „magische“ Grenze von 5 Mio. Einwohnern pro Land als Ausgangspunkt der Argumentation, dann haben sich seit 1990 alle Ostländer (abzüglich Berlin, zuzüglich Saarland) weiter von ihr entfernt. Der Neugliederungsbedarf, soweit er auf die Einwohnerzahl der Länder gestützt wird, ist damit weiter gewachsen und wird auch zukünftig weiter wachsen. Die Wanderungsverluste der neuen Länder senken auf der Einnahmenseite deren Finanzkraft (um ca. 3000 Euro/Kopf allein im Länderfinanzausgleich³⁴) ohne eine proportionale Möglichkeit zur Ausgabenreduktion.

3.3 Erkenntnisse und Vorschläge aus der Wissenschaft

1993, also kurz nach der Deutschen Einigung, hat *Lenk* eine finanzwissenschaftliche Habilitationsschrift vorgelegt, die im Kontext einer umfassenden Analyse, Beurteilung und Reformkonzeption für den Finanzausgleich auch das Thema Neugliederung ausführlich anspricht (*Lenk* 1993, S. 291ff.). Während die Ernst-Kommission vom Neugliederungsthema zu Finanzausgleichsfragen kommt, ist es bei *Lenk* umgekehrt. Auch wenn es „nicht primär Ziel der Neugliederung sein kann, den Finanzausgleich zu entlasten“ (*Peffekoven* 1990, S. 502), prüft *Lenk* u.a., welche Implikationen es hätte, wenn man die Minimierung der Transfervolumina im Länderfinanzausgleich zum alleinigen Kriterium einer Neugliederung machen würde. Basis seiner finanzstatistischen Berechnungen ist die – von der Ernst-Kommission abweichende – Vorentscheidung, nur Fusionen in gegebenen Ländergrenzen zu untersuchen. *Lenks* Vorgehen besteht in einer schrittweisen Zusammenfassung von Ländern, bei der die jeweils finanzschwächsten Länder mit ihren finanzstärksten Nachbarn fusioniert werden und die Länderzahl sechs nicht unterschritten wird. Als Startpunkt wählt er jeweils eine 12-Länder-Konstellation:

Im Modell A wird dieser Startpunkt erreicht durch vier Ost-West-Fusionen: Mecklenburg-Vorpommern +Schleswig-Holstein, Sachsen-Anhalt + Niedersachsen, Thüringen + Hessen, Sachsen + Bayern. Sie senken das Transfervolumen für das Referenzjahr 1991³⁵ schon von 13,2 Mrd. DM auf 6,7 Mrd. DM. Das Transfer-Minimum der folgenden Schritte liegt bei einer 9-Länder-Lösung mit 2,3 Mrd. DM, aber mit einem Riesenland von Nordrhein-Westfalen bis Mecklenburg-Vorpommern mit 34 Mio. Einwohnern. Begrenzt man daraufhin die zulässige Einwohnerzahl auf 20 Mio., kann immer noch ein Minimum von nur 4,9 Mrd. DM erreicht werden.

Im Modell B wird der Startpunkt erreicht durch die Integration der Stadtstaaten und die Fusion von Rheinland-Pfalz und Saarland: Das Transfervolumen sinkt dadurch von 13,2 Mrd. DM nur auf 12,9 Mrd. DM. Für den Norden werden zwei Alternativen verfolgt: die erste vereinigt Niedersachsen mit beiden Stadtstaaten, die zweite folgt etwa dem

Ernst-Vorschlag B: Schleswig-Holstein + Hamburg, Niedersachsen + Bremen. In beiden Fällen liegen die Minima bei 9 Ländern und bei einem Transfervolumen von 4,7 bzw. 4,9 Mrd. DM.

Das Ergebnis der finanzstatistischen Berechnungen lässt sich wie folgt resümieren: Eine regelgestützte Neugliederung mit dem alleinigen Ziel der Transfer-Minimierung kann das Transfervolumen von 13,2 Mrd. DM auf etwa 5 Mrd. DM reduzieren. Dabei werden die Minima schon bei einem Ergebnis mit 9 Ländern erreicht.

Wenig später (1997) griffen Ottnad/Linnartz (Institut für Wirtschaft und Gesellschaft Bonn e.V.) einen konkreten Vorschlag dieses Instituts zur Neugliederung der Bundesländer aus dem Jahr 1990 auf. Dieser vermeidet Ost-West-Fusionen: Im Westen folgt er weitgehend der 5-Länder-Lösung der Option A des Ernst-Gutachtens, respektiert allerdings abweichend im Rhein-Neckar-Raum die bestehenden Landesgrenzen. Im Osten werden zwei Länder vorgeschlagen (meine Benennungen!): „Ost-Nord“ mit Berlin + Brandenburg + Mecklenburg-Vorpommern + Sachsen-Anhalt (ohne den Regierungsbezirk Halle) und „Ost-Süd“ mit Sachsen + Thüringen + Regierungsbezirk Halle.

Die Autoren kombinieren diesen Vorschlag zur Neugliederung mit Vorschlägen zur Reform des Finanzausgleichs³⁶. Zum Verhältnis der beiden Reformmaterien resümieren sie: „Die Länderneugliederung beseitigt längst nicht alle Mängel des Länderfinanzausgleichs und ersetzt daher nicht dessen Reform. Ohne Länderneugliederung ist allerdings praktisch jeder Reformversuch auf Dauer überfordert“ (S. 657). Die Autoren sehen zudem Neugliederung und Finanzausgleich eingeordnet in eine „umfassende Reform der föderativen Ordnung“ (S. 647) mit der weitreichenden Zielrichtung „Weg vom konzertierten Föderalismus, hin zum kompetitiven Föderalismus“ (vgl. unten 3.4) und gehen weit über die eher bewahrende Föderalismuskonzeption der Ernst-Kommission hinaus.

Bei den finanzstatistischen Berechnungen werden in einem ersten Schritt die Differenzwirkungen der Neugliederung auf die „Finanzkraft der Länder“ „vor und nach der Umverteilung“ für das Jahr 1997 ermittelt. Zur Einschätzung der Zahlen ist es allerdings wichtig festzuhalten, dass bei der Finanzkraft *vor* Umverteilung pro Land neben dem Steueraufkommen je Einwohner auch das Beitragsaufkommen der Sozialversicherungen je Einwohner³⁷ erfasst ist und dass unter der Finanzkraft *nach* Umverteilung die „im Land jeweils verausgabten Steuer- und Beitragseinnahmen“ (S. 653) verstanden werden.³⁸ Die Spannweite *vor* Umverteilung schrumpft durch die vorgesehene Neugliederung von ca. 10.000 DM je Einwohner (22.723/Hamburg bis 12.477/Sachsen-Anhalt) auf ca. 6.000 DM je Einwohner (19.222/Baden-Württemberg bis 13.076/„Ost-Süd“); die Spannweite *nach* Umverteilung bleibt aber trotz Neugliederung mit ca. 6.000 DM je Einwohner etwa konstant. Legt man – wie die Ernst-Kommission – den Akzent auf die originäre Verteilung ist die Differenzwirkung der Neugliederung ein „Gewinn“, legt man ihn auf die sekundäre Verteilung, stellt sie keinen Fortschritt dar.

In einem zweiten Schritt wird jeweils die vorgeschlagene Neugliederung unterstellt und es werden die Differenzwirkungen zweier Konzepte des Finanzausgleichs dargestellt. Ohne die Details dieser Konzepte hier nachzuzeichnen, kann festgehalten werden: Das nahe am Ideal des Wettbewerbsföderalismus liegende Modell 1, das u.a. den Wegfall aller Bundesergänzungszuweisungen vorsieht, wäre „gegenwärtig für die ostdeutschen Länder nicht zu verkraften“ (S. 658). Es belastet mit Differenzwirkungen *nach* Steuerumverteilung und Finanzausgleich „Ost-Nord“ mit 16,16 Mrd. DM, „Ost-Süd“ mit 8,45 Mrd. DM. Auch das „zähmere“ Modell 2, das die meisten Bundesergänzungszuweisungen beibehält, würde das Land „Ost-Nord“ immer noch mit 6,79 Mrd. DM treffen. Ein anfangs voller

Verlustrausgleich zu Lasten der Gewinner sollte binnen etwa 20 Jahren abgebaut werden (S. 658).

Als dritte, zeitlich aktuellste, sachlich aber speziellste Berechnung sei die Studie von *Heinemann* (2009) einbezogen. Dieser analysierte für das Jahr 2008 in drei parallelen Berechnungen die primären fiskalischen Effekte der drei Fusionen Niedersachsen + Bremen, Schleswig-Holstein + Hamburg und Brandenburg + Berlin innerhalb des gegenwärtigen Systems der Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Die Konsequenzen werden „isoliert“ ermittelt, „so dass im Ergebnis immer jeweils 15 Länder verbleiben“ (S. 675). Die Fusionen führen – wie zu erwarten – bei der horizontalen Umsatzsteuerverteilung, beim Länderfinanzausgleich, bei den Allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen nach Art.107 Abs.2 Satz 3 GG und bei den Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen „Kosten politischer Führung“ jeweils zu fiskalischen Verlusten bei den Fusionspartnern³⁹ und zu Gewinnen beim Bund und bei allen anderen Ländern (Umsatzsteuerverteilung, Länderfinanzausgleich) oder einigen Ländern (Bundesergänzungszuweisungen). Die Fusionsverluste liegen zwischen 0,6 Mrd. Euro (Niedersachsen/Bremen) und 3,2 Mrd. Euro (Brandenburg/Berlin) und rechtfertigen das Fazit: „Das gegenwärtige Finanzausgleichssystem bietet für freiwillige Zusammenschlüsse von Flächenländern und Stadtstaaten negative fiskalische Anreize“ (S. 679). *Heinemann* begründet anschließend, dass nicht neue Bundesergänzungszuweisungen als „Fusionsprämien“⁴⁰ und nicht Einwohnerwertungen über 100 Prozent⁴¹ sondern die Verwendung der Fusionsgewinne von Bund und anderen Ländern zugunsten der fusionierenden Regionen geeignete Maßnahmen sind, um die negativen Fusionsanreize zu überwinden.

Die vorgestellten drei finanzstatistischen Berechnungen von Differenzwirkungen sparen positive fiskalische oder gesamtwirtschaftliche *Folgewirkungen* von Fusionen aus, die in der Literatur allgemein erwartet werden (*Vesper* 1993, *Döring* 1995, *Geppert* 1999), etwa Einsparungen bei Verwaltungsausgaben, die schon wiederholt abgeschätzt wurden, oder Mehreinnahmen durch Wachstumseffekte aus einem Fortfall von Ländergrenzen (vor allem bei den Stadtstaaten), die kaum prognostizierbar sind.

Hier soll ergänzend dazu eine Wirkungskette näher beleuchtet werden, die im Zuge einer stärker institutionenökonomischen Fundierung der Finanzwissenschaft und einer dem neoliberalen Mainstream entsprechenden Betonung der vorteilhaften Wirkungen des Wettbewerbs vorgetragen wird: Die Rückführung der Transfervolumina im Finanzausgleich durch Neugliederung erhält bei vielen Autoren ihre besondere Bedeutung im Kontext von Hypothesen zu den Folgewirkungen von Transfers auf die *Anreizstrukturen* von wirtschaftspolitischen Akteuren der Länderebene. In wissenschaftlichen Publikationen und politischen Äußerungen wird wiederholt argumentiert, dass solche Transfers in Geber- und Nehmerländern „hemmende Wirkung auf den Willen zur Selbsthilfe“ (*Feuchte* 1974, S. 12), also „negative Anreizwirkungen“ (umfassend *Homburg* 1994) entfalten, konkret: dass sie die Bemühungen der Geber um wirtschaftliche Entwicklung bremsen, weil zu wenig vom Steuerkraftwachstum bei ihnen verbleibe (*Bergmann/Crome* 1998, S. 633), bzw. die Bemühungen der Nehmer bremsen, weil man auch gut von den Transfers leben könne. „Gleicht man die Lebensbedingungen durch Ausgleichsmaßnahmen zu sehr an, kann der Unternehmungsgeist der Länder beeinträchtigt werden“ (*Bergmann/Crome* 1998, S. 633).

Hier gab und gibt es dramatische Zahlen: „So verbleiben beispielsweise dem Land Brandenburg von 1 DM Steuermehreinnahmen per Saldo 3 Pfennig.“⁴² Wenn sich aber der Einsatz der Landesregierungen für die Stärkung der originären Steuerkraft so wenig

zu „lohn“ scheint⁴³, erscheint es nicht verwunderlich, dass der föderale Wettbewerb und mit ihm der Föderalismus selbst degeneriert. „Stattdessen dominiert kollektives Rent Seeking: Erfolgreiche Landespolitik bedeutet vor allem Durchsetzungsfähigkeit im ständigen Verteilungsstreit mit anderen Gebietskörperschaften“ (Ottvad/Linnartz 1998, S. 648).

Wegen der zentralen Bedeutung der Anreizthese verdient diese eine vertiefte Prüfung⁴⁴:

- (1) In diesem Zusammenhang muss zunächst auf eine weit verbreitete Ungenauigkeit in der Argumentation vieler Autoren hingewiesen werden: „Land“ ist ein Wort mit mehreren begrifflichen Bedeutungen (*Homonym*). Für unseren Zusammenhang sind mindestens zwei Bedeutungen von „Land“ relevant: das Land als Wirtschaftsraum und als Gebietskörperschaft, konkret: die Landesregierung. Es ist auffällig, wie oft vom „Unternehmungsgeist der Länder“ (Bergmann/Crome 1998, S. 633) oder von „erfolgreichen“ Ländern die Rede ist, ohne Anstrengungen und Erfolge der Wirtschaft von Anstrengungen und Erfolgen der Landesregierungen zu unterscheiden, und wie leicht die „Eigenverantwortung der Länder für ihre Entwicklung“ (Bergmann/Crome 1998, S. 645) eingefordert wird, obwohl die gemeinte Entwicklung die der Wirtschaft des Landes ist und die Eigenverantwortung der Landesregierung sich nur auf ihr eigenes Handeln beziehen kann.
- (2) Hinter der Anreiz-Argumentation steht oft eine sehr schlichte, rein theoretische *Analogie* zwischen den Motivquellen staatlicher (Wirtschafts-)Politik und den homo oeconomicus-Modellen der neoklassischen Wirtschaftstheorie, vor allem dem Gewinn(maximierungs)interesse der Unternehmen⁴⁵. „Zu bedenken ist, daß Steuermehreinnahmen nicht das einzige und noch nicht einmal das primäre Ziel der Landespolitiker sind“ (Bergmann/Crome 1998, S. 635, ähnlich Renzsch 2012, S. 341). Wiederwahlorientierte Landespolitiker werden schon wegen der Arbeitmarkteffekte eine dynamische Wirtschaftsentwicklung anstreben, selbst wenn die Einnahmeeffekte gering und die Budgeteffekte sogar negativ sein sollten.
- (3) Ein überzeugender *empirischer* Nachweis über das relative Gewicht der Transfers im Finanzausgleich im Spektrum verschiedener Anreize, das ja gewiss auch in unterschiedlichen Situationen unterschiedlich sein wird, steht m.W. noch aus. Das gilt auch für die Hypothese, die Chance auf „bündische Solidarität“ oder Bundeshilfe zur Haushaltssanierung schwäche die Haushaltsdisziplin und führe zur „Prämierung einer strategischen Verschuldung“ (Grossekettler 2007, S. 199)⁴⁶.
- (4) Anreize sind zudem ökonomisch nur dann relevant, wenn gewandelte Anreize zu einem gewandelten Verhalten führen und dieses zu gewandelten ökonomischen Ergebnissen. Wenn der Wunsch einer Landesregierung, die Wirtschaftskraft zu stärken, wenig Auswirkung auf die Wirtschaftspolitik hat, z.B. weil es regierungsinterne Auffassungsunterschiede über „gute Wirtschaftspolitik“ gibt, oder wenn diese Wirtschaftspolitik wegen Pfadabhängigkeiten in der Branchenstruktur, wegen begrenzter Steuerungsressourcen bzw. wegen des Gewichts anderer Akteure wenig Auswirkung auf die Wirtschaftskraft hat, ist ein Motivwandel weitgehend irrelevant. Im politischen Diskurs wird – unter den Handlungsimperativen des Parteienwettbewerbs – nun allgemein die Hypothese von der *Relevanz und Effektivität der Landespolitik* gepflegt. Hier wird man nach Verfassungsrecht und -wirklichkeit von Unterschieden zwischen der Bundes- und der Landesebene ausgehen müssen. Der Prozess der Globalisierung,

die europäische Einigung und die fortschreitende Interventionstiefe der EU-Politik haben schon die Spielräume der Bundesebene zu einer eigenständigen Wirtschaftspolitik erheblich eingeengt. Für die Landesebene gilt das verstärkt. Länder haben zudem auf der Einnahmeseite keine Steuerautonomie, also auch keine Chance im Steuerwettbewerb eigenständig aktiv zu werden, und auf der Ausgabeseite haben die bundeseinheitlichen Ausgabepflichten oder auch die EU-Beihilfenkontrolle die Spielräume begrenzt und wird zukünftig zusätzlich die Schuldenbremse ihre Wirkung zeigen. Auch massive Investitionsprogramme innerhalb der Spielräume können sich im Nachhinein als unwirksam erweisen.⁴⁷ Empirische Untersuchungen zur Wirksamkeit der Länderwirtschaftspolitik sind selten.⁴⁸ Eine der Ausnahmen stellt die Studie von *Döring/Blume/Türck* dar, die in einer ökonometrischen Querschnittsanalyse für Arbeitsmarktregionen zu dem Ergebnis kommen, dass der Einfluss landespolitischer Handelns höchstens 10 Prozent der Unterschiede im Wohlstandsniveau (BIP/Kopf 2000-2004) erklären kann (*Döring/Blume/Türck* 2008, S. 125). Dass im politischen Diskurs (und teilweise auch in der Politikberatung) der „Mythos“ von der Relevanz der Landespolitik für die wirtschaftliche Entwicklung gepflegt wird, heißt nicht, dass er auch ungeprüft in den wissenschaftlichen Diskurs übernommen werden sollte.

- (5) Die – politisch getriebenen – Bemühungen von Landesregierungen, solche Erfolge zu erzielen, werden durch eine oft unzureichende Effektivität der Landespolitik offenbar nicht gemindert, sondern eher noch gesteigert. Gerade in letzter Zeit gibt es vielfältige Anlässe zu einer kritischen Bilanzierung nicht nur der umweltpolitischen *Nebenwirkungen* solcher Politik: Wirtschaftsförderung durch Freizeitinfrastrukturen (Nürburgring), Imagepolitik durch Kulturinfrastrukturen (Elbphilharmonie) oder Wiedergewinnung von Steuerungsmacht durch Rückabwicklung von Privatisierungen (ENBW) sind aktuelle beispielhafte Handlungsfelder. Ein charakteristisches Element ist oft die interessengeleitete Kostenunterschätzung. Diese beschafft politische Zustimmung zu Investitionen, die bei der Kenntnis der tatsächlichen Endkosten mindestens fraglich gewesen wäre. Landespolitiker operieren zunehmend wie private Unternehmer, allerdings ohne persönliche Haftung. Im Trend „From Managerialism to Entrepreneurialism“⁴⁹ werden das Zusammenwirken führender Landespolitiker mit dubiosen, gewinnorientierten Privatleuten oder sogar das Umgehen geltenden Rechts wahrscheinlicher. Der geringe verfassungsmäßige Handlungsspielraum der Länder unterstützt das Ausweichen in problematische Handlungsformen.
- (6) Diese Aktivitäten sind zudem rein landespolitisch motiviert. Sie sollen Handlungsfähigkeit symbolisieren und Wiederwahlchancen sichern. Sie sollen dem Land einen Vorsprung im *Länderwettbewerb* verschaffen. Den vorteilhaften Folgen dieses Wettbewerbs, die die Föderalismustheorie betont, werden in den Debatten zu selten die Gefahren gegenübergestellt: Dieser Wettbewerb zielt oft nicht auf produktive öffentliche Investitionen mit langfristigen Wachstumsbeiträgen. Der Instrumentenkasten der Wirtschaftsförderung bleibt anfällig für *race-to-the-bottom* in Gewerbeaufsicht und Umweltpolitik und umfasst offenbar inzwischen auch „Mogelwettbewerb zwischen den Ländern mit zum Teil gewollten Effektivitätsmängeln bei der Steuerprüfung“ (*Grossekettler* 2007, S. 199)⁵⁰. Der Wettbewerb der Länder ist schließlich auf weiten Strecken nur ein innerdeutscher Umverteilungswettbewerb⁵¹, der aus gesamtstaatlicher Sicht keinen Netto-Nutzen produziert. Der in wissenschaftlichen und politischen Diskursen vorrangig thematisierten potentiellen Wohlstandseinbuße durch Schlafmützigkeit der Landespolitik ist die potentielle Wohlstandseinbuße durch Großmanns-

sucht und Hyperaktivität, „ruinöse Einwohnerkonkurrenz“ (Mönnich 2005) und Subventionswettlauf (und zwar im Nehmen „von oben“, von Bund, Ländergemeinschaft und EU, wie im Geben „nach unten“, an Unternehmen und Wahlbürger) gegenüberzustellen. Der bisherige Mangel an wissenschaftlichen Untersuchungen zu dieser Fragestellung ist allerdings ein Indiz dafür, dass eine überzeugende quantitative Bilanzierung für das einzelne Land und für die Volkswirtschaft insgesamt nicht nur methodisch schwierig, sondern eventuell dauerhaft unmöglich ist. Meinungen und ideologische Grundüberzeugungen treten in die Lücke ein (vgl. 3.4). Die fehlende „wissenschaftliche Robustheit“⁵² wird durch Nachdruck in der politischen Meinung (pro und contra „Markt“ oder „Wettbewerb“) überspielt.

3.4 Normative Umgewichtungen

Dass die föderative Praxis in der Bundesrepublik Deutschland schon in den ersten zwei Jahrzehnten einen deutlichen Formwandel durchlaufen hat, ist unstrittig. Dieser fand in der zweiten Hälfte der 1960er Jahre in einer Phase des „Planungsoptimismus“ (Mädling 1987, S. 1066) Ergänzung, Systematisierung und einen gewissen Abschluss, der bis heute – trotz kleiner Veränderungen – Bestand hatte: Die Troeger-Kommission⁵³ ebnete den Übergang zum „kooperativen Föderalismus“ mit seinen Gremien und Prozessen der „Politikverflechtung“ (Scharpf/Reissert/Schnabel 1976). Die schon früh in der rechtswissenschaftlichen Literatur skizzierte schleichende Tendenz zum „Unitarischen Bundesstaat“ (Hesse 1962) hat sich in den folgenden Jahrzehnten faktisch weiter durchgesetzt. Die Wissenschaft sprach später z.B. auch von „konzertiertem Föderalismus“ (Ottmad/Linnartz 1998).

Dieser Entwicklung wurde seit den 1980er Jahren, auch bestärkt durch Enttäuschungen über unbefriedigende Politikergebnisse, vor allem von akademischen Ökonomen das normative Gegenbild eines „Wettbewerbsföderalismus“⁵⁴ gegenübergestellt und populär gemacht. Hier spielen Erfahrungen, Hypothesen und Erwartungen über die Handlungsanreize und über die – weitgehend unstrittigen – vorteilhaften Wirkungen bei Marktwettbewerb (etwa: Innovation, Präferenzberücksichtigung) und deren Übertragung auf Verhalten und Verhältnisse im Föderalismus eine zentrale Rolle. Im neoliberal geprägten Mainstream der wissenschaftlichen und politischen Debatten bleibt die quantitative Rückführung des Transfervolumens im Finanzausgleich, die schon die Ernst-Kommission mit ihrem Neugliederungsvorschlag beabsichtigte, bis heute ein wichtiges Zwischenziel. Die Ausgleichsintensität des Länderfinanzausgleichs, die seit 2005 in der Nähe der Gleichverteilung der Steuerkraft angekommen ist, wird als anreizschädlich kritisiert, die Notwendigkeit eines Steuerwettbewerbs postuliert. Die Positionen zu Transfers und Anreizen haben zwar in den Debatten um den Länderfinanzausgleich immer wieder die Papiere der Geberländer geprägt, aber – auch wegen der Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat – letztlich keine ernstlichen Bemühungen für eine Länderneugliederung entfacht. Aus dem Oberziel Wettbewerbsföderalismus ist auch die Notwendigkeit der Neugliederung abgeleitet worden, weil „einige Länder ... schon aufgrund ihres Zuschnitts nicht wettbewerbsfähig (sein)“ (Schmidt-Jortzig 1998, S. 750). Die Föderalismuskommissionen I und II (vgl. Baus/Scheller/Hrbek 2009) haben zwar geringfügige Roll-back-Effekte zugunsten der Länderkompetenzen gezeitigt; Finanzausgleich, Steuerhoheit und Neugliederung der Länder waren aber bislang explizit ausgenommen.

Häufig wird im Zusammenhang der politischen und wissenschaftlichen Debatten auch auf „die ursprünglichen *Intentionen des Grundgesetzes*“ hingewiesen (so *Greulich* 1995, S. 184, *Ottvad/Linnartz* 1998, S. 647), die durch den Wandel von Verfassung und Verfassungspraxis mehr und mehr verfehlt würden. Dies mag zwar als historischer Befund richtig sein, ist aber normativ nicht bindend. Die vielen Revisionen des Grundgesetzes belegen deutlich, dass die ursprünglichen Intentionen den späteren Verfassungsgeber nicht binden können. Dies gilt in gleicher Weise für Bezugnahmen auf – oft weit zurückliegende⁵⁵ – Urteile des Bundesverfassungsgerichts, die erstens von Anfang an einer rechtswissenschaftlichen und rechtspolitischen Kritik zugänglich und nicht etwa sakrosankt sind, die zweitens durch Entwicklungen (z.B. Deutsche Einigung) inzwischen teilweise überholt sind, die drittens in ihrer rechtlichen Bindungswirkung strittig sind (*Scheller* 2005, S. 218) und viertens auch vom Gericht selbst durch Fortentwicklung der Argumentation und Umgewichtung der einzelnen Argumente laufend fortgeschrieben werden.⁵⁶

Die Neugliederungsforderung und der Finanzausgleich hängen eng mit dem *politischen Ziel der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse* zusammen⁵⁷, das bis heute im Grundgesetz (Art. 72 Abs. 2), dem Raumordnungsgesetz, sowie in vielen Feldern praktischer Politik und – vor allem – in der politischen Rhetorik eine herausgehobene Stellung einnimmt. In den Debattenkonjunkturen wird meist nicht seine Ablösung, sondern „nur“ seine Neuinterpretation gefordert (vgl. *ARL* 2006). Für diese sind m. E. drei Aspekte besonders beachtlich: 1. Der Terminus „Herstellung“ atmet den Geist eines überholten „Machbarkeitsglaubens“. Heute ist – auch durch die Governance-Debatten – klarer als früher, dass der Staat die Lebensverhältnisse in einem umfassenden Sinn nicht herstellen kann, sondern zu ihnen nur Beiträge (etwa durch Infrastrukturgestaltung) leistet. 2. Der Terminus „gleichwertig“, der ja nie als „gleich“ missverstanden werden durfte, wird heute weniger als definierbares Punktziel, sondern eher als unschärferes Richtungsziel aufgefasst. Nimmt man beides zusammen, so hat der Staat darauf hinzuwirken, zu gleichwertigeren Lebensverhältnissen beizutragen. 3. Selbst dies ist in konkreten Entscheidungssituationen kein rigides „Beachtensziel“, sondern ein abwägungsfähiges „Berücksichtigungsziel“. Der Finanzausgleich bleibt im Kontext dieses dreifach abgeschwächten Gleichwertigkeitszieles ein zentrales, faktisch wirksames Instrument, die Neugliederung könnte einerseits direkt zur größeren Gleichwertigkeit (der handelnden Akteure) beitragen, sie könnte andererseits den Finanzausgleich entlasten. Normativ ist die Neugliederung also nicht etwa dadurch obsolet, weil ein wiederholt postulierter oder konstatiertes „Abschied von der Gleichwertigkeit“ den Handlungsbedarf beseitigt hätte.

4. Zusammenfassung in Thesen

1. Das Gutachten der sog. Ernst-Kommission (1973) enthält vor dem Hintergrund des verfassungsrechtlichen Neugliederungsauftrags des Art. 29 a.F. eine systematische Analyse der Gründe für und gegen eine Neugliederung. Es begründet einen Neugliederungsbedarf mit der Handlungsrichtung auf weniger und größere Länder von ähnlicher Leistungsfähigkeit. Es entwickelt ein konkretes Neugliederungskonzept für Westdeutschland mit vier Optionen.
2. Neugliederungsbedarf und Handlungsrichtung werden seither durch eine Reihe von neuen staatlichen Rahmenbedingungen gestärkt: durch die Deutsche Einigung und die nicht zuletzt als Folge der deutschen Schuldenbremse und des Europäischen Fiskal-

pakts notwendige Sparpolitik. Sie werden darüber hinaus auch durch wichtige sozio-ökonomische Trends verstärkt: vor allem durch die 1990 sprunghaft gewachsenen wirtschaftlichen Disparitäten und die seither unzureichende Konvergenz der wirtschaftlichen und finanziellen Leistungsfähigkeit der Länder. Deren demographische Folgen verfestigen die ökonomischen Disparitäten.

3. Dem so verstärkten Neugliederungsbedarf stehen zwei staatliche Rahmenbedingungen als neue Neugliederungshemmnisse gegenüber, die das alte Hemmnis „Einwohnerwertung im Länderfinanzausgleich“ verstärken: Die „Kehrtwende“ der Verfassungsänderung von 1976 hat den rechtlichen Neugliederungsdruck genommen und das Neugliederungsverfahren erschwert. Die Erfahrung des Scheiterns selbst des privilegierten Fusionsanlaufs in Berlin und Brandenburg hat den politischen Neugliederungswillen auch andernorts weiter reduziert.
4. Die Wissenschaft hat seit der Deutschen Einigung in mehreren Studien die finanzstatistischen Berechnungen der Ernst-Kommission aktualisiert, um die Ostländer ergänzt und mit Konzepten zur Reform des Finanzausgleichs kombiniert. Bei ihrer Analyse der finanzwirtschaftlichen Folgewirkungen hat das Anreiz-Argument an Beachtung gewonnen. Heute liegt den meisten Überlegungen zur Neugliederung die Annahme zugrunde, dass durch Neugliederung die Transfervolumina gesenkt werden sollten, weil die Transfers einen relevanten, „lähmenden“ Einfluss auf das Verhalten von Landesregierungen hätten und weil deren Verhalten einen relevanten Einfluss auf die wirtschaftliche Entwicklung des einzelnen Landes und (in der Aufsummierung) auf die wirtschaftliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland insgesamt hätte. Für beide Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge gibt es zwar plausible Argumente, aber keine überzeugenden empirischen Nachweise. Es ist kaum abschätzbar, wie gut die Hypothesen die realen Zusammenhänge abbilden. Die implizite Wettbewerbsorientierung hinter dem Anreiz-Argument vernachlässigt die negativen Nebenwirkungen starken Länderwettbewerbs. Die Reduzierung der Transfers im Länderfinanzausgleich sollte daher kein vordringliches Ziel mehr sein und die Beurteilung der Neugliederung in finanzwirtschaftlicher Hinsicht primär unter dieser Perspektive erscheint überholt.
5. Die Intention der Ernst-Kommission, eine Neugliederung der Länder in Richtung auf weniger und größere Länder von ähnlicher Leistungsfähigkeit, ist weder „Relikt“ noch „Patentrezept“⁵⁸, weder „Königsweg“ (Jochimsen 1993, S. 132) noch „(der) problematischste Ausweg“ (Strubelt 1998, S. III). Sie muss nicht revidiert werden. Eine solche Neugliederung wäre über Einspareffekte und die Beseitigung von Zerschneidungseffekten (vor allem bei den Stadtstaaten) ein ökonomischer Gewinn und auch verfassungspolitisch überwiegend günstig. Aber sie ist nicht notwendig. Vor allem die Prämisse, durch Neugliederung müsste die finanzielle Leistungsfähigkeit vor Finanzausgleich für jedes Land gesichert werden, ist zu anspruchsvoll und nicht zwingend. Die biologistischen Metaphern von „lebensunfähigen Ländern“, die aus einem frühen Urteil des Bundesverfassungsgerichts immer wieder neu übernommen werden⁵⁹, bieten keinen belastbaren Maßstab für Reformen.
6. Vierzig Jahre ohne Neugliederung haben bewiesen, dass die damals befürchteten und teilweise bunt ausgemalten Gefahren fehlender Neugliederung für den Föderalismus⁶⁰ so nicht eingetreten sind. Dieser hat im Betrachtungszeitraum sein Gesicht über den kooperativen Föderalismus faktisch mehr und mehr in Richtung auf einen unitarischen Verwaltungsföderalismus gewandelt, ohne dabei unterzugehen oder zur „Far-

ce“ (Seele 1993, S. 115) zu werden. Dass er in seiner heutigen Form manche anfänglichen Intentionen des Grundgesetzes weniger gut erfüllt als vor Jahrzehnten, mögen Beobachter bedauern, das ist aber kein Ausschlag gebendes Argument. Auch ohne Neugliederung vermag der Finanzausgleich bislang gleichwertige Lebensverhältnisse oberhalb von Mindeststandards zu sichern. Er hat sich – gegen die Position der Ernst-Kommission – faktisch als Alternative zur Neugliederung erwiesen und deren Realisierungschancen⁶¹ reduziert: nicht weil die Einwohnerwertung Fusionsverluste erzeugt, sondern weil die Orientierung an der finanziellen Leistungsfähigkeit nach Ausgleich den politischen Druck zur Neugliederung erheblich reduziert.

7. Das seit der Vorlage des Gutachtens der Ernst-Kommission ununterbrochen wahrnehmbare Desinteresse der Politik, das Thema Neugliederung überhaupt aufzugreifen, ist nicht nur erklärbar, sondern die von ihm hervorgerufenen Einbußen sind bislang auch verkraftbar.

Anmerkungen

- 1 Eine erste Fassung dieses Beitrages wurde für den Arbeitskreis „Neugliederung des Bundesgebietes – oder Kooperation der Bundesländer?“ der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, verfasst und auf dessen Sitzung am 22./23.11.2012 in Darmstadt diskutiert. Ich danke den Mitgliedern für ihre Anregungen.
- 2 Umfassende Übersichten über Argumente für eine Neugliederung u.a. bei *Lenk* (1993, S. 323ff.) oder *Leonardy* (2001, S. 21f.)
- 3 Die durch den dreistufigen Finanzausgleich neu verteilte Steuerkraft ist im Prinzip nicht zweckgebunden. Neben diesem Finanzausgleich gibt es über die Gemeinschaftsaufgaben, Finanzhilfen und Geldleistungsgesetze weitere allerdings zweckgebundene vertikale Transfers mit horizontal ungleichmäßiger Wirkung. Sie werden im Folgenden nicht weiter betrachtet.
- 4 Wenn auch nicht von allen, vgl. die Kritik z.B. bei *Weber* 1974, *Röper* 1975, *Strubelt* 1998, *Vondenhoff* 2000.
- 5 Vgl. statt vieler *Renzsch* 1991 und *Greulich* 1995.
- 6 Diese Nebenbedingung soll das Untersuchungsfeld begrenzen. Umfassende Konzepte zur Reform des Föderalismus diskutieren neben der Länderneugliederung simultan auch Veränderungen der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, etwa verstärkte Besteuerungsrechte der Länder.
- 7 Neugliederungsforderungen wurden aber wiederholt schon früher erhoben, etwa von der *Kommission für die Finanzreform*, der sog. Troeger-Kommission, 1966.
- 8 Dieser letzte Maßstab wurde inzwischen im Grundgesetz durch die Formel „Erfordernisse der Raumordnung und der Landesplanung“ ersetzt.
- 9 Diese werden im Folgenden als „Fusionen“ bezeichnet.
- 10 *Wick* hatte schon 1971 eine (abweichende) Neugliederung in sechs Länder vorgeschlagen, die Implikationen für den Finanzausgleich berechnet und Vorschläge für eine konzeptionelle Neugestaltung des Finanzausgleichs vorgelegt.
- 11 In der neueren Diskussion vertritt auch *Erbguth* 2011 diese Position, während etwa *Schulte* 2012 eine Leistungsfähigkeit durch Finanzausgleich auch verfassungsrechtlich für „tragfähig“ hält.
- 12 So bei *Timmer* 1980. Timmer war Geschäftsführer der Ernst-Kommission und sicherlich nicht nur Autor einer vom BMI herausgegebenen Kurzfassung des Gutachtens, sondern auch schon Ko-Autor des Gutachtens selbst.
- 13 So geschehen in den Normenkontrollverfahren, die zum Urteil vom 11.11.1999 führten, BVerfGE 101, 158.
- 14 Sieht man von dem knappen Hinweis ab, dass „der Wille der finanzschwachen Länder zur Selbsthilfe nicht geschwächt, die Fähigkeit der übrigen Länder zu eigener Initiative und Leistungssteigerung nicht übermäßig beeinträchtigt“ werden dürfe (S. 113).
- 15 Daneben auch Berechnungen zu den parteipolitischen Mehrheitsverhältnissen, die hier ausgeklammert bleiben.
- 16 Eine wertvolle Ausnahme ist z.B. die Dissertation von *Scheller* 2005.
- 17 Durch das 33. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 23.8.1976, BGBl.I S. 2381.

- 18 *Ernst* 1988, S. 66 kommentierte verbittert: „Der Schritt vom Muß zum Kann bedeutet in der Praxis der Politik ja oft den Schritt vom Vielleicht zum Garnicht.“
- 19 Durch das Ländereinführungsgesetz der Volkskammer vom 22. Juli 1990 (GBl.DDR 1990 I, S. 955).
- 20 Die originäre Steuerkraft streute 2007 in den neuen Ländern zwischen 40% und 50%, in den alten Ländern zwischen 83% und 144% des Länderdurchschnitts, *Lenk/Kuntze* 2009, S. 74.
- 21 Vgl. u.a. *Vesper* 1993, *Greulich* 1995, S.187-197, *Brenk* 2008, *Tripke* 2009.
- 22 42. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 27.10.1994, BGBl.I, S. 3146.
- 23 Die Einwohnerzahl der drei Stadtstaaten wird zur Bestimmung der Ausgleichsmesszahl im Länderfinanzausgleich mit 1,35 multipliziert („veredelt“).
- 24 Quantitativ weit weniger bedeutsam wäre der Wegfall der Bundesergänzungszuweisungen für „Kosten der politischen Führung“, die insgesamt zehn kleinen Ländern zustehen. Auch das reduzierte Stimmengewicht im Bundesrat war zu bedenken.
- 25 Schon die Ernst-Kommission hatte dieses Hemmnis klar gesehen. Die von ihr errechneten fusionsbedingten „Finanzausgleichsverluste“ im Norden wollte sie durch eine temporäre Anhebung der Einwohnerwertung kompensieren (1973, S. 239).
- 26 Gesetz zur Regelung der finanziellen Voraussetzungen für die Neugliederung der Länder Berlin und Brandenburg (NGG) vom 9.8.1994, BGBl.I, S. 2066. Das Gesetz ist nicht in Kraft getreten, da dies die erfolgte Fusion zur Voraussetzung hatte.
- 27 Der finanzielle „Wert“ dieser Regelung wurde auf insgesamt 55 Mrd. DM geschätzt, *Tripke* 2009, S. 91.
- 28 Analoge Regelungen wurden im März 2012 in den Europäischen Fiskalpakt aufgenommen.
- 29 Sog. Bail-out. Das Bundesverfassungsgericht bestätigte einen solchen Anspruch 1992 im Urteil zu Bremen und Saarland (BVerfGE 86,148), verwarf ihn 2006 im Urteil zu Berlin (BVerfGE 116,327), vgl. auch *Rossi* 2007.
- 30 Beschluss auf einer gemeinsamen Kabinettsitzung am 5.2.2013, eingereicht am 25.3.2013.
- 31 So in BVerfGE 86, 148 (270), BVerfGE 116, 327 (386).
- 32 „Der hessische FDP-Fraktionsvorsitzende Wolfgang Greilich schlug als ‚eindeutige Alternative‘ zur Neuordnung des (Länderfinanzausgleichs) eine ‚zügige Neugliederung der Bundesländer‘ vor“, FAZ 2.2.2013.
- 33 Die Länder Berlin, Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein befinden sich im Sanierungsverfahren wegen einer drohenden Haushaltsnotlage und haben – gemeinsam mit Sachsen-Anhalt – Anspruch auf Konsolidierungshilfen nach dem Konsolidierungshilfengesetz vom 10.8.2009, BGBl. I, S. 2702, 2705.
- 34 *Renzsch* 2012, S. 342. Er hält die Berücksichtigung der Migration im Finanzausgleich ab 2020 für „unabweislich“, S. 343.
- 35 *Lenk* 1993, S. 32. Die Modellrechnungen unterstellen die sofortige Einbeziehung der neuen Länder in den Länderfinanzausgleich, die bekanntlich nicht praktiziert wurde.
- 36 Hier dargestellt nach *Ottmad/Linnartz* 1998.
- 37 Der Text macht leider keine Angabe, was alles einbezogen ist.
- 38 Die breitere Erfassung der staatlich veranlassten regionalen Umverteilungsströme durch die Einbeziehung der Versicherungsbeiträge ist zwar einerseits ein Gewinn, ihr Preis ist allerdings andererseits die schlechtere Vergleichbarkeit mit den Zahlen anderer Studien.
- 39 Ausnahme ist die Umsatzsteuerverteilung bei einer Fusion Brandenburg/Berlin, bei der der Wert 0 beträgt.
- 40 Dafür plädiert z.B. *Lutz* 1996, S. 159.
- 41 Dafür plädierte die Ernst-Kommission 1973, S. 239.
- 42 *Bergmann/Crome* 1998, S. 634f. zitieren hier aus *Huber, B.* „Im schwarzen Loch des Länderfinanzausgleichs“, Handelsblatt 31.8.1998, S. 30.
- 43 *Schulte* 2012 hat aber mit neuesten Zahlen nachgewiesen, dass der überdurchschnittliche wirtschaftliche Erfolg der Zahlerländer (Zuwachs des BIP 1995/96 bis 2010/11) sich in einem überdurchschnittlichen Zuwachs der bei ihnen verbleibenden Steuern abbildet, S. 414ff.
- 44 Eine Kritik der Anreizthese findet sich auch in *Schatz u.a.* 2000, S. 41ff. und *Stahl* 2005, S. 217ff.
- 45 Zur Kritik der Motiv-Annahmen der politischen Ökonomie vgl. *Stahl* 2005, S. 224f. und *Hildebrandt* 2009, S. 45ff.
- 46 Kritisch zu dieser These *Rossi* 2007, S. 397.
- 47 *Hildebrandt* 2009, S. 99 verweist z.B. auf die Bremer Investitionspolitik der 1990er Jahre.
- 48 Vgl. aber *Bertelsmann Stiftung* (Hrsg.) 2003 und deren Nachfolgestudien 2005, 2007 und 2010.
- 49 So der Titel eines Aufsatzes von *Harvey* (1989), Untertitel „The transformation in urban governance in late capitalism“. Den Hinweis auf diesen Aufsatz verdanke ich *Brenner/Heeg* 1998, S. 662.

- 50 Ähnlich *Renzsch* 1997, S. 95, *Stahl* 2005, S. 221, *Färber* 2008, S. 578.
- 51 *Van Hooven* (Vorstandsmitglied Deutsche Bank) 1988, S.64 kritisiert mit Blick auf Norddeutschland „einen regionalen Wettbewerb von Finanz- und Ansiedlungshilfen, der gesamtwirtschaftlich kontraproduktiv ist, weil damit lediglich Arbeitsplätze innerhalb Norddeutschlands hin und her geschoben werden.“ Zur Subventionskonkurrenz vgl. u.a. auch *Thiel* 1988, S. 69, *Peffekoven* 1990, S. 505.
- 52 „Wissenschaftliche Robustheit“ und „politische Robustheit“ werden in der neuen Literatur zur Politikberatung als deren wichtigste Qualitätsmerkmale genannt (vgl. *Weingart/Lentsch* 2008).
- 53 *Kommission für die Finanzreform* 1966.
- 54 Zum Konzept und seiner Kritik vgl. *Schatz* u.a. 2000, *Scheller* 2005, S. 74ff.
- 55 So wird z.B. immer noch – etwa bei *Erbguth* 2011, S. 435 – auf ein Urteil vom 20.2.1952 zum damaligen Finanzausgleich (BVerfGE 1, 117) rekurriert.
- 56 Dafür ist der „Kurswechsel“ (*Rossi* 2007, S. 395) in der Einschätzung von Haushaltsnotlagen zwischen dem Urteil zu Bremen und dem Saarland (1992) und dem Urteil zu Berlin (2006) ein gutes Beispiel. Vgl. auch *Scheller* 2005, S. 270.
- 57 Schon *Feuchte* 1974, S. 10 nennt dieses Ziel die „Triebfeder der Neugliederung“. Zur Stellung im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs vgl. ausführlich *Scheller* 2005, S. 236ff.
- 58 So die irreführende Alternative bei *Greulich* 1995, S. 136. *Vondenhoff* (2000, S. 955) spricht von „einem Stück überholter Verfassungsgeschichte“.
- 59 Z.B. *Greulich* 1995, S. 176 mit Bezug auf BVerfGE 1, 117 (134), *Leonardy* 2001.
- 60 Die Neugliederung nennen *Rietdorf* (1974, S. 2) und *Timmer* (1980, S. 485) „eine Existenzfrage des föderativen Systems“, bzw. „Voraussetzung für das Überleben des föderativen Prinzips“ (*Rietdorf* 1974, S. 3).
- 61 Diese werden allenthalben sehr skeptisch beurteilt, vgl. u.a. *Renzsch* 1997, S. 94 oder *Scheller* 2005, S. 233.

Literatur

- ARL* (= *Akademie für Raumforschung und Landesplanung*), 2006: Gleichwertige Lebensverhältnisse: eine wichtige gesellschaftspolitische Aufgabe neu interpretieren! (= ARL-Positionspapier Nr.69), Hannover: ARL.
- Baus, Ralf/Scheller, Henrik/Hrbek, Rudolf* (Hrsg.), 2009: Der deutsche Föderalismus 2020 – Die bundesstaatliche Kompetenz- und Finanzverteilung im Spiegel der deutschen Föderalismusreform I und II, Baden-Baden: Nomos.
- Bergmann, Eckhard/Crome, Barbara*, 1998: Föderalismus, Raumordnung und Länderneugliederung, in: Informationen zur Raumentwicklung, H.10, S. 631-645.
- Bertelsmann Stiftung* (Hrsg.), 2003: Die Bundesländer im Standortwettbewerb 2003, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung (ebenso: 2005,2007,2009/2010).
- Blum, Ulrich u.a.*, 2009: Ostdeutschlands Transformation seit 1990 im Spiegel wirtschaftlicher und sozialer Indikatoren, IWH-Sonderheft 1/2009, Halle (Saale).
- Brenk, Franziska*, 2008: Der Reformbedarf des deutschen Föderalismus: die Länderneugliederung als Reformoption am Beispiel der Fusion Berlin – Brandenburg, Saarbrücken: VDM Verlag Müller.
- Brenner, Neil/Heeg, Susanne*, 1998: Leistungsfähige Länder, konkurrenzfähige Stadtregionen? Standortpolitik, Stadtregionen und die Neugliederungsdebatte in den 90er Jahren, in: Informationen zur Raumentwicklung, H.10, S. 661-672.
- Döring, Thomas*, 1995: Wirtschaftliche Aspekte einer Vereinigung der Länder Brandenburg und Berlin (= DIW, Beiträge zur Strukturforschung, H.197), Berlin: Duncker & Humblot.
- Döring, Thomas/Blume, Lorenz/Türck, Matthias*, 2008: Ursachen der unterschiedlichen Wirtschaftskraft der deutschen Länder – gute Politik oder Resultat günstiger Rahmenbedingungen? Baden-Baden: Nomos.
- Erbguth, Wilfried*, 2011: Die Neugliederung des Bundesgebietes: eine Standortbestimmung, in: Juristenzeitung, H. 9, S. 433-438.
- Ernst, Werner*, 1973: Die Neugliederung des Bundesgebietes, in: Informationen des Instituts für Raumordnung, Nr. 5, S. 91-101.

- Ernst, Werner*, 1988: Länderneugliederung – noch oder wieder akut? In: *Wirtschaftsdienst*, H. 2, S. 65-68.
- Färber, Gisela*, 2008: Föderalismuskommission II: Zwiespältige Ansätze und gute Lösungen, in: *Wirtschaftsdienst*, H. 9, S. 576-579.
- Feuchte, Paul*, 1974: Die Neugliederung im Rahmen der bundesstaatlichen Probleme, in: *DÖV*, H. 1, S. 9-12.
- Förster, Wolfgang u.a.*, 2012: Länderfinanzbericht 2011, in: *Junkernheinrich, Martin u.a.* (Hrsg.), *Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2012*, Berlin: BWV Berliner Wissenschafts-Verlag, S. 9-267.
- Geppert, Kurt*, 1999: Neugliederung als Beitrag des öffentlichen Sektors zur Effizienzsteigerung, in: *Akademie für Raumforschung und Landesplanung* (Hrsg.), *Fiskalische Krise. Räumliche Ausprägungen, Wirkungen und Reaktionen* (= ARL, Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd.209), Hannover: ARL, S. 220-240.
- Greulich, Susanne*, 1995: Länderneugliederung und Grundgesetz. Entwicklungsgeschichte und Diskussion der Neugliederungsoption nach dem Grundgesetz, Baden-Baden: Nomos.
- Grossekettler, Heinz*, 2007: Stetige Ländereinnahmen und verlässliche Stabilisierungspolitik – Ein Plädoyer für eine neue Form des Bund-Länder-Finanzausgleichs, in: *Junkernheinrich, Martin/Scheller, Henrik/Woisin, Matthias* (Hrsg.), *Zwischen Reformidee und Funktionsanspruch – Konzeptionen und Positionen zur deutschen Finanzverfassung*, Berlin: Analytica, S. 195-208.
- Hansmeyer, Karl-Heinrich/Kops, Manfred*, 1990: Die Gliederung der Länder in einem vereinten Deutschland, in: *Wirtschaftsdienst*, H. 5, S. 234-239.
- Harvey, David*, 1989: From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism, in: *Geografiska Annaler*, H. 1.
- Heinemann, André W.*, 2009: Fiskalische Aspekte bei Fusionen von Flächenländern mit Stadtstaaten, in: *Wirtschaftsdienst*, H. 10, S. 674-683.
- Hesse, Konrad*, 1962: *Der unitarische Bundesstaat*, Karlsruhe: Müller.
- Hildebrandt, Achim*, 2009: *Die finanzpolitische Handlungsfähigkeit der Bundesländer*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Homburg, Stefan*, 1994: Anreizwirkungen des deutschen Finanzausgleichs, in: *Finanzarchiv N.F.*, S. 312-330.
- IWH (= Institut für Wirtschaftsforschung Halle)*, 2010: 20 Jahre Deutsche Einheit – Von der Transformation zur europäischen Integration. Tagungsband. IWH-Sonderheft 3/2010. Halle (Saale).
- Jochimsen, Reimut*, 1993: Europäische Perspektiven und Implikationen für den Finanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland, in: *Staatswissenschaften und Staatspraxis*, H. 1, S. 118-135.
- Kommission für die Finanzreform* (sog. „Troeger-Kommission“), 1966: *Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart etc.: Kohlhammer.
- Lenk, Thomas*, 1993: *Reformbedarf und Reformmöglichkeiten des deutschen Finanzausgleichs. Eine Simulationsstudie*, Baden-Baden: Nomos.
- Lenk, Thomas/Kuntze, Martina*, 2009: Dilemmata der Föderalismuskommission II – von Anbeginn zum Scheitern verurteilt oder Opfer der globalen Wirtschaftsentwicklung?, in: *Baus, Ralf/Scheller, Henrik/Hrbek, Rudolf* (Hrsg.), *Der deutsche Föderalismus 2020 – Die bundesstaatliche Kompetenz – und Finanzverteilung im Spiegel der Föderalismusreform I und II*, Baden-Baden: Nomos, S. 72-86.
- Leonardy, Uwe*, 2001: Die Neugliederung des Bundesgebietes: Auftrag des Grundgesetzes, in: *Eckart, Karl/Jenkis, Helmut* (Hrsg.), *Föderalismus in Deutschland*, Berlin: Duncker & Humblot, S. 9-35.
- Lutz, Peter F.*, 1996: Wege zur Neugliederung des Bundesgebietes nach dem Scheitern der Länderfusion Berlin-Brandenburg, in: *Staatswissenschaften und Staatspraxis*, H. 2, S. 137-161.
- Mädling, Heinrich*, 1987: Verwaltung und Planung, in: *Jeserich, Kurt/Pohl, Hans/von Unruh, Georg-Christoph* (Hrsg.), *Deutsche Verwaltungsgeschichte*, Bd.V: *Die Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart: DVA, S. 1043-1067.
- Mönnich, Ernst*, 2005: Ruinöse Einwohnerkonkurrenz. Eine Analyse von Suburbanisierungsproblemen, am Beispiel der Region Bremen, in: *Raumforschung und Raumordnung*, H. 1, S. 32-46.
- Ottmad, Adrian/Linnartz, Edith*, 1997: *Föderaler Wettbewerb statt Verteilungsstreit. Vorschläge zur Neugliederung der Bundesländer und zur Reform des Finanzausgleichs*, Frankfurt/New York: Campus.

- Otnad, Adrian/Linnartz, Edith*, 1998: Sieben sind mehr als sechzehn. Ein Vorschlag zur Neugliederung der Bundesländer, in: Informationen zur Raumentwicklung, H. 10, S. 647-659.
- Peffekoven, Rolf*, 1990: Deutsche Einheit und Finanzausgleich, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, H. 4, S. 485-511.
- Renzsch, Wolfgang*, 1991: Finanzverfassung und Finanzausgleich, Bonn: Dietz.
- Renzsch, Wolfgang*, 1997: Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse oder Wettbewerb der Regionen?, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, H. 1, S. 87-107.
- Renzsch, Wolfgang*, 2012: Berücksichtigung von Lasten im Länderfinanzausgleich der frühen Jahre der Bundesrepublik Deutschland – Lehren für 2019? In: *Junkernheinrich, Martin u.a.* (Hrsg.), Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2012, Berlin: BWV Berliner Wissenschafts-Verlag, S. 327-345.
- Rietdorf, Fritz*, 1974: Die Neuordnung des Bundesgebiets – eine Existenzfrage des föderativen Systems, in: DÖV, H. 1, S. 2-6.
- Röper, Erich*, 1975: Aspekte der Neugliederung des Bundesgebiets, in: Der Staat, H. 3, S. 305-346.
- Rossi, Matthias*, 2007: Verschuldungsautonomie und Entschuldungsverantwortung. Interimsbedingungen der Bewältigung von Haushaltsnotlagen, in: Juristenzeitung, H. 8, S. 394-402.
- Sachverständigenkommission für die Neugliederung des Bundesgebietes* (sog. „Ernst-Kommission“), 1973: Vorschläge zur Neugliederung des Bundesgebietes gemäß Art.29 des Grundgesetzes, Bonn: BMI
- Scharpf, Fritz W.*, 1990: Föderalismus an der Wegscheide: eine Replik, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, H. 4, S. 579-587.
- Scharpf, Fritz W./Reissert, Bernd/Schnabel, Fritz*, 1976: Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg/Ts.: Scriptor.
- Schatz, Heribert u.a.*, 2000: Wettbewerbsföderalismus: Aufstieg und Fall eines politischen Streitbegriffes, Baden-Baden: Nomos.
- Scheller, Henrik*, 2005: Politische Maßstäbe für eine Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, Berlin: Analytica.
- Schmidt-Jortzig, Edzard*, 1998: Herausforderungen für den Föderalismus in Deutschland – Plädoyer für einen neuen Wettbewerbsföderalismus, in: DÖV, H. 18, S. 746-751.
- Schulte, Hubert*, 2012: „Absolut bescheuert“ oder kann der bundesstaatliche Finanzausgleich ab 2020 an das geltende Ausgleichssystem anknüpfen?, in: *Junkernheinrich, Martin u.a.* (Hrsg.), Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2012, Berlin: BWV Berliner Wissenschafts-Verlag, S. 405-419.
- Seele, Günter*, 1993: Alte und neue Konzepte der Länderneugliederung, in: Der Landkreis, H. 3, S. 113-118.
- Stahl, Dieter*, 2005: Ausgleichsgrad und Anreizwirkungen des deutschen Länderfinanzausgleichs: Eine kritische Analyse, in: *Färber, Gisela* (Hrsg.), Das föderative System in Deutschland. Bestandsaufnahme, Reformbedarf und Handlungsempfehlungen aus raumwissenschaftlicher Sicht (= ARL, Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 224), Hannover: ARL, S. 206-230.
- Strubelt, Wendelin*, 1998: Länderneugliederung – eine Notwendigkeit oder nur ein ‚running gag‘ des politischen Alltags? In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 10, S. I-V.
- Thiel, Eberhard*, 1988: Den Argumenten für eine Neugliederung ist weitgehend zuzustimmen, in: Wirtschaftsdienst, H. 2, S. 68-70.
- Timmer, Reinhard*, 1980: Neugliederung des Bundesgebiets und künftige Entwicklung des föderativen Systems, in: *Westermann, Harry/Menger, Christian-Friedrich* (Hrsg.), Raumplanung und Eigentumsordnung (Ernst-Festschrift), München: Beck, S. 463-500.
- Tripke, Daniel*, 2009: Sind die Länder Berlin und Brandenburg neugliederungsreif nach Art. 118a GG? Berlin: Frank & Timme.
- van Hooven, Eckart*, 1988: Der Nordstaat – eine Chance für die Küstenregion, in: Wirtschaftsdienst, H. 2, S. 63-65.
- Vesper, Dieter*, 1993: Öffentliche Finanzen in Berlin-Brandenburg. Bringt ein gemeinsames Bundesland Vorteile? In: DIW-Wochenbericht, H. 38, S. 513-522.
- Vogel, Bernhard*, 1990: Mehr Länder, weniger Föderalismus? In: Staatswissenschaften und Staatspraxis, H. 2, S. 129-131.

Vondenhoff, Christoph, 2000: Grundgesetzliche Begründung und Voraussetzung eines gleichgewichtigen Föderalismus. Ein Beitrag zur Diskussion um die Neugliederung des Bundesgebietes, in: DÖV, H. 22, S. 949-955.

Weber, Werner, 1974: Zum Bericht der Sachverständigenkommission für die Neugliederung des Bundesgebietes, in: DÖV, H. 1, S. 14-15.

Weingart, Peter/Lentsch, Justus, 2008: Wissen – Beraten – Entscheiden, Weilerswist: Velbrück-Wissenschaft.

Wick, Harald, 1971: Der Finanzausgleich und die Neugliederung des Bundesgebietes, in: DÖV, H. 4, S. 109-119.

Anschrift des Autors:

Prof. Dr. Heinrich Mäding, Wildganssteig 38a, 13503 Berlin

E-Mail: h.maeding@berlin.de