

*Fritz W. Scharpf*

## **Föderalismus an der Wegscheide: eine Replik**

### **I. Politikverflechtung: Einheitlichkeit der Ungleichen**

Hesse und Renzsch haben recht: Die Politikverflechtung ist in der Tat „keine Fehlentwicklung, sondern eine immanente Konsequenz der 1949 niedergelegten Verfassungsordnung“. Recht haben sie auch mit ihrer Erklärung, die auf den Widerspruch zwischen dem Postulat der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ auf der einen Seite und der faktischen Ungleichheit zwischen großen und kleinen, leistungsfähigen und finanzschwachen Ländern auf der anderen Seite verweist.

Die Frage ist allenfalls, wie dieser Widerspruch in das Grundgesetz von 1949 kommen konnte. Die Erklärung dafür liegt, so meine ich, in der paradoxen Koexistenz selbständiger und politisch einflußreicher Länder und eines gerade in der Nachkriegszeit ungebrochenen Willens zur Verteidigung und Wiederherstellung der Reichseinheit. Die Länder waren zwar vor dem Grundgesetz da und schufen dieses – aber sie existierten als Geschöpfe der Besatzungsmächte im Schatten des Reiches; und das Reich war vor seinem Ende ein extremer Einheitsstaat gewesen. Die Nachkriegsländer konnten also eigenständige Politik nicht betreiben, ohne die Reichseinheit in Frage zu stellen – aber ebensowenig konnten auch sie selbst von außen in Frage gestellt werden (Scharpf 1989).

Der Widerspruch zwischen dem Anspruch auf einheitliche Lebensverhältnisse und dem Anspruch auf politische Eigenständigkeit der Länder hat in der Tat die Entwicklung des westdeutschen Föderalismus in der Nachkriegszeit geprägt. Er fand – im Sinne eines spieltheoretischen Gleichgewichts – seine Lösung in den verfassungsrechtlichen und praktischen Arrangements der Politikverflechtung. Darin gaben die Länder zwar den Anspruch auf eigenständige Politik preis, gewannen dafür aber – im internationalen Vergleich absolut ungewöhnliche – Einflußchancen auf die nationale Politik. Zugleich haben Bund und Länder gemeinsam mit den Mitteln des horizontalen und vertikalen Finanzausgleichs und einer trotz aller Entflechtungsversuche wachsenden Zahl von Bund-Länder-Programmen die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse zwischen den nach wie vor ungleichen Ländern gesichert. Dieses Gleichgewicht der Nachkriegsjahrzehnte wird nun durch die Prozesse der deutschen und der europäischen Einigung doppelt gefährdet.

### **II. Der Einflußverlust der Länder in Europa**

Mit der Vollendung des Europäischen Binnenmarktes wird notwendigerweise das

Ausmaß und die Intensität von Regelungen auf der europäischen Ebene zunehmen müssen. Für das konstitutionelle Gleichgewicht in der Bundesrepublik liegt darin selbst dann ein Problem, wenn es nicht – wie im Falle der EG-Rundfunkrichtlinie – um Kompetenzbereiche geht, die innerstaatlich den Ländern zustehen. Auch wenn nur Bundeskompetenzen betroffen sind, verlieren die Länder ihre zuvor bestehenden Mitwirkungs- und Vetorechte im Bundesrat, sobald die Kompetenzausübung von Bonn auf Brüssel verlagert wird. Deshalb greifen auch die Abhilfen zu kurz, die die Länder im Einführungsgesetz zur Einheitlichen Europäischen Akte durchsetzen konnten – insbesondere weil ja die Bundesregierung im Ministerrat jetzt in der Regel auch überstimmt werden kann. Selbst wenn die Bundesregierung sich bei EG-Entscheidungen, die in Länderkompetenzen eingreifen, jeweils strikt an das Votum des Bundesrates halten sollte, schwindet also der Einfluß der deutschen Länder auf die Politik, die sie auszuführen haben. Insofern untergräbt die Europäische Einigung in der Tat die spezifische Geschäftsgrundlage der deutschen Politikverflechtung.

### **III. Die neue Ungleichheit in Deutschland**

Noch irritierender für das föderale Gleichgewicht der Nachkriegsjahrzehnte sind die zu erwartenden Folgen der deutschen Einigung. Sie verschärfen den ursprünglichen Widerspruch zwischen der faktischen Ungleichheit der Länder und dem Anspruch auf einheitliche Lebensverhältnisse in einem Maße, das unter den gegenwärtigen verfassungsstrukturellen Bedingungen nicht mehr durch die Mechanismen der Politikverflechtung kompensiert werden kann.

Mit dem Beitritt der DDR ist das bundesstaatliche System um fünf (wenn man Berlin mitrechnet, sechs) neue Länder erweitert worden, die nach ihrer Wirtschafts- und Finanzkraft noch weit hinter den westdeutschen Problemländern zurückbleiben, und die überdies (mit der Ausnahme Sachsens) auch nach ihrer Bevölkerungszahl zu den kleinen oder sehr kleinen Ländern zählen.

Erste Modellrechnungen haben gezeigt, daß bei einer Anwendung der bisherigen Regeln des bundesstaatlichen Lastenausgleichs auf die Ost-Länder allein das Volumen des horizontalen Finanzausgleichs zwischen den Ländern von derzeit knapp DM 3,5 Mrd. jährlich auf fast 21 Mrd. DM ansteigen müßte, und daß dann in Westdeutschland nicht mehr nur Baden-Württemberg und Hessen, sondern alle Länder mit Ausnahme Bremens erhebliche Beiträge im Länderfinanzausgleich zu leisten hätten (Peffekoven 1990). Für die relativ armen Empfängerländer wie Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Bremen oder das Saarland, in deren Haushalt die Leistungen des horizontalen und vertikalen Finanzausgleichs derzeit Anteile von mehr als 10 % erreichen, käme diese Lösung einer finanzwirtschaftlichen Katastrophe gleich – die durch die ebenfalls zu erwartenden Verluste bei der Zerlegung des Umsatzsteueraufkommens und bei den von Bund und Ländern ge-

meinsam finanzierten Programmen noch verschärft würde.

Man kann deshalb verstehen, daß die westdeutschen Länder zunächst einmal die Notbremse gezogen und die Anwendung der geltenden Finanzverfassung auf die Ost-Länder vorerst bis 1995 hinausgeschoben haben. Aber die Hoffnung, daß die Kosten der Einigung bis dahin ausschließlich aus dem (auf Seiten der Länder überwiegend kreditfinanzierten) „Fonds für die deutsche Einheit“ bestritten werden könnten, ist längst unplausibel geworden. Wenn die Bürger der neuen Länder nicht zu einem Leben im Armenhaus verurteilt werden sollen, werden die Finanzzuweisungen aus dem Westen wesentlich höher ausfallen müssen. Die Frage ist nur, in welcher Höhe, von wem und wie diese Leistungen aufgebracht werden. Darin liegt zugleich die Schlüsselfrage für die künftige Entwicklung des deutschen Föderalismus.

Hesse und Rensch vermuten, daß die „Anhebung der Versorgung der ‚neuen‘ Länder mit öffentlichen Gütern auf ein den ‚alten‘ Ländern vergleichbares Niveau“ kaum zu erreichen sei, und daß man deshalb „die Unterschiedlichkeit von Lebensverhältnissen auf dem Territorium des vereinten Deutschland . . . eher als föderale Tugend denn als Defizit“ werde interpretieren müssen (These 5). Das mag zutreffen, auch wenn das Plädoyer für die föderale Vielfalt ausgerechnet in dem Augenblick, in dem die solidarische Umverteilung von West nach Ost eingefordert wird, in der öffentlichen politischen Auseinandersetzung keinen leichten Stand haben dürfte. Aber auch dann bliebe die Frage, wie groß die politisch noch vertretbaren Unterschiede höchstens sein dürfen, und von wem die Differenz ausgeglichen wird.

Wenn man zunächst einmal von allen Problemen der politischen Durchsetzbarkeit absieht, dann lassen sich aus dieser Frage zwei konträre Szenarien für die künftige Entwicklung des deutschen Föderalismus ableiten.

#### **IV. Zwei Optionen des deutschen Föderalismus<sup>1</sup>**

##### *1. Zentralisierung*

Sofern die westdeutschen Länder über ihren bisherigen Beitrag nicht hinausgehen, müßten die zusätzlichen Kosten für die Unterstützung der ostdeutschen Länder und für eine wenigstens schrittweise Angleichung der Lebensbedingungen ausschließlich vom Bund getragen werden. Für die West-Länder läge darin allerdings nur eine kurzfristige Entlastung. Ihr finanzwirtschaftlicher Spielraum würde eingeschränkt, und das relative Gewicht (und damit die politische Bedeutung) des Bundeshaushalts würde zunehmen – gleich ob die Mehrausgaben des Bundes durch eine noch höhere Inanspruchnahme des Kapitalmarktes, durch die Erhöhung von Bundessteuern oder durch die Neuverteilung des Umsatzsteuer-Aufkommens finanziert werden.

Schon dadurch würde die faktische Finanzverfassung der Bundesrepublik zum Nachteil der Länder verändert. Noch wichtiger wären aber die Rückwirkungen auf die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern. Angesichts der vorerst geringen administrativen Kompetenz der neuen Länder spricht wenig dafür, daß der Bund seinen finanziellen Beitrag überwiegend in der Form von zweck-ungebundenen Zuweisungen im vertikalen Finanzausgleich leisten könnte. Stattdessen sollte man eher mit einem extensiven Einsatz der unmittelbaren und mittelbaren Bundesverwaltung rechnen – und mit einer generellen Erhöhung der Steuerungsintensität bei der Bundesauftragsverwaltung und bei der Aufsicht über die Ausführung von Bundesgesetzen durch die Länder. Wahrscheinlich sind überdies Sonderregelungen für die Bund-Länder-Programme, durch die nicht nur die Finanzierungsverantwortung des Bundes, sondern auch seine Planungszuständigkeiten und seine Mitwirkungsmöglichkeiten bei der Programmdurchführung erweitert werden.

Die neuen Länder werden politisch und administrativ viel zu schwach sein, um sich gegen eine nach der Maxime „wer zahlt schafft an“ praktizierte Ausweitung der Bundesverantwortung erfolgreich zu sträuben – und die westdeutschen Länder werden dem Bund bei Programmen, an deren Finanzierung sie sich nicht beteiligen, auch nicht dauernd in den Arm fallen können. Aber auch wenn es dabei zunächst nur um Sonderregelungen für die ostdeutschen Länder geht, werden die Notwendigkeit einer verschärften Kostenkontrolle bei allen Bundesprogrammen und das Prinzip der Rechtsgleichheit ihre spätere Durchsetzung auch gegenüber den westdeutschen Ländern erleichtern.

Mehr noch: Wenn der fiskalische Handlungsspielraum sich verengt, werden auch die in den ersten Jahrzehnten der Bundesrepublik die Verfassungsentwicklung prägenden Verteilungskonflikte zwischen den westdeutschen Ländern wieder virulent werden. Aus der Sicht der sowohl kleinen als auch struktur- und finanzschwachen westdeutschen Länder jedenfalls wird von einem bestimmten Punkt der finanziellen Anspannung an die Aussicht auf Partizipation an zentralstaatlichen Programmen attraktiver als die solidarische Verteidigung und Stärkung der Länderautonomie gegenüber dem Bund. Wenn diese Sicht der Dinge sich durchsetzt, dann gäbe es im vergrößerten Bundesrat eine breite, strukturelle Mehrheit der kleinen und finanzschwachen Länder in Ost- und Westdeutschland, deren natürlicher Partner der Bund wäre und nicht die Minderheit der großen und finanzstarken Länder – auf deren Kosten und gegen deren Widerstand ihre Interessen allenfalls durchzusetzen wären.

Unter solchen Bedingungen wäre in der Verfassungsentwicklung der Bundesrepublik mit einem neuen Zentralisierungsschub zu rechnen. Ähnlich wie zuvor schon einmal in den fünfziger Jahren müßten die kleinen und finanzschwachen Länder Aufgaben auf den Bund übertragen, zu deren Wahrnehmung sie aus eigener Kraft nicht fähig sind. Und anders als in den sechziger Jahren wären die großen und finanzstarken Länder diesmal nicht in der Lage, den Zentralisierungs-

trend durch den Aufbau einer solidarischen Position aller Länder gegenüber dem Bund aufzuhalten. Auf der einen Seite haben ja die damals durchgesetzten „Gemeinschaftsaufgaben“ und anderen Einrichtungen des kooperativen Föderalismus inzwischen viel von ihrer Attraktivität verloren; auf der anderen Seite sind die Interessen- und Finanzkraftunterschiede im vereinigten Deutschland viel größer als sie es in der Bundesrepublik in den sechziger Jahren waren, so daß die damals entwickelten – auf dem Prinzip der Gleichbehandlung aller Länder beruhenden – Mischfinanzierungs-Lösungen heute gar nicht mehr praktikabel wären.

Innerhalb des hier skizzierten Szenarios wäre also die von Hesse und Rensch begrüßte „problembezogene Flexibilisierung von Kooperationsbeziehungen zwischen EG, Bund, Ländern und Gemeinden“ (These 8) durchaus eine wahrscheinliche Entwicklung. Aber zumindest was das Verhältnis zwischen Bund und Ländern betrifft, läge darin eher eine Rückkehr zu den Interaktionsmustern der fünfziger Jahre, als es dem Bund mit den Mitteln der Fondswirtschaft und mit der Unterstützung der finanzschwachen Länder gelang, die Kompetenzverteilung von 1949 und die faktischen Einflußverhältnisse nachhaltig zu seinen Gunsten zu verändern. Mit andern Worten: Innerhalb der gegebenen Verfassung und der gegebenen Länderstrukturen ist als Folge der deutschen Vereinigung mit einer Verlagerung von Finanzmitteln und Aufgaben auf den Bund zu rechnen, bei der am Ende die Leistungsfähigkeit von Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Sachsen und Thüringen auch darüber entscheidet, welche Aufgaben auch von Baden-Württemberg, Hessen, Bayern und Nordrhein-Westfalen noch aus eigener Kraft wahrgenommen werden können.

## 2. Neugliederung

Der Zentralisierungsschub erscheint jedoch nur innerhalb der gegebenen Ländergliederung als ein unausweichliches Szenario. Er könnte vermieden werden durch eine Neugliederung des Bundesgebietes, die wenigstens zwischen den westdeutschen Ländern die gravierendsten Unterschiede der Größe und Leistungskraft beseitigen würde. Zwar widerspricht auch die Aufteilung des DDR-Territoriums in fünf kleine Flächenländer und einen aus West- und Ostberlin gebildeten Stadtstaat den in Art. 29 GG niedergelegten Kriterien der Ländergliederung. Aber da die ostdeutschen Länder gerade erst neugebildet wurden, wäre es politisch unzumutbar, wenn man sie sogleich wieder auflösen wollte. Überdies werden die wie immer geschnittenen Ost-Länder ohnehin lange Zeit nicht in der Lage sein, die ihnen obliegenden Aufgaben eigenständig wahrzunehmen. Insofern fallen auch die Nachteile eines ineffizienten Länderzuschnitts dort zunächst weniger ins Gewicht.

Für eine zunächst auf Westdeutschland beschränkte Neugliederung der Länder liegen in dem Bericht der „Sachverständigenkommission für die Neugliederung des Bundesgebietes“ („Ernst-Kommission“) von 1973 Vorschläge vor, die in der

Zwischenzeit ihre Aktualität behalten und sogar durch die mit der Vollendung des Europäischen Binnenmarktes sich verschärfende Konkurrenz zwischen den europäischen Regionen noch an Überzeugungskraft gewonnen haben. Nach diesen Vorschlägen würde die Zahl der westdeutschen Länder von derzeit zehn auf fünf oder sechs vermindert, wobei Bayern und Nordrhein-Westfalen unverändert und Baden-Württemberg fast unverändert erhalten würden. Im „Mittelwesten“ entstünde ein neues Bundesland aus der Vereinigung von Hessen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland.<sup>2</sup> Im Norden käme es entweder zu einem aus Niedersachsen, Bremen, Hamburg und Schleswig-Holstein zusammengeführten „Bundesland Nord“ oder (mit gewissen Grenzkorrekturen an der Unterelbe) zu einem aus Niedersachsen und Bremen bestehenden „Bundesland Nordwest“ und einem aus Hamburg und Schleswig-Holstein zusammengeführten „Bundesland Nordost“. Bei allen Lösungsvarianten wären die Unterschiede der Größe und Wirtschaftskraft zwischen den Ländern wesentlich geringer als bisher, und die Ernst-Kommission konnte sogar davon ausgehen, daß nach einer Neugliederung der Finanzausgleich zwischen den westdeutschen Ländern nur noch für eine Übergangszeit erforderlich sein werde und danach ganz entfallen könnte (Sachverständigenkommission 1973, 236–243). Mit anderen Worten: Die Vorschläge der Ernst-Kommission haben gezeigt, daß im westdeutschen Länderfinanzausgleich die Geberländer im wesentlichen die Folgen einer ineffizienten Gliederung der Nehmerländer subventionieren müssen.

Wenn es keine finanzschwachen westdeutschen Länder mehr gäbe, könnten diese unbehindert von Verteilungskonflikten untereinander zu einer prinzipiell gemeinsamen Interessenposition gegenüber dem Bund zurückfinden. Dann müßte auch die Finanzierung der deutschen Einigung nicht dem Bund überlassen werden. Stattdessen könnte die (längerfristig abnehmende) Differenz zwischen den eigenen Steuereinnahmen der ostdeutschen Länder und ihrem Finanzbedarf jedenfalls zu einem wesentlichen Teil von den annähernd gleich starken westdeutschen Ländern (bei entsprechender Anpassung der Steuerverteilung) ausgeglichen werden. Aus Ländersicht hätte eine solche Lösung den Vorteil, daß eine dauerhafte Ausweitung der Bundeskompetenzen und des Bundesanteils am gesamtstaatlichen Steueraufkommen vermieden würde.

Vor allem aber könnte bei insgesamt größeren und leistungsfähigeren Ländern die föderale Kompetenzverteilung neu geordnet, und es könnten die für die Politikverflechtung charakteristischen Mischfinanzierungs-Programme jedenfalls für Westdeutschland abgebaut werden. Während die Verantwortung für den Sozialstaat und für die überregionale Infrastruktur (soweit sie nicht auf die Europäische Gemeinschaft übergeht) beim Bund bleiben müßte, könnten die Aufgaben der regionalen Wirtschaftsstrukturpolitik, der Agrarstrukturpolitik und der Hochschulbauförderung ebenso an die Länder zurückübertragen werden wie die Wohnungs- und Städtebaupolitik und die Finanzierung kommunaler Verkehrsinvestitionen. Die Länder erhielten damit den nötigen Spielraum für eine am europäischen

Markt orientierte regionale Entwicklungspolitik. Nötig und möglich wäre dann auch eine Revision der Finanzverfassung, die den Ländern die Gesetzgebungskompetenz über die ihnen zufließenden Steuern zurückgibt.

## V. Realisierungschancen

In beiden Szenarien würden also die institutionellen Bedingungen der Politikverflechtung überwunden – im ersten Falle zugunsten einer deutlichen Stärkung der Handlungs- und Steuerungsfähigkeit des Zentralstaats, im zweiten zugunsten einer größeren Handlungsfähigkeit und Eigenständigkeit der Länder. Während aber das Zentralisierungs-Szenario unter Status-Quo-Bedingungen sich fast „im Selbstlauf“ verwirklichen könnte, sind die politischen Realisierungschancen der Länder-Neugliederung – wie Hesse und Rensch mit Recht bemerken – außerordentlich zweifelhaft. Der Grund liegt in dem völlig unpraktikablen Verfahren, das bei der Änderung des Art. 29 GG im Jahre 1976 vorgeschrieben wurde. Damals wurde ja nicht nur die Verfassungspflicht zur Neugliederung des Bundesgebiets durch eine bloße Kann-Bestimmung ersetzt, sondern es wurde auch die Änderung von Landesgrenzen von Volksabstimmungen in allen unmittelbar und mittelbar betroffenen Gebietsteilen abhängig gemacht – und zwar ohne daß ein negatives Ergebnis noch durch eine Abstimmung im gesamten Bundesgebiet korrigiert werden könnte. Da erfahrungsgemäß wie immer willkürlich gezogene Landesgrenzen nach einiger Zeit von den Bürgern akzeptiert und gegen neue Änderungen verteidigt werden, ist Art. 29 GG n. F. ein faktisch unüberwindliches Hindernis für alle Neugliederungs-Initiativen.

Das zweite Szenario hat also überhaupt nur dann eine Chance, wenn zuvor (mit verfassungsändernden Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat) der Art. 29 GG erneut reformiert wird. Ein Versuch dieser Art scheiterte bei den Verhandlungen über den Einigungsvertrag. Die Frage ist, ob er mit mehr Aussicht auf Erfolg wiederholt werden kann, wenn die verfassungspolitischen Folgen der Vereinigung unter unveränderten Rahmenbedingungen vollends deutlich geworden sind. Diese Frage kann heute noch nicht beantwortet werden. Sie hängt von den künftigen Interessenkonstellationen im Bundesrat ab, die sich auf die eine oder andere Weise zu mehrheitsfähigen Koalitionen zusammenfügen können. Immerhin kann man aber die überhaupt plausiblen Koalitionen jetzt schon benennen und die verfassungspolitischen Implikationen ihrer je unterschiedlichen strategischen Optionen abschätzen. Mehrheitsfähig wären in den kommenden Jahren wohl insbesondere die folgenden Konstellationen:<sup>3</sup>

- (1) CDU/CSU – gegen SPD-geführte Länder: 35:33 Stimmen;
- (2) West-Länder gegen Ost-Länder: 45:19 Stimmen (+ 4 Berlin);
- (3) finanzschwache gegen finanzstarke Länder: 43:10 Stimmen (+ 6 Bayern, 6 Nordrhein-Westfalen, 3 Hamburg);

(4) kleine gegen große Länder: 44:24 Stimmen;

(5) westdeutsche Zahler und ostdeutsche Empfänger gegen westdeutsche finanzschwache Länder: 45:20 Stimmen (+ 3 Hamburg).

Im Gegensatz zur Vergangenheit sind für die hier wichtigen Überlegungen die parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse (Koalition 1), die sich überdies nach der nächsten Landtagswahl wieder ändern können, nur von sekundärer Bedeutung – insofern nämlich, als dadurch aus anderen Gründen plausible Koalitionen entweder stabilisiert oder destabilisiert werden könnten.

Die West-gegen-Ost-Koalition (2) hat den Einigungsvertrag bestimmt und dominiert wohl auch jetzt noch die politische Diskussion. Blicke es dabei, so könnte das erste (Zentralisierungs-)Szenario kaum noch vermieden werden. Die wahrscheinliche Folge wäre, wie oben erörtert, zunächst eine Ausweitung der Finanzverantwortung des Bundes, und in der weiteren Entwicklung dann der Übergang zu einer Koalition des Bundes mit den finanzschwachen und kleinen gegen die finanzstarken und großen Länder (Koalition 3 und/oder 4). Eine ähnliche Entwicklung wird offenbar auch von Hesse und Rensch erwartet (These 6). Damit würden aber die Chancen für eine Erneuerung des deutschen Föderalismus endgültig verspielt.

Die großen und finanzstarken Länder sollten also jedes Interesse daran haben, die für sie auf längere Sicht höchst gefährliche West-gegen-Ost-Koalition so schnell wie möglich zu verlassen. Ihre beste Chance läge wohl in der fünften Konstellation, die man vielleicht auch als „Späth-Biedenkopf-Koalition“ bezeichnen könnte. Sie beruht auf der Vermutung, daß die aktuellen (Baden-Württemberg und Hessen) und potentiellen (Bayern und Nordrhein-Westfalen)<sup>4</sup> Zahlerländer in Westdeutschland und die ostdeutschen Nehmerländer ein gemeinsames Interesse daran haben könnten, daß die Leistungen im Länderfinanzausgleich in erster Linie zur Verbesserung der Lage in den armen ostdeutschen Ländern eingesetzt werden – und nicht zur weiteren Subventionierung ineffizienter Länderstrukturen im reichen Westdeutschland.

Der strategische Hebel wäre die bald notwendige Neufassung des Finanzausgleichsgesetzes. Wenn der Maßstab für den Ausgleich von Finanzkraft-Unterschieden im horizontalen Finanzausgleich von derzeit 95 % auf ein niedrigeres Niveau gesenkt und zugleich die Sondervergünstigungen für die Stadtstaaten und die kleinen Länder („Kosten der politischen Führung“) gestrichen würden, könnten die Ausgleichsleistungen ganz auf Ostdeutschland konzentriert werden, ohne daß die Belastung der Zahlerländer ins Unermeßliche steigen müßte. Zugleich hätte diese Koalition es in der Hand, eine Verfassungsänderung durchzusetzen, welche die Neugliederung durch Vereinbarung zwischen den jeweils interessierten Ländern (nach dem Muster von Art. 118 GG und der im Einigungsvertrag vorgesehenen Sonderregelung für Brandenburg und Berlin) generell ermöglicht. Dann könnte man es den betroffenen Landesregierungen und Parlamenten selbst überlassen, wie sie auf die Verschlechterung ihrer Position im Finanzausgleich reagie-



ren wollen – ob durch staatliche Vereinigung oder durch verbesserte zwischenstaatliche Kooperation, welche die Nachteile einer ineffizienten Ländergliederung abschwächen und zum Teil auch überwinden könnte (Scharpf/Benz 1991).

Für beide Szenarien gibt es also durchaus politische Konstellationen, die ihre Verwirklichung begünstigen könnten. Die größere Wahrscheinlichkeit spricht in der Tat für die Stärkung des Zentralstaats auf Kosten der Länder, die (als unbeabsichtigte Folge) gerade dann zu erwarten ist, wenn niemand die politische Kraft findet, die gegenwärtigen Strukturen zu verändern. Aber auch für eine Erneuerung des deutschen Föderalismus gibt es reale Chancen. Freilich setzt ihre Verwirklichung zielstrebiges strategisches Handeln der großen und leistungsfähigen westdeutschen Länder und den offenen Konflikt mit den kleinen und finanzschwachen westdeutschen Ländern voraus. Beides entspricht nicht dem auf Ausgleich bedachten Politik-Stil, der sich in den Nachkriegs-Jahrzehnten im Verhältnis zwischen den Ländern der Bundesrepublik herausgebildet hat – und deshalb ist es in der Tat eher unwahrscheinlich, daß die jetzt und nur jetzt gebotene Chance für eine Reform des bundesstaatlichen Systems erkannt und ergriffen wird.

### *Anmerkungen*

- 1 Die Überlegungen dieses Abschnitts sind eng angelehnt an Entwürfe für den Schlußbericht der vom Landtag Nordrhein-Westfalen eingesetzten Kommission „Erhaltung und Fortentwicklung der bundesstaatlichen Ordnung“. Die Verantwortung für die hier verwandten Formulierungen liegt jedoch allein beim Verfasser.
- 2 Bei einer anderen Variante des Vorschlags würden das Saarland und Teile der Pfalz zu Baden-Württemberg geschlagen.
- 3 Vorausgesetzt wird folgende Stimmverteilung: Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen je 6; Berlin, Brandenburg, Hessen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen je 4; Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Saarland je 3. Gesamtzahl der Stimmen: 68; absolute Mehrheit: 35; Zwei-Drittel-Mehrheit: 46; Sperrminorität: 23.
- 4 Hamburgs Interessenlage ist ambivalent. Es gehört zwar zu den potentiellen Zahlern, aber auch zu den Ländern mit ineffizienten Grenzen, die vom gegenwärtigen Finanzausgleich begünstigt werden.

### *Literatur*

- PEFFEKOVEN, ROLF (1990), Finanzausgleich im vereinten Deutschland. In: Wirtschaftsdienst 1990/VII, 346–352.
- SACHVERSTÄNDIGENKOMMISSION (1973), Bericht der Sachverständigenkommission für die Neugliederung des Bundesgebietes. Herausgegeben vom Bundesministerium des Innern, Bonn.
- SCHARPF, FRITZ W. (1989), Der Bundesrat und die Kooperation auf der „dritten Ebene“. In: Bundesrat, Hrsg., Vierzig Jahre Bundesrat. Baden-Baden: Nomos, 121–162.
- SCHARPF, FRITZ W./ARTHUR BENZ (1991), Zusammenarbeit zwischen den norddeutschen Ländern. Baden-Baden: Nomos, i.E.