

Article by an MPIFG researcher

Arthur Benz: Perspektiven des Föderalismus in Deutschland. In: Die Öffentliche Verwaltung 44(14), 586-598 (1991), Kohlhammer

Perspektiven des Föderalismus in Deutschland

Von Dr. Arthur Benz, Speyer*

Die bundesstaatliche Ordnung des Grundgesetzes hat sich in den vierzig Jahren des Bestehens der Bundesrepublik Deutschland ohne Zweifel bewährt. Das Zusammenwirken von zentraler Regulierung und dezentralem Vollzug, die Verbindung von territorialer Autonomie und Kooperation zwischen den Gebietskörperschaften sowie horizontale wie vertikale Mechanismen des Finanzausgleichs trugen wesentlich zur Stabilisierung des politischen Systems bei. Inzwischen ist die Funktionsfähigkeit des kooperativen Föderalismus in zweifacher Weise bedroht: Zum einen scheint die europäische Integration dazu zu führen, daß Handlungsspielräume der Länder und ihre Mitwirkungsrechte an der Formulierung zentraler Politiken beschnitten werden. Zum anderen ergeben sich nach der Vereinigung Deutschlands Disparitäten zwischen den alten und neuen Bundesländern, die unausgewogene Machtverhältnisse und erhebliche Verteilungskonflikte zwischen den Gebietskörperschaften bewirken. Der kooperative Bundesstaat steht damit vor seiner schwersten Bewährungsprobe. Wie er diese bestehen wird, hängt davon ab, ob Bund und Länder in der Lage sind, in gemeinsamer Politik die bestehenden föderativen Strukturen an die neuen Gegebenheiten anzupassen.

Anmerkung der Schriftleitung: Der Verfasser ist Hochschulassistent an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer.

I. Strukturmerkmale des deutschen Bundesstaates

Wissenschaftliche Prognosen, die mehr als bloße Spekulation sein wollen, müssen sich auf eine Theorie stützen, die Angaben über die Entwicklungslogik ihres Gegenstandsbereichs macht. Wenn wir uns mit der Zukunft des Bundesstaates befassen, stehen wir vor der Schwierigkeit, daß es bis heute keine Theorie des föderativen Systems gibt und man allenfalls auf einzelne Bausteine einer möglichen Theorie zurückgreifen kann¹.

Im Mittelpunkt einer sozialwissenschaftlichen Theorie des Bundesstaates müßte die Erkenntnis stehen, daß der Föderalismus sich durch eine spezifische Dialektik auszeichnet. Er vereinigt in sich widersprüchliche Prinzipien wie territoriale Einheit und Besonderheit, Zentralisation und Dezentralisation, Autonomie und Kooperation, Gleichwertigkeit und Verschiedenheit². Das spannungsreiche Zusammenspiel dieser Organisationsprinzipien, die nie vollständig harmonisiert werden können, macht

¹ Vgl. Arthur Benz, Föderalismus als dynamisches System, Opladen 1985.

² Vgl. dazu etwa Pierre Duclos, L'Étre fédéraliste, Paris 1968; Carl Joachim Friedrich, Nationaler und internationaler Föderalismus in Theorie und Praxis, Politische Vierteljahresschrift 5, 1964, S. 154–167; Rainer-Olaf Schultze, Föderalismus als Alternative? Überlegungen zur Reorganisation von Herrschaft, ZParl. 1990, S. 475–496.

den Bundesstaat zu einer Staatsorganisation, die einerseits am besten auf die Bedürfnisse einer demokratischen und sozialstaatlichen Politik zugeschnitten ist, weil sie neben gesamtstaatlich generalisierter Regulierungs- und Verteilungspolitik auch die Berücksichtigung regionaler und lokaler Belange fördert, die andererseits aber auch immer latent gefährdet ist, wenn eine Seite der dialektischen Spannung dominant wird.

Diese Gefährdungstendenzen verwirklichen sich in einzelnen Bundesstaaten in unterschiedlicher Weise, und die Art, in der dies geschieht, hängt letzten Endes von der institutionellen Struktur des föderativen Systems ab. Denn diese hat die Beziehungen zwischen zentralen und dezentralen Gebietskörperschaften so zu kanalisieren, daß deren immer vorhandenes Streben nach Macht-, Kompetenz- und Autonomiegewinn und deren unterschiedliche inhaltliche Interessen austariert werden. Bevor man über künftige Entwicklungen des deutschen Bundesstaates spekuliert, ist es deshalb notwendig, sich dessen spezifische Struktureigenschaften, also die Ausprägung der Aufgabenverteilung, der Entscheidungsprozesse und der Ressourcenverteilung zwischen Bund und Ländern, zu verdeutlichen.

1. Aufgabenverteilung: Zentrale Gesetzgebung und dezentraler Vollzug

Die Art, wie die Kompetenzen für öffentliche Aufgaben auf zentrale und dezentrale Gebietskörperschaften aufgeteilt werden, gilt allgemein als eines der wichtigsten Wirkungskriterien eines Bundesstaates. Die Verfassung setzt dafür den Rahmen, indem sie die Zuständigkeiten des Bundes enumerativ auflistet, in den übrigen Bereichen aber von einer Zuständigkeit der Länder ausgeht. Entscheidend ist aber die tatsächliche Ausübung von Kompetenzen und ihre Veränderung, wenn Umfang und Ausmaß der Staatstätigkeit zu- oder abnehmen.

Über die Frage, ob staatliche Aufgaben in einem Bundesstaat dem Zentralstaat oder den dezentralen Gebietskörperschaften übertragen werden sollen, läßt sich endlos streiten. Eindeutige Kriterien für die Aufgabenverteilung gibt es nicht, wenngleich sich die Föderalismustheorie immer wieder darum bemüht hat³. Selbst wenn solche Kriterien allgemeine Anerkennung finden sollten, so läßt sich im Einzelfall oft keine klare Entscheidung für eine Zentralisierung oder Dezentralisierung der Aufgabenerfüllung ableiten. Die praktische Erfahrung zeigt, daß diese Entscheidung nicht nach dem abstrakten Charakter einer Aufgabe zu treffen ist, sondern auch davon abhängt, wie eine Aufgabe erledigt wird, und dies wiederum ergibt sich neben situativen Gegebenheiten vor allem aus politischen Erwägungen⁴.

Von dieser Problematik ist keine Form der Aufgabenverteilung im Bundesstaat frei. Auch die in der Bundesrepublik gewählte Lösung bietet keine Garantie für eine optimale Zuordnung der Kompetenzen. Vielfach wird ja beklagt, daß trotz der verfassungsrechtlichen Vermutung für eine Zuständigkeit der Länder im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung eine übermäßige Zentralisierung eingetreten ist. Allerdings sind im deutschen Bundesstaat Zentralisierungs- oder Dezentralisierungsprozesse keine „Nullsummen-Spiele“, bei denen der eine verliert, was der andere gewinnt. Das liegt an der funktionalen Gewaltenteilung⁵, wonach im wesentlichen dem Bund die Gesetzgebung und den Ländern der Vollzug der Gesetze übertragen ist. Wenn der Bund die Gesetzgebung für bestimmte Aufgaben übernimmt, so erhalten die Länder in der Regel sowohl Beteiligungsrechte im Gesetzgebungsverfahren⁶ als auch Verwaltungskompetenzen zur Durchführung der Bundesgesetze, die normalerweise durchaus Gestaltungspotentiale bieten⁷. Beides sichert ihnen erheblichen Einfluß auf die Aufgabenerfüllung und bietet Möglichkeiten, eine ineffektive Zentralisierung zu korrigieren. Ob bzw. wie sie diese praktizieren, hängt mehr von politischen Kalkülen als von strukturellen Restriktionen ab.

Dieses Zusammenfallen von Zentralisierung und Dezentralisierung bei der Aufgabenübertragung verhindert also, daß der Bund gegenüber den Ländern auf Dauer dominant wird. Die Länder bestimmen mit, wie eine Aufgabe erfüllt wird, und beeinflussen so Entscheidungen über eine Zentralisierung oder Dezentralisierung. Unitarisierungstendenzen entspringen deshalb dem Koordinierungsbedarf, der in einer modernen Gesellschaft in vielen Aufgabenbereichen angelegt ist, oder den politischen Forderungen nach einer bundeseinheitlichen Regelung, die meist von den Ländern geteilt werden, nicht aber der Steuerungsmacht des Zentralstaats. Sie können zudem durch dezentrale Vollzugspraxis konterkariert werden. Trotz aller Klagen der Länder über Kompetenzverluste ist ja nicht zu übersehen, daß im Gesetzesvollzug in weitem Maße nicht schematisch Vorschriften angewandt werden, sondern die Rechtsauslegung mit Adressaten ausgehandelt wird. Verhandlungen entwickeln sich in den durch

nur zentral durchsetzen, weil die dezentralen Gebietskörperschaften wegen der regionalen Konkurrenz um Wirtschaftsansiedlung zu Interventionen in den Markt neigen, während eine gezielte Steuerung der Investitionstätigkeit durch direkte Anreize auf dezentraler Ebene effektiver ist.

5 Vgl. schon Konrad Hesse, *Der unitarische Bundesstaat*, Karlsruhe 1962.

6 Ein Zustimmungserfordernis des Bundesrats ist allerdings meist davon abhängig, daß das Bundesgesetz Regelungen über das Verwaltungsverfahren enthält (in 60 % aller Fälle ist dies Ursache für eine Zustimmungsbedürftigkeit; vgl. Michael Antoni; *Zustimmungsvorbehalte des Bundesrats zu Rechtsetzungsakten des Bundes – Die Zustimmungsbedürftigkeit von Bundesgesetzen*, AöR 1988, S. 332). Man könnte daraus schließen, daß die Länder ihren Einfluß in der Bundesgesetzgebung dadurch erreichen, daß sie vielfach auf eigene Regelungskompetenzen über Verwaltungsorganisation und Verwaltungsverfahren verzichten. Politisch relevante Gestaltungsspielräume für die Länder liegen allerdings weniger in der Organisations- und Verfahrensentwicklung, sondern in der inhaltlichen Ausfüllung von Gesetzen.

7 Hans Boldt, *Nordrhein-Westfalen und der Bund: Zur Einführung*; in: *ders.* (Hrsg.), *Nordrhein-Westfalen und der Bund*, Köln 1989, S. 20–21.

3 Insbesondere die – normativ ausgerichtete – ökonomische Theorie des Föderalismus: etwa René L. Frey, *Zwischen Föderalismus und Zentralismus*, Bern, Frankfurt 1977; Erich Thöni, *Ökonomische Theorie des Föderalismus*, Baden-Baden 1985; ferner Max Frenkel, *Föderalismus und Bundesstaat*, Band I: *Föderalismus*, Bern u.a. 1984. Aus verfassungsrechtlicher Sicht lassen sich in diesem Zusammenhang die Grundsätze von Art. 72 Abs. 2 GG sowie das Subsidiaritätsprinzip anführen.

4 Eine Wirtschaftspolitik etwa, die auf Deregulierung und freien Wettbewerb setzt, läßt sich – so paradox dies klingen mag –

gesetzliche Regelungen gebotenen Freiräumen, und dies gerade in politisch bedeutsamen Bereichen wie etwa dem Umweltschutz oder der Genehmigung von Großanlagen (Großbetriebe, Kraftwerke, Verkehrswege, Entsorgungseinrichtungen)⁸. Ob eine solche „kooperative“ Verwaltungspraxis im Einzelfall erwünscht oder unerwünscht ist, sei dahingestellt, ihre Existenz belegt aber Handlungsspielräume der Länder, die vielfach genutzt werden, um auf konkrete Problemlagen zu reagieren⁹.

Noch stärker ausgeprägt sind diese Gestaltungsspielräume in der Leistungsverwaltung, die nicht der gesetzlichen Ermächtigung bedarf. Ihre Bedeutung hat im modernen Wohlfahrtsstaat zweifellos enorm zugenommen. Infrastrukturversorgung, soziale Dienstleistungen und Wirtschaftsförderung werden nach wie vor von den Ländern maßgeblich beeinflusst. Die Mitfinanzierung des Bundes hat die faktische dezentrale Kompetenzerfüllung nicht, wie vielfach behauptet, zentralen Direktiven unterworfen¹⁰; in der Realität beobachten wir meist eine „Koordination von unten“¹¹. Wichtige Funktionen erfüllen die Länder (zusammen mit den Kommunen) ferner bei der Schaffung der Standortbedingungen für die Wirtschaft (Industriepolitik)¹².

Damit soll nicht behauptet werden, daß die Kompetenzen des Bundes und der Länder eine optimale Aufgabenerfüllung garantieren. Es gibt zweifellos Aufgabenbereiche, in denen weniger detaillierte Regelungen zweckmäßig wären, und solche, in denen klarere Vorgaben für den Vollzug in den Ländern zu fordern sind. Wie zentrale Regelungsbedarfe ausgefüllt und dezentrale Entscheidungsspielräume bestimmt werden, kann aber nur im Einzelfall und unter Berücksichtigung der Art der Aufgabe entschieden werden. Ursachen von Defiziten liegen also weniger in der Aufgabenstruktur des Bundesstaates, als vielmehr in deren Ausfüllung durch die Politik von Bund und Ländern. Die bundesstaatliche Kompetenzordnung

läßt bei der Vorbereitung und beim Vollzug von Gesetzen im Prinzip genügend Spielräume für politische Entscheidungen der Länder, um den Belangen und spezifischen Problemen ihres Gebiets Rechnung zu tragen. Ob und wie sie genutzt werden, hängt von deren Handlungsbereitschaft und Handlungsfähigkeit ab.

2. Entscheidungsprozesse: Autonomie und Kooperation

Der bundesstaatlichen Kompetenzordnung, die nicht Aufgabenbereiche, sondern Funktionen der Gesetzgebung und der Verwaltung aufteilt, entspricht eine starke Verflechtung zwischen Bund und Ländern in Entscheidungsprozessen. Begründen läßt sich dies mit der alten¹³ verwaltungswissenschaftlichen Erkenntnis, daß Gesetzgebung und Programmformulierung die praktischen Erfahrungen der vollziehenden Verwaltung über Regelungsbedarf und Regelungsart aufnehmen müssen. Kooperation gilt deshalb zu Recht als Strukturprinzip des deutschen Bundesstaates. Es findet seine Grundlagen im Grundgesetz der Bundesrepublik, seine Ursprünge lassen sich auf die Verfassung von 1871 zurückverfolgen¹⁴. Die Beteiligung der Länder an der Gesetzgebung des Bundes sowie vielfältige formelle und informelle Mechanismen der Koordinierung der Politik zwischen Bund und Ländern verwirklichen dieses Prinzip.

So wenig wie die Länder durch Kompetenzzentralisierung zu reinen Ausführungsinstanzen degradiert wurden, so wenig trifft es zu, daß die Kooperation zwischen Bund und Ländern oder zwischen den Ländern untereinander die Entscheidungsautonomie der Länder „ausgehöhlt“ hat. Natürlich können die Landesparlamente und -regierungen ihre Politik nicht ohne Beachtung der Interessen des Bundes oder anderer Länder verfolgen; dies zu verhindern ist ja gerade der Sinn des föderativen Prinzips. Sie sind aber in der Lage, die besonderen regionalen Interessen für die Bevölkerung ihres Gebietes selbständig zu definieren und in die Koordinationsprozesse mit den anderen Gebietskörperschaften einzubringen. Selbstbestimmung der Länderinteressen ist Voraussetzung von Kooperation, soll diese nicht zu Abhängigkeit und Außensteuerung degenerieren.

Die Balance von Autonomie und Kooperation in den Entscheidungsprozessen des Bundesstaates ist schwer zu halten. Schon in der alten Bundesrepublik war sie durch unterschiedliche Tendenzen gestört. Institutionalisierte Kooperationszwänge zwischen Bund und Ländern erwiesen sich oft als kontraproduktiv und führten zu Entscheidungsblockaden, wenn Konflikte ausgeprägte ideologische Divergenzen widerspiegeln, wie dies beispielsweise in der Bildungspolitik¹⁵ der Fall war. Zu Lasten der dezentralen Autonomie ging auch die parteipolitische Integration der Bundes- und Landespolitik: Vielfach wirk-

8 Eberhard Bohne, *Der informale Rechtsstaat*, Berlin 1981; Hermann Hill (Hrsg.), *Verwaltungshandeln durch Verträge und Absprachen*, Baden-Baden 1990; Bernd Holznagel, *Konfliktlösung durch Verhandlungen*, Baden-Baden 1990; Renate Mayntz et al., *Vollzugsprobleme der Umweltpolitik*, Stuttgart, Mainz, Köln, 1978; Ernst-Hasso Ritter, *Das Recht als Steuerungsmedium im kooperativen Staat*, Staatswissenschaft und Staatspraxis 1, 1990, S. 50–88; Arie H. Ullmann, *Industrie und Umweltschutz. Implementation von Umweltschutzgesetzen in deutschen Unternehmen*, Frankfurt 1982.

9 Vgl. dazu auch Thomas Ellwein, *Über Verwaltungskunst oder: Grenzen der Verwaltungsführung und der Verwaltungswissenschaft*, Staatswissenschaft und Staatspraxis 1, 1990, S. 89–104.

10 Dietrich Garlichs, *Grenzen staatlicher Infrastrukturpolitik. Bund/Länder-Kooperation in der Fernstraßenplanung*, Königstein 1980; Carl Böhrer/Werner Jann/Eva Kronenwett, *Handlungsspielräume und Steuerungspotential der regionalen Wirtschaftsförderung*, Baden-Baden 1982.

11 Fritz W. Scharpf/Bernd Reissert/Fritz Schnabel, *Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*, Kronberg 1976, S. 61.

12 Vgl. Arthur Benz, *Anpassungsprozesse in der föderativen Staatsorganisation der Bundesrepublik Deutschland*, Speyerer Forschungsberichte 63, Speyer 1987, S. 63–67; Fritz W. Scharpf, *Regionalisierung des Europäischen Raums. Die Zukunft der Bundesländer im Spannungsfeld zwischen EG, Bund und Kommunen*; in: Ulrich von Alemann/Rolf G. Heinzel/Bodo Hombach (Hrsg.), *Die Kraft der Region. Nordrhein-Westfalen in Europa*, Bonn 1990, S. 40.

13 Vgl. schon Lorenz von Stein, *Handbuch der Verwaltungslehre*, 1. Teil: *Der Begriff der Verwaltung und das System der positiven Staatswissenschaften*, Stuttgart (3. Aufl.) 1887, S. 29.

14 Arthur Benz, *Regierbarkeit im Bundesstaat*; in: Stephan von Bandemer/Götrik Wewer (Hrsg.), *Regierungssystem und Regierungslehre*, Opladen 1989, S. 182.

15 Heinrich Mading, *Federalism and Education Planning in the Federal Republic of Germany*, Publius 19, No. 4 (Fall), 1989, S. 115–131.

ten bundespolitische Erwägungen über die politischen Parteien auf Entscheidungen von Landtagsfraktionen und Landesregierungen ein, die sich zu entsprechenden Rücksichtnahmen gezwungen sahen.

Diese Tatsachen wurden in der Föderalismusforschung als Steuerungsprobleme, die sich aus der wechselseitigen Hemmung von Bundes- und Landespolitik ergeben¹⁶, und als Legitimationsdefizite, die sich in der Beeinträchtigung des Parteienwettbewerbs¹⁷ und insbesondere im Einflußverlust der Landesparlamente¹⁸ zeigen, analysiert¹⁹. Eigentliche Ursache dieser Probleme ist die Mehrstufigkeit der Entscheidungsprozesse im kooperativen Bundesstaat, in denen Verhandlungen zwischen den Gebietskörperschaften (als Ausdruck von bundesstaatlicher Kooperation) mit Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen innerhalb der Bundesländer (in denen sich deren Autonomie verwirklicht) verknüpft sind. Vermutet wird nun, daß die Verflechtung zwischen Bund und Ländern die parlamentarischen Entscheidungsverfahren zur Bedeutungslosigkeit verurteilt habe, weil kooperative Entscheidungen im Bundesstaat nur durch eine Reduzierung des Konfliktniveaus und damit der Interessenvielfalt der Landespolitiken möglich würden, und daß andererseits die Befriedung regionaler politischer Interessen nur durch einen systematischen Verzicht auf redistributiv wirkende, in Besitzstände und Verteilungsstrukturen eingreifende Maßnahmen erreichbar sei.

Diese Analysen stellen eine Dominanz der (für Blockaden anfälligen) sektoralen Verwaltungskooperation zwischen Gebietskörperschaften zu Lasten der dezentralen Autonomie und der territorialen Komponente der Staatsorganisation fest. Zumindest in den 80er Jahren können wir allerdings eine tendenzielle Umkehr dieses Verhältnisses beobachten²⁰. Ursache dafür waren veränderte Problemlagen, die eine Anpassung von politischen Programmen erforderten. Dies geschah, indem verfestigte sektorale Verwaltungskooperation durch Verhandlungen auf Regierungsebene ergänzt oder ersetzt wurde, die

das Spektrum der realisierbaren Entscheidungsalternativen erweiterten²¹. Zudem bemühten sich die Länder verstärkt, ihrer eigenen Politik deutlicheres Profil zu geben. Sie reagierten auf erkennbare struktur-, sozial- und umweltpolitische Probleme mit neuen Programmen der Wirtschaftsförderung, der Arbeitsmarktpolitik und der Umweltpolitik, erhoben Forderungen an die Gesetzgebung des Bundes, die weniger auf parteipolitische Interessen Rücksicht nahmen, als vielmehr regionalen Interessen entsprangen, und trugen so zu einer Politisierung der Bund-Länder-Beziehungen bei²². In diesem Zusammenhang steht auch, daß die Landesparlamente wieder an Gewicht zurückgewannen²³. Gleiches gilt für die Landesorganisationen der Parteien²⁴. Die Konfliktregelung in Bund-Länder-Verhandlungen wurde dadurch zweifellos erschwert, die zentrale Steuerungsmacht des Bundes weiter beeinträchtigt, sie wurde nunmehr aber durch dezentrale Problemlösungsbeiträge ersetzt oder wenigstens ergänzt, sei es in Form eigener Programme der Länder oder in Form von Initiativen, die den Bund unter Handlungsdruck setzten²⁵.

Dies zeigt, daß das Spannungsverhältnis zwischen Autonomie und Kooperation wirksam blieb und die „alten“ Bundesländer in der Lage waren, in bundesstaatlichen Entscheidungsprozessen regionale Interessen wirksam zur Geltung zu bringen. Die Entscheidungsstrukturen des föderativen Systems gingen nicht in eine „zentralistische Verflechtung“²⁶ über, sondern entwickelten sich zu einem komplexen Netzwerk²⁷, das durch seine interne Dynamik neben Integrationstendenzen auch territoriale Differenzierungsprozesse zuließ²⁸.

16 Scharpf/Reissert/Schnabel (Anm. 11).

17 Gerhard Lehbruch, Parteienwettbewerb im Bundesstaat, Stuttgart 1976.

18 Thomas Ellwein bezeichnete den bundesrepublikanischen Bundesstaat als Ausprägung eines „Verwaltungsföderalismus“; Thomas Ellwein/Joachim Jens Hesse, Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Opladen (6. Aufl.) 1987, S. 83. Vgl. ferner Hermann Eicher, Der Machtverlust der Landesparlamente. Historischer Rückblick, Bestandsaufnahme, Reformansätze, Bonn 1988.

19 Vgl. auch Fritz W. Scharpf, Die Politikverflechtungsfalle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich; Politische Vierteljahresschrift 26, 1985, S. 323–356; ders., Der Bundesrat und die Kooperation auf der „dritten Ebene“; in: Bundesrat (Hrsg.), Vierzig Jahre Bundesrat, Baden-Baden 1989, S. 121–162.

20 Auf das dynamische Zusammenspiel zwischen Sektoralisierung und Territorialisierung von Politik wiesen schon Ende der 70er Jahre Fürst und Hesse hin; vgl. Dietrich Fürst/Joachim Jens Hesse, Zentralisierung und Dezentralisierung politischer Problemverarbeitung? Zur Krise der Politikverflechtung in der Bundesrepublik; in: Joachim Jens Hesse (Hrsg.), Politikverflechtung im föderativen Staat, Baden-Baden 1978, S. 191–204; dies., Dezentralisierung der Raumordnungspolitik; in: Wolfgang Bruder/Thomas Ellwein (Hrsg.), Raumordnung und staatliche Steuerungsfähigkeit, Opladen 1980, S. 177–194; Dietrich Fürst/Joachim Jens Hesse/Hartmut Richter, Stadt und Staat, Baden-Baden 1984.

21 Hierin liegt das auch theoretisch interessante Phänomen der institutionellen Dynamik. Blockadetendenzen aufgrund antagonistischer Interessenlagen (vgl. Scharpf, Der Bundesrat... [Anm. 19], S. 131–132) rufen nämlich, sobald sie eine effektive Problemlösung erkennbar behindern, bei den Beteiligten Reaktionen hervor: Sie suchen dann nach neuen institutionellen Formen und Verfahren der Entscheidungsfindung und lösen auf diese Weise – absichtlich oder unabsichtlich – Prozesse des institutionellen Wandels aus, die von konkreten Problemen und nicht von umfassenden Reforminitiativen ausgehen („microconstitutional changes“; Elinor Ostrom, Microconstitutional Change in Multiconstitutional Political Systems, Rationality and Society 1, 1989, S. 11–49; vgl. dazu auch Arthur Benz, Zur Dynamik der föderativen Staatsorganisation, Politische Vierteljahresschrift 25, 1985, S. 55–63; Benz, Föderalismus... [Anm. 1], S. 91–122; Fürst/Hesse/Richter, Stadt und Staat ... [Anm. 20], S. 28–45; Joachim Jens Hesse/Arthur Benz, Modernisierung der Staatsorganisation, Baden-Baden 1990, S. 54–68).

22 Arthur Benz, Intergovernmental Relations in the 1980s, Publius 19, No. 4 (Fall) 1989, S. 211–217; Hesse/Benz, Modernisierung ... (Anm. 21), S. 152–223.

23 Hartmut Klatt, Die Rolle der Parlamente im föderalen Entscheidungsprozeß, Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft 3, 1990, S. 119–156.

24 Gerhard Lehbruch, Institutional Linkages and Policy Networks in the Federal System of West Germany, Publius 19, No. 4 (Fall) 1989, S. 234.

25 Das geht so weiter, daß die Länder vereinzelt den Bund verlassen, sich zur Finanzierung von Infrastrukturvorhaben bereit zu erklären, indem sie einen Anteil an der Finanzierung übernehmen, obwohl hierfür eigentlich ausschließlich der Bund zuständig wäre. Diese Praxis ist allerdings problematisch, beinhaltet sie doch die Gefahr, daß sich der Bund positive Entscheidungen von den Ländern „abkaufen“ läßt.

26 So Herbert Edling, Zentralistische Verflechtungstendenzen im Föderalismus, Frankfurt u.a. 1984.

27 Lehbruch (Anm. 24).

28 Wolfgang Zeh, Spätföderalismus: Vereinigungsföderalismus oder Differenzierungsföderalismus? Zur Arbeit der Enquete-

3. Ressourcenstruktur: Steuerverbund und Finanzausgleich

Die Länder der Bundesrepublik verstärkten in den 80er Jahren ihre Bemühungen um dezentrale Problemlösungen unter anderem auch, weil die wirtschaftlichen und sozialen Probleme zunehmend regionsspezifisch ausgeprägt waren und von Land zu Land divergierten²⁹. Je mehr die Aufgabenerfüllung aber dezentralisiert wird, desto stärker machen sich die unterschiedlichen finanziellen Leistungsfähigkeiten der Länder bemerkbar. Da die Länder in der Bundesrepublik gerade die ausgabenintensiven Verwaltungsaufgaben erfüllen, ist ohnehin von einem engen Zusammenhang zwischen regionalem Problemdruck bzw. Ausgabenbedarf und der Finanzkraft der einzelnen Länder auszugehen: Länder, in denen sich wirtschaftliche, soziale und ökologische Problemlagen konzentrieren, verfügen in der Regel über geringere Einnahmen und stehen gleichzeitig höheren nicht-disponiblen Ausgabenverpflichtungen gegenüber, können daher weniger investive Programme verwirklichen als andere Länder; sie sind also in der interregionalen Konkurrenz in zweierlei Hinsicht unterlegen: wegen geringerer Einnahmen und höheren Finanzbedarfs. Dezentralisierung von Aufgaben, die mit regionalen Disparitäten zu tun haben, verstärkt diesen Zusammenhang.

Es ist deshalb nicht erstaunlich, daß in den 80er Jahren die Diskussion um die Ressourcenverteilung zwischen Bund und Ländern sowie zwischen den Ländern beträchtliche Brisanz gewonnen hat. Sie ist – im Unterschied zu anderen föderativen Staaten³⁰ – ein zentraler Gegenstand der Bund-Länder-Beziehungen. Der deutsche Bundesstaat entspricht also nicht dem in der ökonomischen Theorie des Föderalismus³¹ favorisierten Modell des Wettbewerbs zwischen dezentralen Gebietskörper-

schaften mit eigener Einnahmehoheit, das nach den Erfahrungen aus den USA weniger die Konkurrenz um eine Optimierung öffentlicher Leistungen als das Streben der dezentralen Gebietskörperschaften nach Verminderung von Sozialausgaben fördert³². Er besitzt mit dem Steuerverbund und dem Finanzausgleich Mechanismen des vertikalen und horizontalen Ressourcenausgleichs, die die Voraussetzungen dafür schaffen sollen, die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet zu verwirklichen. In mehrfachen Veränderungen der Verteilungsrelationen wurde versucht, die Ressourcenstruktur an wechselnde Bedingungen bundesstaatlicher Aufgabenerfüllung anzupassen³³.

Diese Anpassung war allerdings nur begrenzt möglich, weil sowohl durch die Verteilung von Verbundsteuern als auch durch den Finanzausgleich nur Disparitäten in den Einnahmen der Gebietskörperschaften vermindert werden konnten. Unterschiedliche Ausgabenbedarfe infolge unterschiedlicher Probleme und Leistungsanforderungen wurden hierbei nur wenig berücksichtigt. Dies wird von einzelnen Bundesländern inzwischen nachhaltig gefordert, während die „Geberländer“ im Finanzausgleich darin eine Überforderung der Ausgleichsmechanismen und eine überzogene Interpretation der bundesstaatlichen Solidaritätsnorm sehen³⁴. Die Debatte zwischen den Verfechtern von mehr Verschiedenheit und den Protagonisten von mehr Ressourcengleichheit ist seit Mitte der 80er Jahre in vollem Gang. Während Bund und Länder bis dahin in der Lage waren, sich über die Ressourcenverteilung zu einigen, haben inzwischen die Verteilungskonflikte ein Ausmaß angenommen, das kooperative Entscheidungsverfahren sprengte. Der Finanzausgleich wurde zum Gegenstand dauernder gerichtlicher Auseinandersetzungen. Statt sich mit allen Ländern zu einigen,

Kommission an ihrem schwierigen Objekt, ZParl. 1977, S. 475-490; ferner Rainer-Olaf Schultze, *Entwicklungen des Föderalismus in Deutschland, Kanada und Australien: Wider den Fatalismus unbefragter Unitarisierungsannahmen*, ZParl. 1984, S. 291-304.

29 Jürgen Friedrichs/Hartmut Häußermann/Walter Siebel, *Süd-Nord-Gefälle in der Bundesrepublik? Sozialwissenschaftliche Analysen*, Opladen 1986; Kurt Geppert et al., *Die wirtschaftliche Entwicklung der Bundesländer in den 70er und 80er Jahren* (DIW-Beiträge zur Strukturforchung 94), Berlin 1987.

30 Detlef Schönherr, *Der föderative Finanzausgleich in den Vereinigten Staaten von Amerika, Kanada und der Bundesrepublik Deutschland*, Diss. Bonn 1984.

31 Vgl. vor allem Wallace E. Oates, *Fiscal Federalism*, New York 1972. Dem Modell liegt die Vorstellung zugrunde, daß die dezentrale Aufgabenerfüllung am effizientesten ist, wenn den zuständigen Gebietskörperschaften die eigenständige Verantwortung sowohl für die Einnahmen als auch für die Ausgaben zukommt. Art und Umfang der öffentlichen Aufgaben würden dann von der Zahlungsbereitschaft der Einwohner abhängen. Die Bürger eines Staates könnten zwischen unterschiedlichen Angeboten konkurrierender Gebietskörperschaften wählen. Ungleichheiten in der finanziellen Leistungsfähigkeit der dezentralen Gebietskörperschaften drücke daher ungleiche Zahlungsbereitschaften verschiedener Bevölkerungsgruppen aus. Unterstellt wird, daß die Mobilitätskosten der Einwohner gering sind (vgl. dazu jetzt auch Sachverständigenrat, *Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, BT-Drs. 11/8472, S. 210-216). Neben dieser unrealistischen Voraussetzung praktisch unbeschränkter Mobilität leidet das Modell darunter, daß es nicht berücksichtigt, daß Finanzkraftunterschiede zwischen

dezentralen Gebietskörperschaften im wesentlichen durch Disparitäten in der regionalen Wirtschaftsstruktur verursacht sind, also nicht auf eine quasi-demokratische Entscheidung der Bürger zurückgehen. Ferner dürfte wegen der von Mancur Olson (*The Logic of Collective Action*, Cambridge/Mass. 1965) analysierten Problematik der Kollektivgüterproduktion in großen Gruppen (je größer eine Gruppe, desto höher sind die Anreize für „Trittbrettfahrer“, an öffentlichen Gütern zu partizipieren, ohne adäquate Beiträge zu leisten) eher eine Unterversorgung mit öffentlichen Leistungen eintreten als eine effiziente Allokation.

32 In den USA begann der Bund daher in den 60er Jahren, durch zahlreiche Sozialleistungsprogramme, die vielfach an den Einzelstaaten und Gemeinden vorbei direkt an bedürftige Bürgergruppen vergeben wurden („by-passing“), gegen die massiven sozialen Probleme anzugehen. Die Kürzung dieser Programme unter Präsident Reagan verschärfte die regionalen Unterschiede zwischen Einzelstaaten und verschlechterte die Lage der sozial Schwachen; vgl. Hesse/Benz, *Modernisierung ...* (Anm. 21), S. 205-206; Axel Murswieck, *Sozialpolitik in den USA*, Opladen 1988, S. 152ff. Dezentrale Gebietskörperschaften haben kaum Anreize, Sozialleistungen zu finanzieren, weil eine Mehrheit der Bürger Steuererhöhungen für Aufgaben ablehnt, von denen sie nicht profitiert. Insoweit fallen eben Kosten und Nutzen nicht bei den gleichen Akteuren an.

33 Vgl. dazu die jährlich erscheinenden Finanzberichte des Bundesministers der Finanzen.

34 Wolfgang Renssch, *Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs: Finanzverfassung und Föderalismus – Probleme und Perspektiven*, Gegenwartskunde 4, 1986, S. 499-533. Das BVerfG hat allerdings in seinem Urteil von 1986 der Berücksichtigung von Bedarfsgesichtspunkten im Länderfinanzausgleich enge Grenzen gezogen und sie nur für die Bundesergänzungszuweisung zugelassen.

setzte die Bundesregierung Mehrheitsentscheidungen in einer Koalition mit den CDU-regierten Ländern durch. Dies war ein Gefahrensignal, dessen strukturelle Ursachen inzwischen offenkundig sind: Sie liegen in wachsenden Unterschieden in der Leistungsfähigkeit der Länder.

II. Neue Herausforderungen

In den Strukturen des deutschen Bundesstaates sind Gegengewichte gegen eine unumkehrbare Zentralisierung, eine überzogene Verflechtung der Ebenen des föderativen Systems und gegen desintegrative Wirkungen wirtschaftlicher Ungleichheiten der Regionen angelegt. Sie sicherten in der Vergangenheit eine Stabilität der Staatsorganisation, die sich durch ihre interne Eigendynamik relativ flexibel neuen Anforderungen an Politik und Verwaltung anzupassen vermochte. Notwendige Veränderungen konnten also strukturimmanent erfolgen, indem die Gewichte zwischen zentraler Regulierung und dezentraler Koordination und Gestaltung, zwischen autonomer und kooperativer Entscheidung verlagert und Spielräume für Ressourcenverteilung zwischen Bund und Ländern wie zwischen den Ländern genutzt wurden³⁵.

Der Bestand des dynamischen Gleichgewichts zwischen zentrifugalen und zentripetalen Kräften hing allerdings neben institutionellen Rahmenbedingungen von der Existenz politisch und administrativ starker Länder und eines relativ hohen Grades gesellschaftlicher Homogenität, also geringer ökonomischer und kultureller Unterschiede zwischen regionalen Bevölkerungsgruppen, ab. Diese Voraussetzungen sind durch die Auswirkungen der europäischen Integration und der deutschen Einheit nicht mehr gegeben. Durch diese „externen“ Veränderungen werden die bestehenden bundesstaatlichen Strukturen in einer Weise tangiert, die die Funktionsfähigkeit des kooperativen Föderalismus gefährden.

1. Europäische Integration

Die große Zahl von Bundesratsbeschlüssen, Tagungsveranstaltungen und Publikationen zu den Auswirkungen der europäischen Integration auf den bundesdeutschen Föderalismus belegt die Brisanz dieser Thematik. Die Diskussion wird beherrscht von der Befürchtung, daß vor allem die Bundesländer Kompetenzen an die Europäischen Gemeinschaften verlieren, ohne dafür entsprechende Beteiligungsrechte zu erhalten, daß die Zuständigkeitsverlagerung auf die EG keinen ausreichenden rechtlichen Schranken unterliegt, daher die Eigenstaatlichkeit der Länder gefährdet ist, und daß sich die innerstaatliche Zentralisierung verstärkt, weil der Bund über seine Mitwirkung an EG-Entscheidungen auch in jene Zuständigkeitsbereiche der Länder eindringen kann, die ihm durch das Grundgesetz verschlossen sind³⁶. Die Bedrohungen der bundesstaatlichen Strukturen ergeben

sich demnach aus einer Veränderung der Aufgabenstruktur, die von den institutionellen Regeln des deutschen Föderalismus zunehmend abweicht, und einer Beeinträchtigung der Einflußmöglichkeiten der Länder auf die zentralstaatliche Politik.

Daß die europäische Integration mit der Abtretung staatlicher Hoheitsrechte verbunden sein muß, wird auch von den Bundesländern akzeptiert³⁷. Umstritten ist allerdings, wie weit diese Kompetenzabtretung gehen soll und welche rechtlichen oder organisatorischen Restriktionen ihr zu setzen sind. Die Auseinandersetzung um die Strukturen eines europäischen Bundesstaates entwickelt sich vor dem Hintergrund der Erfahrung, daß die Europäischen Gemeinschaften inzwischen in erheblichem Umfang durch Rechtssetzung und Leistungsprogramme tätig werden und dabei die ihnen vertraglich übertragenen Zuständigkeiten extensiv nutzen.

Ob damit bereits heute die Autonomie der Länder in verfassungsrechtlich bedenklicher Weise reduziert wird, ist zweifelhaft. Umfassende Analysen liegen nicht vor³⁸, und Untersuchungen zu einzelnen Aufgabenbereichen führen in der Regel zu Aussagen, die der rechtswissenschaftlichen Kritik an der Entwicklung des deutschen Bundesstaates in den 60er und frühen 70er Jahren ähneln: Die bestehenden Zentralisierungstendenzen, so wird festgestellt, hätten die zulässigen Grenzen noch nicht überschritten, die Eigenstaatlichkeit der Länder sei noch nicht ausgehöhlt, aber die Gefahr sei offenkundig³⁹. Man unterstellt also, daß im Verhältnis zwischen Mitgliedstaaten und EG ein unaufhaltsamer Zentralisierungstrend wirksam sei, der zudem vor allem zu Lasten der Bundesländer gehe.

Für die Annahme einer zunehmenden Aufgabenzentralisierung in den EG spricht in der Tat schon allein die Tatsache, daß der Übergang von einem Staatenbund zu einem Bundesstaat mit einer Ausdehnung der Steuerungskompetenzen der europäischen Institutionen verbunden sein muß. Sinn der Integration ist ja eine effektivere Koordinierung der einzelstaatlichen Politik. Darüber hinaus sind die bisherigen Kompetenznormen des EWG-Vertrages so abgefaßt, daß sie der Tätigkeit der Gemeinschaft kaum Beschränkungen setzen⁴⁰. Zwar besteht in den EG inzwischen offenbar ein Konsens darüber, daß

und Europäische Gemeinschaft, Berlin 1988; *Detlef Merten* (Hrsg.), *Föderalismus und europäische Gemeinschaften. Unter besonderer Berücksichtigung von Umwelt, Gesundheit, Kultur und Bildung*, Berlin 1990; *Fritz Ossenbühl* (Hrsg.), *Föderalismus und Regionalismus in Europa. Verfassungskongreß in Bonn vom 14. bis 16. September 1989*, Baden-Baden 1990; vgl. auch *Wolfgang Renzsch*, *Deutsche Länder und europäische Integration*, *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 28/90, 6. Juli 1990, S. 28–39.

37 Vgl. *Renzsch*, *Deutsche Länder ...* (Anm. 36), S. 35–36.

38 Vgl. aber *Thomas Bruha/Wolfgang Münch*, *Stärkung der Durchführungsbefugnisse der Kommission*, *NJW* 1987, S. 542–545; *Thomas Bruha/Harald Kindermann*, *Rechtssetzung in der Europäischen Gemeinschaft*, *Zeitschrift für Gesetzgebung* 1986, S. 293–314.

39 Z. B. zum Bildungsbereich *Meinrad Schröder*, *Europäische Bildungspolitik und bundesstaatliche Ordnung*, Baden-Baden 1990.

40 Insbesondere die Regelung des Art. 235 EWG-Vertrag, der den Grundsatz der enumerativen Einzelermächtigung wesentlich modifiziert, ferner Art. 100, 100a EWG-Vertrag.

35 *Benz*, *Intergovernmental Relations ...* (Anm. 22), S. 210–219; *Hesse/Benz*, *Modernisierung ...* (Anm. 21), S. 152–158.

36 Vgl. *Ulrich von Alemann/Rolf G. Heinzel/Bodo Hombach* (Hrsg.), *Die Kraft der Region. Nordrhein-Westfalen in Europa*, Bonn 1990; *Rudolf Hrbek/Uwe Thaysen* (Hrsg.), *Die deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften*, Baden-Baden 1986; *Siegfried Magiera/Detlef Merten* (Hrsg.), *Bundesländer*

das Verhältnis zu den Einzelstaaten nach dem Subsidiaritätsprinzip gestaltet sein soll⁴¹; alle Erfahrungen belegen aber, daß ein solcher abstrakter Grundsatz eine Aufgabenübertragung im Einzelfall nicht verhindern kann⁴². In organisatorischer Hinsicht trifft ähnlich wie im Bundesländer-Verhältnis zu, daß die Regierungen der Einzelstaaten bei einer Zuständigkeitsausübung durch die EG an Entscheidungen mitwirken können und deshalb durch Einflußrechte kompensiert werden. Auch dies fördert eine extensive Nutzung von EG-Kompetenzen.

Das Zusammenfallen von Kompetenzverlust und Einflußgewinn gilt jedoch nur für den Bund und nicht für die Bundesländer. Ihr Zuständigkeitsbereich ist daher weder rechtlich noch organisatorisch oder politisch ausreichend gegen Aufgabenzentralisierungen geschützt. Dies führte schon in der Vergangenheit dazu, daß die EG ihre Aktivitäten in Bereiche ausdehnen konnten, die die Autonomie der Länder betrafen. Zu erinnern ist neben den regionalpolitischen Beihilfeverboten und -kontrollen nach Art. 72 EWGV an Programme in den Bereichen regionale Wirtschaftsförderung, Forschungs- und Technologieförderung, an Maßnahmen der europäischen Bildungs- und Kulturpolitik (insbesondere die umstrittene Rundfunkrichtlinie) oder an umweltpolitische Interventionen. In allen Streitfällen über die Kompetenzausweitung gab der Europäische Gerichtshof der Kommission recht und unterstützte so Zentralisierungsprozesse.

Dabei darf nicht übersehen werden, daß die Zuständigkeit der EG sich auf Rechtsetzung beschränkt, der Vollzug dagegen bei den Mitgliedstaaten verbleibt⁴³. Die Verwaltungszuständigkeit der Länder wird insofern durch den EWGV nicht eingeschränkt. Empirische Untersuchungen belegen zudem, daß die Länder bei der Ausführung von EG-Recht über Handlungsspielräume verfügen⁴⁴. Aber im Unterschied zur bundesstaatlichen Ordnung der Bundesrepublik fehlt den Ländern der politische Einfluß auf die Gesetzgebung der EG, sie können daher die praktischen Bedürfnisse der Problemlösung „vor Ort“ nicht in die Programmentwicklung einbringen. Für den Bund hingegen, der in der EG-Gesetzgebung mitwirkt, bietet gerade die Zentralisierung von Regelungskompetenzen die Chance, seine Steuerungsabsichten gegenüber den nach Autonomie strebenden Ländern über die europäische Ebene durchzusetzen. Diese geraten damit in die Gefahr, zu reinen Ausführungsorganen zu werden, ohne an politischen Gestaltungsfunktionen beteiligt zu sein.

Die Länder bemühen sich zwar, sich Einflußmöglichkeiten auf die Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse der EG zu verschaffen. Mehr als bloße Informations- und Beratungsrechte stehen ihnen aber nicht zu. Die institutionelle Mitwirkung an EG-Entscheidungen obliegt dem Bund, mit dem die Länder daher um Beteiligungsrechte

konkurrieren. Als Korrekturmechanismus gegen anhaltende Zentralisierungstendenzen sind die bisher verfügbaren Einflußmöglichkeiten der Länder⁴⁵ nach den Erfahrungen der letzten Jahre unzureichend.

Ob die vorgeschlagenen Verbesserungen (insbesondere die Einrichtung einer Regionalkammer beim Europäischen Parlament) dem abhelfen, muß bezweifelt werden. Ein Gewichtsverlust der Bundesländer läßt sich durch eine Beteiligung an EG-Entscheidungen wohl nur begrenzt aufhalten, weil diese in der „doppelten Politikverflechtung“⁴⁶ am Ende der Entscheidungskette stehen. Größere Hoffnungen sind deshalb auf die Regionalisierung europäischer Politiken zu setzen. Sie beruhen darauf, daß die EG zur Verwirklichung etwa ihrer Regional-, Sozial-, Forschungs- oder Umweltpolitiken effektive Vollzugsinstitutionen brauchen, die die notwendige Koordination öffentlicher und privater Aktivitäten zu leisten vermögen⁴⁷. Die deutschen Bundesländer und ihre Verwaltungen haben hierfür die besten Voraussetzungen und sind innerhalb des Bundesstaates für solche regionale Koordinationsaufgaben zuständig⁴⁸. Wichtig wäre es dann aber, die dezentralen Verwaltungsinstitutionen in den EG zu stärken. Ob es dazu über bloße Deklarationen hinaus kommt, ist abzuwarten. Die politischen Dezentralisierungsbestrebungen in einer Reihe von europäischen Staaten können zumindest langfristig für die EG wohl kaum folgenlos bleiben.

Die Frage ist allerdings, ob daraus so rechtzeitig Konsequenzen für die institutionellen Strukturen gezogen werden, daß eine weitere Aufgaben- und Machtverlagerung auf die europäische Ebene vermieden wird. Zu befürchten ist eher, daß in der entscheidenden Phase der europäischen Integration dies nicht der Fall ist⁴⁹ und daher auch nicht verhindert wird, daß entscheidende Elemente der bundesstaatlichen Ordnung der Bundesrepublik geschwächt werden.

2. Deutsche Einheit

Anlaß zu dieser Befürchtung ist um so mehr gegeben, als im Zuge der Vereinigung der beiden deutschen Teilstaaten das föderative Gefüge zusätzlich erschüttert wurde. Die damit gegebene doppelte Herausforderung kann wohl kaum im Rahmen routinemäßiger Anpassungspro-

41 Renzsch, Deutsche Länder ... (Anm. 36), S. 37.

42 Fritz W. Scharpf, Kann es in Europa eine stabile föderale Balance geben (Thesen, Köln (unveröffentlichtes Ms.) Januar 1991, S. 8-9.

43 Jochen Abr. Frowein, Bundesrat, Länder und europäische Einigung; in: Bundesrat (Hrsg.), Vierzig Jahre Bundesrat. Baden-Baden 1989, S. 300.

44 Heinrich Siedentopf/Jacques Ziller (Hrsg.), Making European Policies Work, 2 Bde., London 1988.

45 Vgl. dazu Evelyn Haas, Die Mitwirkung der Länder bei EG-Vorhaben – Neuere Entwicklungen im Gefolge der europäischen Akte, DÖV 1988, S. 612-623; Stefan Schmidt-Meinecke, Bundesländer und Europäische Gemeinschaft, Speyerer Forschungsberichte 59, Speyer 1987.

46 Rudolf Hrbek, Doppelte Politikverflechtung: Deutscher Föderalismus und Europäische Integration; in Hrbek/Thaysen (Hrsg.), Die deutschen Länder ... (Anm. 36), S. 17-36.

47 Im übrigen ist auch der Bund im Rahmen seiner Europapolitik auf die Kooperation der Länder angewiesen: „Should Bundesländer co-operation break down, the Federal Government's European policy will be further weakened by international divisions. The expertise and decentralized responsibilities of the Länder are central to their involvement in the formulation of German European Policy“; Simon Bulmer/William Paterson, The Federal Republic of Germany and the European Community, London 1987, S. 201.

48 Scharpf, Regionalisierung ... (Anm. 12), S. 42.

49 Uwe Leonardy, Gegenwart und Zukunft der Arbeitsstrukturen des Föderalismus: Status quo, „Europa der Regionen“ und staatliche Einheit Deutschlands, ZParl. 1990, S. 191.

zesse bewältigt werden, durch die der westdeutsche Bundesstaat bislang seine Stabilität bewahrte⁵⁰. Die Vermutung, der Föderalismus in Deutschland würde durch die deutsche Einheit gestärkt⁵¹, hat ihre Berechtigung, solange sie sich auf die Anerkennung des bundesstaatlichen Prinzips bezieht. Im Hinblick auf die praktische Funktionsfähigkeit des Bundesstaates ist dagegen eher Skepsis angezeigt.

Die fünf neuen Bundesländer wurden in den Grenzen der zwischen 1945 und 1952 bestehenden alten Länder der DDR gegründet. Dafür gab es pragmatische Gründe, die im beschleunigten Einigungsprozeß dominant waren. Daß historisch gewachsene Identitäten erhalten worden seien, muß dagegen bezweifelt werden. Die Entstehung dieser Länder ist „zu einem großen Teil von den Bedürfnissen preußischer Machtpolitik und den Interessen der sowjetischen Besatzungsmacht bestimmt worden“⁵². Nicht umsonst kam es nach der „Wende“ in der DDR rasch zu intensiven Diskussionen um eine Neugliederung der Länder⁵³. Diese Diskussionen brachen nach dem Vollzug der Vereinigung rasch ab. Wie in anderen Politikbereichen bot der von der Bundesregierung vorangetriebene Prozeß des Zusammenschlusses der beiden Staaten keine Chance für Innovationen⁵⁴. Im Einigungsvertrag wurden entsprechende Reformen des föderativen Systems als künftige Aufgabe angesprochen⁵⁵, eine Verpflichtung dafür ergibt sich daraus aber nicht. Dabei sind die strukturellen Probleme des vergrößerten deutschen Bundesstaates absehbar.

Hinzuweisen ist zunächst auf die Schwierigkeiten, die unmittelbar mit dem Aufbau demokratischer Regierungs- und Verwaltungsstrukturen in den neuen Bundesländern verbunden sind. Zum einen fehlt es auf allen administrativen Ebenen an fachlich geeignetem Personal. Daneben wirkt sich die schlechte wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland negativ aus. Während der Westen der Bundesrepublik im Jahr 1990 ein kräftiges Wachstum des Bruttoinlandsprodukts zu verzeichnen hatte, verschärfte sich die Strukturkrise im Osten in drastischer Weise. Zumindest für dieses Jahr erwarten führende Wirtschaftsforschungsinstitute eine Fortsetzung der Auseinanderentwicklung⁵⁶. Für die neuen Bundesländer hat dies zur Folge, daß sie einerseits mit überdurchschnittlich hohen Belastungen durch den Verwaltungsaufbau, durch Soziallasten und durch die notwendige Verbesserung der Infrastruktur konfrontiert sind, andererseits nur über eine weit unter dem Bundesdurchschnitt liegende Finanzkraft verfügen. Der Bund sowie

Länder und Gemeinden der alten Bundesrepublik unternehmen daher erhebliche Anstrengungen, die neuen Länder bei der Entwicklung der Verwaltungsorganisation und der notwendigen rechtlichen Grundlagen beratend und personell zu unterstützen. Dies wird noch auf längere Frist erforderlich sein⁵⁷.

Die weitreichende administrative Unterstützung beim Verwaltungsaufbau in Ostdeutschland, die zu „Partnerschaften“ zwischen alten und neuen Bundesländern führte, scheint die Funktionsfähigkeit des kooperativen Föderalismus zu belegen. Ein anderes Bild ergibt sich, wenn man die Konflikte um die finanzielle Lastenverteilung betrachtet. Daß die östlichen Länder nicht in der Lage sein werden, die auf sie zukommenden Aufgaben nach der Vereinigung allein zu bewältigen, war klar. Die zwischen Bund und Ländern ausgehandelten Maßnahmen reagierten auf diese Tatsache unter der Prämisse, daß es sich um Übergangsprobleme handelt, die mit dem erhofften ökonomischen Aufschwung im Osten Deutschlands verschwinden werden. Deshalb werden die Länder

und Gemeinden der neuen Bundesländer bis 1994 aus dem „Fonds Deutsche Einheit“ unterstützt. Diese Lösung wurde gewählt, weil die Einbeziehung der neuen Länder in die Verteilung der Gemeinschaftssteuern und in den Länderfinanzausgleich zu einer erheblichen Belastung der westlichen Länder geführt hätte, die besonders die kleinen Länder in unlösbare Haushaltsschwierigkeiten gestürzt hätte⁵⁸. Bis 1994 erhalten daher die neuen Bundesländer nur Leistungen aus dem „Fonds Deutsche Einheit“, aber keine Finanzausgleichsmittel.

Ob diese Übergangslösung ausreichen wird, muß derzeit bezweifelt werden. Inzwischen wird zunehmend deutlich, daß die „Kosten der Einheit“, die in erster Linie in den östlichen Ländern anfallen, das bisher geschätzte Ausmaß übertreffen werden. Die wachsenden Disparitäten zwischen dem Westen und dem Osten sowie die drohende Zahlungsunfähigkeit der neuen Bundesländer haben die Verteilungskonflikte im Bundesstaat neu entfacht. Bund und alte Bundesländer werden sich einer Neuverhandlung über Finanzhilfen zugunsten der neuen Länder kaum verschließen können, und letztere werden vermutlich noch auf Jahre finanziell von Zuwendungen abhängig sein.

Die notwendige Umverteilung zwischen dem Westen und dem Osten der Bundesrepublik ist in Verhandlungen zwischen dem Bund und den Ländern erreichbar, wenn dadurch eine vorübergehende Notlage der neuen Länder beseitigt werden muß. So wurde die im Einigungsvertrag ursprünglich vorgesehene Herabsetzung des Umsatzsteueranteils der neuen Länder⁵⁹ angesichts der bedrohli-

50 Hesse/Benz, *Modernisierung ...* (Anm. 21), S. 152ff.

51 ~~Dies~~ Merten, *Deutsche Einheit und europäische Einigung im Lichte des Föderalismus*; in: Merten (Hrsg.), *Föderalismus ...* (Anm. 36), S. 20.

52 Karlheinz Blaschke, *Alte Länder – Neue Länder. Zur territorialen Neugliederung der DDR*, *Aus Politik und Zeitgeschichte B 27/90*, 29. 6. 1990, S. 42.

53 Vgl. auch Werner Rutz, *Denkschrift zur Länderneubildung auf dem Gebiet der gegenwärtigen DDR*, *Politische Studien 41*, 1990, S. 604ff.

54 Vgl. dazu Gerhard Lehmrück, *Die improvisierte Vereinigung. Die Dritte deutsche Republik*; *Leviathan 18*, 1990, S. 462–486.

55 Art. 5, I. und 2. Spiegelstrich.

56 Prognosen des DIW und des HWWA; zit. nach Süddeutsche Zeitung vom 10. 1. 1991, S. 25; ferner Sachverständigenrat, *Jahresgutachten 1990/91 ...* (Anm. 31), S. 158–167.

57 Vgl. dazu den Bericht von Wolfgang Seibel, *Verwaltungsreform in den ostdeutschen Bundesländern*; in: *DÖV 1991*, S. 198ff.

58 Eine unmittelbare Anwendung des geltenden Finanzausgleichsgesetzes hätte dazu geführt, daß sich die Ausgleichsmasse ungefähr versechsfacht hätte und außer Bremen alle westlichen Länder zu Geberländern geworden wären. Vgl. dazu detailliert BT-Drs. 11/7023; Rolf Pfeffekoven, *Finanzausgleich im vereinten Deutschland*, *Wirtschaftsdienst 1990/VII*, S. 346–352.

59 Kap. IV Abs. 2b der Anlage I zum Einigungsvertrag sah vor, daß die neuen Bundesländer (außer Berlin) 1991 55 %, 1992 60 %, 1993 65 % und 1994 70 % des durchschnittlichen Umsatz-

chen Finanzkrise der Gebietskörperschaften in Ostdeutschland inzwischen wieder rückgängig gemacht. Schwierig wird eine Einigung aber dann, wenn die Verteilungsprobleme strukturell bedingt sind und nicht durch einen einmaligen Transfer, sondern nur durch die dauerhafte Neuordnung der Verteilungsregeln lösbar sind⁶⁰. Die ohnehin anstehenden Fragen des Finanzausgleichs und der Steuerverteilung werden vermutlich fast unlösbar, wenn klar wird, daß die durch die deutsche Einheit geschaffenen Verhältnisse nicht nur zu Übergangsproblemen führen, sondern den kooperativen Bundesstaat auf Dauer belasten werden. Diese Vermutung ist sehr wohl begründet.

Die neuen Bundesländer sind insgesamt relativ klein, so daß zu befürchten ist, daß sie die in Art. 29 Abs. 1 GG festgelegten Grundsätze der wirtschaftlichen Zweckmäßigkeit und Leistungsfähigkeit nicht erfüllen können. Zudem sind sie durchweg politisch, administrativ und wirtschaftlich extrem schwach und werden dies auch nach der Aufbauphase bleiben.

Ihre politische Schwäche resultiert aus der relativ geringen Bevölkerungszahl der einzelnen neuen Bundesländer, weshalb ihr Gewicht in bundespolitischen Entscheidungsprozessen gering sein dürfte. Die westlichen Länder haben hierzu zusätzlich beigetragen, indem sie die Erhöhung der Bundesratsstimmen der vier bevölkerungsreichsten Länder durchsetzten. Nicht ausgeschlossen ist auch, daß die alten Bundesländer mittels der Partnerschaften, die sie zur Unterstützung der neuen Länder eingegangen sind, auf diese politischen Einfluß auszuüben vermögen, deren politische Autonomie also beschränkt wird.

Hinzu kommt, daß die neuen Bundesländer auch hinsichtlich der administrativen Kapazitäten schwach sind. Das liegt zunächst sicher an den angesprochenen Schwierigkeiten in der Phase des Verwaltungsaufbaus. Darüber hinaus muß aber berücksichtigt werden, daß sich auch hier die Größe eines Landes auswirkt⁶¹. Außerdem ist beim jetzigen Länderzuschnitt mit erhöhten Koordinationserfordernissen zwischen benachbarten Ländern zu rechnen, was erfahrungsgemäß Kapazitäten bindet. Dies wird sich besonders bei Entscheidungen über den Ausbau großräumiger Infrastruktur bemerkbar machen.

Schließlich stellt die wirtschaftliche und finanzielle Situation die neuen Bundesländer vor besondere Schwierigkeiten, die sie in den jetzigen Grenzen kaum aus

steueranteils pro Einwohner erhalten. Hinter dieser Regelung steht die Annahme, daß in den östlichen Ländern ein weit unterdurchschnittliches Umsatzsteueraufkommen erarbeitet wird als im Westen. Die westlichen Länder wollten eine „unsichtbare“ Umverteilung möglichst gering halten.

60 Grundsätzlich zur Lösbarkeit von Verteilungsproblemen durch Verhandlungen *Arthur Benz*, Umverteilung durch Verhandlungen? – Kooperative Staatspraxis bei Verteilungskonflikten, Staatswissenschaft und Staatspraxis 2, 1991.

61 Vgl. hierzu die Ausführungen in: Sachverständigenkommission für die Neugliederung des Bundesgebiets. Vorschläge zur Neugliederung des Bundesgebiets gemäß Art. 29 des Grundgesetzes, Bonn 1973, S. 61 ff., sowie *Frido Wagener*, Einwohnerzahl und Aufgabenerfüllung der Länder; in: Materialien zum Bericht der Sachverständigenkommission für die Neugliederung des Bundesgebietes, Bonn 1973, S. 79 ff.

eigener Kraft bewältigen können. Dabei drohen die neuen Bundesländer in einen Teufelskreis zu geraten: Für die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung sind Programme und Leistungen erforderlich, die vorhandene Mittel auf regionale Schwerpunkte konzentrieren und nicht in kleinräumigem Maßstab streuen. Letzteres wird sich aber bei den gegebenen Rahmenbedingungen nicht vermeiden lassen mit der Folge, daß ohnehin knappe Ressourcen ineffizient eingesetzt werden und damit der für die finanzielle Leistungsfähigkeit notwendige wirtschaftliche Strukturwandel sich verzögert.

Die Schwäche der neuen Bundesländer bringt nicht nur Nachteile für deren Einwohner, sondern betrifft das föderative System insgesamt. Sie hat für den kooperativen Bundesstaat die problematische Folge, daß das relative Gleichgewicht zwischen den Bundesländern, das in der alten Bundesrepublik – bei allen Defiziten der Ländergliederung (etwa im norddeutschen Raum⁶²) – noch gegeben war, empfindlich gestört ist. Das Ungleichgewicht kommt nicht nur im Finanzausgleich und in Konflikten um die Steuerverteilung zum Ausdruck, es hat auch Folgen für die künftige Aufgabenverteilung und die Entscheidungsstrukturen im Bundesstaat. So spricht vieles für die Vermutung von *Scharpf*, daß angesichts der geringen administrativen Kompetenz der neuen Bundesländer ein Zentralisierungsschub zu erwarten ist, weil der Bund nicht nur zweckungebundene Mittel zur Verfügung stellen, sondern auch seine Steuerung im Bereich der Auftragsverwaltung und zweckgebundener Finanzierungsprogramme intensivieren wird. Gegen eine solche Entwicklung können sich die Länder kaum wehren, weil die Solidarität unter ihnen schwach ist. Für die kleinen und finanzschwachen Länder im Osten wie im Westen erscheint der Verzicht auf Autonomie zugunsten des Gewinns an finanzieller Unterstützung durch den Bund attraktiv, und sie können, da sie im Bundesrat in der Mehrheit sind, entsprechende Programme initiieren und durchsetzen. Die Minderheit der großen Länder kann – anders als dies bisher der Fall war – im vergrößerten Bundesstaat eine Zentralisierung nicht verhindern⁶³.

Daneben ist jedoch auch ein anderes Szenario denkbar, das allerdings mit nicht weniger problematischen Konsequenzen verbunden ist: Angesichts der prognostizierten Zentralisierungstendenzen müßten die westlichen Länder ein starkes Interesse daran haben, die „Partnerschaften“ mit den neuen Bundesländern, die zum Zweck der Hilfe beim Verwaltungsaufbau entstanden sind, auch über die unmittelbare Startphase hinaus aufrechtzuerhalten. Erste Anzeichen dafür gibt es etwa mit dem Staatsvertrag zwischen Nordrhein-Westfalen und Brandenburg⁶⁴. Diese Formen der Länderkooperation erzeugen

62 Dazu Sachverständigenkommission für die Neugliederung des Bundesgebiets, Vorschläge ... (Anm. 61), S. 129 ff.; *Fritz W. Scharpf*/*Arthur Benz*, Zusammenarbeit zwischen den norddeutschen Ländern (Gutachten im Auftrag der Senatskanzlei Hamburg und der Staatskanzlei Schleswig-Holstein), Köln 1990 (Veröffentlichung bei Nomos, Baden-Baden 1991).

63 *Fritz W. Scharpf*, Föderalismus an der Weggabel: Eine Republik, Staatswissenschaft und Staatspraxis 1, 1990, S. 579 ff. (581 ff.).

64 *Michael Birnbaum*, Ein neues Wort: Kooperativer Föderalismus, Süddeutsche Zeitung vom 13. 11. 1990, S. 4.

für die großen Länder im Westen zwar Kosten, sie sind aber geeignet, die schwachen Länder in Ostdeutschland so weit zu stützen, daß diese auch ohne stärkere Involvement des Bundes in der Lage sind, ihre Aufgaben zu erfüllen. Die Problematik dieser Beziehungen liegt darin, daß es sich dabei nicht um eine Zusammenarbeit zwischen Gleichen handelt, sondern um faktische Abhängigkeitsverhältnisse. Es ist schon jetzt nicht zu übersehen, daß die westlichen Länder mit ihrer Unterstützung des Verwaltungsaufbaus in den neuen Bundesländern auch politischen Einfluß auf diese gewinnen. Dieser Einfluß wird sich nicht nur auf die Erfüllung der eigenen Landesaufgaben, sondern auch auf die Politik gegenüber dem Bund und der EG erstrecken. Auf diese Weise können die großen Länder im Westen ihre Dominanz erhalten, die kleinen Bundesländer werden zwar administrativ gestärkt, verlieren aber an politischem Gewicht.

III. Notwendige Konsequenzen

Die doppelte Herausforderung der deutschen Einheit und der europäischen Integration bewirkt strukturelle Verschiebungen im föderativen System der Bundesrepublik, die dessen „vertikale“ wie „horizontale“ Dimension betreffen. Die europäische Entwicklung droht die dezentrale Ebene zu schwächen, indem sie Kompetenzen der Länder und ihre Einflußmöglichkeiten auf zentrale Entscheidungsprozesse beschneidet. Als Folge der deutschen Einheit ergeben sich Ungleichgewichte zwischen alten und neuen Bundesländern in politischer, administrativer und vor allem ökonomischer Hinsicht. Der deutsche Bundesstaat befindet sich deshalb in einem Dilemma: Die Forderung nach einer Regionalisierung nationaler und europäischer Politiken, die der Zentralisierung im vereinten Europa entgegenwirkt, setzt leistungsfähige Bundesländer voraus, die in der Lage sind, die erforderlichen Koordinations-, Leistungs- und Vollzugsaufgaben zu erfüllen. Damit sind aber die kleinen Länder und ganz besonders die neuen Bundesländer überfordert. Um die Disparitäten zwischen starken und schwachen Ländern abzubauen, ist eine erhebliche Umverteilung von Ressourcen notwendig. Ob diese dezentral zwischen den Ländern oder zentral durch Verlagerung von Leistungen des Bundes von den alten auf die neuen Länder erfolgt, ändert nichts an der Tatsache, daß etliche der alten Bundesländer in massive Haushaltsprobleme geraten werden, die ihre künftige Leistungsfähigkeit im Hinblick auf die Bewältigung der europäischen Herausforderungen reduzieren.

Ein Ausweg aus diesem Dilemma ist nicht durch Lösungen zu erwarten, die sich auf isolierte Teilaspekte der bundesstaatlichen Problematik beschränken. Weder die Veränderung der Aufgabenverteilung noch die Verbesserung der Länderbeteiligung an der zentralen Politik noch die Erneuerung der Finanzbeziehungen sind für sich genommen ein wirksamer Ansatzpunkt. Eine Stabilisierung des kooperativen Bundesstaates setzt eine Kombination von Maßnahmen voraus. Im Unterschied zur aktuellen Politik von Bund und Ländern, die sich auf die Steuerverteilung und den Finanzausgleich konzentriert, ist eine umfassende Modernisierung des Bundesstaates zu fordern. Diese muß folgende Elemente umfassen:

1. Regionalisierungspolitik

Der drohenden Zentralisierung von Aufgaben und Entscheidungskompetenzen ist durch eine verstärkte Regionalisierung entgegenzuwirken. Dabei sollten die Länder ihre Hoffnungen nicht so sehr auf eine Änderung von verfassungsrechtlichen Regelungen setzen. Die vergleichende Föderalismusforschung zeigt, daß Verfassungsnormen reale Machtverschiebungen zwischen zentralen und dezentralen Gebietskörperschaften in der Regel nicht verhindern können⁶⁵. Notwendig ist vielmehr eine politische Strategie der Dezentralisierung, die einerseits weitere Zentralisierungsprozesse zurückdrängt und andererseits die reale Bedeutung dezentraler Politiken erhöht.

Eine solche Strategie nutzt sowohl die Möglichkeiten der bundesstaatlichen Kooperation als auch den autonomen Handlungsspielräume der Länder. Bund und Länder müssen jene Bereiche abstecken, die den Ländern auch im Rahmen eines vereinten Europas verbleiben. Eine Regionalisierung europäischer Politiken hat größere Erfolgsaussichten, wenn sie nicht von Bund und Ländern in getrennten, konkurrierenden Einflußwegen verfolgt, sondern in den etablierten Entscheidungsverfahren koordiniert vertreten wird. Die Länder können den Bund über den Bundesrat zur „Selbstbindung“ veranlassen, was dessen Verhandlungsposition gegenüber den anderen Regierungen der EG-Mitgliedsstaaten bei der Verteidigung dezentraler Kompetenzen stärkt⁶⁶. Die Schwierigkeit einer solchen Politik wird vermutlich weniger in der fehlenden Kooperationsbereitschaft des Bundes als in der Uneinigkeit unter den Ländern liegen.

Daneben können die Länder ihrerseits dazu beitragen, Regionalisierungstendenzen auszulösen, indem sie sich im Rahmen ihrer Verwaltungskompetenzen um eine Bündelung sektoraler EG- und Bundesprogramme bemühen. Eine stärkere „Territorialisierung“ und Dezentralisierung der staatlichen Aufgabenerfüllung kann durch eine gezielte horizontale Koordination von Fachprogrammen der EG, des Bundes und der Länder erreicht werden. Als Vorbild ist auf die nordrhein-westfälische Regionalpolitik hinzuweisen. Seit 1988 erfolgt hier die Förderung strukturschwacher Räume nicht mehr nach den Routinen

65 Vgl. etwa Michael Bothe, Die Kompetenzstruktur des modernen Bundesstaates in rechtsvergleichender Sicht, Berlin, Heidelberg, New York 1977; zum Beispiel der USA etwa: Franz Greß/Detlef Fechner/Mattias Hannes, Zu Stand der Diskussion um die aktuellen Tendenzen des amerikanischen Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland, Zentrum für Nordamerika-Forschung der Johann-Wolfgang-Goethe-Universität Frankfurt am Main, ZENAF-Arbeits- und Forschungsbericht Nr. 3, Frankfurt 1990, S. 27–40. David Walker, Toward a Functioning Federalism, Cambridge/Mass. 1981. Zur neueren Verfassungsrechtsprechung in den USA: Lawrence A. Hunter/Ronald J. Oakerson, An Intellectual Crisis in American Federalism: The Meaning of Garcia, Publius 15, Summer 1986, S. 33 ff.

66 Vgl. dazu Thomas C. Schelling, The Strategy of Conflict, Cambridge/Mass. 1960, S. 22; Robert Putnam, Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games, in: International Organization 44, 1988, S. 444. Selbstbindung stärkt die Verhandlungsmacht von Akteuren, indem sie ihre Konzessionsmöglichkeiten sichtbar eingrenzt. Das kann zur Blockade von Entscheidungsprozessen führen; für eine defensive Politik, welche auf die Erhaltung des Status quo zielt, ist dies aber gerade beabsichtigt.

des spezialisierten und fragmentierten Programmvollzugs, sondern auf der Basis einer programmatischen Zusammenfassung des verfügbaren Instrumentariums⁶⁷. Das Land kann auf diese Weise sowohl die Effizienz des Mitteleinsatzes als auch seine eigenen Steuerungs- und Gestaltungsmöglichkeiten steigern. Es erweitert seinen Handlungsspielraum durch eine strategische Ausnutzung von verfügbaren Programmangeboten, die es nicht einfach übernimmt⁶⁸, sondern selektiv auf regionale Problemschwerpunkte konzentriert. Die Fortentwicklung solcher Politiken und die Verbesserung der Koordinierungsleistungen der Länder sind im Hinblick auf den zunehmenden Wettbewerb der Wirtschaftsregionen im europäischen Binnenmarkt von enormer Bedeutung.

2. Länderneugliederung

Die skizzierte Regionalisierungspolitik ist auf die dargestellte Funktionsweise des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik zugeschnitten. Sie setzt daher die Existenz starker Länder voraus, die in etwa gleichermaßen leistungs- und kooperationsfähig sind. Nach der Vereinigung der beiden deutschen Teilstaaten ist davon auszugehen, daß die Mehrheit der deutschen Länder diese Voraussetzung nicht erfüllt. Aus diesem Grunde ist eine territoriale Neugliederung des Bundesgebiets, wie sie bereits für die alte Bundesrepublik mehrmals beabsichtigt war, unabdingbar geworden.

Betrachtet man die bundesdeutschen Länder im europäischen Kontext, so erweisen sich nicht nur die neuen Bundesländer oder das Saarland als zu klein. Auch die Gliederung des norddeutschen Raumes in zwei Flächenländer und zwei Stadtstaaten erscheint als Anachronismus⁶⁹. Für die alte Bundesrepublik liegen mit dem Bericht der Sachverständigen-Kommission für die Neugliederung des Bundesgebiets bereits fundierte Analysen und Vorschläge vor⁷⁰, die auch nach zwanzig Jahren noch ihre Gültigkeit haben. Entsprechende Untersuchungen sind für die neuen Bundesländer durchzuführen. Die Forderung des Einigungsvertrags, eine Neugliederung für den Raum Berlin/Brandenburg zu prüfen, sollte allein schon deshalb auf das Gebiet der ehemaligen DDR ausgedehnt werden, weil das wirtschaftsschwache Brandenburg mit den Lasten, die die Entwicklung Berlins für ein Bundesland mit sich bringen, wahrscheinlich überfordert wäre⁷¹. Entscheidend ist nicht die Vergrößerung der Länder, sondern die Angleichung ihrer Leistungsfähigkeit.

Voraussetzung für eine Neugliederung des Bundesgebiets ist eine Änderung von Art. 29 GG⁷². Dieser sieht in seiner geltenden Fassung ein Verfahren vor, das die Chance für eine erfolgreiche Gebietsreform erheblich reduziert. Danach muß ein Neugliederungsvorschlag in einem Volksentscheid gebilligt werden, wobei nicht nur im Gebiet des neuzubildenden Bundeslands insgesamt, sondern auch in dem Gebiet, dessen Landeszugehörigkeit sich ändern soll, eine Mehrheit zustande kommen muß⁷³. Diese 1976 durch die 33. Änderung des Grundgesetzes eingeführte Regelung bedeutet gegenüber der ursprünglichen Fassung eine Verfahrensvereinfachung, weil nun insbesondere die Volksabstimmung im ganzen Bundesgebiet wegfällt. Tatsächlich erhöht sie jedoch die Hürden für eine Neugliederung, weil in den betroffenen Gebieten eine Ablehnung am wahrscheinlichsten ist und diese dann nicht mehr durch eine bundesweite Abstimmung überwunden werden kann⁷⁴. Diese Regelung verkennt, daß die Frage der Neugliederung nicht nur einzelne von ihr berührte Gebietsteile betrifft, sondern für die Funktionsfähigkeit des ganzen Bundesstaates bedeutsam ist.

3. Ressourcenverteilung

Niemand kann ernsthaft bestreiten, daß die aktuellen Ungleichgewichte im vergrößerten deutschen Bundesstaat ohne massive Ressourcenverteilung zugunsten der neuen Bundesländer nicht beseitigt werden können. Auch eine Neugliederung allein löst dieses Problem nicht, zumal die Finanzausstattung der neuen Bundesländer vordringlich ist und nicht erst der zeitaufwendige Prozeß einer Territorialreform abgewartet werden kann. Bund und westliche Länder erkennen grundsätzlich ihre Verantwortung für die Unterstützung der neuen Bundesländer an; wenn es um konkrete Maßnahmen geht, versuchen sie aber, sich gegenseitig die Lasten zuzuschieben: Der Bund verweist auf eine Umverteilung im Länderfinanzausgleich, während die Länder ein höheres Engagement des Bundes erwarten. Mit der Einrichtung des „Fonds Deutsche Einheit“ haben sich beide zunächst auf einen Kompromiß geeinigt, der den Bund wie die Länder entlastete⁷⁵.

71 Eberhard Thiel, Länderneugliederung: Eine vertane Chance, Wirtschaftsdienst 9/1990, S. 435.

72 Scharpf, Föderalismus an der Wegscheide ... (Anm. 63), S. 585. 73 Art. 29 Abs. 3 GG.

74 Scharpf/Benz, Zusammenarbeit ... (Anm. 62), S. 23–24; Landtag Nordrhein-Westfalen, Kommission „Erhaltung und Fortentwicklung der bundesstaatlichen Ordnung innerhalb der Bundesrepublik Deutschland – auch in einem Vereinten Europa“, Bericht Teil II, Düsseldorf 1991, S. 117–123.

75 Es trifft nicht zu, daß sich nur die westlichen Länder gegen weitergehende Forderungen nach einer Umverteilung zugunsten der neuen Bundesländer absicherten, und der Vorwurf mangelnder Hilfsbereitschaft trifft sie nur zum Teil berechtigterweise. Mit dem Aussetzen des Finanzausgleichs für Ostdeutschland und der (inzwischen korrigierten) Entscheidung für die Reduzierung des Mehrwertsteueranteils der neuen Länder verminderten sich zwar die Einnahmeverluste der alten Länder. Gleichzeitig wurde aber auch der gesamte vertikale Finanzausgleich zwischen dem Bund und den neuen Ländern (insbesondere Bundesergänzungszuweisungen und Mehrwertsteueranteile) ausgesetzt. Wäre das bundesstaatliche Finanzsystem sofort auf das vereinigte Deutschland übertragen worden, so hätte nach dem Deckungsquotenprinzip die Umsatzsteuerverteilung zwischen dem Bund und den Ländern neu berechnet werden müssen. Die damit verbundenen

67 Vgl. Heinz Kruse, Reform durch Regionalisierung. Eine Antwort auf die Umstrukturierung der Wirtschaft, Frankfurt, New York, 1990, S. 132–134; Joachim Jens Hesse/Holger Backhaus/Marc/Angelika Benz/Arthur Benz, Regionalisierte Wirtschaftspolitik. Das Beispiel „Zukunftsinitiative Montanregionen“, Baden-Baden 1991 (i. E.).

68 David Porter (The Politics of Budgeting Federal Aid: Resource Mobilization by Local School Districts, Beverly Hills, London 1973, S. 9) spricht von einer Strategie des „multipocket budgeting“.

69 Zum Hamburger Raum: Scharpf/Benz, Zusammenarbeit ... (Anm. 62). Zu Bremen neuerdings Rudolf Hickel, Städtestaats – Zwei Städte – Länderverbund. Szenarien zur künftigen Entwicklung der Hansestadt Bremen im geeinten Deutschland innerhalb der Europäischen Gemeinschaft, Ms. Bremen o. J. (1990), vgl. auch Handelsblatt vom 21. 1. 1991, S. 6.

70 Sachverständigenkommission für die Neugliederung des Bundesgebiets, Bericht ... (Anm. 61).

Auch hier gilt, daß die gewaltigen Herausforderungen nur durch eine gemeinsame Politik von Bund und Ländern bewältigt werden können, an die Stelle wechselseitiger Verantwortungszuweisungen also Kooperation treten muß. Eine Politik der Umverteilung im Bundesstaat kann sich nicht entweder auf den Finanzausgleich oder auf Bundeszuweisungen allein stützen, sie muß die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern insgesamt einbeziehen. Dazu ist zunächst eine Bestandsaufnahme des möglichen Verteilungspotentials erforderlich, die selbstverständlich auch Spielräume für – von Bund und Ländern gemeinsam zu beschließende – Steuererhöhungen zu berücksichtigen hat. Auf dieser Grundlage sind dann die Kriterien für die vertikale und horizontale Finanzverteilung neu zu bestimmen⁷⁶. Dabei wird der besondere Bedarf der neuen Bundesländer erhöhtes Gewicht erhalten müssen. An die Stelle des den bisherigen Finanzausgleich dominierenden Einnahmenausgleichs muß wenigstens für eine mehrjährige Übergangsfrist eine an Aufgaben und Lasten orientierte Zuteilung treten.

Eine stärker bedarfsorientierte Verteilung von Finanzen im Bundesstaat kann nicht als starres System konzipiert werden, sondern muß ständig an veränderte Probleme und wirtschaftliche Entwicklungen angepaßt werden. Dies setzt ständige Neuverhandlungen zwischen Bund und Ländern voraus. Es ist daher zweckmäßig, die Verteilungsprozesse zu institutionalisieren, indem ein gemeinsamer Bund-Länder-Ausschuß für Finanzfragen im Bundesstaat eingerichtet wird. Ein solches Gremium bietet zwar keine Garantie für kooperative Lösungen der anstehenden Verteilungsfragen, erhöht aber die Chancen hierfür⁷⁷ und verhindert, daß die föderative Gewaltenteilung zu einem Verschiebeparkplatz für ungelöste Probleme wird.

Abzulehnen ist dagegen unter den aktuellen Bedingungen die (prinzipiell diskussionswürdige) Forderung, den Ländern eine größere Autonomie bei der Einnahmestaltung zu übertragen, indem ihnen zusätzliche eigene Steuerquellen oder das Recht, Hebesätze auf eine oder mehrere der Gemeinschaftsteuern festzusetzen, eingeräumt wird⁷⁸. Dies hätte zur Folge, daß sich die regionalen wirtschaftlichen Disparitäten noch stärker als bisher in der Finanzverteilung zwischen den Ländern niederschlagen würden; Ungleichheiten zwischen finanzstarken und finanzschwachen Ländern würden also noch verschärft. Die Finanzkrise der neuen Bundesländer könnte nicht überwunden werden, ohne daß diese ihre Steuern auf ein Niveau anheben, das für die wirtschaftliche Entwicklung nachteilig wäre. Schon gar nicht kann mit einem Abbau des Finanzausgleichs gerechnet werden.

IV. Zur Realisierbarkeit: Institutionspolitik im Bundesstaat

Die Vereinigung Deutschlands hätte eine Gelegenheit geboten, eine grundlegende Reform der Staatsorganisation

vertikalen Verteilungskonflikte wollten die alten Länder wie der Bund vermeiden.

76 Allgemein dazu *Jon Elster*, *Local Justice*, *Archive europeenne de sociologie* 31, 1990, S. 123.

77 *Benz*, *Umverteilung ...* (Anm. 60).

78 So Sachverständigenrat, *Jahresgutachten 1990/91 ...* (Anm. 31), S. 211–213.

einzuweisen. Vorschläge für eine Änderung der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern, für die Stellung der Länder in der EG, für eine Neugliederung des Bundesgebiets und für die Neuordnung der Finanzbeziehungen wurden diskutiert⁷⁹. Die Politik der Bundesregierung richtete sich allerdings auf einen raschen Vollzug des Vereinigungsprozesses. Dabei unterschätzte sie – wie inzwischen zugegeben wird – nicht nur die unmittelbaren Kosten der Einheit, sie ignorierte auch die langfristigen Probleme der föderativen Staatsorganisation.

In der jetzigen Situation können wir kaum noch auf eine umfassende Reform des Bundesstaates hoffen. Weder der Bund noch die Länder haben ein Interesse daran, sich zusätzlich zu den finanziellen Schwierigkeiten mit Konflikten über institutionelle Veränderungen zu belasten. Strukturreformen, die das Gebiet und die Aufgaben der Bundesländer tangieren, würden den Verwaltungsaufbau in den neuen Bundesländern nur beeinträchtigen und damit auch die wirtschaftlichen Entwicklungen verzögern. Einzig die ungeklärte Frage der Verteilung finanzieller Ressourcen bietet Ansatzmöglichkeiten für entsprechende Reformen, aber gerade diese würden sich auf Symptome konzentrieren und nicht die strukturellen Ursachen langfristiger Probleme beseitigen.

All dies ist kein Grund, die Diskussion über eine Veränderung der föderativen Staatsorganisation abzubrechen, wenn gleichzeitig die Frage der Realisierung notwendiger Strukturveränderungen einbezogen wird. Dabei ist von der Tatsache auszugehen, daß im kooperativen Bundesstaat institutionelle Reformen nur realisierbar sind, wenn sie von Bund und Ländern gemeinsam getragen werden. Gerade diese Voraussetzung ist nach aller Erfahrung schwer zu erreichen, weshalb in der Vergangenheit weder die eingeleitete Neugliederung noch die Vorschläge der Enquete-Kommission Verfassungsreform umgesetzt werden konnten. Bei den aktuellen Verteilungskonflikten ist ein Konsens zwischen Bund und Ländern noch unwahrscheinlicher.

Eine Politik, die die vorgeschlagenen institutionellen Änderungen anstrebt, muß sich auf diese Gegebenheiten einstellen und pragmatisch angelegt sein. Pragmatisch ist eine Reformpolitik, die nicht versucht, fertige Änderungskonzepte „von oben“ durchzusetzen oder auf den umfassenden Konsens hofft, sondern „eigendynamische“ Prozesse innerhalb der existierenden Strukturen nutzt, um diese in Richtung auf die angestrebten Ziele zu transformieren⁸⁰. Dafür gibt es gegenwärtig durchaus reelle Chancen: Die durch die deutsche Einheit aufgebrochenen Finanzierungsprobleme drängen auf eine umfassendere Lösung, als sie bislang angestrebt wurde. Die krisenhafte Entwicklung hat bereits eine verstärkte Koopera-

79 Z.B. Landtag Nordrhein-Westfalen, Kommission „Erhaltung ...“, Teile I und II (Anm. 74); „Eckpunkte der Länder für die bundesstaatliche Ordnung im vereinten Deutschland“; abgedruckt in: *ZParl.* 1990, S. 461–463; *Horst Gobrecht*, *Der neue Bundesstaat braucht starke Länder: Die Neugliederung ist aktuell*, *Zeitschrift für Rechtspolitik* 26, 1990, S. 72–77; *Joaachim Jens Hesse/Wolfgang Renzsch*, *Zehn Thesen zur Entwicklung und Lage des deutschen Föderalismus*, *Staatswissenschaft und Staatspraxis* 1, 1990, S. 562ff.; *Fritz W. Scharpf*, *Föderalismus an der Wegscheide...* (Anm. 63).

80 *Hesse/Benz*, *Modernisierung ...* (Anm. 21), S. 232–244.

tion zwischen Bund und Ländern erzwungen. Ein wichtiger Schritt in Richtung auf eine dauerhaftere Problemlösung könnte in der Suche nach geeigneten Formen der Zusammenarbeit bei Verteilungsfragen bestehen. Über eine Institutionalisierung der Verteilungsprozesse können sich Bund und Länder einigen, da diese – im Unterschied zur eigentlichen Umverteilung von Finanzmitteln – keine unlösbaren Interessengegensätze auslöst⁸¹. Eine Regionalisierung der Aufgabenerfüllung kann zunächst im Rahmen der Koordinations- und Vollzugskompetenzen der Länder⁸² verwirklicht werden. Entscheidend ist hierbei die Kreativität der Landespolitik, die autonome Handlungsspielräume zu einer eigenen Entwicklungspolitik nutzen und darin zentrale Programme einfügen kann.

Die größten Umsetzungsschwierigkeiten dürften mit der Neugliederung des Bundesgebiets verbunden sein, weil die betroffenen Länder gegen Bestandsbedrohungen mit heftigem Widerstand reagieren werden. Auch eine Neugliederung läßt sich jedoch im Wege einer pragmatischen Reformpolitik erreichen. Als Vorstufe könnte eine intensivere Zusammenarbeit zwischen Bundesländern dienen. Gemeint sind hierbei nicht die Partnerschaften zwischen alten und neuen Bundesländern, sondern Koopera-

tionsformen zwischen kleinen benachbarten Ländern. Dabei ist es im Sinne der vorgeschlagenen Maßnahmenkombination zweckmäßig, wenn sich die Kooperation nicht nur auf unabdingbare grenzüberschreitende Koordinationsprobleme konzentriert, sondern auch und gerade jene Bereiche erfaßt, die sich für eine Regionalisierung staatlicher Politik eignen. Mit der Abstimmung von Programmen, der Bildung gemeinsamer Einrichtungen und der Gründung gemeinsamer Finanzierungsfonds kann ein schrittweiser Übergang zu einem Zusammenschluß von Bundesländern möglich werden⁸³. Notwendige Grenzkorrekturen lassen sich danach dezentral durchführen.

Kooperation zwischen Bundesländern vermag auf längere Frist eine Neugliederung des Bundesgebiets nicht zu ersetzen. Sie kann immer wieder durch politische Richtungskonflikte in getrennten Landesparlamenten oder durch unlösbare Interessengegensätze beeinträchtigt werden⁸⁴. Gegenüber den vorgeschlagenen institutionellen Reformen bleibt sie eine suboptimale Lösung. Sie hat deshalb nur einen Sinn, wenn sie in eine „Institutionspolitik“⁸⁵ eingebettet wird, die auf eine leistungsfähige bundesstaatliche Organisation hinwirkt.

81 Benz, Umverteilung ... (Anm. 60).

82 Insbesondere in den Bereichen der regionalen Wirtschaftspolitik, der Forschungs- und Technologiepolitik, der Raumordnungspolitik und der großräumigen Infrastrukturerstellung.

83 Vgl. Scharpf/Benz, Zusammenarbeit ... (Anm. 62), S. 134–150.

84 Ebd., S. 89–101.

85 Joachim Jens Hesse/Arthur Benz, Staatliche Institutionspolitik im internationalen Vergleich, Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft 2, 1988, S. 72–79.