

Schriftenreihe  
der Gesellschaft für Deutschlandforschung

---

Band 79

# Föderalismus in Deutschland

Herausgegeben von

Karl Eckart und Helmut Jenkis



Duncker & Humblot · Berlin

# Föderalismus in Deutschland

Schriftenreihe  
der Gesellschaft für Deutschlandforschung

Band 79

# Föderalismus in Deutschland

Herausgegeben von

Karl Eckart und Helmut Jenkis



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Föderalismus in Deutschland** / Hrsg.: Eckart, Karl ; Jenkis, Helmut. –  
Berlin : Duncker und Humblot, 2001  
(Schriftenreihe der Gesellschaft für Deutschlandforschung ; Bd. 79)  
ISBN 3-428-10343-2

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen  
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 2001 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme: Klaus-Dieter Voigt, Berlin

Druck: Color-Druck Dorfi GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0935-5774

ISBN 3-428-10343-2

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 

## Vorwort

Der vorliegende Band enthält vorwiegend die Referate, die während der 22. Wissenschaftlichen Jahrestagung der Gesellschaft für Deutschlandforschung mit dem Leitthema „Föderalismus im vereinigten Deutschland: Solidarität oder Wettbewerb?“ am 9. und 10. März 2000 im Roten Rathaus in Berlin gehalten wurden.

Mit dem Thema „Neugliederung des Bundesgebietes: Auftrag des Grundgesetzes“ befaßt sich der Beitrag von Ministerialrat a.D. Uwe Leonardy (Bonn). Er führt aus, daß ein verfassungspolitischer Auftrag zur Neugliederung des Bundesgebietes besteht, um gemäß Art. 29 Abs. 1 Satz 1 GG zu gewährleisten, daß die Länder nach Größe und Leistungsfähigkeit die ihnen obliegenden Aufgaben wirksam erfüllen können.

Prof. Dr. Konrad Scherf (Berlin) berichtet über die „Neugliederungsvorschläge und Länderbildung in der ehemaligen DDR“. Er betont, daß der Wille zum möglichst schnellen Beitritt zur Bundesrepublik und der damit verbundene Zeitdruck eine wichtige Rolle für die Wiedereinführung von fünf Ländern auf dem Gebiet der DDR gespielt haben. Es wird vorgeschlagen, mit Mecklenburg-Vorpommern und eventuell Schaffung eines neuen Nordweststaates mit Hamburg und Bremen im Rahmen einer Neugliederung eine größere Lösung zu suchen.

Prof. Dr. Werner Rutz (Göttingen) stellt „Neugliederungsvorschläge für das vereinigte Deutschland seit 1990“ vor. Prof. Dr. Helmut Jenkis (Garbsen/Dortmund) befaßt sich mit dem Problem der Neugliederung des Bundesgebietes; Effizienzüberlegungen spielen dabei eine besondere Rolle.

Zur Frage „Entflechtung der Kompetenzen? Auf der Suche nach einer Verbesserung der politischen Handlungsfähigkeit im Bundesstaat“ nimmt Ministerialdirektor Dr. Christian Dästner (Berlin) Stellung.

Im Beitrag „Neufassung des Länderfinanzausgleiches: Anstoß für eine Neugliederung?“ zeigt Dipl.-Vw. Adrian Ottnad (Bonn) anhand der Wirkungen der einzelnen Finanzausgleichsstufen, wie die Länder ihre Finanzkraftposition veränderten und wies auf den hohen Anteil der Umverteilung an den Ländereinnahmen vor jeder Umverteilung für Bremen und das Saarland hin.

Prof. Dr. Thomas Lenk (Leipzig) behandelt „Die finanzwirtschaftlichen Auswirkungen des Bundesverfassungsgerichtsurteils zum Länderfinanzaus-

gleich vom 11.11.1999“, in dem weder Einzelregelungen noch das Gesamtsystem des Finanzausgleichs verworfen werden. Das Bundesverfassungsgericht fordert allerdings den Gesetzgeber mit strengen Fristen auf, durch ein vorgeschaltetes Maßstäbengesetz die Grundsätze für die Gewährung von Ausgleichsleistungen und die Berücksichtigung von Sonderbedarfen offenzulegen.

Mit „Arbeitsmarktpolitik im Widerstreit zwischen zentraler und dezentraler Organisation“ befaßt sich Privatdozent Dr. Werner Sesselmeier (Darmstadt). Den Abschluß bildet der Beitrag von Prof. Dr. Stefan Sell (Koblenz) mit dem Titel „Gesundheitspolitik im Spannungsfeld von Bundesländern und Krankenkassen“. Die anwachsende volkswirtschaftliche Bedeutung des Gesundheitssektors hervorhebend, erläutert er die Aufgabenstellung staatlicher Gesundheitspolitik zwischen Bundesländern und Krankenkassen und deren Änderungen durch Reformgesetze.

Mit dem Thema „Föderalismus im vereinigten Deutschland“ hat die Gesellschaft für Deutschlandforschung eine Frage zur Diskussion gestellt, die in mehrfacher Hinsicht aktuell ist: In Europa schreitet die Integration fort, durch die Wirtschafts- und Währungsunion werden nationale Aufgaben und Hoheitsrechte in verstärktem Maße auf supra-nationale Organe übertragen; die weltweite Globalisierung führt zu einer verstärkten Kooperation der Volkswirtschaften und bei den Unternehmen zu Fusionen; die moderne Informationstechnik ermöglicht einen Wissensaustausch, der vor wenigen Jahren noch undenkbar war. Weder die Staaten noch die Volkswirtschaften und auch nicht die Bürger können sich diesen Entwicklungen entziehen. Angesichts dieser rapiden Veränderungen erhebt sich die Frage, ob der in der Nachkriegszeit – insbesondere von den damaligen Besatzungsmächten – konzipierte deutsche Föderalismus noch zeitgemäß ist, d.h., ob er den gegenwärtigen und den künftigen Herausforderungen entspricht bzw. entsprechen wird. Nicht der Föderalismus als staatliches Ordnungsprinzip der Bundesrepublik Deutschland wird in Frage gestellt, wohl aber der Frage nachgegangen, ob er nicht der Reform bedarf, um im vereinigten Deutschland, in der Europäischen Union und in der globalisierten Welt zu bestehen.

Dieser Sammelband will nicht nur auf diese Probleme hinweisen, sondern auch dazu beitragen, Lösungsansätze aufzuzeigen.

# Inhalt

Uwe Leonardy	
Die Neugliederung des Bundesgebietes: Auftrag des Grundgesetzes .....	9
Werner Rutz	
Neugliederungsvorschläge für das vereinigte Deutschland seit 1990 .....	37
Konrad Scherf	
Neugliederungsvorschläge und Länderbildung in der damaligen DDR .....	61
Helmut Jenkis	
Die Neugliederung des Bundesgebietes: Schwächung oder Stärkung des Föderalismus? – Effizienzüberlegungen .....	95
Christian Dästner	
Entflechtung der Kompetenzen? Auf der Suche nach einer Verbesserung der politischen Handlungsfähigkeit im Bundesstaat .....	149
Adrian Ottnad	
Neufassung des Länderfinanzausgleichs: Anstoß für eine Neugliederung des Bundesgebiets? .....	175
Thomas Lenk	
Finanzwirtschaftliche Auswirkungen des Bundesverfassungsgerichtsurteils zum Länderfinanzausgleich vom 11.11.1999 .....	211
Werner Sesselmeier	
Arbeitsmarktpolitik im Widerstreit zwischen zentraler und dezentraler Organisation .....	229
Stefan Sell	
Gesundheitspolitik im Spannungsfeld von Bundesländern und Kranken- kassen .....	255
Verfasser und Herausgeber .....	279



## **Die Neugliederung des Bundesgebietes: Auftrag des Grundgesetzes**

Von Uwe Leonardy

*Die Zeit zum Handeln immer neu verpassen,  
Heißt ihr, die Dinge sich entwickeln lassen.*

*Goethe*

Zur Thematik des Beitrags und zur Legitimation, sich über sie zu äußern, erscheinen zwei einleitende Anmerkungen angebracht:

1. Damit sich unter Juristen (zu denen auch der Verfasser gehört) kein Mißverständnis einstellt: natürlich besteht seit der zweiten Novellierung des Artikels 29 des Grundgesetzes im Jahre 1976 kein verfassungsrechtlicher Auftrag zur Neugliederung mehr. Vielmehr gibt es seither „nur“ noch eine Ermächtigung des Bundesgesetzgebers zu ihr. Dennoch steht aber unabhängig davon die territoriale Reform des bundesstaatlichen Systems nach wie vor als unerfüllter verfassungspolitischer Auftrag an. Eben das zu verdeutlichen, ist das Ziel dieses Aufsatzes.

2. Da Neugliederung vermeintlich immer auch mit dem vielerorts beliebten „Sport des Landkartenzeichnens“ zu tun hat, fühlen sich manche schon allein aus Freude an diesem „Sport“ zu ihr berufen. Dabei kommen dann nicht selten wenig substantiierte Phantasiegebilde heraus. Eine solche Unternehmung ist nicht Ziel dieses Beitrags. Er beschränkt sich vielmehr auf die Darlegung der Notwendigkeit einer territorialen Reform der deutschen bundesstaatlichen Struktur, und er ist hierzu auf dem Hintergrund mehrfacher beruflicher Erfahrung im und zum Thema geschrieben: Der Autor war von 1970 bis 1972 der Verbindungsbeamte des Bundeskanzleramtes zur Sachverständigenkommission für die Neugliederung des Bundesgebiets beim Bundesminister des Innern, und er gehörte von 1971 bis 1974 der Organisationseinheit des Kanzleramtes an, welche die Beratungen der Enquête-Kommission des Bundestages zur Verfassungsreform für die Bundesregierung zu begleiten und zu koordinieren hatte. Danach war er zwischen 1975 und 1994 als Referatsleiter für Verfassungsrecht und für Grundsatfragen des Bund/Länder-Verhältnisses in der Landesvertretung Niedersachsens beim Bund mehrmals mit dem Neugliederungsthema befaßt: zunächst als Berater des damaligen Niedersächsischen Ministerpräsidenten

Alfred Kubel in den Bund/Länder-Verhandlungen, die der Novellierung des Art. 29 GG im Jahre 1976 vorausgingen; dann späterhin (nach der deutschen Einigung) erneut im Zusammenhang mit der Verfassungsreformkommission des Bundesrates (von 1991/92) und der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat sowie der sich an sie anschließenden Revision des Grundgesetzes (von 1992 bis 1994). Auf dieser Grundlage beruht auch eine Reihe in<sup>1</sup> und ausländischer<sup>2</sup> Veröffentlichungen von ihm, die ganz oder teilweise das hier anstehende Thema zum Gegenstand haben.

### **I. Entwicklung und Veränderungen des Art. 29 GG: Entfall des (rechtlichen) Verfassungsauftrags**

1. Bereits vor Beginn der Verhandlungen des Parlamentarischen Rates über das Grundgesetz waren es interessanterweise die Militärgouverneure der drei westlichen Besatzungsmächte, welche die Chefs der damaligen Landesregierungen in ihren Zonen noch vor der Entstehung der Bundes-

---

<sup>1</sup> (1) Entscheidungszwänge zur Neugliederung des Bundesgebietes; Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl) 1973, S. 175–182; (2) Verfassungsreform und Verfassungsauftrag im Bund/Länder-Verhältnis; Die Neue Gesellschaft (NG) 1973, S. 166–171; (3) Die Reform der Staatsorganisation im Bund/Länder-Verhältnis – Zu Verbundplanung und Länderneugliederung – in: Horst Heidermann (Hrsg.), Langzeitprogramm 4, Kommentare, Bonn 1973, S. 100–111; (4) Halten wir den Staat für perfekt? NG 1978, S. 194–199; (5) Gegenwart und Zukunft der Arbeitsstrukturen des Föderalismus: Status quo, „Europa der Regionen“ und staatliche Einheit Deutschlands; ZParl 1990, S. 100–208; (6) Thesen zur Entwicklung des Föderalismus an den Kreuzwegen der deutschen und der europäischen Einigung, in: H. H. Hartwich und G. Werner (Hrsg.), Regieren in der Bundesrepublik V: (Leske & Budrich), Opladen 1993, S. 211–216; (7) Deutscher Föderalismus jenseits 2000: Reformiert oder deformiert; Zeitschrift für Parlamentsfragen 1999, S. 135–162.

<sup>2</sup> (1) The Working Relationships between Bund and Länder in the Federal Republic of Germany; in: Charlie Jeffery und Peter Savigear (Hrsg.), German Federalism Today, London (Leicester University Press) 1991, S. 40–62 – basierend auf Referat auf dem XV. Weltkongress der International Political Science Association, Buenos Aires 1991; (2) Into the 1990s: Federalism and German Unification; in: German Federalism Today – siehe vorstehenden Titel; dort S. 138–148; (3) Working Structures of Federalism in Germany: Crossroads German and European Unification: Centre for Federal Studies, University of Leicester; Discussion Paper No. FS 1/1992, 63 S.; (4) Demarcation of Regions: International Perspectives; in: Bertus de Villiers und Jabu Sindane (Hrsg.), Regionalism – Problems and Prospects; Pretoria (Human Sciences Research Council) 1993, S. 1–31; (5) To be Continued: The Constitutional Reform Commissions from a Länder Perspective; in: German Politics (London) 1994 Sonderheft, S. 75–98; identisch mit Klaus H. Goetz und Peter J. Cullen (Hrsg.), Constitutional Policy in Unified Germany, London (Frank Cass) 1995, S. 75–98; (6) German Federalism Towards 2000: To be Reformed or Deformed; in: Charlie Jeffery (Hrsg.); Recasting German Federalism, London (Pinter) 1999, S. 285–311.

republik in einem Gemeinsamen Dokument vom 1. Juli 1948 ermahnten, „möglichst die Schaffung von Ländern zu vermeiden, die im Vergleich mit den anderen Ländern zu groß oder zu klein sind“.<sup>3</sup> Schon damals erwies sich aber, daß die Adressierung einer solchen Aufforderung an die betroffenen Inhaber von (wenn auch unter dem Besatzungsregime noch erheblich begrenzter) territorialer Macht selbst ein wenig geeignetes Mittel zur Veränderung der territorialen Struktur war. Jedenfalls blieb die damalige Ländergliederung von jener Auflage unberührt, und die Militärgouverneure sahen sich unter dem zeitlich prioritären politischen Ziel der Schaffung der Bundesrepublik überhaupt dann auch veranlaßt, dies hinzunehmen.

2. Immerhin gelangte aber unter dem Eindruck ihrer Forderung und der Konzipierungsarbeiten des Parlamentarischen Rates in die Ursprungsfassung des Grundgesetzes von 1949<sup>4</sup> mit dem damaligen Art. 29 Abs. 1 ein klarer Auftrag des Verfassungsgebers:

Das Bundesgebiet ist unter Berücksichtigung der landsmannschaftlichen Verbundenheit, der geschichtlichen und kulturellen Zusammenhänge, der wirtschaftlichen Zweckmäßigkeit und des sozialen Gefüges durch Bundesgesetz neu zu gliedern. Die Neugliederung soll Länder schaffen, die nach Größe und Leistungsfähigkeit die ihnen obliegenden Aufgaben wirksam erfüllen können.

Zur Durchführung dieses Auftrages sollten nach den weiteren Vorschriften der Ursprungsfassung in den von Umgliederungen durch ein Neugliederungsgesetz des Bundes betroffenen Gebieten (Teil-)Volksentscheide anberaumt werden, in denen für das jeweils umzugliedernde Gebiet das Prinzip der einfachen Mehrheit gelten sollte. Bei Ablehnung in mindestens einem dieser Gebiete sollte das zugrundeliegende Neugliederungsgesetz nach erneuter Einbringung im Bundestag und erneuter Verabschiedung Gegenstand eines Gesamtvolksentscheids im ganzen Bundesgebiet werden. Unabhängig davon erhielt die Bevölkerung in Gebietsteilen mit besatzungsbedingt veränderter Landeszugehörigkeit das Recht zu Volksbegehren über ihre künftige Zuordnung. Für alle diese Regelungen und mithin insbesondere für die Erfüllung des generellen Neugliederungsauftrags galt sogar eine (Drei-Jahres-)Frist. Allerdings blieb diese Frist zusammen mit dem gesamten Art. 29 zunächst unwirksam, nachdem die Besatzungsmächte die Umsetzung der territorialen Neuordnung nach dem Inkrafttreten des Grundgesetzes vorerst suspendierten, weil sie den richtigen Zeitpunkt dafür als verpaßt ansahen.<sup>5</sup> Hiervon ausgenommen war lediglich eine (im Art. 118 GG) festgelegte Sonderregelung für das Gebiet des heutigen Landes Baden-

---

<sup>3</sup> Dokument II vom 01.07.1948, in: Hermann von Mangoldt, Das Bonner Grundgesetz, Berlin/Frankfurt (Franz Vahlen) 1953, S. 4/5.

<sup>4</sup> BGBl. I 1949, S. 1.

<sup>5</sup> von Mangoldt, op.cit. (s. Anm. 3) Anm. 1 zu Art. 29 auf S. 188 und Anhang Nr. 2 auf S. 670/1: Genehmigungsschreiben der Militärgouverneure, dort Nr. 5.