

Die Väter des deutschen Grundgesetzes sprachen Deutschland im September 1948 auf der Tagung des Parlamentarischen Rates in Bonn eine im Vergleich zu anderen Staaten Europas außergewöhnlich starke föderale Struktur zu. So wurde eine Kompetenzordnung vereinbart, nach der jedes Bundesland mittels einer eigenen Verwaltung, einer Regierung und einem Parlament bürgernah und autonom landeseigene Probleme vor Ort selbst zu lösen vermochte. Dies wurde im Mai 1949 durch das In-Kraft-Treten des deutschen Grundgesetzes rechtsverbindlich festgeschrieben.

Doch bereits sechs Jahre später baute der Bund seine Einflussmöglichkeiten aus. Er erschloss einen derart großen Teil der von den Bürgern aller Länder gezahlten Steuern, dass er in den Folgejahren hilfebedürftige Bundesländer großzügig unterstützen konnte. Diese Fondswirtschaft, bei welcher der Bund entlang eigener Kriterien über die Förderungswürdigkeit einzelner Landesaktivitäten entschied, vollzog sich außerhalb der verfassungsrechtlich vorgesehenen Strukturen. Zu einem rechtmäßigen Zustand wurde das Vorgehen erst im Jahr 1969, als es einer großen Koalition aus CDU/CSU und SPD gelang, das Grundgesetz durch eine Zweidrittelmehrheit der Stimmen von Bundestag und Bundesrat entsprechend zu ändern. Der Koalition gelang es dabei sogar, eine fünfzigprozentige Beteiligung des Bundes an der Einkommens- sowie der Körperschaftssteuer einzuführen, wodurch das vom Parlamentarischen Rat ur-

sprünglich vorgesehene Trennsystem der deutschen Finanzverfassung endgültig in ein Verbundsystem umgewandelt wurde.

Zur Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse beschloss man ein Finanzausgleichsgesetz, welches fortan für einen weit reichenden Ausgleich der Finanzkraft aller Länder sorgte, und man führte mit den Artikeln 91 a und b Grundgesetz so genannte Gemeinschaftsaufgaben ein, die fortan eine gemeinsame Finanzierung von Projekten von Bund und Ländern ermöglichten. Es war insbesondere diese Mischfinanzierung, welche dem Bund mehr Einfluss auf die Angelegenheiten der Länder verschaffte. All dies konnte aus längerer Sicht nur zur Einschränkung der politischen Gestaltungsmöglichkeiten der Länder führen und eine finanzielle Abhängigkeit vom Bund entstehen lassen. Außerdem wurden durch die Verfassungsänderungen der Großen Koalition die ausschließlichen Bundeskompetenzen ausgeweitet, und es kamen weitere Kompetenzen zum Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung hinzu. Hiermit übernahm der Bund immer mehr Aufgaben, die ursprünglich allein von den Ländern wahrgenommen wurden. Die Landesregierungen ließen dies zu. Ihre Bereitschaft, auf eigene Landeskompetenzen zu verzichten, beruhte auf einer einfachen Logik: Im gleichen Maße, wie die Parlamente an Eigengestaltungsmöglichkeiten verloren, bekamen die Regierungen über den Bundesrat das Recht zugesprochen, an der Gesetzgebung auf Bundesebene mitzuwirken.

Dies bedeutete mehr Einfluss für die Landesregierungen verbunden mit einem Kaltstellen ihrer Opposition. So entstand ein ziemlich undemokratischer Föderalismus der Landesregierungen – der deutsche Exekutivföderalismus.

Das Bundesverfassungsgericht entwickelte später dann Grundsätze, wonach selbst die Abänderung eines Gesetzes, welches die Verwaltungshoheit der Länder nur berührt, der Zustimmung des Bundesrates bedarf. In ständiger Rechtsprechung bejaht das Gericht seither diese Zustimmungspflicht, sobald die finanzpolitischen Auswirkungen eines Bundesgesetzes auf die Verwaltungen der Länder durchschlagen. Heute bedürfen fast sechzig Prozent aller Bundesgesetze der Zustimmung des Bundesrates.

Neben einem ausgeprägten Mangel an demokratischer Mitwirkung der Länderparlamente erweist sich das Verbundsystem der deutschen Finanzverfassung auch als komfortable Möglichkeit des unbehelligten Regierens. So bieten die von Bund und Ländern gemeinsam erhobenen Gemeinschaftssteuern allen Politikern den Vorteil, nicht für die Höhe der Steuern vom Wähler zur Rechenschaft gezogen zu werden. Der Grund hierfür ist, dass es dem normalen Bürger nicht möglich ist, einen Zusammenhang zwischen den bundesweit einheitlich erhobenen Steuern und einzelnen politischen Aktivitäten herzustellen. Denn im Gegensatz zu Abgaben und Gebühren sind Steuern grundsätzlich nicht zweckgebunden. Bei Gemeinschaftssteuern ist es schließlich auch nicht möglich, eine Verbindung zu der Politik etwa eines einzelnen Bundeslandes herzustellen. Dramatisch ist, dass die Einkommens-, die Körperschafts- und die Umsatzsteuer heute die bedeutendsten Steuern der Bundesrepublik darstellen. Allesamt sind sie Gemeinschaftssteuern.

Der Bundesgesetzgeber nimmt seine verfassungsrechtliche Verpflichtung zum Erhalt der Einheitlichkeit der Lebensver-

hältnisse im Bundesgebiet sehr ernst. Ausdruck dessen ist der zwischen den einzelnen Ländern sowie zwischen dem Bund und den Ländern bestehende horizontale wie auch vertikale Finanzausgleich, an dessen Ende jedem Bundesland bislang eine Finanzkraft von 99,5 Prozent des Landesdurchschnitts garantiert wird. Doch die negativen Folgen dieses Ausgleiches sind beträchtlich.

Folgen des Finanzausgleiches

So besteht *erstens* die Möglichkeit, dass die Finanzkraft eines zunächst finanzschwachen Landes nach dem Finanzausgleich höher ist als die eines vorher reichen Landes. Grund für eine solche „Übernivellierung“ ist die teilweise Auszahlung von so genannten „Bundesergänzungszuweisungen“ an Länder mit erhöhten Regierungskosten und anderen Finanzschwierigkeiten.

Zweitens fehlt in konsolidierungsbedürftigen Ländern aufgrund des Finanzausgleiches der Druck, dringend notwendige Einsparungsmaßnahmen durchzuführen. Denn solange die Finanzkraft eines Landes „künstlich“ aufrechterhalten wird, sind Politiker oftmals nicht gewillt, die Gunst der eigenen Wähler mit einschneidenden Maßnahmen zu gefährden. Infolgedessen werden die Kosten der unökonomischen Haushaltspolitik eines Landes im Rahmen des horizontalen Finanzausgleiches auf die finanzstarken Länder und zudem durch den vertikalen Ausgleich über den Bund auf alle deutschen Steuerzahler umgelegt. Die eigentlichen Verursacher bleiben dabei überwiegend von den negativen Folgen verschont. Eine ähnliche Situation ergibt sich dann, wenn die Finanzkraft eines Landes mit geringer Bevölkerungszahl zum Erhalt der eigenen Regierungsorgane nicht ausreicht. Auch bei diesen Ländern, in der Regel Stadtstaaten, blockiert der Finanzausgleich finanzpolitische Erwägungen, die zu einer ökonomisch sinnvollen Länder-

fusion führen könnten. Dies scheint aber gerade vor dem Hintergrund von Artikel 29 Absatz 1 Grundgesetz unverständlich. Dort heißt es: „Das Bundesgebiet kann neu gegliedert werden, um zu gewährleisten, dass die Länder nach Größe und Leistungsfähigkeit die ihnen obliegenden Aufgaben wirksam erfüllen können.“

Drittens wird durch den diffusen Finanzausgleich der Weg zu einer effektiven Kontrolle der allgemeinen Haushaltspolitik durch die Bürger verbaut. Die Intransparenz der Finanzverfassung und deren Abfederung von unökonomischen politischen Entscheidungen verhindern die Möglichkeit einer Abstrafung der Politik eines schlecht wirtschaftenden Politikers im Rahmen von Landeswahlen.

Über den Finanzausgleich beeinträchtigt die ineffiziente Politik einiger Bundesländer auch die Haushaltslage von effizient handelnden und damit automatisch ausgleichspflichtigen Ländern. Da die finanzielle Unterstützung nachweislich nicht zu verstärkten Konsolidierungsmaßnahmen in finanzschwachen Ländern führt, steigt deren Schuldenberg kontinuierlich an. Davon betroffen sind neben den Ländern auch der Bund, mithin also sämtliche Glieder des solidarischen föderalen Systems der Bundesrepublik Deutschland. Eine Beschleunigung der finanziellen Abwärtsspirale wird dabei durch ein geringes Aufkommen an Gemeinschaftssteuern erreicht. Dieses hängt wiederum von der konjunkturellen Situation des Gesamtstaates ab, den derzeit die Folgen eines zu geringen Wirtschaftswachstums treffen. Aus alledem ergibt sich die Notwendigkeit von Reformen, die eine föderale Ordnung wiederherstellen und sichern. Dieser Verpflichtung des deutschen Grundgesetzes nachzukommen ist in erster Linie Aufgabe des Bundesgesetzgebers.

Am 16. und 17. Oktober 2003 beschloßen nacheinander der Bundestag und der Bundesrat die Einsetzung einer Kommis-

sion zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung. Ihre Arbeit sollte sich auf drei wesentliche Bereiche konzentrieren: erstens die Finanzverfassung, zweitens den Gesetzgebungsprozess und drittens die territoriale Neuordnung der Bundesländer.

Lösungsansätze für eine Föderalismusreform

Erstens: Ziel einer Reform der Finanzverfassung muss es sein, den Ländern finanzpolitische Verantwortung zu übertragen und sie wieder in das System einer demokratischen Kontrolle durch die Bürger einzubinden. Mehr Steuerautonomie würde den Ländern zugesprochen, wenn diese für ihre Bürger über einen gewissen Zu- oder Abschlag der Gemeinschaftssteuern entscheiden könnten. Dies könnte beispielsweise bedeuten, dass der Bund auf einen Teil der Einkommensteuer verzichtet und jedes Land selbst entscheidet, ob der abgesenkte Satz erhoben wird. Die Möglichkeit einer solchen „Hebesatzregelung“ wird bereits in Artikel 106 V Grundgesetz für die Kommunen vorgesehen. Auch würde ein eigenes Steuerfindungsrecht der Landesparlamente den Handlungsspielraum bedeutend erweitern. Einer solchen Befugnis steht allerdings die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entgegen, welche den Steuerkatalog von Artikel 106 Grundgesetz als abschließend bewertet hat.

Den Wettbewerb zwischen den Ländern um die besten politischen Maßnahmen und Ideen sollte man fördern, indem man verhindert, dass der Finanzausgleich das Ergebnis effizienter Politik verschleiert. Dies tut er bisher, indem Teile des erwirtschafteten Saldos auf uneffiziente Länder verteilt werden. Hier muss eine Reform ansetzen, die statt eines Ausgleichszieles von derzeit 99,5 Prozent der durchschnittlichen Finanzkraft einen Satz von neunzig Prozent oder gar weniger anvisiert. Tatsächlich wurde eine

Ausgleichshöhe von neunzig Prozent bereits vom Bundesverfassungsgericht als ausreichend erachtet, um die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse zu gewährleisten. Darüber hinaus sollte die im Rahmen des vertikalen Finanzausgleiches vom Bund zu zahlende Bundesergänzungszuweisung gänzlich gestrichen werden. Der Gefahr einer Übernivellierung wäre somit wirksam begegnet.

Zur Entflechtung der Finanzstrukturen zwischen Bund und Ländern wäre eine weit gehende Abschaffung der im Jahr 1969 ins Grundgesetz neu eingeführten Gemeinschaftsaufgaben nach Artikel 91 zwingend erforderlich. Diese Reformmaßnahmen könnten bis hin zur gänzlichen Streichung der Bestimmungen reichen. Diese sind ursächlich für eine Mischfinanzierung und gemeinsam mit der Möglichkeit der Finanzhilfe durch den Bund ursächlich für den Verlust von finanzpolitischer Handlungsfähigkeit der Länder. Während auch die Bundesfinanzhilfen einer Überprüfung bedürfen, ist bei der Mischfinanzierung zu bedenken, dass diese eine undurchschaubare Koordinierungs- und Entscheidungsbürokratie mit hohen Verwaltungskosten zur Folge hat.

Zweitens: Ausgangspunkt einer Reform des Gesetzgebungsprozesses muss die Überlegung sein, dass der Parlamentarische Rat bei der Errichtung der deutschen Verfassung im Jahr 1948 ganz bewusst die Gesetzeszuständigkeit überwiegend den Ländern zusprach, heute aber der Bund diese Kompetenzen weitgehend an sich gezogen hat.

Heute wissen wir, dass der Exekutivföderalismus die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung dramatisch beschränkt. Denn die Aufgabenübertragung auf den Bund führt im Ergebnis bei nahezu sechzig Prozent aller Bundesgesetze zu einem Vetorecht des Bundesrates. Vor diesem Hintergrund werden langfristig Erfolg versprechende, aber unbeliebte Reformen von der Bundesregierung auf die

Wartebank geschoben, selbst wenn sie dringend erforderlich sind. Denn die Angst vor einer Abstrafung über die Landtagswahlen ist zu groß.

Des Weiteren bleibt mangels Wettbewerbes zwischen den Ländern die Erneuerungsfähigkeit und Experimentierfreudigkeit des Föderalismus ungenutzt. Neben dem finanzpolitischen Wettbewerb muss daher auch der Wettbewerb um die bessere Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik unter den Ländern belebt werden. Dies kann durch eine Streichung von Kompetenzen zum Beispiel aus dem „Recht der Wirtschaft“ (Artikel 74 Grundgesetz) der konkurrierenden Gesetzgebung erfolgen, was automatisch zu deren Wahrnehmung durch die Länder führen würde. Gleiches muss im Bereich der von Artikel 75 Grundgesetz vorgesehenen Rahmengesetzgebung erfolgen. Die Bereiche würden dem Bundesrat entzogen, die Zahl der zustimmungspflichtigen Gesetze wäre damit gesenkt und ein Wandel zu mehr eigenverantwortlichem und effizientem Regieren auf Landes- sowie auf Bundesebene erreicht. Der Exekutivföderalismus würde an Bedeutung verlieren.

Die Finanzierung der Aufgaben müsste zudem mit dem Prinzip der legislativen Kausalität gekoppelt werden. Danach müssen Bund und Länder jeweils die Kosten ihrer Gesetzgebung selbst tragen. Die Folgen des bislang herrschenden Prinzips der exekutiven Kausalität, wonach einzelne Länder durch die Bundesgesetzgebung auch gegen ihr Votum in Gesetzesausführungskosten verstrickt werden, würden somit entfallen. Um den Ländern nachhaltig die Möglichkeit einer Rückerlangung von Kompetenzen zu gewähren, wäre auch die Aufnahme einer konstitutiven Klausel zweckdienlich, nach der Landesgesetze Bundesgesetze ersetzen dürfen.

Drittens: Eine Territorialreform kann zum Abbau der Asymmetrien der Länder führen und damit eine faire Ausgangs-

lage für einen Wettbewerbsföderalismus schaffen. Sie ist Grundlage für mehr Konkurrenz im föderalen System.

Durch eine Länderfusion könnten insbesondere die im Finanzausgleich bedürftigen Länder Berlin, Bremen oder das Saarland ihre Situation weitreichend verbessern, wodurch das gesamte vom Finanzausgleich betroffene föderale System entlastet würde. Umlandprobleme, welche durch Berufspendler entstehen, die öffentliche Güter in einem Stadtstaat wie Berlin nutzen, aber nur in ihrem Wohnsitzland einkommenspflichtig sind, wären damit gelöst. Und vor allem politische wie auch administrative Kosten würden verringert.

Im Übrigen liegt die Einwohnerzahl der vier nördlichen Bundesländer Niedersachsen, Bremen, Hamburg und Schleswig-Holstein nur leicht über der Bayerns und die Unterschiede in den Bürgerpräferenzen einzelner Länder nehmen durch die hohe Mobilität in Deutschland immer mehr ab. Auf der Grundlage des bereits zitierten Artikels 29 Grundgesetz würde nach dem Vorbild des erfolgreich verlaufenden Zusammenschlusses der drei Länder Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern zum Land Baden-Württemberg eine Länderfusion im Norden Deutschlands die Chance eröffnen, das Nord-Süd-Gefälle abzumildern. Entsprechend sollte es das Ziel eines jeden verantwortungsbewussten Politikers sein, das regionale Einzelinteresse den gesamtstaatlichen Chancen und Bedürfnissen unterzuordnen.

Wie wahrscheinlich sind Reformen?

Bei sämtlichen Reformvorschlägen darf die deutsche Geschichte seit der Entstehung des Grundgesetzes nicht ausgeblendet werden. Der in Deutschland fortgeschrittene Prozess der Unitarisierung, die unterschiedlichen Änderungen des Grundgesetzes und die zahlreichen Versuche einer Entflechtung des deutschen

Föderalismus müssen bedacht werden. So ist festzustellen, dass die meisten Grundgesetzänderungen der letzten fünfzig Jahre tatsächlich im Zusammenhang mit der föderalen Struktur Deutschlands standen. Die Hürde einer Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat für eine Änderung des Grundgesetzes ist gleichwohl hoch, aber vor dem Hintergrund dieser Vergangenheit nicht unüberwindbar.

Dennoch sollte man stets versuchen, den steinigten Weg einer Grundgesetzänderung auszusparen, solange ein einfaches Bundesgesetz zur Umsetzung von Reformen ausreicht. Doch davon abgesehen lehrt die deutsche Geschichte auch, dass eine große Koalition die Chancen zur Durchsetzung von umfassenden Reformen erhöht. Eine ähnliche Geschlossenheit könnte auch die gemeinsame Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung erzeugen. Schließlich ging der sie einsetzende Beschluss vom Oktober 2003 auf eine Einigung der beiden großen Bundestagsfraktionen der SPD und der CDU/CSU vom Juli 2003 zurück. Die Vorschläge der Kommission dürften damit am Ende auf eine hohe Akzeptanz aller Politiker stoßen.

Doch betrachtet man die institutionelle Seite des bundespolitischen Systems, so ist festzustellen, dass durch den Bundesrat und den Bundestag Politiker zu so genannten „Vetospielern“ werden können und dies oft auch wurden. Wo Sachargumente bestehende Eigeninteressen nicht durchbrechen können, war daher oftmals der „Druck von außen“, etwa durch ein Urteil des Bundesverfassungsgerichtes oder eine organisierte Bürgermehrheit, das letzte mögliche Mittel für eine notwendige Reform.

Reform der Finanzverfassung

Eine Reform der Finanzverfassung mit dem Ziel einer Entflechtung der Finanz-

verfassung muss die Streichung der Gemeinschaftsaufgaben nach Artikel 91 a und b Grundgesetz vorsehen. Hierfür wäre eine Grundgesetzänderung notwendig. Um die dafür erforderliche Zweidrittelmehrheit von Bundestag und Bundesrat zu erreichen, müssten die von den Gemeinschaftsaufgaben bislang profitierenden Länder eine entsprechende Abfindung erhalten. Möglich wäre eine entsprechende Erhöhung des Länderanteils an der Umsatz- und Körperschaftsteuer. Gleiches gilt für eine Streichung der Finanzhilfen nach Artikel 104 a IV Grundgesetz. Die Überlegung, dass bei einer Streichung von Bundesfinanzmitteln die betroffenen Länder einer entsprechenden Anteilserhöhung an den Gemeinschaftsteuern bedürfen, findet sich immer dann, wenn ihnen Finanzmittel genommen oder Aufgaben rückübertragen werden sollen. Die geringe Erfolgswahrscheinlichkeit solcher Reformmaßnahmen wird aber dadurch deutlich, dass auch der Bundestag, dessen Kompetenzen beschnitten würden, stets zustimmen muss. Das gleiche Phänomen findet sich bei den Akteuren des Bundesrates, die durch ihre Zustimmung die Bedeutung des Bundesrates zugunsten der Länderparlamente verringern würden. Dieses Dilemma bezeichnet der Politologe Fritz Scharpf bereits in den siebziger Jahren des vorigen Jahrhunderts als „Politikverflechtungsfalle“. Vor dem Hintergrund, dass zahlreiche Finanzhilfen des Bundes bereits durch die europäische Subventionskontrolle untersagt wurden, wird aber eine Überführung der Finanzhilfen in den vertikalen Finanzausgleich immer wahrscheinlicher. Damit die Länder die bislang gemeinsam mit dem Bund finanzierten Gemeinschaftsaufgaben allein tragen können, wäre auch die Erschließung von eigenen Finanzquellen denkbar. So könnten zum Beispiel Studiengebühren für den Bau von Hochschulen genutzt werden. Die tatsächlichen Umsetzungs-

chancen solcher Vorschläge sind jedoch fraglich. Auch die Einführung eines eigenen Steuerfindungsrechts für die Bundesländer ist vor dem Hintergrund der bereits vorhandenen umfassenden Steuerarten zweifelhaft.

Dennoch ist eine Überarbeitung der Finanzverfassung gerade heute nicht ausgeschlossen. So verpflichtete ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11. November 1999 den Bundesgesetzgeber zur Überarbeitung des Finanzausgleichsgesetzes. Er ist noch immer aufgefordert zu handeln.

Reform der Gesetzgebung

Vor dem Hintergrund der deutschen Verfassungstradition ist ein vollständiger Wandel vom Verbund- zum Trennsystem bei Kompetenzen und Finanzen nicht zu erwarten. So konnten sich die Vertreter des Bundesrates in der Vergangenheit oftmals selbst nicht auf rückzuübertragende Gesetzgebungskompetenzen einigen. Auch sind aufgrund der Komplexität des verflochtenen föderalen Systems Veränderungen schwer berechenbar. Für die Zukunft wäre aber die Aufnahme einer konstitutiven Klausel denkbar, wonach Landesgesetze Bundesgesetze ersetzen können.

Hinsichtlich des Problems einer Blockade des Gesetzgebungsprozesses durch den Bundesrat ist gut vorstellbar, dass der Frust in den Reihen des Bundestages bei günstigen Mehrheitsverhältnissen zu formellen Änderungen des Gesetzgebungsverfahrens führt. Möglich wäre eine Abkehr von dem Prinzip der absoluten Mehrheit hin zu einer relativen Mehrheit als Abstimmungserfordernis im Bundesrat. Damit würden die Enthaltungen nicht automatisch stets als „Neinstimmen“ gewertet. Eine Änderung der Stimmengewichtung im Bundesrat ist hingegen, aufgrund des Zustimmungserfordernisses der dadurch an Einfluss verlierenden Länder, wenig wahrscheinlich.

Auch eine Änderung der weit reichenden Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes zum Verhältnis zwischen Einspruchs- und Zustimmungsgesetz ist nicht wahrscheinlich.

Territorialreform

Vor dem Hintergrund einer zumindest teilweisen Neuordnung der Finanzverfassung häufen sich die Argumente für die Durchführung einer Territorialreform. Auch das Bundesverfassungsgericht hatte bereits in seinem 86. Band auf die enge Verknüpfung zwischen einer Reform der Finanzverfassung und einer territorialen Reform hingewiesen.

Diesmal könnten die Folgen eines überarbeiteten Finanzausgleichgesetzes insbesondere bei den finanzschwachen Stadtstaaten Berlin und Bremen spürbar werden. Deshalb wird zum Beispiel in Bremen bereits heute über die Bildung einer Regionalkörperschaft „Bremen-Unterweser“ nachgedacht. Bremen selbst ist hoch verschuldet, finanzschwach und verfügt gegenüber den achtzehn Millionen Einwohnern Nordrhein-Westfalens nur über 700 000 Einwohner. Effizienter wäre aber ein „Aufgehen“ des Landes im Land Niedersachsen. Beträchtliche Reformen werden zum Erhalt der einheitlichen Lebensverhältnisse erforderlich sein, denn das Land kann schon heute seine Regierungskosten nicht mehr eigenständig begleichen. Ob hier Veränderungen zu einer weit reichenden Territorialreform nach Artikel 29 Grundgesetz führen, bei der etwa unter Einbeziehung Hamburgs und Schleswig-Holsteins der oft geforderte „Nordstaat“ entsteht, ist aufgrund des hohen Zustimmungserfordernisses der dort lebenden Menschen äußerst zweifelhaft. Langfristig gesehen muss aber auch für das hoch verschuldete Saarland eine Lösung gefunden werden. Diesbezüglich könnte

der besonders erfolgreiche Zusammenschluss von Baden, Württemberg-Hohenzollern und Württemberg-Baden zu Baden-Württemberg im Jahr 1951 und die damals gefundenen Wirtschaftlichkeitsgründe eine Vorbildfunktion erfüllen. Da auch Berlin und Brandenburg trotz des im Jahr 1996 gescheiterten Versuches einer Länderfusion zur Lösung der Finanzprobleme einen erneuten Anlauf nehmen wollen, könnte von einer durch Wirtschaftlichkeitserwägungen angetriebenen positiven Volksabstimmung ein „Domino-Effekt“ für andere Länderfusionen entstehen. Eine vereinfachte Möglichkeit der Fusion von Berlin und Brandenburg wird vom Grundgesetz in Artikel 118a vorgesehen und ist auch aus diesem Grund nicht unwahrscheinlich.

Es bleibt auf der einen Seite also festzuhalten, dass die Veränderungen der Finanzverfassung, wie sie das Bundesverfassungsgericht im November 1999 forderte, zu mehr Wettbewerb zwischen den Ländern führen werden. Auf der anderen Seite aber viele Bundesländer aufgrund einer höchst unterschiedlichen Ausgangslage von Möglichkeiten wie etwa einer Territorialreform Gebrauch machen müssen. Nur so können sie einem innerdeutschen Wettbewerb um die bessere Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik auch effektiv standhalten. Und genau dies ist in einem „Europa der Regionen“ zum Erhalt der Wirtschaftsgebiete Deutschlands erforderlich.

Vieles also hat die nun tagende Verfassungskommission zu bedenken. Doch die Hoffnung auf eine umfassende Reform des deutschen Föderalismus ist existent, weshalb der ehemalige Bundesratsdirektor Berndt-Georg Oschatz jüngst zu Recht Friedrich Hölderlin mit den Worten zitierte: „Wo Gefahr ist, wächst das Rettende auch.“