

POSITIONSPAPIER  
AUS DER ARL

100

# Territoriale Gliederung des deutschen Bundesstaates – Probleme und Reformoptionen

# Territoriale Gliederung des deutschen Bundesstaates – Probleme und Reformoptionen

Es wurden überwiegend grammatische Formen gewählt, die weibliche und männliche Personen gleichermaßen einschließen. War dies nicht möglich, wurde zwecks besserer Lesbarkeit und aus Gründen der Vereinfachung nur eine geschlechtsspezifische Form verwendet.

Dieses Positionspapier wurde von Mitgliedern des Arbeitskreises „Neugliederung des Bundesgebietes – oder Kooperation der Länder?“ der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) erarbeitet:

*Prof. Dr. Arthur Benz, Technische Universität Darmstadt  
(Leiter des Arbeitskreises)*

*Dipl.-Pol. Jessica Detemple, Technische Universität Darmstadt*

*Prof. Dr. Wilfried Erbguth, Universität Rostock*

*Dr.-Ing. Tine Köhler, Technische Universität Darmstadt*

*Dr. Konrad Lammers, Universität Hamburg*

*Prof. Dr. Heinrich Mäding, Berlin*

*Dr. Andreas Stefansky, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover*

*Dr. Reinhard Timmer, Berlin*

*Dr. Swen Zehetmair, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn*

Geschäftsstelle der ARL:  
WR V „Rechtliche und konzeptionelle Grundlagen der Raumentwicklung“  
Leitung: Dr. Andreas Stefansky (stefansky@arl-net.de)

Positionspapier aus der ARL 100  
ISSN 1611-9983

Die PDF-Version ist unter [shop.arl-net.de](http://shop.arl-net.de) frei verfügbar (Open Access).  
CC-Lizenz BY-ND 3.0 Deutschland

Verlag der ARL – Hannover 2014  
Akademie für Raumforschung und Landesplanung  
Satz und Layout: K. Kube, G. Rojahn, O. Rose

Zitierempfehlung:  
Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2014):  
Territoriale Gliederung des deutschen Bundesstaates –  
Probleme und Reformoptionen  
Hannover. = Positionspapier aus der ARL 100.  
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-01009>

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL®)  
Leibniz-Forum für Raumwissenschaften  
Hohenzollernstraße 11, 30161 Hannover  
Tel. +49 511 34842-0, Fax +49 511 34842-41  
[arl@arl-net.de](mailto:arl@arl-net.de), [www.arl-net.de](http://www.arl-net.de)

## Territoriale Gliederung des deutschen Bundesstaates – Probleme und Reformoptionen

Angesichts der anhaltenden Diskussion über die föderative Ordnung in der Bundesrepublik Deutschland hat die Akademie für Raumforschung und Landesplanung den Arbeitskreis „Neugliederung des Bundesgebietes – oder Kooperation der Bundesländer?“ eingesetzt, der sich mit den Folgen befassen sollte, die sich aus der territorialen Gliederung des deutschen Bundesstaates ergeben. Vor dem Hintergrund der Föderalismusreformen 2006 und 2009 sowie veränderter Rahmenbedingungen (Europäisierung, wirtschaftliche und demografische Entwicklung, Finanzkrise, Schuldenbremse, Neuordnung des Finanzausgleichs, etc.) sollte dieser Kreis untersuchen, ob die gegenwärtige territoriale Struktur des Staates Probleme verursacht und wenn ja, welche, ob sich hieraus zusätzliche Gründe für eine Neugliederung der Länder ergeben oder ob sich diese Probleme in anderer Weise – insbesondere durch eine verbesserte Kooperation der Länder – lösen lassen, und wie die unterschiedlichen Problemlösungen gegebenenfalls verwirklicht werden können.

Im Folgenden werden die wesentlichen Schlussfolgerungen des Arbeitskreises für politische Entscheidungsträger zusammengefasst.

1. Nach zwei Föderalismusreformen, die in den Jahren 2006 und 2009 verabschiedet wurden, ist in der laufenden Legislaturperiode eine weitere Reform geplant. In den bisherigen Reformen wurde kaum berücksichtigt, dass die Leistungsfähigkeit der Länder deutlich divergiert. Inzwischen mehren sich die Anzeichen, dass nicht alle Länder in der Lage sind, mit den vorhandenen Ressourcen die Herausforderungen zu bewältigen, die sich angesichts der Globalisierung, der Europäischen Integration und des Wandels der Gesellschaft stellen. Eine Föderalismuspolitik, die die Länderebene stärken und alle Länder in die Lage versetzen will, annähernd gleichwertige öffentliche Leistungen zu erbringen, sollte darauf gerichtet sein, die Ungleichgewichte in der Leistungsfähigkeit der Länder dauerhaft und ursachenadäquat zu reduzieren.
2. Ein Grund für die Tatsache, dass nicht alle Länder in der Lage sind, ihre Aufgaben aus eigener Kraft hinreichend zu erfüllen, liegt in der bestehenden territorialen Gliederung des Bundesgebiets. Diese ist historisch gewachsen und prägt die Praxis in Politik und Gesellschaft, sie hat jedoch verschiedene Nachteile. In einzelnen Ländern wirkt die Staatstätigkeit erheblich über die Landesgrenzen hinaus (a). Andere Länder haben nicht die für wichtige Infrastruktur- oder Verwaltungsaufgaben erforderliche Größe (b). Des Weiteren gibt es Länder, die im Verhältnis zu den notwendigen Aufgaben über keine ausreichende originäre Finanzausstattung verfügen (c).
  - a) Das erste Problem stellt sich vor allem in Stadtstaaten und Ländern, deren Landesgrenzen Metropolregionen zerschneiden (Rhein-Neckar, Rhein-Main, Mitteldeutschland). Hier können Parlamente und Regierungen viele ihrer Aufgaben wegen der räumlichen „externen Effekte“ nur in Abstimmung mit den Nachbarländern erledigen, wenn sie Nachteile für das eigene oder das benachbarte Land vermeiden wollen. In Wirtschafts- und Siedlungsräumen, die durch Ländergrenzen

zen zerschnitten sind, gibt es vielfältige Hindernisse, Aufgaben effizient wahrzunehmen. Solche Hindernisse lassen sich durch Kooperationen abmildern, aber nicht beseitigen.

- b) Kleine und finanzschwache Länder können in wichtigen Bereichen nur mit finanzieller Unterstützung des Bundes oder in Zusammenarbeit mit Nachbarländern ein konkurrenzfähiges Angebot an Infrastruktur anbieten. Diese Länder haben es zudem wegen unzureichender Verwaltungskapazitäten schwer, ihre Interessen auf europäischer Ebene wirksam zur Geltung zu bringen.
  - c) Unter unzureichender finanzieller Leistungsfähigkeit leiden vor allem jene Länder, deren originäre Finanzkraft relativ gering ist, die einen hohen Schuldenstand aufgebaut und/oder für unabweisbare Finanzbedarfe der Beamtenversorgung bislang keine angemessene Vorsorge getroffen haben. In dieser Lage befinden sich eindeutig Berlin, Bremen, das Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein. Dazu haben verschiedene Ursachen beigetragen, der jetzige Zuschnitt der Länder erschwert aber eine dezentrale Lösung der Probleme.
3. Um die aus der unterschiedlichen Leistungsfähigkeit einzelner Länder folgenden Probleme zu beheben, stehen grundsätzlich zwei Möglichkeiten zur Verfügung: Zum einen können im Vergleich weniger leistungsfähige Länder durch Finanzausgleichsmaßnahmen (Umsatzsteuerverteilung, Länderfinanzausgleich, Bundesergänzungszuweisungen, Finanztransfers für bestimmte Aufgaben) unterstützt werden – wie es schon heute geschieht. Zum anderen können Länder neu gegliedert werden. Eine Neugliederung des Bundesgebietes müsste sich darauf richten, überhaupt leistungsfähigere Länder herzustellen.
  4. Der derzeitige Finanzausgleich läuft Ende 2019 aus. Es ist zu diskutieren, welche Transfervolumina und welche zusätzlichen Ausgleichsmaßnahmen erforderlich sind, um die Defizite in der Leistungsfähigkeit einzelner Länder auszugleichen. Dabei sind die Prinzipien eines demokratischen und sozialen Bundesstaates sowie der Grundsatz der Eigenständigkeit von Ländern zu bedenken. Weiter wachsende Transfervolumina und zusätzliche Maßnahmen stellen die Autonomie der Länder zunehmend infrage.
  5. Die oben genannten Probleme der bestehenden territorialen Gliederung sprechen dafür, in die anstehende Föderalismusreform neben einer notwendigen Neuregelung des Finanzausgleichs auch die Option einer Neugliederung einzubeziehen. Nach Art. 29 Abs. 1 GG ist eine Neugliederung möglich, „um zu gewährleisten, dass die Länder nach Größe und Leistungsfähigkeit die ihnen obliegenden Aufgaben wirksam erfüllen können. Dabei sind die landsmannschaftliche Verbundenheit, die geschichtlichen und kulturellen Zusammenhänge, die wirtschaftliche Zweckmäßigkeit sowie die Erfordernisse der Raumordnung und der Landesplanung zu berücksichtigen“.
  6. Eine Politik der Gebietsreform trifft jedoch auf nicht unerhebliche Schwierigkeiten.
    - a) Grundsätzlich muss bei einer Neugliederung die Bevölkerung der betroffenen Länder und Landesteile beteiligt werden. Artikel 29 sieht dafür Volksabstimmungen vor, weil eine Neugliederung für die betroffenen Bürgerinnen und Bürger einen Wechsel des Regierungssystems und der Rechtsordnung bedeutet, der nicht allein durch Bundesgesetz erzwungen werden darf. Ob eine Entscheidung der Volksvertretungen in den Ländern ausreicht – was eine Änderung von Artikel 29

voraussetzen würde –, ist in Wissenschaft und Politik umstritten. Die politischen Schwierigkeiten einer Neugliederung lassen sich dadurch aber nicht wesentlich verringern.

- b) Sowohl bei Volksentscheiden als auch bei Entscheidungen der Landesparlamente prägen Identitäten der Menschen – die vom Grundgesetz angesprochene „landmannschaftliche Verbundenheit“ und historische oder kulturelle Zusammenhänge – das Entscheidungsverhalten. Inzwischen dürften auch finanzpolitische Erwägungen maßgeblich sein. Damit ist zu erwarten, dass in den von einer geplanten Neugliederung betroffenen Ländern zumindest in einem Land mehr Nachteile als Vorteile gesehen werden. So ließen sich zwar durch eine Zusammenlegung von Bremen und Niedersachsen, Hamburg und Schleswig-Holstein (evtl. mit Mecklenburg-Vorpommern oder Teilen davon), Berlin und Brandenburg (evtl. mit Teilen von Mecklenburg-Vorpommern), Sachsen und Sachsen-Anhalt (evtl. mit Thüringen), Rheinland-Pfalz und dem Saarland die Probleme der politisch-administrativen Leistungsfähigkeit mittel- bis langfristig deutlich verringern. Bei Fusionen ist es aber sehr wahrscheinlich, dass sich Politiker und Bürger in besser gestellten Ländern gegen eine Übernahme der Lasten des Nachbarlands wehren werden.
- c) Eine spürbare Reduktion des Transfervolumens kann nur durch eine Neugliederung erreicht werden, die die Zahl der Länder deutlich reduzieren und finanzstarke und finanzschwache Länder fusionieren würde. Eine solche Reform würde erheblich in gewachsene politische, soziale und kulturelle Zusammenhänge eingreifen. Sie scheint – jedenfalls auf kurze Sicht – politisch schwer durchsetzbar zu sein.
7. Neben Finanzausgleichsmaßnahmen und einer Neugliederung gibt es noch eine dritte, im Grundgesetz nicht explizit vorgesehene, aber verfassungspolitisch sinnvolle und praktizierte Option, die Probleme der mangelnden Leistungsfähigkeit von Ländern zu verringern. Benachbarte Länder können gemeinsam Aufgaben erfüllen, um grenzüberschreitende Auswirkungen zu berücksichtigen oder um Mindestgrößen von Einrichtungen zu erreichen. Länderkooperation kann aber nicht alle Ursachen der angesprochenen Defizite beseitigen. Zwar lassen sich durch Kooperation Effizienzgewinne erzielen, aber die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit von Ländern können dadurch nicht behoben werden. Zudem müssen die Landesregierungen bereit sein, ihre gemeinsamen Interessen über die landesspezifischen Interessen zu stellen, und sie müssen für solche Entscheidungen die Zustimmung ihrer Parlamente gewinnen.
8. Alle drei Optionen zur Bewältigung der Folgen mangelnder Leistungsfähigkeit einzelner Länder sind also mit Problemen behaftet, wenn sie als Alternativen betrachtet und isoliert angewandt werden. Das Dilemma zwischen der Wünschbarkeit und der Durchsetzbarkeit einer Neugliederung konnte bisher nicht aufgelöst werden. Während schon die angewandten Finanzausgleichsmaßnahmen zunehmend auf Widerstände treffen, besteht die Gefahr, dass ohne Neugliederung die finanziellen Transfers, die bislang die strukturellen Nachteile ausgleichen sollten, intensiviert oder neue Instrumente und Regelungen eingeführt werden müssen, wenn die finanzielle Leistungsfähigkeit der schwächeren Länder sichergestellt werden soll. Die Kooperation zwischen Ländern entwickelt sich in heterogenen Formen und erweist sich als höchst instabil.

9. Betrachtet man die genannten drei Optionen aber als „Stellschrauben“ einer Föderalismuspolitik, so lassen sie sich in geeigneter Weise kombinieren, um die dargestellten Defizite des deutschen Bundesstaates zu verringern und den Prinzipien eines demokratischen und sozialen Bundesstaates gerecht zu werden. Dabei ist insbesondere zu beachten, dass zwischen Finanzausgleichsmaßnahmen und Neugliederung jedenfalls verfassungspolitisch ein Spannungsverhältnis existiert (zur verfassungsrechtlichen Bewertung vgl. Punkt 3). Je mehr finanzieller Ausgleich für unzulängliche eigene Leistungsfähigkeit erfolgt, umso weniger dringlich erscheint eine Neugliederung.

Hieraus ergeben sich folgende Grundsätze für eine Reform des Bundesstaates:

- a) Eine umfassende Neugliederung nach einem auf Bundesebene erstellten Modell scheint kurzfristig nicht realisierbar. Sie ist aber schrittweise und langfristig zu erreichen, wenn der Bund gemeinsam mit den Ländern ein räumliches Leitbild festlegt, das eine den Zielen des Art. 29 Abs. 1 GG entsprechende Ländergliederung konzeptionell vorbereitet. Darüber hinaus sollten Hindernisse für effizienzsteigernde Zusammenschlüsse einzelner Länder abgebaut werden. Veränderungen in den territorialen Strukturen sind nur erreichbar, wenn sie von der Bevölkerung in den entsprechenden Ländern oder Landesteilen unterstützt werden. Diese Unterstützung kann durch praktizierte Kooperation in den anzustrebenden Raumstrukturen gefördert werden.
- b) Eine Schlüsselrolle kommt in diesem Kontext der anstehenden Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs zu. Die neuen Regeln des Finanzausgleichs sind so zu gestalten, dass sie eine Neugliederung nicht verhindern, sondern als künftige Option der Entwicklung des Bundesstaates berücksichtigen. Mehr noch: Die Reform des Finanzausgleiches sollte genutzt werden, um den Ländern explizit Anreize für eine Neugliederung zu bieten. Dazu zählen:
- Finanzielle Leistungen, die gegenwärtig Bundesländer deshalb erhalten, weil sie finanzschwach sind und ihre Finanzschwäche teilweise durch die geringe Größe des Bundeslandes verursacht ist (Bundesergänzungszuweisungen für politische Führung), sollten eingestellt oder zumindest degressiv auslaufend gestaltet werden.
  - Eine weitere Differenzierung von Einwohnergewichtungen aufgrund „abstrakter Mehrbedarfe“ im Länderfinanzausgleich sollte nicht vorgenommen und die bestehende Differenzierung möglichst schrittweise reduziert werden. Bedarfskomponenten sollten regelmäßig überprüft werden. Stadtstaaten und ihre Nachbarländer sollten angehalten werden, einen regionalen Lastenausgleich einzuführen.
  - Ländern könnte eine teilweise Übernahme ihrer Schulden durch den Bund in Aussicht gestellt werden, wenn sie sich zusammenschließen.

Die genannten Maßnahmen bedeuten nicht, dass der Bund-Länder-Finanzausgleich generell infrage zu stellen ist. An einem Ausgleich der Finanzkraftunterschiede sollte in einem solidarischen Bundesstaat festgehalten werden, ohne dass es allerdings zu einer vollständigen Nivellierung kommt. Hierzu scheinen die bisher eingesetzten Instrumente auf der ersten und zweiten Stufe des Finanzausgleichs (Umsatzsteuerverteilung, Länderfinanzausgleich) grundsätzlich geeignet.

- c) Eine Reform des Finanzausgleiches nach diesen Grundsätzen dürfte nicht nur Anreize für eine Neugliederung setzen, sie dürfte auch die Bereitschaft zu Kooperationen unter den Ländern erhöhen. Kooperationen müssen von den Ländern selbst initiiert werden. Sie können als Wegbereiter für eine Neugliederung angesehen werden. Dazu müssen sie räumlich so organisiert sein, dass sie nicht den Übergang zu neuen Länderabgrenzungen verhindern. Hilfreich für den Zuschnitt von Kooperationsräumen und schließlich auch für territoriale Neugliederungen können räumliche Leitbilder sein, die die bestehenden und sich abzeichnenden siedlungs- und wirtschaftsräumlichen Strukturen aufzeigen.
10. Aus Art. 29 GG folgt als Ziel der Föderalismuspolitik, die Gebietsstrukturen – also die Grenzen der staatlichen Kompetenzbereiche – an Raumstrukturen anzupassen. Diese entstehen aus natürlichen Gegebenheiten, aus wirtschaftlichen Verflechtungen, aus sozialen Interaktionen und aus kulturellen Prägungen der Bevölkerung. Die Bewertung von Raumstrukturen und ihrer Wirkungen, die ihren Niederschlag in „Raumstrukturellen Leitbildern“ findet, ist Aufgabe der Raumordnungspolitik. Solche Leitbilder stellt die gesamtstaatliche Raumordnungspolitik bereit. Es ist geboten, diese Leitbilder bei der Fortentwicklung der bundesstaatlichen Ordnung zu berücksichtigen.



## Aktuelle Positionspapiere aus der ARL

shop.arl-net.de

- Nr. 100     **Territoriale Gliederung des deutschen Bundesstaates – Probleme und Reformoptionen.** Positionspapier aus dem Arbeitskreis „Neugliederung des Bundesgebietes – oder Kooperation der Länder?“ der ARL. Hannover, 2014.  
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-01009>
- Nr. 99     **Raumordnungsverfahren – Chance für eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Planung von Infrastrukturprojekten.** Positionspapier aus dem Informations- und Initiativkreis „Regionalplanung“ der ARL. Hannover, 2014.  
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-00998>
- Nr. 98     **Der Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen im Entwurf. Zwischen Prozess und Plan.** Positionspapier aus dem Jungen Forum Nordrhein-Westfalen der ARL. Hannover, 2014.  
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-00987>
- Nr. 97     **Umwelt- und Gesundheitsaspekte im Programm Soziale Stadt: Ein Plädoyer für eine stärkere Integration.** Positionspapier aus dem Arbeitskreis „Planung für gesundheitsfördernde Stadtregionen“ der ARL. Hannover, 2014.  
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-00972>
- Nr. 96     **Leitbilder und Handlungsstrategien der Raumentwicklung in Deutschland 2013.** Positionspapier aus dem Ad-hoc-Arbeitskreis „Leitbilder der Raumentwicklung“ der ARL. Hannover, 2014.  
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-00963>
- Nr. 95     **Raumentwicklung 3.0 – Thesen zur Zukunft der räumlichen Planung.** Positionspapier aus dem Jungen Forum der ARL. Hannover, 2014.  
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-00955>
- Nr. 94     **Privilegierung von Außenbereichsvorhaben i. S. d. § 35 BauGB.** Positionspapier aus dem Informations- und Initiativkreis „Regionalplanung“ der ARL. Hannover, 2013.  
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-00943>
- Nr. 93     **ARL-Empfehlungen zum Netzausbau für die Energiewende.** Positionspapier aus dem Ad-hoc-Arbeitskreis „Raumverträglicher Netzausbau“ der ARL. Hannover, 2013.  
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-00931>
- Nr. 92     **Anforderungen an ein zukünftiges Zentrale-Orte-Konzept. Beispiele aus Hessen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland.** Positionspapier aus der Arbeitsgruppe „Ausstattungsprofile Zentraler Orte unter veränderten Rahmenbedingungen – das Beispiel von Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland“ der Landesarbeitsgemeinschaft Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland der ARL. Hannover, 2013.  
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-00927>

ISSN 1611-9983

[www.arl-net.de](http://www.arl-net.de)