

DIETER FRICKE

Zum kooperativen Föderalismus

I. Vorbemerkungen

Für einen föderativen Staatsaufbau gilt allgemein, daß zwischen zentralstaatlicher und kommunaler Ebene mindestens eine *selbständige* Gebietskörperschaftsebene vorhanden ist. Damit wird eine Dezentralität von Entscheidungskompetenzen möglich; es ergibt sich ferner daraus die Notwendigkeit der genauen Zuordnung der Kompetenzen zur Erfüllung einzelner staatlicher Aufgaben auf die einzelnen föderativen Ebenen („passiver Finanzausgleich“), ebenso die Zuordnung der dazu erforderlichen finanziellen Mittel („aktiver Finanzausgleich“). Die Bundesrepublik Deutschland ist gemäß Art. 20 I GG ein demokratischer und sozialer *Bundesstaat*.¹ Diese damit verbundene prinzipielle vertikale Funktions- und Gewaltenteilung nach dem Grundgesetz steht auch nicht mehr zur Disposition des Gesetzgebers; denn nach Art. 79 III GG sind Änderungen des Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder oder deren grundsätzliche Mitwirkung bei der Gesetzgebung aufgehoben würde, nicht zulässig („Ewigkeitsgarantie der föderalen Gliederung“). Nicht unveränderbar sind aber die Gestaltung der Beziehungen und die Aufgaben- und Einnahmenverteilung zwischen den föderalen Ebenen; die diesbezüglichen Verfassungsnormen wurden seit der Verkündung des Grundgesetzes auch mehrfach in wichtigen Punkten verändert. Der in den 60er Jahren eingeführte „kooperative Föderalismus“ war ein groß angelegter Versuch, einen flexiblen und zugleich auf Dauer angelegten Rahmen zur Regelung der Bund/Länder-Beziehungen zu setzen. Zwar überwiegt heute die Kritik an diesem Modell; dennoch hat es nach wie vor Befürworter – weniger in der Finanzwissenschaft als in der praktischen Politik –, zumindest stellt sich das vor mehr als 30 Jahren etablierte System als politisch nur schwer veränderbar und in seinen Grundzügen weiterhin als gesetzliche Grundlage für das Verhältnis von Bund und Ländern dar.

Das Modell „kooperativer Föderalismus“ ist dabei nicht nur von finanzwirtschaftlichen Kriterien, sondern vor allem auch von politischen und historischen Entwicklungen im Vorfeld und Umfeld entscheidend bestimmt worden.

Grundsätzlich kann in einem föderativen Staatswesen die Ausgestaltung der Regelungen über die Verteilung von Aufgabenkompetenzen und deren finanzielle Alimentierung geprägt sein:

¹ Ähnliche Organisationsformen des Staatsaufbaus weisen beispielsweise die Schweiz, die USA, Kanada, Österreich oder Australien auf.

- (1) von einer nach *Effizienzkriterien* sauber zugeordneten Aufteilung von Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen (Welche Ebene ist beispielsweise für welche Aufgabe am besten geeignet [Bürgerpräferenzen, technische Durchführung]?),
- (2) von den *politischen Machtverhältnissen* zwischen den einzelnen föderativen Ebenen,
- (3) von *tradierten* Zuordnungen.

Der „kooperative Föderalismus“ war der Versuch, eine praktikable Balance zwischen diesen drei Eckpunkten zu finden.

II. Vorgeschichte I (Das Kaiserreich)

Wie jede Geschichte hat auch die Geschichte des „kooperativen Föderalismus“ eine Vorgeschichte, die spätestens mit der Reichsgründung von 1871 beginnt. Der Liberalismus des 19. Jahrhunderts hegte ein abgründig tiefes Mißtrauen gegen die als unproduktiv angesehenen Staatsausgaben. Die Staatsausgaben sollten sich auf die Finanzierung unumgänglich notwendiger öffentlicher Aufgaben etwa im Bereich der inneren und äußeren Sicherheit oder der öffentlichen Infrastruktur beschränken, der Etat möglichst klein sein. Erst recht galt das für den neuen „Überbau“, das Reich.

Dem Reich waren ursprünglich nur wenige Bereiche explizit zugewiesen, insbesondere die auswärtigen Angelegenheiten, das Militär und die Kolonialverwaltung, die jedoch als Folge weltpolitischer Verstrickungen und Ambitionen rasch an Bedeutung gewannen. Hinzu kam seit 1880 der – sich sehr dynamisch entwickelnde – Aufwand, der sich aus den parafiskalischen, aber letztlich beim Reich angesiedelten Sozialversicherungen ergab. Insgesamt gewannen die zentralen Aufgaben im Reich mehr und mehr an Gewicht, ohne daß eine entsprechende Vermehrung der ordentlichen Einnahmen der zentralen Ebene erfolgte.²

Dem Reich waren als Einnahmequellen die Zölle und die gemeinsamen Verbrauchsteuern zugewiesen sowie die Überschüsse aus dem Post- und Telegrafwesen, während Defizite im Reichshaushalt aus den Matrikularbeiträgen der Einzelstaaten nach Maßgabe ihrer Bevölkerungszahl abgedeckt werden sollten (also ein vertikaler Finanzausgleich, doch von unten nach oben). Die Matrikularbeiträge – zwar formell im Zentrum stehend – deckten aber 1876 lediglich 11% des Finanzbedarfs des Reiches ab, 1910 nur noch 2,5%. Die 1879 erfolgte Erhöhung der Zölle im Rahmen der Schutzzollpolitik hätte die finanzielle Lage des Reiches eigentlich bessern sollen, aber die sogenannte „Franckensteinsche Klausel“ deckelte die Reichseinnahmen und wies das 130 Mio. Mark übersteigende Aufkommen aus den Zöllen und der Tabaksteuer den Einzelstaaten zu. Versuche zur Einnahmenverbesserung des Reiches (Erhöhung einiger Verbrauch- und Verkehrsteuern, Einführung einer Erbschaftsteuer [1906], Wehrbeitrag als einmalige Vermögenzuwachssteuer [1913]) blieben unzulänglich. Da andererseits die Einzelstaaten vom Reich nicht zu einer Erfüllung ihrer mit den Matriku-

² Vgl. Lütge, F.: Art. „Finanzgeschichte“, in: HdSW, Bd. 3, Stuttgart u. a. 1961, S. 593 f.

larbeitrügen übernommenen Verpflichtung zur Defizitabdeckung gezwungen werden konnten, flüchtete es in eine stark steigende Verschuldung.

Zusammenfassend lassen sich folgende Entwicklungen der Finanzausgleichsbeziehungen zwischen Reich und Ländern festhalten:³

- (1) Die *Zuordnung der Einnahmen* läßt sich wie folgt charakterisieren:
 - Die *indirekten* Steuern gehen primär an das *Reich*, die *direkten* an die *Länder*.
 - Das Aufkommen aus den „*modernen*“ Steuern (Einkommen- u. Vermögensteuer) kommt den *Ländern* zu, dasjenige der „*alten*“ *Ertragsteuern* (Grundsteuer und Gewerbesteuer) den *Gemeinden*.
- (2) Die stark ansteigenden Aufgaben und Ausgaben für das Sozialwesen⁴ [beispielhaft für *neue* Aufgaben] übernimmt das Reich.
- (3) Einmal verfassungsmäßig festgesetzte Zuordnungen der Einnahmen wiesen ein starkes *Beharrungsvermögen* gegenüber langfristig gewandelten Finanzbedarfen der einzelnen Ebenen auf.
- (4) Falsche oder im Zeitablauf falsch gewordene föderale Finanzquellenverteilungen führen zu *Staatsverschuldung*.

III. Vorgeschichte II (Weimarer Republik und Nationalsozialismus)

Die durch Sondereinflüsse von Kriegsausgaben und Kriegsfinanzierung – insbesondere auf dem Kreditwege – gekennzeichnete Situation während des ersten Weltkriegs braucht hier nicht thematisiert zu werden, da erst die Weimarer Reichsverfassung von 1919 den im Krieg begonnenen Weg zum Zentralismus systematisch regelte und verfassungsmäßig dauerhaft etablierte. Der Weltkrieg war eine einschneidende Zäsur; es war eine neue politische und wirtschaftliche Lage in Deutschland entstanden. Das Deutsche Reich sah sich nach dem verlorenen Weltkrieg mit umfangreichen Gebietsverlusten, hohen Reparationszahlungen, Inflation und wirtschaftlichen Problemen konfrontiert. Die Staatsform „Monarchie“ wurde sowohl im Reich als auch in den Einzelstaaten durch neue demokratisch-republikanisch geprägte Verfassungen ersetzt. Auch die föderativen Beziehungen wurden neu geordnet. Für die neue, mit dem Namen des Reichsfinanzministers Matthias Erzberger verbundene Finanzverfassung waren dabei folgende Elemente kennzeichnend:⁵

- Das *Reich* erhielt *neue Aufgabenkompetenzen*, insbesondere im Bereich der Wirtschaft, bei der nun nicht mehr – wie im Liberalismus – Staatseingriffe eher die Ausnahme darstellen sollten. Vielmehr wurden vom neuen Staat aktive Gestaltungen der Wirtschaftsstruktur erwartet.
- Der *Steuerstaat* wurde ausgebaut und das Besteuerungswesen vereinheitlicht.

³ Die folgenden Punkte (2) bis (4) sind dabei bis heute charakteristisch für die generelle Entwicklung des Finanzausgleichs.

⁴ Ursprünglich eine primäre Gemeindeangelegenheit.

⁵ Vgl. dazu u. a. *Recktenwald, H. C.*: Art. Finanzwirtschaft, öffentliche (II): Die Finanzwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland, in: *HdWW*, Bd. 3, Stuttgart u. a. 1981, S. 164–194.

- Die Steuerhoheit von Ländern und Gemeinden wurde beschnitten; es erfolgte eine eindeutige *Zentralisierung* der *Finanzhoheit* beim Reich.
- Den *unteren finanzwirtschaftlichen Ebenen* blieben im wesentlichen die Einnahmen aus den *Ertragsteuern* und ergänzende *Überweisungen* aus dem Aufkommen der Reichssteuern.

Somit erfolgte eine eindeutige Umkehrung der Verhältnisse gegenüber dem Kaiserreich: Nicht mehr das Reich war „Kostgänger der Länder“, sondern die Länder waren finanziell vom Reich abhängig.

In der Ära des Nationalsozialismus verstärkten sich diese Zentralisierungstendenzen durch die – trotz der formalen Weitergeltung der Weimarer Verfassung – de facto Entmachtung der Länder und die Hinwendung zu einer zentralen Lenkungswirtschaft.⁶

Zusammenfassend lassen sich Tendenzen in den finanzwirtschaftlichen Beziehungen zwischen dem Reich und den Gliedstaaten für die Zeit zwischen den beiden Weltkriegen wie folgt pointieren:

- Es ist bezeichnend, daß damals Popitz sein „Gesetz von der Anziehungskraft des zentralen Etats“ formulierte.⁷ In der Tat lassen sich entsprechende Anteilszuwächse von öffentlichen Ausgaben und Einnahmen bei der zentralen Ebene „Reich“ für diese Phase auch empirisch nachweisen, für spätere freilich nicht mehr.⁸
- Auch die Gesetzgebungshoheit für die Steuern wird nunmehr bei der obersten Ebene festgemacht.
- Die primären Steueraufkommensunterschiede zwischen den Ländern verstärken sich, da deren Steuerhoheit (mit der Möglichkeit unterschiedlicher steuerlicher Anspannung der Bürger) reduziert wurde. Ein horizontaler Finanzausgleich zwischen den Ländern wird nicht eingerichtet. Einzelne Eingriffe des Reiches üben allerdings eine nivellierende Wirkung auf die Finanzausstattung der einzelnen Länder aus: So knüpft der Anteil der Länder am Aufkommen der Reichsüberweisungssteuern nicht nur am (prinzipiell differenzierenden) örtlichen Aufkommen an, sondern auch an der (nivellierenden) Bevölkerungszahl. Zudem gewährt das Reich noch Ergänzungszuweisungen an Länder, deren Pro-Kopf-Aufkommen aus der Einkommen- und Körperschaftsteuer um mehr als 20% unter dem des Länderdurchschnitts liegt.⁹

⁶ So erreichte der Anteil des Reiches an den öffentlichen Gesamtausgaben 1936 knapp 60% und stieg im Krieg dann auf über 90% an (Ehrlicher, W.: Art. Finanzausgleich III, Der Finanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland, in: HdWW, Bd. 2, Stuttgart u. a. 1980, S. 665).

⁷ Popitz, J.: Der Finanzausgleich, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 2. Bd. 1. Aufl., Tübingen 1927, S. 348 ff.

⁸ Hansmeyer, K.-H.: Das Popitzsche Gesetz von der Anziehungskraft des zentralen Etats, in: Timm, H./Haller, H. (Hrsg.): Beiträge zur Theorie der öffentlichen Ausgaben, Berlin 1967, S. 197 ff. Hansmeyer, K.-H./Zimmermann, K.: Das Popitzsche Gesetz und die Entwicklung der Ausgabenverteilung zwischen Bund und Ländern in den 60er und 70er Jahren, in: Koch, W./Petersen, H.-G. (Hrsg.): Steuern und Finanzausgleich. Festschrift für Heinz Kolms, Berlin 1984, S. 289 ff.

⁹ Ehrlicher, W. (1980), S. 670.

IV. Vorgeschichte III (Unitarischer Föderalismus: 1949–1969)

Für die Diktatur des Nationalsozialismus und die damit verbundene Katastrophe des zweiten Weltkriegs wurden vielfach der Zentralismus und das Fehlen eines politischen Gegengewichts durch starke Länder mitverantwortlich gemacht. Von daher erscheint es bereits verständlich, daß bei der Gestaltung der Finanzverfassung das Pendel nach 1945 in die umgekehrte Richtung schwingt: weg vom Zentralismus und damit von Weimar, hin zu stärker dezentralen Strukturen, wie sie für das Kaiserreich kennzeichnend waren. Zusätzlich versuchten die Siegermächte, ihre eigenen Vorstellungen in die künftige Finanzverfassung der neuen Bundesrepublik einzubringen: Die Franzosen präferierten einen eher lockeren Staatenverbund, während die Engländer einen dezentralisierten Einheitsstaat nach Weimarer Muster vorzogen. Den Amerikanern schwebte eine Übertragung ihres Modells eines „Gleichgewichtsföderalismus“ vor: etwa gleich große Bundesländer [anstelle des Übergewichts Preußens] und zwei gleich mächtige parlamentarische Kammern als Bundesorgane: Bundesparlament und Senat [anstelle der Vertretung der Länderregierungen in der Länderkammer].¹⁰

Unter dem Einfluß dieser vielfältigen Interessen werden schließlich vom Verfassungskonvent der Länder in Herrenchiemsee und dem Parlamentarischen Rat in Bonn das Grundgesetz und die Finanzverfassung erarbeitet. Das Grundgesetz von 1949 lag in seiner Ausprägung zwischen den historisch deutschen Vorbildern: nicht so dezentral wie im Kaiserreich, aber auch nicht so zentral wie in der Weimarer Reichsverfassung. Die Mehrheit des Parlamentarischen Rates wollte dabei – auch angesichts der materiellen Nachkriegsnot – stärker an den stark zentralistischen Regelungen der Weimarer Zeit anknüpfen. Doch mehrmalige Interventionen der Alliierten zugunsten einer die Stellung der Länder stärkenden Regelung brachten schließlich den getroffenen Kompromiß hervor.¹¹

Im einzelnen wird danach das Zusammenwirken von Bund und Ländern bei der Erfüllung staatlicher Aufgaben durch die Zuständigkeitsvorschriften des Grundgesetzes geregelt. Nach Art. 30 GG ist die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zuläßt, also eine Generalklausel bei der Zuständigkeitsvernetzung zugunsten der Länder (wiederholt und verdeutlicht in Art. 85 ff. für die Verwaltung, Art. 92 für die Rechtsprechung und in Art. 105 ff. für das Finanzwesen [Grundgesetz in der Fassung von 1949]).¹²

¹⁰ *Düwell, K.*: Die Entwicklung des westdeutschen Föderalismus bis zur Mitte der 1960er Jahre, in: Huhn, J./Witt, P.-C. (Hrsg.): Föderalismus in Deutschland, Baden-Baden 1992, S. 127 ff.

¹¹ *Renzsch, W.*: Finanzverfassung und Finanzausgleich. Die Auseinandersetzungen um ihre politische Gestaltung in der Bundesrepublik Deutschland zwischen Währungsreform und deutscher Vereinigung (1948–1990), Bonn 1991, S. 72 ff.

¹² Woraus jedoch nicht folgt, daß auch de facto die Zuständigkeiten bei den Ländern liegen müssen (Vgl. *Biehl, D.*: Die Entwicklung des Finanzausgleichs in ausgewählten Bundesstaaten. Bundesrepublik Deutschland, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 3. Aufl., Tübingen 1983, S. 79 f.).

Insgesamt setzte das Grundgesetz die überkommene deutsche Tradition im bundesstaatlichen Aufbau und in der *funktionalen* Aufgabenzuordnung fort: *Gesetzgebungszuständigkeiten* schwerpunktmäßig beim *Bund*, *Verwaltungszuständigkeiten* schwerpunktmäßig bei den *Ländern*.

Hinsichtlich der einzelnen *inhaltlichen* Zuständigkeitsbereiche von Bund und Ländern traf zwar das Grundgesetz in Art. 70ff. eine Abgrenzung zwischen Bundesaufgaben¹³ einerseits und Landesaufgaben andererseits; dennoch verblieben Konkurrenz- und Kooperationsbereiche.

Kooperationen waren schon in der *damaligen Fassung des Grundgesetzes* vielfach vorgesehen: so etwa in Form der gegenseitigen Amts-, Rechts- und Katastrophenhilfe (Art. 35 GG) oder bei der Abwehr von Gefahren für den Bundes- oder Länderbestand (Art. 91 GG).

Vor allem entstand in der *Praxis* die Notwendigkeit der Koordination und Abstimmung zwischen Bund und Ländern. Die ergab sich vielfach schon deshalb, weil – selbst bei eindeutiger Zuordnung konkreter Aufgaben an eine bestimmte Ebene – durch die möglicherweise davon abweichende funktionale Kompetenzzuweisung (Gesetzgebung, Durchführung, Finanzierung) zwangsläufige Verzahnungen bewirkt wurden.¹⁴

Darüber hinaus *dehnte der Bund seine Tätigkeitsfelder* mehr und mehr in ursprüngliche Länderdomänen aus:

- Im Grundgesetz (Art. 106 III GG) war die Möglichkeit einer teilweisen *Inanspruchnahme* der im Prinzip den Ländern zustehenden *Einkommen- und Körperschaftsteuer durch den Bund* per Zustimmungsgesetz vorgesehen, eine Möglichkeit, von der der Bund mehrfach und in wachsendem Ausmaß Gebrauch machte.¹⁵
- Auch die *Möglichkeiten des Bundes zur konkurrierenden* (und damit die landesindividuellen Regelungen durchbrechenden) *Gesetzgebung* wurden von diesem mehr und mehr wahrgenommen (Art. 72 in Verbindung mit Art. 74 GG). Er berief sich dabei darauf, daß „die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit, insbesondere die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse über das Gebiet des Landes hinaus“ (ursprüngliche Fassung des Art. 72 II GG) bundeseinheitliche Regelungen erforderlich mache.

Diese letztgenannte Grundgesetzbestimmung – ursprünglich als Einschränkung einer möglicherweise ausufernden Bundesgesetzgebung gedacht – wurde über ihre Auslegung in der Folgezeit mehr und mehr als verfassungsseitige Legitimation zur

¹³ Klatt, H.: Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland als Rahmen für das Verhältnis von Zentralstaat und Ländern, in: Hirscher, G. (Hrsg.): Die Zukunft des kooperativen Föderalismus in Deutschland, Berichte und Studien der Hanns-Seidel-Stiftung e. V., Bd. 63, München 1991, S. 43 f.

¹⁴ Im einzelnen: Auswärtiges, Verteidigung, Staatsangehörigkeit im Bund, Freizügigkeit, Paßwesen, Ein- und Auswanderung sowie Auslieferung, Währungs-, Maß- und Gewichtswesen sowie Zeitbestimmung, Zoll- und Handelsfragen, Bundeseseisenbahnen, Luftverkehr, Post- und Fernmeldewesen, Rechtsverhältnisse der im Bundesdienst Beschäftigten, gewerblicher Rechtsschutz, Urheber- und Verlagsrecht, Bund-Länder-Zusammenarbeit bei der Kriminalpolizei sowie beim Verfassungsschutz, Einrichtung des BKA und internationale Verbrechenbekämpfung, Statistik für Bundeszwecke; vgl. *Düwell, K.* (1992), 132 f.

¹⁵ *Renzsch, W.* (1991), S. 75 ff.

Übertragung von originären Länderkompetenzen auf die Bundesebene genutzt. Im Schrifttum wurde zum Teil aus diesen Regelungen, die – eigentlich vorhersehbar – die föderativen Trennungen immer stärker aufweichten, rückblickend die These abgeleitet, daß die föderalistische Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland bereits in ihrer Geburtsstunde keinesfalls konsequent auf Autonomie und Subsidiarität bei der Aufgabenerfüllung ausgerichtet gewesen sei; stattdessen sei (implizit?) schon damals ein im Kern „unitarisches“ Föderalismuskonzept verfolgt worden, welches sich in einer zwar *institutionellen* Dezentralisierung, aber gleichzeitig in einer *inhaltlichen* Zielvorgabe einer angestrebten „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ konkretisieren lasse.¹⁶ Die Rechtfertigung dieses funktionalen Föderalismus des frühen Grundgesetzes sei daher auch eben gerade *nicht* in dem Ziel der *Bewahrung regionaler Autonomie* zu sehen, sondern leite sich vielmehr aus der zusätzlich geschaffenen *vertikalen* Gewaltenteilung im Staatsaufbau ab, mit deren Hilfe der *dezentrale Vollzug von zentralen* wohlfahrts- und sozialstaatlichen *Vorgaben* umgesetzt und gesichert werden sollte.¹⁷ „Als primärer Bestimmungsfaktor des unitarischen Leitbildes wurde freilich stets eine undifferenzierte Erwartungshaltung im Bewußtsein der Bevölkerung postuliert: Von Land zu Land unterschiedliche Regelungen würden von den Bürgern einfach nicht mehr hingenommen“;¹⁸ die Begründung eines entsprechenden Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher Regelung fiel somit selten schwer.

Ferner entstanden mit der Wiedergewinnung der vollen Souveränität der Bundesrepublik *neue* öffentliche Aufgaben, etwa in den Bereichen Bundeswehr, Luftfahrt oder Atomenergie, die – nicht ohne innere Logik (wegen des Charakters eines *überlokalen* öffentlichen Gutes) – beim Bund angesiedelt wurden. Aber auch *alte* Aufgaben, wie etwa der Wiederaufbau oder die Förderung der Landwirtschaft, wurden vom Bund mit zweckgebundenen Dotationen unterstützt und gelenkt (z. B. „grüne Pläne“), da sich die Länder auf eine besondere Finanzknappheit beriefen. Es ist nur konsequent, wenn nach der Übernahme der Aufgaben später der Bund einen Anspruch auf eine verbesserte Mittelausstattung geltend machte (was u. a. im Rahmen der Finanzreform 1955 zu einem „Kleinen Steuerverbund“ bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer [ursprünglich reine Landessteuern] mit einem Drittel Bundesanteil führte). Zusätzlich zum *vertikalen* Finanzausgleich wurde ein bis dato nicht vorgesehener *horizontaler* Länderfinanzausgleich eingeführt. Die dabei angestrebte Mindestausstattungsquote von 88,75% des Bundesdurchschnitts wurde in den Jahren nach 1955 zum permanenten Zankapfel zwischen den ärmeren und den reicheren Bundesländern, da die finanzschwächeren Länder sich ständig um eine Erhöhung dieser Quote bemühten.¹⁹

¹⁶ Klatt, H.: Reform und Perspektiven des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland – Stärkung der Länder als Modernisierungskonzept, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B28/1986, S. 5; vgl. auch Kilper, H./Lbotta, R.: Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung, Opladen 1996, S. 153 ff.

¹⁷ Hesse, J.J./Renzsch, W.: Zehn Thesen zur Entwicklung und Lage des deutschen Föderalismus, in: dies. (Hrsg.): Föderalstaatliche Entwicklung in Europa, Baden-Baden 1991, S. 29.

¹⁸ Klatt, H. (1986), S. 5.

¹⁹ Was ihnen letztendlich auch gelang: zunächst auf 91% und seit 1993 (einschließlich vertikaler Ausgleichszahlungen vom Bund) 99,5% des Länderdurchschnitts.

Zusätzlich hatten sich neben der in der Verfassung vorgesehenen Aufgaben- und Mittelverteilung informell bilaterale Kooperationen zwischen dem Bund und einzelnen Bundesländern eingeschpielt. Eine Rolle spielte hier eine sich entwickelnde Fondswirtschaft mit einer selektiven Dotationsvergabe an ärmere Länder. Das wiederum ermöglichte es dem Bund, letztere in ihrem Abstimmungsverhalten im Bundesrat zu beeinflussen – gegen die finanzstärkeren Länder, die ihren Eigenständigkeitsstatus vehement verteidigten.

Insgesamt war Mitte der 60er Jahre eine Situation entstanden, die sich wie folgt charakterisieren läßt:

- (1) Das ursprünglich stärker intendierte Trennsystem war auf vielfältige Weise durch Kooperationen aufgeweicht worden. Dabei war das Gefüge der föderalen Aufgabenerfüllung und Finanzbeziehungen in hohem Maße unübersichtlich geworden.
- (2) Das Postulat einer „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ war zum Vehikel zur Realisierung unitarischer Tendenzen geworden.
- (3) Der Bund hatte insgesamt stark an Gewicht gewonnen.

V. Der „kooperative Föderalismus“ (seit 1969)

1. Der Grundgedanke

In dieser Situation wurde 1964 auf Initiative der Ministerpräsidenten eine Sachverständigenkommission für die Finanzreform (nach ihrem Vorsitzenden, dem ehemaligen hessischen Finanzminister und damaligen Bundesbank-Vizepräsidenten Heinrich Troeger gemeinhin *Troeger-Kommission* genannt) einberufen. Ihre Aufgabe war es, die geltende Finanzverfassung einer kritischen Überprüfung zu unterziehen und Anpassungsvorschläge an die veränderte Realität zu erarbeiten. Dieses Gutachten erschien 1966.²⁰

Der Leitgedanke war der „Verbundföderalismus“. Diese neue Ausrichtung – so das Gutachten – sei schon deshalb erforderlich, weil entscheidend wichtige Probleme mit der überkommenen Form des Föderalismus nicht mehr befriedigend gelöst werden könnten. Nicht nur die dem föderalen Konzept innewohnende *Vielfältigkeit der Regionen mit notwendigen Unterschieden im Leistungsangebot* für den Bürger, sondern auch eine der Entwicklung des *modernen Sozialstaats angemessene Einheitlichkeit und Gleichmäßigkeit* wichtiger gesetzlicher Regelungen sei als Staatsprinzip gefordert. Neben einer klaren Aufgabenabgrenzung sei auch eine konzentrierte Zusammenarbeit aller bundesstaatlichen Kräfte bei der Lösung derjenigen staatlichen Aufgaben erforderlich, bei denen eine deutliche Inkongruenz zwischen der Ausdehnung der materiellen Problemzusammenhänge und der Begrenzung der Handlungsräume einzelner Entscheidungseinheiten erkennbar sei. Notwendige Bedingung sei allerdings „die Be-

²⁰ Kommission für die Finanzreform: Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland („Troeger-Gutachten“), 2. Aufl., Stuttgart 1966.

reitschaft beider Teile – also von Bund und Ländern –, um der Lebenskraft der föderativen Idee willen von den neu eröffneten Möglichkeiten aufgeschlossen Gebrauch zu machen, wo immer es im Interesse des öffentlichen Wohles geboten ist“.²¹

Das Troeger-Gutachten wurde bei der Finanzverfassungsreform 1969 weitgehend übernommen. Erleichtert wurde die politische Umsetzung durch die Große Koalition von CDU/CSU und SPD auf Bundesebene, als deren primärer politischer Zweck oft die Umsetzung eben dieser „Großen Finanzreform“ angesehen wird.²² Das ursprüngliche Trennsystem bei Aufgaben und Einnahmen, 1949 vom Parlamentarischen Rat und den Besatzungsmächten als Eckpfeiler der föderalstaatlichen Ordnung der Bundesrepublik installiert, wurde damit weitgehend aufgelöst.

Eine gewisse Einschränkung der Vorschläge der Sachverständigenkommission fand allerdings statt: das Troeger-Gutachten sah noch eine Generalklausel vor, in welcher die Möglichkeit zu einer flexiblen, nur durch *einfaches* Bundesgesetz festzulegenden und der Zustimmung des Bundesrates bedürftigen Festlegung der konkreten gemeinschaftlich wahrzunehmenden Aufgabenbereiche eingeräumt wurde.²³ Im Zuge der *Beschlußfassung* kam jedoch das Enumerationsprinzip zum Tragen, was Veränderungen nur mit *verfassungsändernden* Mehrheiten zuläßt.²⁴

2. Die Umsetzung des Verbundföderalismus in der Verfassung

Die Finanzreform war durch einen Abbau von länderautonom gestaltbaren Politikbereichen zugunsten gemeinschaftlicher Aufgabenplanung und -wahrnehmung gekennzeichnet. Mit der Ausweitung des Kataloges der Gemeinschaftssteuern und der Schaffung von Gemeinschaftsaufgaben wurde der Schwebezustand der Politikverflechtung (der sich bis dato in einem unübersehbaren Dickicht bilateraler Absprachen zwischen den Gebietskörperschaften herausgebildet hatte) grundgesetzlich geordnet.

a) *Steuerverteilung*

Auf der Einnahmeseite (vgl. Art. 106 GG) wurden die wichtigsten Steuern zu Gemeinschaftssteuern. Konkret gab es drei Steuerverbünde: Einkommensteuer, Körperschaftsteuer und Umsatzsteuer. Dabei wurde das Aufkommen der beiden ersten Steuerarten hälftig auf Bund und Länder verteilt. Für die Umsatzsteuer waren die Beteiligungsquoten durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, festzulegen. Die Relation der Umsatzsteuerverteilung sollte für den Fall revidierbar sein, daß sich bei einer der beteiligten Ebenen das Verhältnis von Einnahmen zu Ausgaben (Deckungsquote) rückläufig entwickelte. Der in dieser recht schwammigen Formulierung implizierte Ermessensspielraum erleichterte es diesmal den Ländern,

²¹ Kommission für die Finanzreform (1966), Tz. 77, S. 20 f.

²² *Renzsch*, W. (1991), S. 214 ff.

²³ Kommission für die Finanzreform (1966), Tz. 139, S. 37.

²⁴ *Schulte*, W.: Mitplanung und Mitfinanzierung von Länderaufgaben durch den Bund, in: BMF (Hrsg.): Die Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden aus finanzverfassungsrechtlicher und finanzwirtschaftlicher Sicht, Bonn 1982, S. 93.

ihren ursprünglichen Anteil von 30% im Jahr 1970 bereits fünf Jahre später auf 38% erhöhen zu können, in der weiteren Entwicklung bis heute sogar auf 49,5%. Insgesamt bewirkte der Große Steuerverbund, daß aktuell nur noch etwa ein Drittel²⁵ des gesamten Steueraufkommens aus dem ursprünglich intendierten Trennsystem resultiert.²⁶

b) Aufgaben- und Ausgabenkompetenzen

Bezüglich der Ausgabenseite bejahte die Kommission hingegen grundsätzlich den ursprünglich festgelegten Lastenverteilungsgrundsatz (Art. 106 IV S. 1 GG a. F.; später Art. 104a I GG), nach dem Bund und Länder *gesondert* die ihnen aus der Aufgabenzuweisung zufallenden Ausgaben zu tragen haben.²⁷ Die vorgesehene Neufassung formulierte jedoch erstmals eine *gemeinsame Finanzierungspflicht und Planungsverantwortung* bei den sogenannten *Gemeinschaftsaufgaben*.

Die Zahl dieser Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern wurde schließlich auf drei konkret aufgezählte Politikbereiche in Art. 91a GG beschränkt. Es geht um die Planung und Finanzierung

- (1) des *Aus- und Neubaus von Hochschulen* und Hochschulkliniken,
- (2) von Maßnahmen zur *Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur*,
- (3) von Programmen zur *Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes*.

Abs. IV legt dabei die *Finanzierungsanteile* des Bundes bei Hochschulbau und Wirtschaftsförderung auf je 50%, bei Agrarstruktur und Küstenschutz auf mindestens 50% fest (derzeit 60% bei Agrarstruktur, 70% beim Küstenschutz).²⁸

Kooperationen sieht auch der damals neu eingefügte Art. 91b GG vor:

Er legt gemeinsame *Rahmenvereinbarungen* bei *Bildungsplanung* und *Forschungsförderung* zwischen Bund und Ländern in Form von Staatsverträgen oder Verwaltungsabkommen für die Fälle nahe, in denen eine überregionale Bedeutung erkannt wird. Die genaue Kostenverteilung ist hierbei Verhandlungssache. Entscheidender Unterschied zu den „echten“ Gemeinschaftsaufgaben gemäß Art 91a GG ist allerdings die *fehlende Kooperationspflicht*. Vielmehr können die Länder unter Verzicht auf Bundesmittel auch autonom vorgehen. Derzeit bestehen allerdings noch zahlreiche auf Grundlage dieses Artikels geförderte Projekte, insbesondere in den Berei-

²⁵ Bei Hinzuziehung der Gewerbesteuer (1997: 48,6 Mrd. DM) mit der hälftig an Bund und Länder (zzgl. Tilgungsanteil Gemeinden alte Bundesländer zum Fonds Deutsche Einheit) abzuführenden Gewerbesteuerumlage (1997: ca. 8,7 Mrd. DM), als Ausgleich für die Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer, erhöht sich der Anteil der Gemeinschaftssteuern sogar auf ¾. Vgl. BMF (Hrsg.): Finanzbericht 1999, S. 253 ff.

²⁶ Die gut 800 Mrd. DM Gesamtaufkommen des Jahres 1996 setzten sich zu 555 Mrd. DM aus gemeinschaftlichen Steuern und nur zu 245 Mrd. DM aus Trennsteuern zusammen. Letztere resultierten zu knapp 138 Mrd. DM aus Bundessteuern (zzgl. 6,6 Mrd. DM Zollaufkommen), zu 38,5 Mrd. DM aus Ländersteuern und zu 62 Mrd. DM aus Gemeindesteuern.

²⁷ Kommission für die Finanzreform (1966), Tz. 201, S. 51 f.

²⁸ In den gültigen Rahmenplänen für die einzelnen Gemeinschaftsaufgaben gem. Art. 91a GG finden sich als Absolutbeträge für 1997: Hochschulaus- und -neubau 3,6 Mrd. DM (Bund: 1,8 Mrd. DM); Regionale Wirtschaftsförderung 5,7 Mrd. DM (Bund: 2,85 Mrd. DM) für die neuen BL, 0,7 Mrd. DM (Bund: 0,4 Mrd. DM) für die alten BL, zuzüglich voraussichtl. ca. 2,2 Mrd. DM EFRE-Zuschüsse (für neue BL); Agrarstruktur und Küstenschutz inkl. Sonderrahmenplan rd. 3,2 Mrd. DM (Bund: rd. 2,0 Mrd. DM). Vgl. BMF (Hrsg.): Finanzbericht 1998, S. 136 f.

chen der Grundlagenforschung,²⁹ deren Planung seit 1970 der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK) obliegt.

Aber auch der neue Art. 104 a GG führt neue Verflechtungsmöglichkeiten ein:

Die Regelungen nach Art. 104 a II und III GG, wonach der Bund nach dem Verursacherprinzip konsequenterweise bei der länderseitigen Ausführung von Bundesgesetzen³⁰ die Kosten zu erstatten hat oder bei Geldleistungen zur (teilweisen) Tragung verpflichtet wird, entspricht noch dem Gedanken getrennter Verantwortung. Anders verhält es sich mit Art. 104 a IV GG, der über die darin eingeräumten Befugnisse zu wirtschaftspolitischen Interventionen den Handlungsspielraum des Bundes de facto erweitert. Zur konjunkturpolitischen Globalsteuerung – dort angesprochen – ist der Bund isoliert nur begrenzt fähig, da das Gros der Investitionen auf Länder- bzw. Gemeindeebene stattfindet. Unter Berufung auf eher vage formulierte Tatbestände (Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet, Förderung des wirtschaftlichen Wachstums) konnten nun bestimmte Investitionen der Länder und Gemeinden vom Bund finanziell unterstützt und somit auch initiiert werden.

Schwerpunkte des Bundesengagements liegen hierbei mittlerweile bei den Bereichen der Stadtentwicklung (1997: 0,6 Mrd. DM), des Sozialen Wohnungsbaus (1997: 2,9 Mrd. DM) und des Öffentlichen Personennahverkehrs.³¹ Wichtige Maßnahme in diesem Kontext sind auch die zweckgebundenen Mittel im Rahmen des Investitionsförderungsgesetzes Aufbau Ost (IfG) in Höhe von 6,6 Mrd. DM jährlich bis zum Jahr 2005.

VI. Der „kooperative Föderalismus“ in der Retrospektive

1. Die Hauptelemente und ihr Entstehungshintergrund

Als Zwischenbilanz und Ausgangspunkt für weitere Überlegungen sollen noch einmal die wichtigsten Veränderungen im föderativen Beziehungsgeflecht aufgeführt werden, die durch den kooperativen Föderalismus und die nachfolgenden Entwicklungen eingetreten sind.

²⁹ So bspw. die Förderung der Fraunhofer- und der Max-Planck-Gesellschaft und der Deutschen Forschungsgemeinschaft, ferner die Einrichtung von Sonderforschungsbereichen und Graduiertenkollegs.

³⁰ Unter anderem für die Zahlung von Wohngeld, Ausbildungsförderung, Wohnungsbauprämien und Kindergeld.

³¹ Zwischen 1993 und 1996 beliefen sich die Finanzhilfen für Investitionen im Rahmen des kommunalen Straßenbaus und des ÖPNV auf 3,0 Mrd. DM jährlich. Diese Mittel sind seit 1997 weggefallen. Allerdings ist nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (§ 10 I Nr. 1 u. 2 GVFG) ein Betrag bis zu 3,3 Mrd. DM des Mehraufkommens an Mineralölsteuer den Ländern zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden (davon 2,6 Mrd. DM flexibel einsetzbar, 0,7 Mrd. DM zweckgebunden für Schienenpersonennahverkehr) zu überweisen. Des weiteren erhalten die Länder aus dem Mineralölsteueraufkommen 12,0 Mrd. DM gem. § 5 Regionalisierungsgesetz. Vgl. dazu BMF (Hrsg.): Finanzbericht 1999, S. 94 und 30.

- (1) Eingerichtet wurde das Institut der *Gemeinschaftsaufgaben* von Bund und Ländern, insbesondere in solchen infrastrukturellen Bereichen, die einer langfristigen Planung bedürfen (Hochschulbereich, Küstenschutz, Agrarstruktur).
- (2) Gleichzeitig wurde dazu das Instrument der *Mischfinanzierung* geschaffen, das in dieser oder jener Form mehr und mehr auch für andere Aufgaben eingesetzt wurde.
- (3) Dem Bund wurden Möglichkeiten zur Leistung spezifischer *Dotationen an einzelne Länder* zur Beeinflussung der Konjunktur oder der Wirtschaftsstruktur eingeräumt.
- (4) Nahezu alle vom Aufkommen her großen und für die Wirtschafts- und Distributionspolitik entscheidenden Steuern wurden *Verbundsteuern*, die eine Reform nur im Bund-/Länderkonsens zulassen.
- (5) Die Autonomie der Länder hat sich tendenziell *von der Verantwortung für ihren regionalen Bereich* auf das *Mitspracherecht in Bundesangelegenheiten* verlagert.

Solche gravierenden Veränderungen in der Ordnungsstruktur eines Gemeinwesens, wie sie der – trotz aller aus heutiger Perspektive gebotenen Kritik – *große* Entwurf eines „kooperativen Föderalismus“ mit sich brachte, kann nur konzipiert und realisiert werden, wenn ein dazu geeignetes Umfeld gegeben ist, ein bestimmter „Zeitgeist“ vorherrscht. Merkmal eines solchen Zeitgeists war das in der zweiten Hälfte der 60er Jahre in der Bundesrepublik fast euphorisch positive Bild von der Gestaltbarkeit politischer und wirtschaftlicher Bedingungen und Abläufe. „Wirtschaft ist machbar“ (Karl Schiller) war eine weit verbreitete Meinung. Auf der Grundlage von zutreffenden und hinreichenden Informationen würden sich rationale Entscheidungen zur Gestaltung der gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen und zur Stabilität der Wirtschaftsabläufe fällen lassen. Eine solche Aufgabe wurde dem 1963 noch Ludwig Erhard abgetrotzten „Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“ mit seinem Jahresbericht zugewiesen. Auch der „Subventionsbericht“ (1969) im Stabilitätsgesetz (§ 12 StWG) sollte ebenso wie die „mittelfristige Finanzplanung“ (§ 9 StWG) als Grundlage für rationale Entscheidungen dienen.

Noch extremer dokumentieren die damals erwogenen Pläne zur Einführung (in Anlehnung an amerikanische Entwicklungen) des Planning-Programming-Budgeting-Systems (PPBS) den Glauben an die Gestaltbarkeit einer abgestimmten Finanzpolitik auf rationaler Grundlage. Auf der Basis von „nationalen Zielen“ [mit Prioritätensetzung] sollten über einen abwägenden Vergleich von Kosten und Nutzen die effizientesten Instrumente zur Programmrealisierung eingesetzt, haushaltsmäßig implementiert und später hinsichtlich ihrer Zielerreichung kontrolliert werden.³²

In ähnlicher Weise war man überzeugt, daß sich bei Offenlegung von Fakten und Standpunkten auch bei unterschiedlichen Interessenlagen ein gesamtwirtschaftlich/gesamtgesellschaftlich „vernünftiger“ Konsens unter den Beteiligten finden lasse. Beispiel dafür ist die „Konzertierte Aktion“, die vor allem Arbeitgeber und Gewerk-

³² Elemente dieses Ansatzes haben 1973 Eingang in die noch heute geltenden „Vorläufigen Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung“ (Vorl. VV-BHO) gefunden.

schaften in eine konsensuale Wirtschaftspolitik einbinden sollte (§ 3 StWG). Ähnliches gilt für den „Finanzplanungsrat“ (§ 51 HGrG) oder den „Konjunkturrat“ (§ 18 StWG), die eine einvernehmliche Einbindung der einzelnen öffentlichen Institutionen und Ebenen in die Finanz- und Wirtschaftspolitik zum Ziel hatten.

Die „Große Koalition“ von 1969 bis 1972 schien umfassender Ausdruck eines solchen allübergreifenden Kooperationswillens zu sein.

2. Kritikpunkte

In der Realität des politischen Alltagsgeschehens nahm der Glaube an die *Planbarkeit* und *Machbarkeit* der wirtschaftlichen Bedingungen und Abläufe jedoch rasch ab. Auch in der Finanzpolitik und in den politischen Auseinandersetzungen schwand das Vertrauen in die Konsensbemühungen der im Grunde „vernünftigen“ Akteure. Spätestens seit 1972, dem Ende der Großen Koalition, beherrschten die politischen Gegensätze wieder das Feld. Damit wurden aber auch die Schwächen des „kooperativen Föderalismus“ deutlich sichtbar: so

- das Übel der „Mischfinanzierung“,
- das Auseinanderfallen von Handlung und Haftung,
- die Erstarrung der Strukturen und die damit gegebene Inflexibilität und Reformunfähigkeit in einer sich wandelnden Welt (z. B. Steuerreform),
- der extrem hohe Nivellierungsgrad im Länderfinanzausgleich.

a) Die Mischfinanzierung

Beginnen wir mit einer näheren Betrachtung der Mischfinanzierung: Warum ist sie ein Übel?³³

Der „Mitfinanzier“ aus der *oberen* Ebene versucht häufig, mittels eines „goldenen Zügels“, die *untere* Ebene zu Ausgaben in von *ihm* für wichtig erachteten Feldern zu bewegen. Der unteren Ebene erscheint der gewährte Zuschuß oft so attraktiv, daß die Rechenhaftigkeit darüber verloren geht.³⁴

Aber auch der umgekehrte Fall ist typisch: Die untere Ebene wird initiativ und sucht einen Mitfinanzier.³⁵

³³ Die Gemeinschaftsaufgaben und die mit ihnen korrespondierende Mischfinanzierung werden unter dem Aspekt der Breitenwirkung und Mehrdimensionalität einzelner öffentlicher Güter z. T. auch als adäquate finanztheoretische Lösung angesehen (Vgl. *Füchsel, D.*: Gemeinschaftsaufgaben. Eine finanzwissenschaftliche Analyse der Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a, b GG und der Investitionshilfen nach Art. 104 a GG, Bayreuther Beiträge zur Volkswirtschaftslehre, hrsg. v. *D. Fricke* u. a., Bd. 2, Spardorf 1985).

³⁴ So ließ sich z. B. die Gemeinde M. durch Zuschüsse aus Programmen zur Stadtsanierung und zum Denkmalschutz zu so umfangreichen Renovierungsarbeiten an einer mittelalterlichen Schloßanlage bewegen, daß es über den gemeindlichen Eigenanteil zu einer nicht mehr tragbaren Verschuldung und daraufhin zur Einsetzung eines Staatskommissars kam.

³⁵ In der Stadt B. warb der Oberbürgermeister für eine – von der Auslastungsprognose eher skeptisch beurteilte – Sporthalle mit dem Argument, daß die Stadt mit einem Eigenanteil von nur DM 1 Mio. ein Bauwerk mit einem Gesamtinvestitionsvolumen von DM 5 Mio. erhalte. Dieses Argument überzeugte schließlich die anfänglich zurückhaltenden Stadträte und die Bevölkerung.

Wenn aber jede Ebene in einer Art „Grenzkostenbetrachtung“ nur *ihren Anteil* in Ansatz bringt, werden die *Gesamtaufwendungen* für den Steuerzahler systematisch unterbewertet. Als Resultat ergibt sich eine tendenzielle Überversorgung mit öffentlichen Gütern und Leistungen, d.h. wenn der Steuerzahler die Möglichkeit gehabt hätte, seinen privaten Nutzenentgang durch die Einkommensminderung via Steuern gegen den persönlichen Nutzenzuwachs durch die öffentliche Einrichtung abzuwägen, hätte er möglicherweise die private Verwendung seines Einkommens vorgezogen.

Die Mischfinanzierung verstößt insgesamt eklatant gegen das Prinzip der „fiskalischen Äquivalenz“ (Mancur Olson), das eine *Einheit* von *Nutzerkollektiv*, *Finanziererkollektiv* und *Entscheiderkollektiv* verlangt³⁶ und widerspricht so der Forderung nach effizientem Mitteleinsatz.

Für den Normalbürger sind bei Mischfinanzierungen und Zuweisungen zudem die Verantwortlichkeiten auf der Ausgaben- und auf der Einnahmenseite nicht mehr auszumachen. Das widerspricht auch dem Grundsatz der Transparenz öffentlicher Ausgaben und Einnahmen, dem Sinn der im Haushaltsgrundsätzegesetz und in der Bundeshaushaltsordnung enthaltenen Regelungen.

Eine „Entmischung“ dieser Aufgaben- und Finanzierungsüberschneidungen und -übersichtlichkeiten erscheint dringend geboten, auch im Sinne von sparsamer Mittelverwendung und der Herausstellung politischer Verantwortlichkeiten.³⁷

b) Das Auseinanderklaffen von Handlung und Haftung

Zu den Wesensmerkmalen von Autonomie und zur Voraussetzung von wirtschaftlichen Selbststeuerungsmechanismen gehört die enge Koppelung von Handlung und Haftung. Nur wenn erfolgreiche Handlungen belohnt und nicht erfolgreiche Handlungen sanktioniert werden, gehen davon positive Lenkungsanreize auf die Akteure aus. Gerade diese Zusammenhänge sind im System des kooperativen Föderalismus und seiner Weiterentwicklung zum heutigen Finanzausgleichssystem i. w. S. empfindlich gestört. Ein eklatantes Beispiel dafür bieten die „Haushaltsnotlagen-Bundesergänzungszuweisungen“ an die Länder Bremen und Saarland.³⁸ Nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts hat der (eigentlich unbeteiligte) Bund(!) in der Solidargemeinschaft Bundesrepublik Deutschland Länder bei einer finanziellen Schieflage zu unterstützen, schon damit diese ihre Funktionen als Mitglied des Bundesstaates selbstständig wahrnehmen können. Hierdurch werden aber falsche Anreize gesetzt: etwa zu einer schuldenfinanzierten (gleichwohl wählerwirksamen) Subventionierung maroder Industrien. Die „Haftung“ für diese opportunistische Handlung eines Landes würde in Form einer Verpflichtung zur Entschuldung auf einen anderen, hier den Bund, ab-

³⁶ Olson, M.: The Principle of ‚Fiscal Equivalence‘: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government, in: The American Economic Review, Papers and Proceedings, Vol. 59, 1956, S. 416 ff.

³⁷ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1997/98, Tz. 353.

³⁸ Vgl. Huber, B.: Der deutsche Finanzausgleich – Konzeption und Reformbedarf, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 10/1998, S. 522.

gewälzt, ein typisches „moral-hazard-Verhalten“ mit den bekannten negativen Auswirkungen.³⁹

Die Vereinbarungen zur Europäischen Währungsunion (§ 104 b EVG) haben klugerweise solche Fälle, nämlich die Haftung der Gemeinschaft oder der übrigen Mitgliedsländer für die Schulden eines einzelnen Mitgliedslandes, von vornherein ausgeschlossen („no bail out“-Klausel).

Das Auseinanderfallen von Handlung und Haftung wird aber auch in anderen Bereichen des finanzwirtschaftlichen Beziehungsgeflechts zwischen den einzelnen Ebenen des föderativen Staates Bundesrepublik Deutschland sichtbar. Die Verlagerung von immer mehr Gesetzgebungskompetenzen auf die bundesstaatliche Ebene – auch unter Bezugnahme auf die Sicherung der (wie es nunmehr heißt) „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ (Art. 72 II GG) – führt vielfach zu einem Auseinanderfallen von „Aufgabenkompetenz“ und „Ausgabenkompetenz“, damit zu einem Verstoß gegen das sogenannte Konnexitätsprinzip (vgl. auch Art. 104 a I GG). So führt die Festsetzung der Sozialhilfesätze bis zur Regelung fast aller Detailfragen durch den Bund bei einer (prinzipiellen) finanziellen Trägerschaft der kommunalen Ebene zu einer Aushöhlung der Gemeindeautonomie und zu finanziellen Belastungen der Gemeinden, die wiederum Ausgleichszahlungen an die Gemeinden erforderlich machen, die bis in den kommunalen Finanzausgleich hinabreichen⁴⁰ und wodurch eine kaum übersehbare Gemengelage von Zuständigkeiten und Ausgleichszahlungen entsteht.⁴¹

c) Die Erstarrung von Strukturen als Folge des kooperativen Föderalismus

Die in wichtigen Fragen auf Konsens angelegten Entscheidungsprozesse im Konzept des kooperativen Föderalismus können zu einer Selbstblockade des Systems führen (Scharpf: „Politikverflechtungs-Fälle“).⁴² Dies kann zwar dem Gerüst der Finanzbeziehungen eine insgesamt durchaus erwünschte Stabilität verleihen und so möglicherweise eine kurzfristig an schwankenden Situationen ausgerichtete Pendelpolitik verhindern; gleichwohl stellt sie ein ernsthaftes Problem dar, wenn es um eine Anpassung an langfristig veränderte Rahmenbedingungen geht, etwa um eine Korrektur „heimlicher Steuererhöhungen“⁴³ oder um eine Unternehmenssteuerreform unter dem Druck weltweiter Konkurrenz im Zeitalter der Globalisierung.

In der letzten Legislaturperiode scheiterte ein diesbezügliches Steuerreformprogramm. Ohne eine inhaltliche Wertung dieses Gesetzesvorhabens unternehmen zu wollen, sei hier im folgenden dargelegt, daß schon die im verfassungsmäßigen Rah-

³⁹ Homburg, S.: Notwendigkeit einer Finanzreform, in: Wirtschaftsdienst 1996/VII, S. 338; Homburg, S.: Ursachen und Wirkungen eines zwischenstaatlichen Finanzausgleichs, in: Oberhauser, A. (Hrsg.): Fiskalföderalismus in Europa, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF, Bd. 253, Berlin 1997, S. 84 ff.

⁴⁰ So im bayerischen Finanzausgleichsgesetz, Fassung vom 10. 2. 1998.

⁴¹ Ähnliche Probleme sind durch die bundeseinheitliche Festlegung von Kindergartenplätzen auf kommunaler Ebene entstanden.

⁴² Scharpf, F. W./Reissert, B./Schnabel, F.: Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg/Ts. 1976; Scharpf, F. W.: Die Politikverflechtungs-Fälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift, 26. Jg., Heft 4, S. 323 ff.

⁴³ Vgl. dazu Fricke, D.: Die „heimlichen Steuererhöhungen“, in: Steuer und Wirtschaft, 1977, S. 243–252.

men angelegte Politikverflechtung ein Scheitern weitgehend vorherbestimmte, daß das Modell des kooperativen Föderalismus einem solchen Reformansatz entgegenstand.

Diesen Schluß legt jedenfalls eine Analyse der Interessenlagen der Beteiligten unter dem Blickwinkel der „ökonomischen Theorie der Politik“ nahe.⁴⁴

Bei einer solchen Analyse der Kalküle der Akteure „Bund“ einerseits und „Länder“ andererseits unter der Annahme *rationalen Verhaltens* und von „*Institutionen-egoismus*“ (zunächst noch *ohne* Berücksichtigung von *Parteipräferenzen*) ergeben sich folgende Ausgangspositionen:

Die Position des Bundes:

- Seine Ziele bei der Steuerreform waren eine Verbesserung der *gesamtwirtschaftlichen* Bedingungen, insbesondere im internationalen *Standortwettbewerb*, mehr *Steuergerechtigkeit*, Verstärkung der *Anreize zu individueller Leistung*, *Entlastung* der Steuerzahler.
- Dafür war er bereit, u.U. auch – zumindest kürzerfristig – *Minderungen* im *Steueraufkommen* hinzunehmen.
- In der Wertung durch die öffentliche Meinung wären im Erfolgsfalle, also bei einer Durchführung der Steuerreform wohl *ihm* die *positiven* Effekte (gesamtwirtschaftliche Effekte; Entlastung der Steuerzahler) zugeschrieben worden, allerdings auch bestimmte negative, soweit sie aus der notwendigen Verminderung von Bundesausgaben und damit Leistungen für die Bürger resultieren.

Die Position der Länder:

- Die *Entlastungswirkungen* und die *gesamtwirtschaftlichen Erfolge* wären von der öffentlichen Meinung wohl fast ausschließlich dem *Bund* zugeschrieben worden, *nicht* aber den *Ländern*.
- Die verringerten politischen Profilierungsmöglichkeiten über *Staatsausgaben auf der Landesebene* und die Rückführung von Leistungen der Länder wären wohl *zu Lasten der Länder* gewertet worden, kaum zu Lasten des Bundes.

Fazit dieser Überlegungen:

Für den Bund hätten sich unter dem – freilich spekulativen – Aspekt der „Wertung“ durch die öffentliche Meinung *sowohl* positive als auch negative Wertungspunkte ergeben, für die Länder *nur* negative Wertungspunkte.

Warum hätten dann eigentlich die Länder einer Steuerreform *zustimmen* sollen?

Denkbar wäre eine Zustimmung der Länder unter diesen Bedingungen aber, wenn *auch sie* Vorteile von einer positiven öffentlichen Bewertung der Steuerreform hätten. Das wäre dann der Fall, wenn die Landespolitiker *derselben parteipolitischen* Gruppierung angehören würden wie die Akteure im Bund, also auch von der gestiegenen Wertschätzung der Bundespartei profitieren würden.

Eine aufkommensmindernde zustimmungspflichtige Steuerreform erscheint unter den genannten Prämissen nur im – vielleicht – *Ausnahmefall* der *politisch gleichen*

⁴⁴ Vgl. dazu Fricke, D.: Steuerreform in einem föderalen Staat – eine nicht lösbare Aufgabe?, Ringvorlesung Universität Bayreuth, 12. 2. 1998 (im Druck).

Ausrichtung der Akteure auf Bundes- und Länderebene wahrscheinlich, d.h. Bundestags- und Bundesratsmehrheiten stimmen in ihrer parteipolitischen Ausrichtung überein. Es sei denn, der Bund „erkaufe“ eine Zustimmung durch anderweitige *Konzessionen* an die Länder (oder einzelne von ihnen),⁴⁵ die umso größer werden müssen, je gewichtiger die geplante Steuerreform ist. Verschiebungen in den Aufkommensanteilen an den Gemeinschaftssteuern oder die Aufstockung der Zuweisungen bzw. Sonderzuweisungen des Bundes im Rahmen des Finanzausgleichs sind ein Beleg dafür.

Die sich daraus ergebende „Inflexibilität“ gegenüber einer Steuerreform ließe sich allenfalls dann positiv bewerten, wenn man das Grundgesetz in den das Verhältnis von Bund und Ländern betreffenden Bereichen *gegen* schnelle und leicht zu bewerkstellende *Veränderungen* schützen möchte. Dagegen steht aber die *Dynamik* von globalen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Veränderungen mit der Notwendigkeit der Anpassung auch der Finanzverfassung und der Steuergesetze an neue Entwicklungen.

Einige Beispiele mögen dies unterstreichen:

- Die *Ausgaben-* und *Einnahmendynamik* können bei einer einzelnen föderalen Ebene *auseinanderdriften*, wenn z.B. die zugewiesenen Aufgabenkategorien an (ausgabewirksamen) Umfang gewinnen, während die der Ebene zugewiesenen Einnahmearten nicht automatisch entsprechend mitwachsen (so geschehen z.B. bei der Sozialhilfe bei den Gemeinden).
- *Neue Aufgaben* können auf eine bestimmte Ebene zukommen, *ohne* daß *neue Finanzmittel* vorhanden sind (z.B. Kosten der Wiedervereinigung für den Bund).
- Eine zur *Steuervereinfachung* und auch aus *ökologischer Sicht* gebotene *Integration* der Kfz-Steuer in die Mineralölsteuer scheidet bislang nicht zuletzt daran, daß die Mineralölsteuer eine Bundessteuer und die Kfz-Steuer eine Landessteuer (in ihrem Aufkommen z.T. abgetreten an die Gemeinden) ist.
- *Weltweite Senkungen* von *Spitzensteuersätzen* in der Einkommen- und Körperschaftsteuer und die gesteigerte *Mobilität* des Produktionsfaktors *Kapital* bedingen eine tiefgreifende Steuerreform auch in Deutschland, da sonst mit Abwanderungen von Unternehmen und Kapital zu rechnen ist, noch stärker mit einer Verringerung ausländischer Investitionen in Deutschland.

Diese Befunde führen zu der Frage, ob eine grundlegende *Steuerreform* ohne eine *Finanzverfassungsreform* überhaupt möglich ist;⁴⁶ im Rahmen der derzeitigen auf Konsens angelegten Finanzverfassung erscheinen die anstehenden Aufgaben nur schwer lösbar, allenfalls zu spät, zu wenig substantiell und in ihrem Umfang nicht hinreichend.

⁴⁵ Eine zielgerichtet auf kleinere Bundesländer gerichtete Konzessions- und Subventionierungsstrategie ist dabei wegen der günstigeren Relation „Bundesratsstimme je zu begünstigenden Einwohner“ für den Bund besonders preiswert und wird deshalb bevorzugt genutzt (vgl. *Homburg*, S. (1997), S. 63 ff.).

⁴⁶ Vgl. dazu *Benz*, A.: Verfassungspolitik in einem kooperativen Bundesstaat, in: Die Reformfähigkeit von Industriegesellschaften, Bentele, K./Reisert, B./Schettkat, R. (Hrsg.): Festschrift zum 60. Geburtstag von Fritz W. Scharpf, Frankfurt/Main u. a. 1995, S. 145–164.

d) Der Nivellierungscharakter des Länderfinanzausgleichs

Die Klagen der Bundesländer Baden-Württemberg, Bayern und Hessen vor dem Bundesverfassungsgericht gegen die extreme Nivellierung im Länderfinanzausgleich artikulieren, daß politisch hier eine Schmerzgrenze im „bündischen Füreinandereinstehen“ erreicht ist. Ob die in den Begründungen angeführte Parallele zur Einkommensteuerprogression (und damit der Halbteilungsgrundsatz) zwingend ist, mag hier dahingestellt sein.

Ökonomisch sind durch die Anhebungen der Finanzkraft der finanzschwachen Länder auf 99,5% des Durchschnittsniveaus und die Abschöpfung der über 100% des Länderdurchschnitts liegenden Finanzkraft bei den finanzstarken Ländern mit einem progressiven Abschöpfungssatz von bis zu 80% (Finanzkraft des Landes überschreitet die durchschnittliche Finanzkraft aller Länder um mehr als 10%) auf jeden Fall *Dämpfungseffekte auf Eigenanstrengungen* zur Erweiterung der Steuerbemessungsgrundlage (z. B. durch – möglicherweise unpopuläre – Industrieansiedlungen) plausibel.⁴⁷ Ähnliches gilt für die Bemühungen zur vollen Ausschöpfung des eigenen Steuerpotentials, z. B. durch eine strenge – nicht immer Wählerwohlwollen erzeugende – Steuerveranlagungs- und Prüfungspraxis.

Bleibt man bei diesem extremen Ausgleichsmechanismus im Verbundsystem, könnte man sich schließlich die verwaltungsintensive Zurechnung der Steuern nach dem Prinzip des örtlichen Aufkommens ersparen, wenn sich ergebende Unterschiede anschließend im Pro-Kopf-Aufkommen wieder doch so gut wie vollständig ausgeglichen werden. Ein einheitlicher „Topf“ für die Ländersteuern und die Länderanteile an den Gemeinschaftssteuern mit einer anschließenden Verteilung nach Einwohnern je Land erschiene hier einfacher. Freilich würde eine solche Konstruktion auch die Illusion von der Unabhängigkeit der Finanzwirtschaft des Bundes und der einzelnen Länder nehmen.

3. Schlußbemerkungen

Der „kooperative Föderalismus“ war ein großer konzeptioneller Wurf, aber ein Modell, das allenfalls unter den optimistischen Prämissen kooperativen und uneigennütigen Verhaltens der Beteiligten funktionieren kann. In der Praxis wiegen die Verstöße gegen das Konnexitätsprinzip und das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz stärker,⁴⁸ so daß mehr Wettbewerb unter den föderalen Mitgliedern eines Bundes zu effizienteren Lösungen führen dürfte. Eine stärkere Entflechtung von Bund-Länder-Zuständigkeiten scheint ebenso geboten wie eine Revitalisierung des Trennsystems bei den Gemeinschaftssteuern, wenn die Vorteile eines föderativen Staatsaufbaus genutzt werden sollen. Diese Vorteile liegen vor allem auch darin, daß bei verstärkter Länder-

⁴⁷ Vgl. *Homburg, S.*: Anreizwirkungen des deutschen Finanzausgleichs, in: Finanzarchiv, NF, 1994, S. 315.

⁴⁸ Vgl. auch Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1997/98, Stuttgart u. a. 1998, Tz. 339–353.

autonomie über ein System von „trial and error“ neue Konzepte finanzpolitischer oder wirtschaftspolitischer Art von einem einzelnen Bundesland erprobt werden können, was die Durchsetzung von institutionellen Innovationen und Reformen begünstigen und beschleunigen könnte. Das „moral-hazard-Verhalten“ ließe sich bei Rückführung der Mischfinanzierung und des Länderfinanzausgleichs einschränken, was zu einer effizienteren Verwendung öffentlicher Mittel führen und zu einer Reduzierung der Staatsquote genutzt werden könnte. Noch erscheint allerdings der Leidensdruck nicht stark genug, um ein dafür notwendiges gesellschaftliches und politisches Umfeld zu schaffen.