

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Rolf-Richard Grauhan
Rudolf Hickel

Krise des Steuerstaats?
Widersprüche und Perspektiven

Rüdiger Voigt

Finanzsystem und Lebensqualität
Zur Bedeutung der Finanzverfassung
im Sozialstaat

B 46/77

19. November 1977

Rolf-Richard Grauhan, Dr. phil., geb. 1934; Studium der Rechtswissenschaft, Soziologie, Politikwissenschaft und Neueren Geschichte in Heidelberg, Berlin und Kiel; Städtischer Rechtsrat in München; seit 1971 Professor für Politische Wissenschaft an der Universität Bremen.

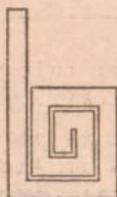
Veröffentlichungen u. a.: Modelle politischer Verwaltungsführung, Konstanz 1969; Politische Verwaltung, Freiburg 1970; Großstadtpolitik — Texte zur Analyse und Kritik lokaler Demokratie, Gütersloh 1972 (Hrsg.); Politik der Verstädterung (mit Wolf Linder), Frankfurt 1974 (Fischer-Athenäum-Taschenbuch 4030).

Rudolf Hickel, Dr. rer. pol., geb. 1942, Studium der Wirtschaftswissenschaft und Soziologie in Tübingen und Berlin; Assistententätigkeit an den Universitäten Tübingen und Konstanz; seit 1971 Professor für „Politische Ökonomie unter besonderer Berücksichtigung der Staatsökonomie“ an der Universität Bremen.

Veröffentlichungen u. a.: Ideologie und Praxis der Harzburger Akademie für Führungskräfte der Wirtschaft; in: M. Greiffenhagen (Hrsg.), Der neue Konservatismus der siebziger Jahre, Reinbek 1973; Orientierung ohne Perspektive — Anmerkungen zum zweiten Orientierungsrahmen der SPD, in: Leviathan — Zeitschrift für Sozialwissenschaft, Düsseldorf 1974 (zus. m. G. Schmieg); Herausgabe von sowie Einleitung („Krisenprobleme des ‚verschuldeten Steuerstaats‘“) zu R. Goldscheid/J. Schumpeter, Die Finanzkrise des Steuerstaats. Zur politischen Ökonomie der Staatsfinanzen, Frankfurt 1976; „Wirtschaftskrisen — Neu betrachtet“, in: Wirtschaftskrisen, hrsg. v. K. Diehl/P. Mombert (Neuaufgabe von „Ausgewählte Lesestücke zum Studium der Politischen Ökonomie“), Berlin (voraussichtlich 1978).

Rüdiger Voigt, Dr. jur., geb. 1941 in Flensburg; Studium der Rechts-, Wirtschafts- und Politikwissenschaft in Kiel und Tübingen; 1972 bis 1976 Wiss. Assistent für Politikwissenschaft und öffentliches Recht an der Gesamthochschule Siegen; seit 1976 Assistenzprofessor für öffentliches Recht im Fachbereich Wirtschaftswissenschaft der Freien Universität Berlin.

Veröffentlichungen u. a.: Die Auswirkungen des Finanzausgleichs zwischen Staat und Gemeinder auf die kommunale Selbstverwaltung, Berlin 1975; Kommunale Partizipation am staatlichen Entscheidungsprozeß, Würzburg 1976; Restriktionen kommunaler Sozialverwaltung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 3/77, S. 3—20; Einfluß und Wirkungsmöglichkeiten der Landesparlamente, in: Bayerische Verwaltungsblätter, 1977, S. 97—104; Sicherung des sozialen Netzes durch Leistungsabbau? Zur Revision des Sozialhilferechts, in: Zeitschrift für Sozialreform, 1977, S. 493—509.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn/Rhein.

Leitender Redakteur: Dr. Enno Bartels. Redaktionsmitglieder: Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 61—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/4 61 71, nimmt entgegen

— Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;

— Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 11,40 vierteljährlich (einschließlich DM 0,59 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;

— Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Krise des Steuerstaats?

Widersprüche und Perspektiven

I. Vorbemerkung

„Privater Reichtum — öffentliche Armut“ — Vom Lebensstandard als dem vollen „Warenkorb“ zur Lebensqualität in einer verstädterten Umwelt — Angesichts der „Grenzen des (industriellen) Wachstums“ zur nachindustriellen Dienstleistungsgesellschaft — Von der Produktion bereits im „Überfluß“ vorhandener Waren zur Produktion öffentlicher Dienste: Bildungsdienste, Gesundheitsdienste, Sozialdienste, als den „wahren“ Feldern des gesellschaftlichen Bedarfs — das waren die Parolen von vorgestern.

Der Staat hat sich übernommen — Der öffentliche Dienst frißt den Staat auf — Die „Anspruchsinflation“ muß eingedämmt werden — „Entstaatlichung“ des öffentlichen Leistungsangebots: das waren die ebenso eingängigen Parolen in der folgenden Rezession.

Und wieder: Der Staat muß die privaten Investitionen fördern durch Steuererleichterungen und Subventionen, denn nur so können Arbeitsplätze geschaffen werden und die „Steuerquellen wieder sprudeln“: Wachstum ist die Voraussetzung der staatlichen Leistungsfähigkeit, „Wachstumsvorsorge“ deshalb oberstes politisches Gebot.

Das Rad der Argumente ist einmal herumgedreht, der Kreislauf kann von neuem beginnen.

Der erste Block der Argumente hatte sich an einem über Marktprozesse hinausgehenden gesellschaftlichen Bedarf orientiert, der sich aus dem Entwicklungsstand der hochindustrialisierten westlichen Gesellschaft ergäbe.

Dieser Beitrag ist aus der kritischen Fortentwicklung der von Rolf-Richard Grauhan unter dem Titel „Rationalisierung, Bürokratisierung, Gesellschaftlicher Fortschritt? Zwischenbilanz zur ‚Dialektik der Aufklärung‘“ in dieser Zeitschrift (B 3/75, 18. Januar 1975) vorgelegten Überlegungen entstanden.

Mit kleineren Modifikationen wird dieser Beitrag auch einem Schwerpunktheft zur „Krise des Steuerstaats — Widersprüche und Perspektiven“ (Arbeitstitel) vorangestellt werden, das Ende dieses Jahres im „Leviathan — Zeitschrift für Sozialwissenschaft“ erscheint und noch differenzierter die Einzelaspekte dieses Themas ausleuchtet.

In diesem Zusammenhang hatte — stellvertretend für diese gängige Position — insbesondere Winfried Vogt argumentiert, der Staat müsse zunehmend jene „Produktion organisieren, die unter dem allgemeinen Imperativ der Legitimationserfordernisse des kapitalistischen Systems aus Gründen der ungleichmä-

INHALT

I. Vorbemerkung

II. Strukturelle Grenzen des Typus Steuerstaat

1. Strukturtypus Steuerstaat
2. Zum Zusammenhang von Rechts-, Steuer- und Interventionsstaat
3. „Staatsfinanzkrise — oder Krise des Steuerstaats?“

III. Ausweichstrategien aus der Staatsfinanzkrise im Rahmen des Steuerstaats

1. „Immanenz“ der Ausweichstrategien: Das Beispiel SVR: „Anspruchskrise“ und „Revision der Staatstätigkeit“
2. Das gemeinsame Dilemma der Okonomisierungsstrategien

IV. Auswegstrategien aus der Struktur des Steuerstaats

1. Zur politischen Thematisierung seiner Strukturdefizite
2. Perspektivskizze einer strukturellen Alternative

Bigen technischen Entwicklung nicht privatkapitalistisch betrieben werden kann“¹⁾.

Vogt hatte dabei insbesondere die Produktion *selbständiger Dienstleistungen* im Auge, die nicht wie Handel, Güterverkehr, Reparaturdienste u.ä. Annexe der Güterproduktion sind, sondern unmittelbar von Menschen für Menschen erbracht werden wie die Bildungs-, Gesundheits- und Personenverkehrsdienste. Deren Produktion erfordere notwendigerweise einen hohen Einsatz relativ hochqualifizierten und damit teuren Personals und sei deshalb

¹⁾ W. Vogt, Zur Entwicklung eines kapitalistischen Systems, in: Leviathan — Zeitschrift für Sozialwissenschaft (2) 1973, S. 173.

nicht nach dem privatkapitalistischen Kalkül der Erhöhung des Kapitaleinsatzes pro Arbeitsplatz zugleich einzelbetrieblich rentabel, massenhaft und billig zu organisieren. Da sie jedoch gleichwohl organisiert werden müsse, und zwar zur Aufrechterhaltung der Voraussetzungen privater Warenproduktion ebenso wie zur Erfüllung politischer Massenforderungen innerhalb eines sich demokratisch legitimierenden Systems, müsse der Staat die Produktion dieser Dienste organisieren.

Da zudem in einer bereits hochtechnisierten Güterproduktion durch weitere Rationalisierungsmaßnahmen fortlaufend Arbeitskräfte freigesetzt würden, zeichnete Vogt alternative Entwicklungsperspektiven für die industrialisierte kapitalistische Gesellschaft, nach

der die im Gütersektor freigesetzten Arbeitskräfte mehr und mehr von der staatlichen Dienstproduktion absorbiert würden, so daß der Staat sich geradezu als die „spezifische Organisationsform“ dieser nicht privatkapitalistisch organisierten Produktion definieren lasse.

Bei Argumentationen wie diesen wurde allerdings das Problem des *Strukturtypus „Staat“* völlig übersehen, nämlich die Frage, wie und was ein politisches System in der Form „Staat“ seinem spezifischen organisatorischen Zuschnitt nach eigentlich leisten kann. Und von diesen spezifischen Leistungsgrenzen aus wurde unter dem Eindruck der Fiskalkrise in der Rezession 1974/75 die zweite Welle der Argumente vortragen.

II. Strukturelle Grenzen des Typus Steuerstaat

1. Strukturtypus Steuerstaat

Damit wird zunächst deutlich, daß der Staat nicht das politische System schlechthin ist, sondern eine besondere Form von politischem System, das keineswegs dadurch charakterisiert ist, daß es — wie auch immer geartet — Produktionsaufgaben erfüllt, sondern im Gegenteil gerade dadurch, daß es im Prinzip *selbst nicht* produziert. Diesen Sachverhalt beleuchtet der Ausdruck „Steuerstaat“²⁾, der ein charakteristisches Strukturmerkmal des Typus „Staat“ hervorhebt: Der Steuerstaat ist ein politisches System, das über Abschöpfungsbeträge aus nicht von ihm selbst organisierter und produzierter Wertschöpfung finanziert wird. Der Steuerstaat ist die spezifische Form, die das politische System in einer Gesellschaft annimmt, deren ökonomische Wertschöpfung grundsätzlich in privatkapitalistischer Form organisiert ist. Deren Sicherung und Förderung ist deshalb auch eine in seine Grundstruktur eingelagerte Zweckbestimmung.

Produzierte ein politisches System selbst, schöpfte es also selber Wert, so könnte es sich auch aus dieser eigenen Wertschöpfung alimentieren und wäre nicht (allein) auf Steuern und aus Steuern zu tilgende Anleihen angewiesen. Das politische System in den Grenzen des Steuerstaats zu halten, ist darum auch eine notwendige Bedingung zur Aufrechterhaltung der gesellschaftlichen Dominanz privatkapitalistischer Produktion. Darin

²⁾ Zum Begriff vgl. J. Schumpeter/R. Goldscheid, Die Finanzkrise des Steuerstaats — Beiträge zur politischen Ökonomie der Staatsfinanzen (Hrg. v. R. Hinkel), Frankfurt 1976.

liegt die gemeinsame Logik der politischen Bestrebungen, die staatliche Wirtschaftspolitik primär für die Förderung privater Wertschöpfung einzusetzen und die Produktionsaufgaben, die der Staat im weiteren Bereich der öffentlichen Dienstleistungen übernommen hat, soweit wie möglich zu „entstaatlichen“, d. h. sie entweder ganz zu „privatisieren“ oder nach den dem kapitalistischen Einzelbetrieb abgelauchten Kriterien der Profitrationalität zu rationalisieren und zu „verpreisen“.

Aus der Perspektive der steuerstaatlichen Form des politischen Systems wird nun gefolgert: Wenn staatliche Dienstleistungen prinzipiell über Steuern finanziert werden, so können sie nur über eine Verbreiterung der Steuerbasis ausgedehnt werden. Da sie somit Wachstumspolitik im Sinne der Förderung von Produktion und Absatz marktgängiger Güter voraussetzen, heißt, ihre Ausdehnung zu fordern, zugleich, die Probleme des „Wachstums“, der Erschöpfung und Verschmutzung der natürlichen Ressourcen durch noch weitere Industrialisierung der industriell bereits hochentwickelten Länder zu verschärfen. Bei stagnierenden oder sogar schrumpfenden Abschöpfungsmöglichkeiten aus der privat produzierten Wertschöpfung dagegen ist der Steuerstaat erst recht gehindert, in der industriellen Erzeugung „wegrationalisierte“ Arbeitskräfte in die Produktion öffentlicher Dienstleistungen zu übernehmen, weil er selbst dem „Rationalisierungszwang“ unterliegt. Hält man fest, daß die *spezifische Form* der Steuerfinanzierung ein politisches System charakterisiert, das generell nicht selbst pro-

duziert, so wird auch verständlich, daß es seiner organisatorischen Struktur nach auf jene politischen Funktionen hin zugeschnitten ist, die die Entfaltung jener privaten Wertschöpfung fördern, von der es getragen wird. Dieser logische Zusammenhang führt historisch auf den Prozeß der Herausbildung des heutigen Steuerstaats aus den Feudalordnungen der spätmittelalterlichen Territorien zurück.

Diese waren in der spezifischen Verknüpfung durch das „feudum“ zwischen Lehnsherr und Vasall Herrschafts- und Produktionsordnungen (der Agrarproduktion) zugleich. Die Lehnstruktur vermittelte dem Belehnten einerseits die Herrschaftsrechte des Grundherren und andererseits das Recht zur Aneignung der von seinem Lehen aufgebrauchten landwirtschaftlichen Erzeugnisse. Aus den Krisen dieser gesellschaftlichen Gesamtorganisation zwischen Mittelalter und Neuzeit, die sowohl Herrschafts- wie Wirtschaftskrisen waren, entstand die neue Gesellschaftsformation, deren Funktionslogik im Auseinandertreten von politischer Herrschaft und ökonomischer Wertschöpfung besteht.

Der kontinentaleuropäische „Staat“ konstituierte sich als von der Ökonomie abgetrennte Form „außerökonomischer“ Politik durch die faktische Monopolisierung der „legitimen physischen Gewaltbarkeit“ in einem zentralen Herrschaftsapparat, der die Durchdringung aller gesellschaftlichen Beziehungen mit rechtmäßiger Gewaltbarkeit aufgrund der feudalen Fehde-, Selbsthilfe- und Zweikampfrechte beseitigte. Dieser Monopolisierungsvorgang, der den Staat als spezialisierte Struktur politischer Herrschaft herausbildete, schaffte erst de facto jene gesellschaftliche Sphäre bürgerlicher „Ruhe, Sicherheit und Ordnung“, in der sich die Wirtschaft nach äußerlich scheinbar gewaltfreien Marktgesetzen (Konkurrenz) entwickeln konnte — ohne fürchten zu müssen, daß direkte Gewaltbarkeit als legitime in die Konkurrenzbeziehungen eindringt. Tut diese es dennoch, so wird sie nun staatlich als die illegitime Gewaltbarkeit des „Störers“ bzw. „Täters“ definiert, der der Sanktion des in Polizei, Gerichten, Bürokratie — und im Notstandsfall Militär — organisierten Apparats des staatlichen Gewaltmonopols anheimfällt.

Diese tatsächliche Monopolisierung der legitimen physischen Gewaltbarkeit in den auf ihre Verwaltung spezialisierten Institutionen des politischen Staats entspricht so gesellschaftsstrukturell der Freisetzung der Ökonomie aus den feudalen (und zünftlerischen) Bindungen. In der Form der (industriellen) Warenproduktion für einen anonymen Markt

verselbständigt, kann diese sich nach ihrer eigenen konkurrenzwirtschaftlichen Entwicklungslogik entfalten. Und daß der ihr gegenüber ebenfalls „freigesetzte“, rechtlich zur „Souveränität“ gelangte politische Staat sein Herrschaftspotential *faktisch* zur Förderung dieser ökonomischen Eigenentwicklung einsetzt, wird durch die Steuerfinanzierung gewährleistet. Diese bindet die Handlungsmöglichkeiten des Staates an die Entwicklung der privaten Wertschöpfung. Sie schafft damit einerseits den fiskalischen Zwang zur „Wachstumspolitik“, die Hoffnung auf die steuerliche „Wachstumsdividende“ zur Deckung auch der sogenannten sozialstaatlichen Mehrausgaben, andererseits die in der „Staats“-Form selbst liegende Grenze für politische Zielsetzungen, auch wenn sie im demokratischen Willensbildungsprozeß noch so große Mehrheiten und damit anscheinend noch so große „Macht“ gewinnen würden. Die Rede von der „parlamentarischen Demokratie“ oder vom „parlamentarischen Regierungssystem“ blendet diese Struktur Grenzen, die sich aus der steuerstaatlichen „Staats“-Form des Politischen ergeben, aus.

Die Grundform, in der sich der „Staat“ als Monopol legitimer physischer Gewaltbarkeit in Entsprechung zum Monopol privater Wertschöpfung konstituiert und über die Steuerfinanzierung an deren Eigenentwicklung gebunden bleibt, bestimmt die Formen, in denen der Staat politisch handeln kann. Und hier läßt sich eine Skala von politischen Handlungsformen aufstellen, die sich nahtlos in die Organisationsstruktur des Steuerstaates fügen, bis zu solchen, die sie überfordern und die deshalb politisch vermieden werden — oder diese Struktur vom Prinzip her sprengen müssen: von der hoheitlich-polizeilichen Herrschaftsausübung über die fiskalisch-monetäre „Intervention“ in den ökonomischen Krisenzyklus bis zur eigenen staatlichen Dienstproduktion.

2. Zum Zusammenhang von Rechts-, Steuer- und Interventionsstaat

Die Kategorie „Steuerstaat“ präzisiert so die allgemeine Analyse des Staates, ohne damit andere Charakterisierungen — wie Rechtsstaat oder Interventionsstaat — ersetzen zu wollen, die nur jeweils andere Aspekte ein und derselben Grundform beleuchten. Dieser Zusammenhang zwischen Rechts-, Interventions- und Steuerstaat läßt sich mit wenigen Strichen wie folgt skizzieren: Ausgangspunkt der Staatsbestimmung in einer den Marktgesetzen unterliegenden Produktionsweise ist die Notwendigkeit einer besonderen

Sphäre der Politik gegenüber der Ökonomie, da die gewinnorientierte Produktion auf eine ihr äußerliche Garantie ihrer Grundlagen — des Privateigentums und der Rechtsfreiheit der Individuen — angewiesen ist. Diese den Marktprozessen zwar äußerliche, aber auf sie bezogene Garantie der Basisinstitutionen privatwirtschaftlicher Produktion und Aneignung verfestigt sich — als politische Zwangsgewalt — in der Form des Staates.

Seiner Form nach ist der Staat gegenüber der konkurrenzwirtschaftlich selbstgeregelten Privatökonomie nichts anderes als die besondere Sphäre institutionalisierter äußerer Garantie der entsprechenden Eigentumsverhältnisse. Das Gesetz des privaten Eigentums als Gesetz privater Aneignung, das scheinbar frei von unmittelbarer Gewalt die Allokation gesellschaftlicher Arbeit entsprechend den Gewinnerwartungen bestimmt, hat demnach eine besondere Sphäre eines Gewaltmonopols — den Staat — zur Voraussetzung. Emphatisch ausgedrückt: Der Staat ist der Ausdruck jener ‚Gemeinsamkeit im Gegeneinander‘, die für die Konkurrenzwirtschaft typisch sein muß.

Aus dieser Notwendigkeit des von konkurrenzwirtschaftlichen Marktprozessen abgehobenen Staates, der deren Existenz politisch garantiert, ergibt sich umgekehrt für staatliches Handeln, daß dieses nicht direkt in diese Marktprozesse, d. h. in die Verteilung gesellschaftlicher Arbeit eingreifen kann. Wenn sich die Existenz des Staates aus der politisch allgemeinen Sicherung der ökonomischen Konkurrenzverhältnisse begründet, dann können sich staatliche Interventionen *normalerweise* auch nur indirekt und allgemein auf die marktvermittelten Produktions- und Verteilungsprozesse beziehen. Aus der „Grundform“ des Staates bestimmt sich *abstrakt* die generelle Begrenztheit staatlicher Politik. Sie ist resultathaft — also nicht *ex-ante* planend und direkt in Produktionsverhältnisse eingreifend — auf das Konkurrenzsystem bezogen. Dieser allgemeinen Form des Staates entsprechend ergeben sich im Prinzip die beiden universalistischen politischen Eingriffsmedien: a) zum einen das Recht zur Sicherung konkurrenzwirtschaftlicher Verkehrsformen, b) zum anderen das Geld als das allgemeine Tauschmedium in einer Konkurrenzwirtschaft. In diesen beiden Typen von Eingriffsmedien schlägt sich die formspezifische Begrenztheit staatlichen Handelns nieder. Sie sind *indirekt* auf die profitgesteuerte Wirtschaft bezogen, d. h. auf einen „Umweg“ angewiesen; ihre Einfallstelle ist die Austausch- und nicht die Produktionssphäre. Mit dem Begriff „Steuerstaat“ werden diese „Grundform“ des Staates sowie die die-

sem entsprechenden Interventionsmedien von der Seite seiner fiskalischen und zweckspezifischen Abhängigkeit aus betont. Insoweit als der Staat sich im Prinzip aus der Abschöpfung privater Wertschöpfung alimentieren muß, ist seine Politik auf indirekte Pflege der privaten „Wertschöpfungsquellen“ angewiesen. Die allgemeine Steuerfinanzierung stellt das Pendant dafür dar, daß sich der Staat auf die allgemeine Sicherung systemspezifischer Voraussetzungen der Konkurrenzökonomie beziehen muß. Der Staat „schöpft“ indirekt Finanzmittel vom Konkurrenzsystem ab — d. h. er ist generell nicht direkt an der Wertschöpfung beteiligt —, um die ausdifferenzierten Funktionen allgemeiner Garantierung der Basisinstitutionen dieses Produktionssystems indirekt wahrnehmen zu können. Indirekter staatlicher Intervention entspricht also eine indirekte Finanzierung aus der „Abschöpfung“ der privaten Wertschöpfung.

Bei dieser allgemeinen formspezifischen Ableitung des Rechts-, Interventions- und Steuerstaats kann jedoch die Analyse nicht abgebrochen werden. Vielmehr kommt es darauf an, die strukturellen Veränderungen der Konkurrenzwirtschaft im Entwicklungsprozeß der Kapitalverwertung selbst aufzuspüren, um von daher die neuen Funktionsanforderungen gegenüber dem formfixierten Staat herauszuarbeiten. Gesamtwirtschaftlich längerfristig sinkende Profitabilität (einschließlich wachsender Bedeutung der Fixkosten-Ökonomie), monopolistisch begründete, überzyklische Preisentwülungen (Phänomen der ‚säkularen Inflation‘), wachsende Ausprägung von öffentlicher Dienstleistungsproduktion, die sich gegenüber den marktvermittelten Produkten ebenso sperrt wie gegenüber dem Modus der Finanzierung aus steuerlicher Abschöpfung von „privater“ Produktion, sowie Veränderungen politischer Konstellationen modifizieren die Struktur privatwirtschaftlicher Konkurrenz in deren Entwicklungsprozeß. Aus dem voranschreitenden Entwicklungsniveau der marktvermittelten Produktionsweise erwachsen spezifische, ausdifferenzierte Funktionsanforderungen (Systemprobleme) gegenüber dem Staat, die sich mit dem Universalmedium Geld immer schwerer verarbeiten lassen und sich den Handlungsformen des Strukturtypus Steuerstaat entziehen. Immer widersprüchlicher gärt unter der engen Form des auf indirekte Politik eingeschränkten Staates die Notwendigkeit direkter Eingriffe in die Konkurrenzökonomie und — letztlich — der Schaffung genuin politischer Produktion.

Für die Schwierigkeiten bei der Durchsetzung der Wirtschaftspolitik läßt sich etwa — hier nur kursorisch angedeutet — nachweisen, daß der ökonomische Entwicklungsprozeß schon längst, aufgrund der vorwiegend strukturell bedingten Arbeitslosigkeit und Inflation, zweckbestimmte, direkte Eingriffe des Staates in den über Konkurrenz vermittelten Produktionsprozeß herausfordert. Aufgrund der allgemeinen Form des Staates, die ordnungspolitisch diese Eingriffe nicht zuläßt, werden diese auf indirekte Interventionen über allgemeine „Anreizsysteme“ und damit auf den „Umweg“ der rahmenspezifischen Beeinflussung privater Produktionsentscheidungen abgedrängt. Aus speziellen empirischen Untersuchungen — etwa zur Wirkung der Investitionszulage von 1974 oder der Lohnkostenzuschüsse von 1976 — ist zwischenzeitlich bekannt, daß diese teuren, indirekten Maßnahmen die intendierten Effekte nicht zeitigten. Die Steuerstaatstruktur schafft ein immanent kaum auflösbares Dilemma: Einerseits werden die innerhalb der Ökonomie nicht selbst verarbeiteten ökonomischen Systemprobleme auf den Staat abgewälzt, andererseits kann dieser sie jedoch nicht ursachenadäquat verarbeiten, denn seiner Form nach muß er diese Systemprobleme indirekt und global therapieren. Wenn jedoch diese Globalsteuerungspolitik regionale, sektorale und vor allem größenspezifische Strukturdifferenzierungen in der Wirtschaft therapeutisch nicht zur Kenntnis bzw. zum Ausgangspunkt nimmt, dann ergibt sich die empirisch nachweisbare Tatsache, daß diese Globalsteuerungspolitik selbst strukturdifferenzierend wirken muß: Zwischenzeitlich ist bekannt, daß die allgemein-global intendierte, restriktive Geld- und Kreditpolitik der Bundesbank seit 1973 den monopolistisch-oligopolistischen Bereich kaum getroffen hat, während der sogenannte klassisch-konkurrenzwirtschaftliche Sektor die Lasten dieser Politik zu tragen hatte, und diese Wirtschaftspolitik mithin eine größenspezifische Strukturdifferenzierung der deutschen Wirtschaft zumindest nicht gebremst, wenn nicht sogar beschleunigt hat.

Wirtschaftspolitik, die zwar auf der Folie eines insgesamt preisreagiblen Konkurrenzsystems gedacht ist, faktisch aber auf monopolistisch-oligopolistische Preissetzung im Sinne einer Preisadministrierung trifft, muß ihre Zielsetzung verfehlen. So hat etwa Alfred S. Eichner³⁾ in einer Untersuchung für die USA theoretisch und empirisch ein spezifisch

monopolistisches Preisverhalten bei restriktiver Geldpolitik bestätigt: Bei Verknappung bzw. Verteuerung monetärer Versorgung durch die Geldinstanzen verlagert der monopolistisch-oligopolistische Sektor („Megacorp and Oligopoly“) die Finanzierung konjunkturell kaum beeinflusster, mittelfristig festgelegter Investitionen von den geldpolitisch eingeschränkten bzw. verteuerten Möglichkeiten der „Außenfinanzierung“ auf „Binnenfinanzierung“ durch Preiserhöhungen. Paradoxiertweise zeigt der monopolistische Sektor also Preiserhöhungen bei einer Politik, die auf die Stabilisierung des Preisniveaus ausgerichtet ist. Soweit dieses Beispiel für das generelle Problem des Staates, auf ihn zukommende, unterschiedlichste Funktionserfordernisse wegen seiner indirekten Form frustrieren zu müssen.

3. „Staatsfinanzkrise“ — oder „Krise des Steuerstaats“?

Im Hinblick auf die ausgeführten Form- und Funktionsprobleme des entwickelten Interventionsstaates stellt sich die „Krise des Steuerstaates“ auf zwei unterschiedlichen Ebenen dar. Einmal als geöffnete Schere zwischen wachsenden Anforderungen zur Finanzierung ‚verstaatlichter‘ Voraussetzungs- und Folgekosten der Konkurrenzökonomie und den Grenzen der Steuerabschöpfung, die ihrerseits wieder von den Anlage- und Wertschöpfungschancen privat konkurrierender Kapitale bestimmt werden. Diese Grenzen sind zwar abstrakt, aber dennoch real, weil sie vom steuerstaatlichen Kalkül antizipiert werden, um sie ja nicht zu übertreten. Zum anderen handelt es sich um die Krise der Kernstruktur des Steuerstaates als System, die daraus folgt, daß der hochentwickelte Akkumulationsprozeß Funktionsanforderungen (etwa „ökologische Krise“) hervorbringt, die mit dem allgemeinen Interventionsmedium Geld indirekt und nachträglich nicht mehr verarbeitet werden können. Diese Krise leitet sich aus der der Produktionsform ab. Die funktionell erforderlich werdende direkte politische Produktion aber — die auf staatliches Handeln abzielt, das sich nicht aus den Imperativen der Konkurrenzwirtschaft ableitet, sondern direkt politisch organisierte Versorgung entwickelter, gesellschaftlicher Bedürfnisse beabsichtigt — setzt eine Veränderung der Produktionsform (vgl. dazu IV 2 „Perspektivskizze einer strukturellen Alternative“) selbst voraus. Die mit dem „Haushaltsstruktur-Gesetz“ (Sept. 1975) offensiv eingeleitete „Revision der Staatstätigkeit“ stellt sich demgegenüber als der konträrthodoxe, auf die Reprivatisierung von entfaltenen Gesellschaftsproblemen hoffende Versuch dar, die aktuelle Finanzkrise des Staates

³⁾ A. Eichner, *The Megacorp and Oligopoly-Microfoundations of Macrodynamics*, Cambridge/London 1976.

zu beseitigen, ohne auf die zugrunde liegende Krise des Steuerstaates einzugehen. Unter dem neutralisierenden Stichwort „Konsolidierung“ werden soziale dienstleistungsorientierte Ausgaben des Staates zurückgestutzt, um Finanzmittel für gewinnorientierte „Wachstumsvorsorge“ freizumachen. Zugleich sollen die Massensteuern erhöht, Vermögens- und Gewerbesteuer aber gesenkt werden.

Die Lösung der Staatsfinanzkrise nach der Funktionslogik des Steuerstaates geht damit voll zu Lasten der abhängigen Bevölkerung, sowohl der Lohnabhängigen, von deren Einkommen die erforderlichen Finanzmittel abgeschöpft werden müssen, wie der von sozialstaatlichen Leistungen Abhängigen, zu deren Lasten die Leistungseinschränkungen gehen.

Die aktuelle Finanzkrise macht damit deutlich, daß das Festhalten an der Form des Steuerstaates dessen „sozialstaatliche“ Möglichkeiten bei Wirtschaftswachstum nicht nur blockiert, sondern faktisch in ihr Gegenteil verkehrt. Denn Kennzeichen des „Sozialstaats“ sollte es sein, die mit der Marktökonomie verbundene ungleiche Verteilung von Lebenschancen durch „Umverteilung“ zugunsten der in ihr benachteiligten wirtschaftlich Abhängigen zu kompensieren. Nun aber wird die „Staatsfinanzkrise“ als Folge einer „Anspruchsinflation“ dieser nach der primären Verteilungswirkung der Marktökonomie „Minderbemittelten“ ausgegeben, die die Leistungskraft des Staates überfordere. Anders ausgedrückt: Die Struktur des Staates als Steuerstaat zeigt sich deutlich als Fessel einer „sozialstaatlichen“ Entwicklung, da er — um es zusammenzufassen —

a) bei der Ressourcenmobilisierung — Abschöpfungen von privatgeschöpftem Wert — der Eigengesetzlichkeit der Marktökonomie folgen muß (statt ihr entgegenzusteuern), d. h. auch auf der Ausgabenseite vorrangig Verwertungsbedingungen für privates Kapital zu schaffen und zu fördern hat (Investitionshilfe),

b) nach der Form seiner Handlungsmöglichkeiten daran gehindert ist, Leistungen zu erbringen, die der Staat nach dem Entwicklungsstand der privaten Ökonomie für die weitere gesellschaftliche Reproduktion erbringen müßte: generell in dem Sinne, daß die Konkurrenz-Ökonomie aufgrund zunehmender Akkumulationsschwäche höhere staatliche Zuwendungen erfordert und zugleich steuerlich weniger belastbar wird; aber auch speziell gehindert in dem Sinn, daß die steuerstaatliche Struktur es dem „Rechtsstaat“ nicht erlaubt, auf dem Wege der demokrati-

schen Gesetzgebung seine „Rechtsmacht“ etwa zur Sicherung der natürlichen Grundlagen einer bereits hochindustrialisierten und verstärkteren Gesellschaft einzusetzen, falls er dadurch mit steuerlich relevanten Akkumulationsinteressen in Konflikt gerät. Das ist die steuerstaatliche Achillesferse aller Bestrebungen, ohne Rücksicht auf die Fiskalstruktur des Staates durch hoheitliche „Investitionsverbote“ gerade die stark umweltgefährdenden Wachstumsbranchen daran zu hindern, ihr Kapital in ökologisch nicht zu vertretender Weise zu verwerten.

Und ferner: Im Verhältnis „zu sich selbst“ hindert der Steuerstaat den „Sozialstaat“ daran, eigene Produktionsaktivitäten zu entfalten, soziale Bedürfnisse zu befriedigen, die von der Marktökonomie gar nicht oder nur mangelhaft bedient werden:

Das gilt ebenso für verstaatlichte Betriebe, die sich in der Konkurrenzökonomie dem Marktverhalten privaten Kapitals anpassen müssen, wie für die personalintensive Dienstproduktion im Rahmen der Verwaltung, die, wenn sie unentgeltlich erbracht wird, als kostenintensiver „Staatsverbrauch“ von Steuergeldern im Rahmen der notwendig an der Förderung privater Wertschöpfung orientierten Ausgabenpolitik des Steuerstaats nur nachrangig bedient werden kann, die aber, wenn sie über Gebühren oder private Entgelte konsequent „verpreist“ wird, wiederum nur die auch am Markt starke „kaufkräftige Nachfrage“ zum Zuge kommen läßt.

Wenn also die herrschende Rhetorik die Finanzkrise des Staates als Krise des Sozialstaates interpretiert, der auf „seine Grenzen“ stoße, so wird damit nur die eine Seite der Sache benannt. Richtig daran ist, daß die Sozialstaatlichkeit, die durch die Prosperität ermöglicht wurde, auf die Grenzen des Steuerstaates stößt. Wenn daraus, wie gezeigt werden wird, vorherrschend der Schluß gezogen wird, den Sozialstaat in die „Vernunft“ des Steuerstaates zurückzunehmen, so ist das nur eine politische Option — und zwar zu Lasten der abhängigen Interessen. Demgegenüber soll hier die andere Seite der Sache zur Diskussion gestellt werden: Erweist sich hier die Struktur des Steuerstaates als die entscheidende Fessel für jene gesellschaftliche Entwicklung, die in den sozialstaatlichen Zielsetzungen zum Ausdruck kam, dann ist gerade diese Blockierungswirkung das Problem, das der wissenschaftlichen Klärung bedarf. Für eine nicht von vornherein beschränkt betriebsblinde wissenschaftliche Analyse erweist sich die Krise des Sozialstaates vor allem als die *Krise des Steuerstaates*. Diese gilt es hier zu analy-

sieren, wissenschaftlich, um die Einseitigkeit der vorherrschenden Optik zu korrigieren, politisch, um damit alternative Optionen deutlich zu machen, die nicht die sozialstaatlichen Leistungen, sondern in entgegengesetzter Richtung die steuerstaatliche Struktur ins Visier nehmen.

Mit den bisherigen Ausführungen ist lediglich der Grundtypus „Steuerstaat“ und das in ihm schlummernde Krisenpotential charakterisiert worden: Die allgemeine, indirekte Staatsform, die auf die Sicherung privatwirtschaftlicher Basisinstitutionen (Markt, Unternehmensautonomie usw.) ausgerichtet ist, vermag immer schwerer die gesellschaftlichen Probleme des entwickelten ökonomischen Konkurrenzsystems zu verarbeiten. Kurz gefaßt: Diese Staatsform muß zunehmend vor privatwirtschaftlich nicht lösbaren, aber gesellschaftlich erforderlichen Funktionserfordernissen versagen. Dieses allgemeine „Krisenpotential“ des „Steuerstaats“ schlägt auf der empirisch erfaßbaren Ebene der Finanzierung öffentlicher Ausgaben sichtbar durch: Der Notwendigkeit der Finanzierung wachsender „verstaatlichter“ Voraussetzungs- und Folgekosten einer privaten Marktwirtschaft steht eine beschränkte, steuerstaatliche Finanzierungsmöglichkeit gegenüber.

Generelle Finanzierungsquelle ist die private Wertschöpfung des ökonomischen Systems. Steuerstaatliche Abschöpfung privater Wertschöpfung muß vom Prinzip her dort ihre Grenze haben, wo die Quellen, aus denen der Staat Finanzmittel mobilisiert, zu versiegen drohen. Aus diesem Prinzip erklärt sich der objektiv richtige Kern der Aussage, das Steuersystem dürfe die „Leistungsfähigkeit“ des ökonomischen Systems nicht strangulieren. Wo jedoch diese Grenze genau liegt, läßt sich weder global noch strukturell beantworten. Was die Finanzwissenschaft im Hinblick auf Grenzen der Besteuerung unter dem Stichwort „psychological breaking-point“ zum Ausdruck bringt, ist niemals Produkt rational abgeleiteter Steuertheorie, sondern vielmehr Produkt der historischen Entwicklung von ausgabewirksamen Staatsaufgaben einerseits und staatlicher Mobilisierung von Finanzmitteln andererseits. Dies gilt insbesondere auch deshalb, weil die konkrete Ausprägung der Steuerlastquoten immer Ergebnis von politischen Auseinandersetzungen — teilweise eben auch von „Steuerkämpfen“ — ist. Diesen schlichten Hinweis belegt bereits ein internationaler Vergleich, der zeigt, daß die gesamtwirtschaftliche Steuer (Abgaben)-Quote (Gesamtsteuern und Sozialabgaben im Vergleich zum Bruttosozialprodukt) für die marktwirtschaftlich-staatsin-

terventionistischen Systeme breit streut: So liegt die Bundesrepublik Deutschland mit 37,4 % hinter Schweden (50,0 %) und Frankreich (39,1 %) sowie vor England (35,9 %), der Schweiz (30,6 %) und den USA (29,3 %).

Während sich also zweifellos in der politischen Auseinandersetzung um die Steuerpolitik konkret-operationelle Grenzen steuerlicher Belastbarkeit nicht ausfindig machen lassen, ist bei der Betrachtung der sozialstrukturell unterschiedlich wirkenden Steuertypen die ganz andere Frage zu beantworten, welche gesellschaftliche Gruppe bei der Verteilung der Steuerlast benachteiligt wird. Die Entwicklung des Steuersystems der Bundesrepublik Deutschland zeigt hier typische Verschiebungen: Die Lohnsteuer (1975 Gesamtaufkommen in Höhe von 71,194 Mrd. DM), die schon immer die sogenannte „Steuerschlange“ anführt, hat in den letzten Jahren überproportional zugenommen; der Kopf wirkt jetzt übergroß im Vergleich zu den Restteilen der Schlange. Während vor 20 Jahren die Lohnsteuer noch mit einem Zehntel, vor zehn Jahren mit einem Sechstel zum allgemeinen Steuereinkommen beitrug, liegt der Anteil jetzt bei einem Drittel. Oder anders zum Ausdruck gebracht: 1970 entfielen von 100 DM Einkommenszuwachs der Arbeitnehmer 18 DM auf Steuern; wenige Jahre später (1974) sind es bereits 26 DM. Wie die einschlägigen Berechnungen belegen, konnte der Trend wachsender Lohnsteuerbelastung im Verhältnis zu allen anderen Steuern auch durch die Steuerreform von 1975 nicht nachhaltig gebrochen werden.

Aus den angeführten Daten ist der Vorwurf abgeleitet worden, die Bundesrepublik befände sich jetzt auf dem spezifischen „Marsch in den Lohnsteuerstaat“. Genauer besehen erweist sich dieser „Marsch“ jedoch als ein schleichernder Prozeß, innerhalb dessen sich die Inflation über ein spezifisches Steuersystem auf Lohn- und Gehaltsabhängige fortwälzt. Das Anwachsen der Bruttolöhne, soweit es nur nominalen, also rein inflationären Charakter hatte, ließ die Bezieher niedriger Einkommen schnell in die Zone progressiver Besteuerung hineingeraten. Undurchschaute Funktionsmechanismen, die jetzt erst in der Öffentlichkeit thematisiert werden, haben dazu geführt, daß die Lohn- und Gehaltsbezieher nicht nur die Inflation direkt mitzutragen haben, sondern daß ihnen durch inflationär bedingte Steuererhöhung zusätzlich ein Steuer-„Preis“ abverlangt wird. Die wachsende Steuerbelastung resultiert aus einem „Preis-Steuer-Effekt“: Vergleicht man etwa die Steuern, die für einen alleinverdienenden verheirateten In-

dustriearbeiter mit zwei Kindern durch den Bruttorealohn entstehen würden, mit den Steuern des nominalen Bruttolohns, so ergibt sich zwischen 1970—1974 (auf der Preisbasis von 1970), daß seine Steuerbelastung tatsächlich um 3,2 % gewachsen ist, während sie bei Ansatz des (preisbereinigten) Reallohnzuwachses nur um 1,1 % gestiegen wäre. Die Differenz ergibt jene Steuerbelastung, die nur deshalb entstanden ist, weil er durch die Inflationsentwicklung eine höhere Besteuerung hinnehmen mußte⁴⁾. Der „Preis-Steuer-Effekt“ beträgt in diesem Fall von 1970—1974 insgesamt 2,9 % (Lohnsteuererhöhung).

Diese endogene, schleichende Umverteilung der Steuerlast zeigt eine spezifisch steuerstaatliche Mechanik. Die Steuerstruktur transportiert Inflationsprozesse auf die lohnabhängigen Steuersubjekte. Wenn Lohnpolitik die Realposition der Lohnabhängigen halten soll, dann müßte sie nicht nur die erwarteten allgemeinen Inflationsraten, sondern auch die inflationären Steuereffekte antizipieren. Nominell ausgerichtete Lohnpolitik sieht sich mit einer Gefahr zur „Geldillusion“ ebenso konfrontiert wie mit der zur „Steuerillusion“ (Preis-Steuer-Lohn-Spirale). Aus all diesen Zusammenhängen ist der Deutschen Bundesbank zuzustimmen, wenn sie in der Steuerreform von 1975 nicht nur „Gerechtigkeits“-Postulate reklamiert sehen will, sondern darin auch einen „richtigen Beitrag zur Entlastung des Verteilungskampfes“ erblickt.

Dies gilt insbesondere deshalb, weil der Anteil der Veranlagungssteuern (Einkommens-

Körperschafts-, Kapitalertragsteuer und Ergänzungsabgabe) am gesamten Steueraufkommen von 33,3 % im Jahre 1970 auf 28,4 % 1975 gesunken ist. Nimmt man hinzu, daß seit 1974 der unternehmerischen Wirtschaft durch „zehn gezielte Maßnahmenpakete“ (Offergeld) der Bundesregierung Steuerentlastungen (Investitionszulage 7 Mrd. DM, Verlustvortrag 0,4 Mrd. DM, Gewerbeertrag-, Gewerbesteuer- und Lohnsummensteuer jährlich 1,3 Mrd. DM, 1,9 Mrd. DM aus Körperschafts- und Vermögenssteuerreform, vorgesehene Abschreibungs erleichterungen mit jährlichen Entlastungswirkungen von 1,3 Mrd. DM usw.⁵⁾) zuteil geworden sind, dann zeigt sich in aller Deutlichkeit, wie die Logik des Steuerstaates — „Pfleger der Wertschöpfungsquellen“ — auch die sozioökonomische Struktur des Steueraufkommens determiniert. Steuerstaatlicher Transport von Inflationsprozessen bleibt bei den Lohn- und Gehaltsabhängigen hängen, denn diese haben keine Möglichkeiten zur Überwälzung. Lediglich der nachträgliche Einbezug in den „Verteilungskampf“ im Sinne der Aufhebung von „Steuerillusionen“ macht entsprechende Entlastungen je nach den politisch-ökonomischen Kräfteverhältnissen möglich. Ob freilich diese Entlastungen der Lohn- und Gehaltsabhängigen nicht wieder via preisspezifischer Überwälzung real rückgängig gemacht werden, bleibt die entscheidende Frage. Man sieht, nicht nur die Struktur der Ausgaben, sondern auch die der Steuereinnahmen folgt der beschriebenen Logik des Steuerstaates.

III. Ausweichstrategien aus der Staatsfinanzkrise im Rahmen des Steuerstaates

1. „Immanenz“ der Ausweichstrategien

Das Beispiel „Sachverständigen-Rat“: „Anspruchskrise“ und „Revision der Staatstätigkeit“

Bei empirischer Anerkennung einer aus dem Produktionssystem resultierenden strukturellen Finanzkrise des entwickelten Interventionsstaates (überkonjunkturelle Öffnung der Schere zwischen staatlichen Einnahmen und Ausgaben) häufen sich die Versuche in der finanz- und wirtschaftspolitischen Diskussion, „Lösungs“-Strategien aus diesem Dilemma zu entwickeln, die jedoch die Struktur des „Steuerstaates“ in der Weise unangetastet lassen, daß die Krisenursachen nicht innerhalb

des speziellen Verhältnisses von Staat und Konkurrenzökonomie bestimmt, sondern innerhalb einer davon abgetrennten Politik gesucht werden. Die den „Steuerstaat“ charakterisierende Krise wird aus ihrem ursächlichen Zusammenhang mit dem ökonomischen System ausgeklint; sie wird als rein „politisches“ Fehlprodukt interpretiert.

Für die herrschende wirtschaftspolitische Beratungspraxis hat der „Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage“ (SVR 1975; 1976/77⁶⁾) unter der Frage-

⁵⁾ Vgl. Rainer Offergeld, Vertretbare Grenze erreicht — Steuerlast der Wirtschaft stark erleichtert, in: Frankfurter Rundschau v. 11. 10. 1977.

⁶⁾ Jahresgutachten 1975 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung; in: BTDr 7/4326; Jahresgutachten 1976/77

⁴⁾ Vgl. die Untersuchung von Otto Roloff, 1976, der diese Größenordnungen entnommen sind.

stellung „Krise der Marktwirtschaft?“ mit seinem 75er Gutachten eine Interpretation der Wirtschaftsentwicklung, die schließlich 1973 zur schwersten Nachkriegskrise führte, gleichsam abschlußhaft, in einem „Guß“ festgeschrieben. Nicht von der „Krise der Marktwirtschaft“ wird ausgegangen. Die seit Keynes bekannte Tatsache marktwirtschaftlichen Systemen innewohnender Instabilität wird vielmehr auf den Kopf gestellt. Es ist für den SVR die ‚politisierte‘ Stabilitätspolitik der sozial-liberalen Koalition im Konzert mit den Gewerkschaften, die vom Markt nicht bediente Einkommensansprüche („Anspruchskrise“) durchgeboxt hat, die — solange mit der Geldmengenversorgung nicht gegengesteuert wird — zur „Anspruchs-Inflation“ führt oder aber sich bei restriktiver Geldpolitik ein Ventil in der Unterbeschäftigung („Anspruchs-Arbeitslosigkeit“) schafft.

Derart auf den Kopf gestellte Krisenidentifikation übersieht, daß staatliche Stabilisierungsintervention nicht irgendeiner politischen List entspringt, sondern von einem privat-dezentralen Produktionssystem wegen seiner Tendenz zu einem gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht bei nicht-optimaler Ausschöpfung vorhandener Produktionskapazitäten hervorgerufen wird. Diesem Krisenszenario folgt konsequenterweise die Empfehlung einer sogenannten „Antikrisenpolitik“ mit folgenden Schwerpunkten:

— Senkung vor allem sozial- und dienstleistungsorientierter Staatsausgaben sowie Abrichtung des Staatshaushalts auf unmittelbare Funktionserfordernisse des Marktprozesses;

— Beendigung der strukturpolitisch ausgerichteten Vollbeschäftigungspolitik, um eine „Reprivatisierung“ des Beschäftigungsrisikos in Gang zu setzen, das den Lohn wieder zum individuellen Marktsignal macht, d. h. bei Arbeitslosigkeit im Prinzip „vollbeschäftigungskonforme Lohnzurückhaltung“ zum Wirken bringt;

— „Entpluralisierung“ der Stabilisierungspolitik durch ihre Autonomisierung gegenüber dem parlamentarisch-politischen System in der Bundesbank und Automatisierung über Geldmengenregeln, die den monetären Rahmen der Tarifpolitik fixieren.

Für die unmittelbare Haushaltspolitik folgt daraus beim SVR eine Offensive gegen Elemente des „Sozialstaats“, die seit dem Gutachten von 1975 unter der Parole „Revision der Staatstätigkeit“ firmiert und folgende Maßnahmen vorsieht:

des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung; in: BTd 7/5902.

— Senkung staatlicher Personalausgaben soll durch „angemessene“ Lohnpolitik bei gleichzeitiger Personal-„Freisetzung“ via Rationalisierung im öffentlichen Dienst realisiert werden;

— öffentliche Dienstleistungen sollen soweit wie möglich dem Staat entzogen und auf private Unternehmen übertragen werden, um u. a. Qualitätseinschränkungen und Preiserhöhungen über die Anonymität des Marktes zu ‚entpolitisieren‘;

— für Reste nichtprivatisierbarer Dienstleistungsproduktion wird Rationalisierung gefordert, was die Arbeitsbedingungen der betroffenen Beschäftigten sowie die Quantität und Qualität dieser Dienste nachweislich verschlechtert;

— Abbau staatlicher Umverteilungspolitik etwa durch Umstellung der Sozialleistungen von der Objekt- zur Subjektförderung (d. h. Personen müssen erst einmal Bedürftigkeit nachweisen, bevor sie z. B. Sozialhilfe erhalten) oder aber von der Zuschußbasis auf Darlehensfinanzierung (GrAföG, BAföG usw.), wobei beide Maßnahmen einerseits die Betroffenen individuell mehr belasten und andererseits der Ausschluss erhöht wird;

— Eingriffe in die Sozialversicherung entweder durch direkte und indirekte Beitragserhöhungen oder aber Leistungsver schlechterung.

Alle diese Maßnahmen laufen darauf hinaus, über den Staat eine Umverteilung der Finanzmassen zu Lasten der abhängigen Bevölkerung vorzunehmen bei gleichzeitigem Wachstum ihrer Steuerabgaben (Erhöhung der Mehrwertsteuer, inflationsbedingtes Ansteigen der Lohnsteuern durch sogenannte Preis-Steuerereffekte). Die Strategie „Revision der Staatstätigkeit“ benennt jedoch nur die eine Seite der Umverteilung staatlicher Finanzmassen innerhalb einer Antikrisen-Politik. Erst im Gutachten von 1976 des SVR wird deutlich angegeben, für welches finanzpolitische Programm die durch „Revision“ eingesparten Finanzmittel verwendet werden sollen:

Unter der Beratungsformel „Konsolidierung und wachstumspolitische Vorsorge“ (SVR 1976/77) verdeutlicht sich der Fixpunkt massiver Umverteilungsstrategie. Hinter der neutralisierenden Chiffre „Konsolidierung“ (bzw. „Revision“) steht die Absicht, weiterhin den Rotstift im Bereich sozial- und dienstleistungsorientierter sowie reformpolitisch begründeter Staatsausgaben bei gleichzeitiger Höherbelastung der Masseneinkommen durch Anhebung des Regelsatzes der Mehrwertsteuer an-

zusetzen. Die dadurch mittelfristig freigesetzten Finanzmassen in Höhe von ca. 8 Mrd. DM sollen teilweise in ein Programm „Wachstumspolitischer Vorsorge“ in Höhe von ca. 16 Mrd. DM für die kommenden vier Jahre (davon ca. 8 Mrd. DM Bundesmittel) umgegossen werden und damit dem Marktsystem überantwortet werden, ohne daß auch nur konturenhaft garantiert werden kann, daß das aktuelle Hauptkrisenproblem, die Arbeitslosigkeit, abgebaut wird. An dieser dichotomischen Strategie finanzieller Austrocknung an sich erforderlicher Sozialleistungen — bei Subventionierung der Unternehmergewinne — hält der SVR in seinem neuesten Gutachten in der Ziff. 450 explizit fest (SVR 1976/77): „Grundsätzlich wäre es wünschenswert, wenn der zusätzliche Finanzierungsbedarf, der sich aus diesen wachstumspolitisch begründeten Maßnahmen ergibt, dadurch gedeckt werden könnte, daß bei anderen öffentlichen Ausgaben, die unter wachstumspolitischen Gesichtspunkten weniger dringlich erscheinen, entsprechende Kürzungen vorgenommen würden.“

Welche aktuell politische Relevanz diese Umverteilungsstrategie des SVR hat, zeigt sich darin, daß der frühere Bundeswirtschaftsminister Friderichs das im Kern den Vorstellungen des SVR nachgebildete „Programm für Zukunftsinvestitionen — mehrjähriges öffentliches Investitionsprogramm zur wachstums- und umweltpolitischen Vorsorge“ (sog. 16-Mrd.-Programm für die nächsten vier Jahre) u. a. mit dem „Ziel“ einer „Umstrukturierung der öffentlichen Haushalte hin auf mehr Investitionsaufgaben“ begründete, was nach den Aussagen des Bundesfinanzministers Apel in demselben Zusammenhang dazu führt, daß „... bei der Haushaltskonsolidierung in den nächsten Jahren im Bereich der konsumtiven Ausgaben weitere Anstrengungen abverlangt“ werden ⁷⁾.

Die Unausweichlichkeit einer derartig ausgerichteten Finanzpolitik, die die momentane sozial-liberale Wirtschaftspolitik bestimmt, begründet der SVR retrospektiv aus der versäumten Beachtung der Strukturgrenzen des Steuerstaats:

Der unbestreitbare „Investitionsattentismus“ in der aktuellen Wirtschaftsentwicklung wird als Langzeitfolge „destabilisierender“ Stabilitätspolitik seit Anfang der siebziger Jahre interpretiert, einer Stabilitätspolitik, die sich entgegen der Strukturlogik des Steuerstaates zu wenig um die Pflege und Forcierung priva-

ter Investitionen gekümmert habe. Politische, finanziell, belastende, steigende Ansprüche zur Befriedigung unterschiedlichster sozio-ökonomischer Interessen gegenüber dem ökonomischen System hätten vielmehr seit 1973 zu „materiellen und immateriellen Schäden“ geführt, die in der klassisch kurzen konjunkturpolitischen Frist nicht wieder behoben werden könnten. Wobei es vor allem die „immateriellen Schäden“ seien, die den „unternehmerischen Elan“ zum Erliegen gebracht hätten, denn „bittere Erfahrungen (hätten, d. V.) die Verhaltensweisen der Investoren verändert und Zukunftsvertrauen noch nicht recht aufkommen lassen“, (SVR 76/77, Ziff. 227). Aus diesen Langfrist-„Schäden“, die für den SVR erstmals den „Zweifel an den Selbstheilungskräften“ des Marktes aufkommen lassen, folgt eine finanzpolitische Gewißheit: der Staat — als Mitverursacher der Wirtschaftskrise identifiziert — muß einen Teil der privaten Innovations- und Investitionsrisiken finanziell übernehmen.

Neben diesen Langfrist-„Schäden“ führt der SVR jedoch ein weiteres Argument für die Begründung eines Programms der „Wachstumsvorsorge“ ein: Es „könnte sein, daß die Investoren auf dem Entwicklungsniveau, das die Bundesrepublik erreicht hat, länger als früher nach profitablen Projekten Ausschau halten und höhere Risiken in Kauf nehmen müssen“ (Ziff. 287). Zur Begründung etatistischer, risikokompensierender Fiskalpolitik wird hier also deutlich ein Zusammenhang herangezogen, der über die Denkfigur einer bloß politisch verschuldeten „Anspruchskrise“ hinaus etwas mit der Entwicklungsdynamik kapitalistischer Gesellschaften zu tun hat. Wenn jedoch im Entwicklungsprozeß die Kapitalrentabilität sinkt, dann muß der Staat mit einer SVR-„Angebots-Politik“ wachsende Finanzmassen aufwenden, um die darin liegenden Risiken im Rahmen teurerer Anreizsysteme zu finanzieren. Damit läßt sich die Tendenz belegen, daß staatliche Finanzmassen immer wieder auf ein erlahmendes Profitsystem zuungunsten sozialer und gesellschaftsorientierter Ausgaben umgepolt werden müssen. Die indirekte Form des „Steuerstaats“ erzwingt dabei eine solche „Vorsorge auf der Angebotsseite“, die die Keynesche, indirekte Nachfragesteuerung auf die Angebotsseite überträgt: Der steuerstaatliche Kern dieser ‚global-gesteuerten‘ Angebotspolitik liegt darin, daß im Profitsystem Investitionen durch Finanzpolitik *indirekt* hervorgelockt werden sollen. Diese über teure Anreizsysteme eingeleitete „Umweg“-Politik kann für die Zielrealisation direkt keine Garantie geben. Sie bleibt an die

⁷⁾ Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 33, S. 305.

Unternehmen als ihre Erfüllungsgehilfen gebunden. Damit erweist sich das steuerstaatliche „Nutznießer“-Argument, mit dem der SVR staatliche Risikokompensations-Politik begründet, als brüchig: „Die Ratio einer Wachstums- und Strukturpolitik ... liegt darin, daß der Staat, der am Gewinn hoch beteiligt ist, auch stärker als bisher das Innovations- und Investitionsrisiko trägt“ (Ziff. 306). Diese Hinweise belegen schlaglichtartig den Modus, mit dem in den Strukturgrenzen des Steuerstaats die allgemeine wirtschaftliche Krise sowie ihre Abbildung in den Staatsfinanzen bewältigt werden sollen. Derartige Politik, die die eigentlichen Krisenursachen ausblendet und sich damit auf diese auch nicht ursächlich beziehen kann, verursacht zwar immer größere Mobilisierung staatlicher Ressourcen für das Profitsystem, ohne aber die daran geknüpften Beschäftigungsziele garantieren zu können. Indem diese Wirtschaftspolitik des SVR zur „Entlastung der Unternehmen von unnötigen Investitions- und Innovationsrisiken“ (SVR 76/77, Ziff. 321) durch „Änderung der Rahmenbedingungen“ führt, belastet sie zugleich die Maseneinkommen und öffentlich-soziale Versorgung der abhängigen Bevölkerungsschichten und vergrößert damit noch die Schere zwischen sozio-ökonomisch differenzierter Ent- und Belastung.

2. Das gemeinsame Dilemma der Ökonomisierungsstrategien

Das Interpretationsmuster „Anspruchskrise“, das die herrschende wirtschaftspolitische Beratungspraxis vorzeigt, läßt damit im Kern nur einen Auswegpfad zu: Rücknahme von Mechanismen politisch ausgerichteter Entscheidungen zugunsten einer funktionalen, d. h. entpolitisierten Rückkopplung des Staates an die Konkurrenzwirtschaft. Die Strategie läuft instrumentell auf eine „Ökonomisierung“ staatlichen Handelns hinaus, die sich trotz unterschiedlicher Ausprägungen bei allen Politiktypen nachweisen läßt⁹⁾. Ökonomisierung bedeutet diesem Verständnis nach, wirtschafts- und teilweise sozio-politisches Handeln soweit wie möglich in die Strukturen marktpreisvermittelter Produktion und Verteilung zu pressen, um damit auf politisch eigenständige Zielsetzungen endgültig zu verzichten. Sie zielt im Kern auf eine „Rekonstruktion der Verhältnisse von Staat und Ökonomie“ in dem Sinne ab, daß die profitorientierte, private Warenproduktion die entsprechenden Staatsfunktionen bestimmen soll. Es wäre also falsch, sich

⁹⁾ Vgl. R. Hickel, Krisenprobleme des ‚verschuldeten‘ Steuerstaats; in: J. Schumpeter/R. Goldscheid, a. a. O., S. 12 ff.

etwa nur punktuell auf die ominöse „Reprivatisierungsdebatte“ zu konzentrieren, ohne diesen Gesamtzusammenhang zu sehen. Vielmehr kommt es darauf an, die verschiedenen Ausprägungen sowie sozialen Folgekosten dieser marktoptimistischen Fluchtversuche aus dem Dilemma des Steuerstaates bei seiner prinzipiellen Anerkennung herauszuarbeiten. Dabei muß klar bleiben, daß die aktuelle Not der „Rekonstitution des Verhältnisses von Ökonomie und Politik“ nicht einer bösen Laune neoliberalen ordnungspolitischen Staatsdenkens entspringt. Vielmehr findet sie in der fiskalischen Krise des Steuerstaates ihre reale Verankerung. In einer groben Skizzierung läßt sich eine problemumfassende Systematik von „Ökonomisierungs“-Strategien staatlichen Handelns aufstellen, innerhalb derer ihre Ursachen, Widersprüche und Folgeprobleme diskutiert werden müssen:

— Reprivatisierung staatlicher Tätigkeit: Hierbei geht es um die Reökonomisierung im eigentlichen Sinne, d. h. also um den Versuch, staatliche Produktion an das System privatdezentraler Konkurrenzwirtschaft unmittelbar zurückzugeben. Denkt man an die Relevanz öffentlich bereitgestellter Produktion einerseits und an ihre Kostenstruktur andererseits, so liegt die Frage nahe, inwieweit die Reprivatisierung staatlicher Tätigkeit (Schlachthöfe, Müllabfuhr, Reinigungsdienste etc.) zu Preissteigerungen und Qualitätsverschlechterungen führen — wie in jüngster Zeit vergleichende Alternativrechnungen für Großstädte belegen —, die einerseits soziale Folgeaktivitäten des Staates an anderer Stelle wieder provozieren und andererseits über verteuerte — bisher staatliche — Vorleistungen (indirekte Wirkungen) private Produktionspreise insgesamt erhöhen.

— Vermarktung von Staatsfunktionen: Hier gilt es, die Vorstellungen zu benennen, die davon ausgehen, daß der Staat zwar allgemein die Infrastruktur zu sichern habe, ihr Angebot und ihre Nutzung jedoch „marktwirtschaftlich“ gesteuert werden müsse. Für den Schulbereich etwa haben M. Friedman⁹⁾ und im Anschluß daran für den Hochschulbereich C. C. v. Weizsäcker¹⁰⁾ derartige „Modelle“ entwickelt. Danach reduziert sich die Funktion des Staates auf die Organisation eines „Finanzierungspools“, aus dem einerseits Studentendarlehen bezahlt werden

⁹⁾ M. Friedman, Kapitalismus und Freiheit, München 1976, S. 115 ff.

¹⁰⁾ C. C. v. Weizsäcker, Lenkungsprobleme der Hochschulpolitik, in: H. Arndt/D. Swatek (Hrsg.), Grundfragen der Infrastrukturplanung für wachsende Wirtschaften, Berlin 1971, S. 535 ff.

und der sich andererseits aus Rückzahlungen aus dem Einkommen bei späterer Erwerbstätigkeit der Hochschulabsolventen (etwa über einen spezifischen „Bildungssteuersatz“) speist. Die inhaltliche Ausgestaltung des Hochschulsystems bleibt staatlicher Politik entzogen. Die Hochschule soll sich als ein „Quasi-Marktsystem“ selbst steuern, d. h. es stehen Lehreinheiten anbietende Hochschullehrer nachfragenden Studenten gegenüber, die sich kostenminimierend in entsprechend konkurrierendes Lehrangebot einkaufen. Mit dem „Finanzierungspool“ sichert der Staat lediglich die finanziellen Rahmenbedingungen für einen sich selbst steuernden Hochschul-„Markt“. Fazit dieses Modells ist, daß die späteren berufstätigen Akademiker ihr Studium selbst finanzieren. Für andere Infrastrukturbereiche wurden zwischenzeitlich analoge marktorientierte „Finanzierungsmodelle“ (die Redewendung von „Marktmodellen“ ist deshalb irreführend, da die spezifisch staatsvermittelte Form nicht sichtbar wird) formuliert. Auch hier bleibt die Frage, inwieweit solche Modelle nicht an anderer Stelle Folgefinanzmittel des Staates abfordern und damit die Finanzkrise nicht abbauen, denn die öffentliche Zurverfügungstellung von Infrastruktur resultiert gerade aus einem spezifischen Marktversagen, so daß die Rückgabe an den Markt keine langfristige Problemlösung garantieren kann.

— ‚Entpluralisierung‘ von Staatsfunktionen: Diese Strategie ist — wie bereits angedeutet — bisher am deutlichsten für die *ökonomische Stabilisierungspolitik* (Herausnahme der Konjunkturpolitik aus dem politischen Meinungsstreit des parlamentarisch-demokratischen-pluralistischen Systems) geprobt worden. Von der Intention her zielt sie auf die „Reinigung der Stabilisierungspolitik“ (SVR, 1975) von politischen Einflüssen. Sie gipfelt in dem Vorwurf, daß im Grunde eine politisch-pluralistisch überfrachtete Stabilisierungspolitik die Ursache für Störungen des Systems der Konkurrenzökonomie darstelle. Insoweit als die pluralistische Form des politischen Systems dazu führe, daß die funktionalen Erfordernisse einer Stabilisierungspolitik laufend durchkreuzt würden (vgl. die Argumentation im Gutachten zur Stabilisierungspolitik des Wissenschaftlichen Beirats beim BMW 1973), laufen die „Entpluralisierungsstrategien“ auf Autonomisierung und Automatisierung der staatlichen Stabilisierungspolitik hinaus.

Für die Bundesrepublik Deutschland zeigt sich in den letzten Jahren die Tendenz, die Stabilisierungspolitik auf den Bereich der Geldpolitik abzuschieben. Relativ ‚autonomi-

siert‘ gegenüber politischer Beeinflussung wird die Stabilitätspolitik im Bereich der Deutschen Bundesbank durch sogenannte Regelbindungen (mittelfristige Ausrichtung der Geldversorgung an der Entwicklung des Sozialprodukts und jährliche Fixierung monetärer Ziele, z. B. der Zentralbankgeldmenge) abgelagert.

Aufgrund der Veränderungen des Funktionsmodus hochentwickelter, konkurrenzwirtschaftlicher Systeme ergeben sich jedoch Inflation und Arbeitslosigkeit als Systemprobleme, die nicht innerhalb der steuerstaatlichen Struktursynchron widerspruchsfrei verarbeitet werden können, was sich in einem Zieldilemma ökonomischer Stabilitätspolitik — entweder Antiinflations- oder Vollbeschäftigungspolitik — niederschlägt.

Da die Form des Staates entgegen den funktionalen Erfordernissen einer eigentlich strukturdirekten Intervention nur indirekte, globale Maßnahmen „als Normalfall“ zuläßt, kann der Staat mit seiner Wirtschaftspolitik nur beschränkt den Krisenprozeß beeinflussen. Die Krisenursachen, die im politisch unangetasteten ökonomischen System stecken, bleiben unberührt. Dadurch ist die normale, globalorientierte, indirekte Wirtschaftspolitik mit einem „strukturellen Dilemma“¹¹⁾ behaftet. Mit indirekten Globalsteuerungsmaßnahmen sind Vollbeschäftigung und Preisniveaustabilität gleichzeitig nicht widerspruchsfrei zu garantieren, denn die dieser Politik theoretisch unterstellten konkurrenzwirtschaftlichen Anpassungsmechanismen stimmen mit der Realität nicht überein. Im Kern resultiert dieses „strukturelle Dilemma“ aus der Tatsache, daß das Preissystem immer weniger seiner Funktion der Allokationssteuerung, sondern vorwiegend der Durchsetzung von Einkommensansprüchen dient. Vor allem der monopolistisch-oligopolistische Sektor hat die Möglichkeit, steigende Produktionskosten bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung von Profitansprüchen per Preisadministrierung (Means-These) durchzusetzen. Daher sieht Samuelson „ein Gespenst“ aufziehen, „das das ökonomische Mischsystem überall in Angst und Schrecken versetzt“¹²⁾. Mit indirekter, keynesianischer Restriktionspolitik etwa bekämpfte Inflation führt bei vorherrschender Preisadministrierung zu rapiden, nicht beabsichtigten Produktions- einbrüchen, die mit Arbeitslosigkeit einhergehen, und dies alles bei kaum beeinflusster, über-

¹¹⁾ P. A. Samuelson, Volkswirtschaftslehre — Eine Einführung, Bd. II, vollständig neu bearbeitete Auflage, Köln 1975.

¹²⁾ Samuelson, a. a. O., S. 585.

konjunktureller Preisniveauentwicklung. Der diese Situation beschreibende Begriff „*Stagflation*“ bringt Politikprobleme zum Ausdruck, die ursächlich aus der doppelten — zweckspezifischen und fiskalischen — Abhängigkeit des Steuerstaats von der privaten Wirtschaft erklärt werden müssen und dessen Handlungsbeschränktheit demonstrieren.

Das immanente Ausweichen aus diesem Dilemma, das vor allem die neoklassisch-monetaristische Strategie kennzeichnet, kann sich daher auch nur an einer „Reprivatisierung“ der Systemprobleme — hier vor allem der Arbeitslosigkeit — ausrichten. Diese Reprivatisierung des Beschäftigungsrisikos etwa soll die Löhne in Abhängigkeit von Beschäftigungssituationen flexibilisieren. Ein erneutes Beispiel dafür tut sich auf, wie gesellschaftlich produzierte Systemprobleme schicksalhaft individualisiert werden. Faktisch heißt das jedoch, ihre Verarbeitung sozial und ökonomisch den „Betroffenen“ anzulasten. Gefunden ist damit zwar ein Modus der Krisenverarbeitung, der ihre eigentlichen Ursachen jedoch nicht trifft.

— Interne Rationalisierung des Staates: Was nach Reprivatisierung, Vermarktung und Entpluralisierung als unvermeidbarer Rest staatlicher Tätigkeiten übrigbleibt, wird in die Strukturen einer monetären Kosten-Nutzen-

Rationalität eingespannt. Damit setzt sich selbst in diesem uniermeidbaren Rest an Staat das Grunddilemma dieser Okonomisierungsstrategien durch. Offensichtlich nach großangelegter Säuberung nun wirklich nicht mehr in irgend eine Form direkter Marktrationalität einbindbare staatliche Tätigkeit muß in marktpreissimulierte Kosten-Ertragskalküle eingepfercht werden. Hier zeigt sich besonders deutlich, wie die Grenzen des Steuerstaates auf seine interne Organisation durchschlagen.

Diese ausdifferenzierten Strategien leben damit von einer sie durchweg kennzeichnenden Paradoxie: Indem sie die notwendige politische Verquickung von ökonomischen Systemproblemen mit staatlicher Funktionserweiterung als ein vom ökonomischen Prozeß abgekoppeltes, politisches „Fehlprodukt“ ausgeben, versuchen sie, staatliche Interventionen an ein Marktsystem zurückzugeben, das jedoch in seiner Entwicklung genau diese wachsende staatliche Intervention hervorruft. Diese Paradoxie zeigt, daß die immanenten „Ausweichstrategien“ aus der Fiskalkrise des Staats keinen Ausweg im Sinne der Beseitigung von ökonomischen Krisenursachen darstellen, was nicht heißt, daß sie mit den Umverteilungsmaßnahmen und -vorschlägen nicht solange erfolgreich sein können, wie die Lasten von den betroffenen Bevölkerungsschichten protestlos getragen werden.

IV. Auswegstrategien aus der Struktur des Steuerstaates

1. Zur politischen Thematisierung seiner Strukturdefizite

Inwieweit dieser Modus der Krisenbewältigung gelingt, hängt von der Entwicklung der politischen Kräfteverhältnisse und der damit zusammenhängenden Intensität politischer Auseinandersetzungen ab. Die politisch kaum thematisierte Durchsetzung des „Haushaltsstruktur-Gesetzes“ (Sept. 1975) der sozial-liberalen Regierungskoalition, mit dem die „Revisionsstrategie“ eingeleitet wurde, legt die Vermutung nahe, daß der Spielraum für derartig fiskalisches Krisenmanagement größer ist, als man bei den massiven Eingriffen in das soziale Reproduktionsgefüge erwartet. Die Hinnahmefähigkeit der nachteilig Betroffenen scheint größer zu sein als die Bereitschaft zu Gegenwehr.

Die Interessenvertretungen der abhängigen Bevölkerung — der abhängig Beschäftigten wie der von Sozialleistungen Abhängigen — stehen vor der besonderen Schwierigkeit, Strukturprobleme des Steuerstaates als poli-

tische zu thematisieren. Die Vertretungen der nach der Struktur der konkurrenzvermittelten Marktwirtschaft abhängigen Interessen nämlich folgen selbst der gesellschaftsstrukturellen Entkopplung von Politik und Ökonomie, einmal in Gestalt der auf den Prozeß allgemeiner Wahlen spezialisierten, um Wählerstimmen konkurrierenden politischen „Links“-Parteien, zum anderen in Form der auf Auseinandersetzung im „ökonomischen“ Lohnarbeit-Kapital-Konflikt spezialisierten Gewerkschaften. Die in den Tarifaueinandersetzungen formalisierten „Verteilungskämpfe“ zwischen Kapital und Lohnarbeit werden deshalb mit Recht „Verteilungskämpfe“ genannt, weil sie um die Verteilung des in der Struktur der privaten Warenproduktion zuvorgeschöpften „Werts“ geführt werden. Die Gewerkschaftsbewegung hat ihre Organisationsformen deshalb auch konsequent auf den Kampf um Lohnprozente hin formalisiert, bleibt deswegen aber eben auch an die Struktur und Prozedur der ökonomischen Wertproduktion, an Auseinandersetzungen im

Rahmen des Geldmediums und damit an die Befriedigung marktvermittelter Lebenschancen gebunden. Ihr fällt es darum — um es vorsichtig auszudrücken — aus strukturellen Gründen schwer, die ihr immer wieder angeonnenen Aufgaben zu übernehmen, auch nicht-monetäre Forderungen (etwa solche nach mehr „Lebensqualität“ und „Humanisierung der Arbeitswelt“) — trotz verschiedener Versuche — prinzipiell in die Tarifaueinsetzungen mit aufzunehmen. Das gilt für die — nach der Struktur der Privatökonomie mit Recht so genannten — „externen Effekte“, wie Umweltschäden und -gefahren von Industrieproduktion und Energieversorgung in bereits hochentwickelten Gesellschaften, weil diese inhaltlichen Probleme gesellschaftlicher Produktion eben aus der geldvermittelten konkurrenzwirtschaftlicher Wertproduktion und -Verteilung herausfallen.

An der Wertproduktion orientierte Verteilungsstrategien geraten darum in Konflikt mit Strategien, die gerade die inhaltlich destruktiven Nebenwirkungen der am monetären Wertschöpfungskriterium orientierten Produktionsform thematisieren wollen: Gewerkschaftler geraten in Konflikt mit Umweltschützern und verteidigen ihnen gegenüber die ökonomischen Wachstumskalküle. Ganz ähnliches gilt für „inhaltliche“ Forderungen zur Qualität der Arbeitsbedingungen, wie sie unter dem Schlagwort der „Humanisierung des Arbeitslebens“ diskutiert werden, wenn sie die „Investitionsneigung“ zu gefährden drohen. Und besonders für „sozialpolitische“ Forderungen, sofern sie sich auf „Umverteilung“ zugunsten der aus dem Produktionsprozeß Herausfallenden richten, denn diese werden im Verteilungskampf zwischen Lohnarbeit und Kapital nicht vertreten. Und erst recht für Sozialleistungen, die sich in der Form von Geldtransfers, der Schaffung von „kaufkräftiger Nachfrage“ für die wirklich Bedürftigen nicht wirksam erbringen lassen, wie die unmittelbaren Gesundheits-, Bildungs- und Sozialdienste (etwa die „persönliche Hilfe“ nach dem Bundessozialhilfegesetz).

Diese Interessen können nur „politisch“, nur durch die Parteien vertreten werden. Diese aber sind nach der ausdifferenzierten Staatsstruktur des Politischen in ihren Handlungsmöglichkeiten wiederum auf das im Rahmen des Staatshaushalts „Machbare“ beschränkt: sowohl auf das ohne Gefährdung der weiteren Akkumulation aus der Wertproduktion fiskalisch Abschöpfbare als auch auf das überhaupt mit Geld Machbare. Aus der Spezialisierung der Parteien auf den Prozeß der Parlamentswahlen im Rahmen der Staatsstruktur

sind sie nach ihren Organisationszielen darauf programmiert, die Struktur Grenzen, wenn überhaupt, zur Abwehr der „Inflation von Ansprüchen“ zu thematisieren. Sie müßten sonst ihre eigene Leistungsfähigkeit in Zweifel ziehen, die sie, um Wahlen zu gewinnen, gerade hervorkehren müssen. Sie neigen deshalb dazu, je näher sie der Regierungsverantwortung stehen, um so „staatsmännischer“ Entlastung auf der Seite der politischen Forderungen zu suchen (sie auf das Maß des im Steuerstaat „Machbaren“ zurechtzustutzen), statt auf der Seite der politischen Strukturen, deren Veränderung auch ihre eigene Organisationsstruktur berühren würde.

Diese Erklärungsansätze sind keineswegs neu, sondern mehr als 50 Jahre alt¹³⁾, wegen des Fortbestandes der gesellschaftlichen Grundstrukturen aber heute so realitätsnah wie damals. Doch ist heute deutlicher, daß ein nicht unerhebliches Widerspruchselement quer zu dieser grundsätzlichen Trennung in gewerkschaftliche und „politische“ Interessenvertretung liegt, die der gesellschaftsstrukturellen Entkoppelung von privater Ökonomie und politischem Staat folgt. Entsprechend der Entwicklung des sogenannten „öffentlichen Sektors“ der Ökonomie entwickelte sich auch die gewerkschaftliche Organisation der im Rahmen des „Staates“ für die Erbringung öffentlicher Dienste beschäftigten Arbeitskräfte, unabhängig von der Rechtsform des Anstellungsverhältnisses als Arbeiter, Angestellte oder Beamte. Heute ist die OTV als größte Gewerkschaft des öffentlichen Dienstes mit über einer Million Mitgliedern nach der IG Metall die zweitstärkste DGB-Gewerkschaft. Die Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes insgesamt (einschl. GEW, Postgewerkschaft, Gewerkschaft der Eisenbahner) stellen 2 Millionen Mitglieder der 7,3 Millionen Mitglieder des DGB insgesamt (Stand vom 31. Dezember 1975). Die Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes fügen sich zwar in die am Kapital-Lohnarbeit-Konflikt orientierten Kampfformen — mit Vorrang der jährlichen Tarifaueinsetzungen —; da die Staatsarbeiter aber nicht im Kapitalverhältnis (private Unternehmungsautonomie) arbeiten, ergeben sich daraus Ungereimtheiten, die eine erhebliche Argumentationsschwäche ihrer gewerkschaftlichen Vertreter bewirken.

Nach der vorherrschenden gesellschaftlichen Form privater, wertschöpfender Arbeit und aus steuerlichen Abschöpfungsbeträgen finanzierter Staatstätigkeit stehen die Staatsarbei-

¹³⁾ F. Wolfheim, Gewerkschaften oder Betriebsorganisationen?, in: F. Kool (Hrsg.), Die Linke gegen die Parteiherrschaft, Olten 1970.

ter als unproduktive „Kostgänger“ ihrer allein wertproduzierenden Kollegen in der Privatwirtschaft da, von deren „Steuergroschen“ sie bei zunehmendem Anteil der Lohn- und Umsatzsteuer am gesamten Steueraufkommen unmittelbar ausgehalten werden. Nach den Gesetzen der privat organisierten Wertschöpfung gehen also gewerkschaftliche Forderungen nach einer Qualitätsverbesserung der öffentlichen Dienste¹⁴⁾ entweder — wenn aus Steuern bezahlt — zu Lasten der privaten Lohneinkommen oder — wenn konsequent „verpreist“ und aus Gebühren und Entgelten finanziert — zu Lasten der bedürftigen Leistungsempfänger.

Die Gewerkschaften der privaten und der staatlichen Lohnarbeiter geraten damit in einen Interessengegensatz. Das mag erklären, warum z. B. die Gewerkschaften gegenüber Forderungen nach einer „Privatisierung“ vorwiegend defensiv argumentieren — ohne ihnen die Gegenforderung nach einer besseren Ausstattung der öffentlichen Dienste offensiv entgegenzustellen¹⁵⁾. Diese Argumentationsschwächen aber folgen aus der Orientierung an der gesellschaftlich vorherrschenden Form der Wertproduktion und der ihr entsprechenden marktpreisorientierten Wertrechnung. Sie folgen aus einem Produktivitätsbegriff, der als produktive Arbeit nur *mehrwertschöpfende* Arbeit im Sinne der Kapitalvermehrung und der Verteilung erwirtschafteter Kapitalerträge erfassen kann. Dieser an der gesellschaftlichen Form der Kapitalverwertung orientierte Produktivitätsbegriff aber steht im Widerspruch zum gesellschaftlichen *Inhalt*. Auf diesen Widerspruch hatte die langjährige Debatte um die „Grenzen des Wachstums“ aufmerksam gemacht, indem sie die Frage aufwarf, ob eine weitere Steigerung der industriellen Erzeugung nach den Gesetzen der Wertproduktion angesichts des damit verbundenen Rohstoffverschleißes und der Naturzerstörungen in den schon hochindustrialisierten Ländern für diese überhaupt noch einen gesellschaftlichen Nutzen habe. Ob sie nicht mehr zerstöre als „produziere“. Dieser Fragestellung lag ein Produktivitätsbegriff zugrunde, der nicht an der gesellschaftlichen Form, sondern am Gebrauchswertspezifischem Inhalt, der Nützlichkeit des Einsatzes von Arbeitskraft für die *Gesellschaft* orientiert war.

Dieser Begriff ist in Gefahr, wieder völlig aus der politischen Diskussion zu verschwinden.

¹⁴⁾ ÖTV-Gutachten, Qualitätsorientierte Rationalisierung, Stuttgart 1968.

¹⁵⁾ H. Tofaute, Gesellschaftliche und ökonomische Aspekte der Privatisierung unter besonderer Berücksichtigung gewerkschaftlicher Gesichtspunkte, in: WSI-Mitteilungen Heft 7, 1976.

Gegenwärtig liegt vor allem nahe, daß er in die Irregularität anscheinend „maschinenstürmerischer“ Proteste gegen die Industrie- und Kernkraftansiedlungen als den sichtbaren Maßnahmen der „Wachstumsvorsorge“ abgedrängt wird und damit unter die polizeiliche „Störer“-Definition gerät. Dabei ist er der Gegenbegriff zur monetären Definition der Produktivität als des in Geld rechenbaren Kapitalertrages und dementsprechend zur Sozialproduktberechnung „zu Marktpreisen“. Diese gebrauchswertabstrakte, monetär bestimmte Produktivität aber ist noch daran zu messen, ob sie wirklich *inhaltlich* Produktivität für die Gesellschaft anzeigt, d. h. die *Verausgabung gesellschaftlich nützlicher Arbeit*. Im Sinne der Wertrechnung kann produktive Arbeit bekanntlich gesellschaftlich ganz unnützlich sein, wie andererseits gesellschaftlich nützliche Arbeit von der Wertrechnung gar nicht erfaßt wird. Hier, in der Frage nach dem gesellschaftlichen Nutzen der Produktion, liegt inhaltlich gesehen der gemeinsame Nenner von Lohnarbeit im privaten Kapitalverhältnis und Lohnarbeit im öffentlichen Dienst, deren Produktivität im Sinne gesellschaftlicher nützlicher Arbeit aber von der gesellschaftlichen Form der Wertrechnung dann nicht erfaßt wird, wenn sie nicht in Marktpreise (Gebühren, Entgelte) eingeht. Sie bedarf darum anderer Kriterien und Bestimmungsformen. Der Begriff des „Gebrauchswerts“ und der „Gebrauchswertproduktion“ kann dafür solange wenig leisten, als er jenes materielle Substrat der *Ware* bezeichnet, die Träger des Tauschwertes ist und damit an die Form der *Warenproduktion* gebunden bleibt. Ein Beispiel mag dies verdeutlichen: Wenn nachts um eins ein Straßenbahnwagen leer fährt, dann hat sein Fahren mangels Fahrgästen, mangels konkreter „Marktnachfrage“ also, auch keinen bestimmbareren *Gebrauchswert*. Dennoch kann der Nachtverkehr der Straßenbahn gesellschaftlich nützlich sein, und die Arbeit des Fahrpersonals deshalb „produktiv“ im Sinne der *Verausgabung gesellschaftlich nützlicher Arbeit*, weil jedermann sich darauf verlassen kann, noch um ein Uhr die Straßenbahn benutzen zu können.

Ob dieser Nutzen aber erbracht werden soll, ob die verfügbare Arbeitskraft für die Erbringung gerade dieser Leistung oder einer anderen eingesetzt werden soll, läßt sich nur im vorhinein über *politische* Willensbildungsprozesse bestimmen — im Sinne der Entscheidung, welcher Aufwand den Betroffenen die Erbringung welcher Dienste „wert“ ist. *Mit diesem Problem schlagen sich gegenwärtig die Unternehmen des öffentlichen Personennahverkehrs bei dem Versuch herum, „vom*

Markt nachgefragte" und „gemeinwirtschaftliche" Leistungen auseinanderzurechnen — wobei nach der dominanten steuerstaatlichen Form die „politisch" zu verantwortenden „gemeinwirtschaftlichen" Leistungen das privat zu erwirtschaftende Steueraufkommen belasten und sich so letztlich wieder den Preisbildungsprozessen der Konkurrenzökonomie fügen müssen.

Hatten sich Ende der sechziger Jahre die allgemeinen politischen Reform-Hoffnungen noch darauf gerichtet, aus der damaligen vorübergehend günstigen Staatsfinanzsituation in Richtung auf eine an *inhaltlichen* Kriterien orientierte Produktion gesellschaftlichen Nutzens steuern zu können (an inhaltlich definierter „Lebensqualität" statt an — von Markt-Kaufkraft bestimmtem — „Lebensstandard"), so sind diese Hoffnungen in der gegenwärtigen Krise zerstoßen. Die herrschende, von der harten steuerstaatlichen Logik diktierte Ausweichstrategie stößt nach unserer Auffassung auch gerade deshalb auf so wenig Widerstand, weil dieser sich nun gegen die strukturellen Einschränkungen richten müßte, die unmittelbar mit dem Typus Steuerstaat selbst gesetzt sind. Diese Auseinandersetzung aufnehmen zu können, setzt nämlich voraus, daß eine Strukturalternative sichtbar ist. Und die gegenwärtige politische Diskussion in der Bundesrepublik ist auch dadurch blockiert, daß alle bisher entwickelten Alternativen zur Struktur privater Wertschöpfung und steuerlicher Abschöpfung für eine industriell hochentwickelte Gesellschaft bereits *politisch kompromittiert* erscheinen: die Rätedemokratie z. B. „utopisch", der Sozialismus „als Staatsmacht" — mehr Staatsmacht als Sozialismus, China und Kuba mit einer westeuropäischen Gesellschaft nicht vergleichbar. Die gegenwärtige Hinnahmefähigkeit ist nach unserer Auffassung auch aufgrund dieses Anscheins der Alternativlosigkeit groß. Eine politische Diskussion der Krise des Steuerstaats ist darum von der politischen Diskussion einer strukturellen Alternative abhängig, die sich weniger an auswärts vorfindlichen „Modellen" (und entsprechenden Feindbildern) als an einer perspektivischen Analyse der Mängelsituation der Struktur unserer eigenen Gesellschaft orientiert.

2. Perspektivskizze einer strukturellen Alternative

Eine die gegenwärtigen gesellschaftlichen Widersprüche historisch produktiv auflösende Entwicklungsperspektive kann nicht in einer „Verstaatlichungs"-Strategie liegen. Diejenigen, die darin nur das Heraufziehen einer

gewaltigen Superbürokratie sehen, wären nicht zu widerlegen — und die Kritik an den existierenden staatssozialistischen Systemen kann ihnen nur recht geben.

Eine alternative Entwicklungsperspektive kann daran *anknüpfen*, daß sich unter dem Mantel und im Toleranzspielraum des herrschaftlichen Staates im Ansatz bereits eine Form von Dienstproduktion entwickelt hat, die einerseits nicht mehr in Marktverhältnissen aufgebracht werden kann, andererseits aber auch im strukturellen Widerspruch zu der auf Herrschaftsfunktionen hin zugeschnittenen Bürokratiestruktur des Steuerstaates steht.

Der Lehrer, der Bildungsprozesse in Gang setzt, der Arzt, der Patienten gesund macht, der Sozialarbeiter, der soziale Mindestausstattungen schafft, produzieren, indem sie Menschen nicht als Dinge „bearbeiten"; was sie *produktiv* nur können, wenn sie mit ihnen als Gleichgestellten „umgehen". Als Arbeit in der Interaktion schöpft Dienstproduktion direkt gesellschaftlichen Wert. Dieser Wert kann aber bei gesellschaftlicher Dominanz der Warenproduktion insoweit nicht erfaßt und „gerechnet" werden, als er nicht in ausschließlich individuell anzueignende Waren eingeht und darum keinen Marktpreis erzielt. Die Produktivität des unterrichtenden Lehrers an einer öffentlichen Schule kann deshalb nur nach *Kosten* erfaßt werden, die er verursacht, die des Lehrers an einer Privatschule dagegen nach dem Warenwert, den er in Gestalt von Unterrichtspreisen einbringt.

Daß die nicht marktpreisbewertete, hilfsweise über Kosten erfaßte Dienstproduktion als „unproduktiv" und „konsumtiv" gelten kann, liegt also an der für diese geltenden Unangemessenheit der Warenform und der an sie anknüpfenden Rechnungsformen.

Dem folgt die These, daß die schon jetzt für den Nutzer kostenlos erbrachten Dienstleistungen als das materielle Substrat einer historisch möglich werdenden, „post-kapitalistischen" Weise des gesellschaftlichen Produzierens angesehen werden können. Die Notwendigkeit, diese Produktion außermärktmäßig und auch nicht nur „privat" zu organisieren, zeigt sich darin, daß sie überhaupt zum großen Teil dem Staat als der einzigen gesamtgesellschaftlichen Instanz überantwortet worden ist. Die spezifische „Staats"-Struktur des Politischen als die logische Entsprechung zur Privatstruktur der Warenökonomie erweist sich als Fessel, die die Entfaltung der politischen Produktion in einer ihr entsprechenden Produktionsform verhindert, d. h. in einer gesellschaftlichen Form, die die Verausgabung produktiver Arbeit auf der Basis politischer

Willensbildungsprozesse organisiert. Als Strukturform politischen Entscheidens über Art und Umfang der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen steht im Prinzip — das läßt sich in historischer und systematischer Analyse zeigen — die Verfassungsform kommunaler Selbstverwaltung zur Verfügung¹⁶⁾. Die gegenwärtigen Produktionsverhältnisse einschließlich der Staatsstruktur des Politischen hindern die Produktivkräfte gerade daran, den vielberedeten Übergang in die „post-industrielle Gesellschaft“ wirklich zu bewerkstelligen. Wird aber das Politische nicht mehr primär von der Funktion politischer *Herrschaft*, sondern von der Funktion politischen *Produzierens* bestimmt, so muß auch seine Grundform die spezifischen Elemente der *Staatlichkeit* abstreifen: die bürokratisch-herrschaftliche Organisation und die ökonomische Fundierung durch steuerliches Abschöpfen privat produzierten Werts¹⁷⁾.

Läßt sich nämlich die bisherige Erbringung persönlicher Dienstleistungen durch staatliche Stellen, beispielsweise der Bildungsdienste, nicht schlicht als Staats„verbrauch“ abtun, so wird auch die bisherige Definition der staatlichen „Investition“ fragwürdig. Unter dem Gesichtspunkt der Verausgabung produktiver Arbeit wären nämlich auch die *Mittel für die Erbringung von Bildungsdiensten investiv und nicht konsumtiv*. Damit eröffnet sich ein Ansatzpunkt für die politische Thematisierung steuerstaatlicher Selbstverständlichkeiten, die es derzeit erzwingen, Lehrstellen zu streichen und Junglehrer arbeitslos zu lassen, obwohl Schulklassen für einen effizienten Unterricht zu groß sind und Unterricht wegen Lehrermangel ausfällt — und das, obwohl der Sektor der Privatökonomie Arbeitskräfte freisetzt, die der „öffentliche Sektor“ aufnehmen müßte. Diese gesellschaftliche Paradoxie kann aber nur dann zum Gegenstand politischer Auseinandersetzungen werden, wenn die Logik des Steuerstaates in Frage gestellt wird, die diese gesellschaftliche Paradoxie erzwingt. Denn nach der Logik des Steuerstaates müssen „konsumtive“

Personalkosten gestrichen werden, wenn sich die Finanzschere öffnet, gerade weil der „private Sektor“ Arbeitskräfte freisetzt und damit Steuerausfälle und höhere Sozialausgaben entstehen. Deshalb muß zugleich auch der Steuerstaat seinerseits Arbeitskräfte freisetzen, statt zusätzlich neue aufzunehmen. Sie belasten ja nur den Steuerhaushalt.

Würde dagegen die steuerstaatliche Prämisse der „unproduktiven“ Staatsarbeit angegriffen, dann würde z. B. das aus Art. 115 GG abgeleitete Verbot der Kreditfinanzierung von Personalausgaben fragwürdig. Denn diese sind nur im Sinne der Produktivität des privaten Investitionskalküls nicht investiv. Hier läge in der gegenwärtigen Struktur ein erster Ansatzpunkt für eine weiterzielende politische Strategie. Denn das Problem der Kreditfinanzierung wird gerade in der Situation manifester „Staatsfinanzkrise“ akut, wenn die Steuereinnahmen mangels „privater Investition“ zurückgehen, aber aus dem gleichen Grunde der Geldüberhang groß wird. Weiter wird in dieser Situation das Institut der Kreditfinanzierung selbst fragwürdig, das zur Zinszahlung verpflichtet (entweder aus „erwerbswirtschaftlichen“ Einkünften der öffentlichen Hand oder praktisch wiederum aus Steuerabschöpfung). Die Befugnis der Bundesbank, „zur Beeinflussung des Geldumlaufs und der Kreditgewährung“ (§ 16 BBankG) aus dem Banksystem zinslos Liquidität abzuziehen, wäre dann auch unter dem Gesichtspunkt zu thematisieren, beim Absacken privatkapitalistischer Investitionstätigkeit aus Mindestreservemitteln den „öffentlichen Arbeitgebern“ *zinslos Liquidität* zur „Investition“ in die öffentliche Dienstproduktion zur Verfügung zu stellen und damit Beschäftigung im „öffentlichen Sektor“ gerade dann zu ermöglichen, wenn der „private Sektor“ Arbeitskräfte freisetzt.

Dabei handelt es sich keineswegs notwendig um eine „ständische“, auf die „Privilegien“ des öffentlichen Dienstes abzielende Strategie. „Beamtenprivilegien“ sind Merkmale von Strukturen bürokratischer Herrschaft. „Politische Produktion“ dagegen erfordert grundsätzlich andere als die traditionell hoheitlichen Organisationsformen und damit auch eine Umstrukturierung bisher spezifisch *staatlicher* Arbeit im Hinblick auf Organisation, Funktionen und Entlohnung. In dieser Richtung zeichnet sich aber schon jetzt eine alternative Perspektive zur aktuell beobachtbaren Unwirksamkeit staatlicher „Investitionsförderung“ für private Anlagen bei gleichzeitiger Einschränkung „öffentlicher“ Dienstproduktion ab.

¹⁶⁾ Vgl. näher hierzu die Kapitel 11 „Zur Produktivität menschlicher Arbeit: Die politische Produktion“ und 12 „Kommunalverfassung als Strukturform politischer Produktion“, in: Rolf-Richard Grauhan, Grenzen des Fortschritts? — Widersprüche der gesellschaftlichen Rationalisierung, München 1975, S. 86—105, und den diese Überlegungen weiterführenden Beitrag im „Leviathan“-Sonderband „Krise des Steuerstaats — Widersprüche und Perspektiven“ (Arbeitstitel, vgl. editorischen Hinweis in der Einleitung dieses Beitrags).

¹⁷⁾ Genauer dazu: Rolf-Richard Grauhan, Der „Staat“ des Machiavelli und der moderne Begriff des Politischen, in: res publica, Festschrift für Dolf Sternberger, hrsg. von Peter Haungs, Stuttgart 1977.

Wird diese Perspektive als politische Konfliktstrategie verfolgt, so wird auch angesichts der zu erwartenden Gegenstrategien privaten Kapitals (Kapitalflucht, inflationistische Preispolitik) die gesellschaftliche Fragwürdigkeit der Geld- und Warenform zur Bestimmung von „Produktivität“ und dementsprechend „Knappheit“ und „verfügbaren Ressourcen“ politisch thematisierbar: Z. B. wäre zu fragen, ob nicht die durch systematisch zunehmende Schwäche des Wirtschaftswachstums und die entsprechende Krise des Steuerstaats vom Geldmedium erzwungene Unmöglichkeit, in der privaten Warenproduktion strukturell freigesetzte Arbeitskraft fortlaufend im Bereich der öffentlichen Dienste aufzunehmen, gesellschaftlich gerade die entscheidende Ressourcenverschwendung darstellt, nämlich der Ressourcen lebendiger Arbeitskraft.

Gegenüber der konkurrenzspezifischen Vermittlungskategorie „Geld“ ist die gesellschaftlich verfügbare Arbeitskraft die „eigentliche“, nämlich inhaltliche Knappheitsbedingung jeder gesellschaftlichen Produktion. Diese in Wahrheit „knappe“ Ressource aber überhaupt als solche bestimmen und „ökonomisch“ verteilen zu können, ist erst eine gesellschaftliche Produktionsform in der Lage, die die *Entscheidungsprozesse über Art, Umfang, Zielsetzung und Modus der Verausgabung menschlicher Arbeitskraft als direkt-politische Willensbildungsprozesse* der daran Beteiligten und der darin Betroffenen organisiert.

Geht man an das Problem einer derartigen Produktionsstruktur inhaltlich von der öffentlichen Produktion der im weiteren Sinne persönlichen Dienstleistungen heran, so kommt ein Umstand ins Spiel, der sie von der industriellen Güterproduktion tendenziell unterscheidet und ihre gesellschaftliche Organisation in nichtbürokratischen Formen demgegenüber erleichtert: Persönliche Dienstleistungen werden im gleichen Moment produziert und konsumiert, Produzenten und Konsumenten müssen im Produktionsakt zusammenwirken. Die Konsumenteninteressen können also bereits in die Produktionsorganisation selbst eingehen. Das ermöglicht eine *Selbstverwaltungsstruktur der produktiven Arbeit*, die der Gefahr entgeht, einseitig die Produzenteninteressen zu berücksichtigen¹⁸⁾. Für den dienstleistenden Umgang von professionellen Dienstleistenden mit Dienstleistungsempfängern läßt sich an bisher nur re-

siduale Organisationsformen anknüpfen, die sich im Bildungs- und Sozialhilfebereich unter der Decke des Organisationsmantels „legaler Herrschaft“ entwickelt haben. Gemeint sind die Ansätze von Selbstverwaltungsformen gemeinsamer Entscheidung über die Art der Leistungserbringung, die die Mitbestimmung auch der Konsumenten in Schulen, Hochschulen und Heimen über den Produktionsprozeß organisieren. Hierin läge der Keim einer *Struktur professioneller Selbstverwaltung unter Einschuß der Konsumenten auf der Abgabe- und Abnehmerseite* politischer Produktion, die sich entsprechend der regionalen Einzugsbereiche, für die die Dienste zu organisieren sind, auf den verschiedenen Ebenen des politischen Systems mit *Strukturen der Willensbildung und Entscheidung über den Ressourcenrahmen und die allgemeinen Zielsetzungen* der Dienstproduktion zu einem zweiseitigen System politischer Selbstverwaltung koppeln ließen.

Im entwickelten System politischer Produktion hätte der Aktivstatus des allgemeinen, freien und gleichen Stimmrechts nicht mehr nur die Funktion, eine souveräne Entscheidungsinstanz zu legitimieren, die selbst nach den Gesetzen bürokratischer Herrschaft organisiert ist, sondern wäre auch der Anknüpfungspunkt für jene politischen Auswahlprozesse, in denen Produzenten und Konsumenten über die Rahmenbedingung ihrer eigenen professionellen Arbeit unter dem politischen Aspekt der Entwicklung der Produktion insgesamt entscheiden könnten. Diese „konkrete Utopie“ geht davon aus, daß Dienstproduktion zur gesellschaftlich vorwiegenden Art der Verausgabung produktiver Arbeit wird und damit auch zum Muster einer *Selbstverwaltungsorganisation der verbleibenden Produktion* von Gütern.

Wird diese, in der gegenwärtigen Wirklichkeit öffentlicher Verwaltung bereits gestellte, in der Staatsstruktur aber nicht zu bewältigende Aufgabe als Kernproblem einer nachindustriellen Gesellschaft angepackt, so ergibt sich zum gegenwärtigen Trend einer Verstaatlichung der Kommunen die strukturelle Alternative einer *Kommunalisierung des Staates*. Diese Konsequenz, können wir nach dem hier Erörterten schließen, läge im Sinne des „wahren Verfassungsstaats“, von dem Hugo Preuß auf der Basis seiner genossenschaftlichen Theorie gesprochen hatte¹⁹⁾, läge im Sinne einer „freiheitlich-demokratischen Grundordnung“ auf der Höhe der Zeit.

¹⁸⁾ Vgl. die Diskussion bei K. Korsch, Was ist Sozialisierung?, in: Schriften zur Sozialisierung, hrsg. v. E. Gerlach, Frankfurt 1969.

¹⁹⁾ Hugo Preuß, Die kommunale Selbstverwaltung in Deutschland, in: Handbuch der Politik, Bd. I, Berlin 1922, S. 198 ff.

Finanzsystem und Lebensqualität

Zur Bedeutung der Finanzverfassung im Sozialstaat

Es könnte sehr gut sein, daß der Streit um die Zukunft in großem Ausmaß einer um Indikatoren ist — und Sozialwissenschaftler sollten an dieser Auseinandersetzung teilnehmen.

Johan Galtung

Eine neuere Studie beziffert die Kosten für den Ausbau unserer *Infrastruktur* mit 700 Mrd. DM¹⁾. Diese gewaltige Summe wäre erforderlich, um bis zum Jahre 1985 von der heutigen Ausstattung unserer Städte und Dörfer zu einer infrastrukturellen Soll-Ausstattung zu gelangen^{1a)}, die den gestiegenen Ansprüchen der Menschen an die Qualität ihres Lebens besser gerecht würde^{1b)}. Die Zersiedelung des städtischen, besonders aber des ländlichen Raumes hat Folgen gezeitigt, die sich nur mit einem ungeheuren Kostenaufwand beseitigen lassen. Der Vorrang des Individualverkehrs vor den Massentransportmitteln hat zwar eine autogerechte Umstrukturierung der Städte bewirken können. Das Ergebnis ist jedoch alles andere als ermutigend: Innenstädte, die durch Autos verstopft und durch Abgase vergiftet sind. Die einzig sichtbare Lösungsmöglichkeit für die städti-

schen Verkehrsprobleme ist der Ausbau eines attraktiven Systems öffentlicher Transportmittel. Ihre Realisierung kostet jedoch Milliarden, die möglicherweise an anderer Stelle fehlen. So sieht hier z. B. das Investitionsprogramm des Bundes für die Jahre 1975 bis 1985 rund 30 Mrd. DM vor²⁾. Mit der Verwirklichung dieses Programms sind allerdings die Verkehrsprobleme des *ländlichen Raumes* einer Lösung noch um keinen Schritt näher gekommen. Zumindest muß gleichzeitig auch das Straßennetz innerhalb und außerhalb der Kommunen erweitert werden. Die hierfür erforderlichen Mittel verschlingen allein den zehnfachen Betrag. Neue Fernheizwerke, Kläranlagen und zentrale Müllverbrennungsanlagen bzw. -deponien sind aber ebenso dringlich, um der zunehmenden Luft- und (Grund-)Wasserverschmutzung Einhalt zu gebieten. Zugleich müssen Kindergärten, Alten- und Pflegeheime, Schulen und Krankenhäuser³⁾, Kinderspielplätze, Sport- und Freizeitanlagen finanziert werden. Dabei ist der Nachholbedarf der strukturschwachen ländlichen Gebiete besonders zu berücksichtigen. Es bedarf also eines gezielten *sozialen Ausgleichs*, um das Wirtschafts-, Sozial- und Kulturgefälle zwischen Stadt und Land abzubauen und so dem Anspruch aller Bürger auf gleichwertige Lebensverhältnisse gerecht werden zu können.

¹⁾ Jan Formanek/Ekkehard Helms, Die am Wohlstand ersticken. Den Städten wachsen die steigenden Gemeinschaftsaufgaben über den Kopf, in: Die Zeit, Nr. 17, vom 20. 4. 1973.

^{1a)} Für den ungedeckten Bedarf an Infrastruktureinrichtungen in den Bereichen Wohnungen, Gesundheitswesen, Jugend- und Altenhilfe, Bildungswesen, Kultur, Sportstätten, Ver- und Entsorgung hat das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung kürzlich einen Betrag von rund 480 Mrd. DM errechnet. In dieser Berechnung sind nicht die Verkehrsinvestitionen (nach Formanek/Helms sind dies allein 550 Mrd. DM) enthalten und es ist kein Zeitraum für die Bedarfserfüllung genannt. Vgl. hierzu: Claus Schäfer/Hartmut Tofaute, Zum Konflikt zwischen Spar- und Reformpolitik, in: Die Neue Gesellschaft, 1976, S. 47 ff.

^{1b)} Aus der nachfolgenden Betrachtung wurde der (zugegebenermaßen ungeheuer wichtige) Problemkomplex „Umweltschutz“ bewußt weitestgehend ausgeklammert. Hier geht es vielmehr in erster Linie um den Zusammenhang zwischen den überall im Bundesgebiet bestehenden Disparitäten zwischen ländlichen und städtischen Räumen (Ballungsgebieten) und dem Finanzsystem von Bund, Ländern und Kommunen.

²⁾ Davon trägt der Bund allein 15,7 Mrd. DM, der Restbetrag entfällt auf Länder und Gemeinden; vgl.: Zielsetzungen des Bundesministers für Verkehr für die Unternehmenspolitik der Deutschen Bundesbahn und für den Öffentlichen Personennahverkehr (Schriftenreihe des Bundesministers für Verkehr, Heft 49), Bonn-Bad Godesberg 1975, S. 18.

³⁾ Allerdings sind die Betten der vorhandenen Krankenhäuser (1975) nur zu 83,3% belegt. Der Krankenhausbau ist daher nach anderen Maßstäben zu beurteilen als der Bau der übrigen Infrastruktureinrichtungen.

A. Finanzsystem und Grundgesetz

Alle diese Aufgaben nehmen jedoch — mit Ausnahme des Straßenbaus — wegen des absoluten Vorrangs individueller Ansprüche vor gesamtgesellschaftlichen Bedürfnissen nur einen Platz am unten Ende auf der Prioritäten-skala unserer Gesellschaft ein⁴⁾. Ihre Durchsetzung stößt auf besondere politische und rechtliche Probleme. Die Lösung dieser Probleme entscheidet aber nicht zuletzt über die Lebensqualität jedes einzelnen. Eines der entscheidenden Probleme ist die *Finanzierung* dieser Aufgaben, die zum großen Teil von den Städten, Gemeinden und Kreisen erfüllt werden. Im Rahmen der geltenden Finanzordnung spiegelt sich jedoch die niedrige Bewertung dieser Aufgaben wider. Die Finanzaus-

stattung der Kommunen läßt daher viel zu wünschen übrig. Verhängnisvoll wirken sich vor allem die Finanzkraftunterschiede nicht nur der Kommunen selbst, sondern auch der Länder aus. Denn die kommunalen Gebietskörperschaften sind in besonderem Maße von den Zuweisungen der Länder abhängig. „Arme“ Länder halten auch ihre Gemeinden und Kreise knapp, so daß das Angebot an sozialen Leistungen innerhalb der Bundesrepublik erheblich differiert. Daß dieses Leistungsangebot (noch) nicht dem Gebot der *Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse* (Art. 72 Abs. 2 Ziff. 3 GG) entspricht, hat sowohl gesellschaftspolitische wie finanzrechtliche Ursachen.

I. Gesellschaftspolitische Aspekte des Finanzsystems

Grundrechte und Organisationsvorschriften des Grundgesetzes erfreuen sich seit langem einer regen Anteilnahme nicht nur der Fachwelt, sondern vor allem auch der Öffentlichkeit. Demgegenüber finden die Regelungen der Finanzverfassung kaum Beachtung. Ursache dieses geringen Interesses ist zum einen die Kompliziertheit der Materie, zum anderen aber auch eine Unterbewertung der politischen Bedeutung finanzieller Regelungen. Diese niedrige Bewertung steht jedoch in umgekehrtem Verhältnis zu der tatsächlichen Bedeutung dieses Teils des Grundgesetzes. Denn die Frage, wer über die Steuern verfügt, ist zugleich eine *zentrale Machtfrage* innerhalb des Gesamtstaates. Ist das Reich „Kostgänger der Länder“, ist es also wie im Deutschen Kaiserreich von „Matrikularbeiträgen“ der Bundesstaaten abhängig, dann spielen die Länder eine dominierende Rolle⁵⁾. Teilt dagegen das Reich den Ländern Steuerüberweisungen zu, wie dies seit der Erzberger'schen Steuerreform in der Weimarer Republik geschah, dann ist die Macht beim Zentralstaat konzentriert⁶⁾. Die Verfügungs-

befugnis über die Steuern gibt also zugleich Aufschluß über den politischen Handlungsspielraum von Bund, Ländern und Kommunen.

1. Steuerpolitik als Gesellschaftspolitik

Die *Art der Besteuerung* hat demgegenüber vor allem Bedeutung für den individuellen Wohlstand der Bürger. Aber auch hierbei werden bereits gesellschaftspolitische Aspekte sichtbar. Es ist nämlich nicht nur eine Frage der Quantität, sondern auch der Qualität, ob die Steuern bei der Lohn- bzw. Gehaltszahlung gleich einbehalten werden, oder ob die Steuerschuld im nachhinein beglichen wird. Denn im ersteren Fall können Überzahlungen nur mit Hilfe eines Jahresausgleichsverfahrens zurückgefordert werden, das so kompliziert ist, daß der Staat allein deswegen Millionenbeträge „verdient“, weil viele Steuerzahler sich diesen Schwierigkeiten nicht gewachsen fühlen. Im letzteren Fall wird dagegen die Steuererklärung fast immer von hoch bezahlten Steuerspezialisten (die Kosten hierfür werden vom steuerpflichtigen Betrag abgesetzt) zugunsten der Steuerpflichtigen und zuungunsten des Staates bearbeitet. Nicht selten werden zwischen den ganz großen Steuerschuldnern und den Finanzbehörden „Kompro-

⁴⁾ Rolf-Richard Grauhan, Warum „Großstadt-Politik“?, in: ders. (Hrsg.), Großstadt-Politik. Texte zur Analyse und Kritik lokaler Demokratie, Gütersloh 1972, S. 7 ff. (12).

⁵⁾ Die deutschen Bundesstaaten erhoben direkte Steuern vom Einkommen und Vermögen, Erbschaftsteuern und einige Verkehrssteuern. Das Reich war dagegen auf die indirekten Steuern beschränkt.

⁶⁾ Die Reform war nach dem am 21.6. 1919 zum Reichsfinanzminister ernannten Zentrumspolitiker Matthias Erzberger benannt worden. Die von ihm in den Jahren 1919 und 1920 eingeführten Reichs-

überweisungssteuern, an denen Reich, Länder und Gemeinden beteiligt waren, sind die Vorläufer (und Vorbilder) unserer heutigen Gemeinschaftsteuern. Vgl. hierzu: Rüdiger Voigt, Die Auswirkungen des Finanzausgleichs zwischen Staat und Gemeinden auf die kommunale Selbstverwaltung von 1919 bis zur Gegenwart, Berlin 1975, S. 84 ff.

misse" hinsichtlich der Steuersumme geschlossen. Dieses Verfahren rettet für die Allgemeinheit zumindest einen Teilbetrag, bevor die Abwanderung in „Steuerparadiese" wie das Schweizer Tessin oder Liechtenstein den Schuldner ganz dem Zugriff deutscher Finanzämter entzieht.

a) Rechtsstaatliche Grenzen der Finanzgewalt

Auch innerhalb der Finanzverfassung gilt selbstverständlich die Staatszielbestimmung des Grundgesetzes, nach der die Bundesrepublik Deutschland ein demokratischer und sozialer Bundesstaat ist (Art. 20 Abs. 1 GG) und die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern den Grundsätzen des *sozialen Rechtsstaates* entsprechen muß (Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG). Als Grundentscheidungen der Verfas-

sung stehen Rechtsstaatsprinzip und Sozialstaatsgebot gleichrangig nebeneinander⁷⁾. Beide Grundsätze sind jedoch — schon von ihrer historischen Entstehung her — so gegensätzlicher Natur, daß ihr Ausgleich immer noch eines der Hauptprobleme der Innenpolitik darstellt⁸⁾. Gerade auch im Rahmen der Finanzordnung bleibt daher das Verhältnis von rechtsstaatlichen zu sozialstaatlichen Elementen weitgehend offen⁹⁾. Bei der Ausein-

⁷⁾ So das Bundesverfassungsgericht in einer Entscheidung (BVerfGE 6, 41).

⁸⁾ Klaus Stern, Art. „Sozialstaat", in: Hermann Kunst/Roman Herzog/Wilhelm Schneemelcher (Hrsg.), *Evangelisches Staatslexikon*, Stuttgart 1975², Sp. 2402 ff. (2411).

⁹⁾ Vgl. hierzu: Peter Sellmer, *Finanzordnung und Grundgesetz*. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in Finanz- und Steuersachen, in:

INHALT

A. Finanzsystem und Grundgesetz

I. Gesellschaftspolitische Aspekte des Finanzsystems

1. Steuerpolitik als Gesellschaftspolitik
2. Lebensstandard gleich Lebensqualität?
3. Marktwirtschaft und Kollektivbedürfnisse

II. Verfassungsrechtliche Aspekte der Finanzordnung

1. Probleme der Steuerverteilung
2. Finanzausstattung der Kommunen
3. Finanzreform durch Verfassungsänderung

III. Finanzföderalismus oder Finanzunitarismus

1. Finanzhilfen des Bundes
2. Ausgleich der Länderfinanzen
3. Übergewicht des Bundes
4. Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung

B. Lebensqualität im lokalen Bereich

I. Sozialstaat und Lebensqualität

1. Sozialstaatsprinzip als Wertentscheidung
2. Lebensqualität — ein politischer Begriff
3. Programmatische Aussagen der Parteien

II. Kommunen als Träger sozialer Leistungen

1. Kommunale Infrastrukturinvestitionen

2. Steigende Belastung durch Folgekosten

3. Auswirkungen von Haushaltsstrukturereformen

III. Finanzierung kommunaler Leistungen

1. Vorschläge der Parteien
2. Kommunale Finanzansprüche
3. Grenzen kommunaler Handlungsfreiheit
4. Privatisierung von Versorgungsleistungen

IV. Gleiches Leistungsangebot an jedem Ort

1. Räumliche Voraussetzungen des sozialen Ausgleichs
2. Finanzausgleich und Raumordnung
3. Strukturpolitik als Gesellschaftspolitik

V. Konsequenzen für das Ausgleichssystem

1. Anpassung des kommunalen Finanzausgleichs
2. Berücksichtigung zentralörtlicher Funktionen
3. Sicherung der sozialen Grundausstattung
4. Verbesserung der Infrastruktur

C. Schlußbemerkung: Wohlstandsdefizit und Versorgungsfälle

1. Kostendämpfung bei öffentlichen Leistungen
2. Verkehrsprobleme im ländlichen Raum
3. Soziale Fragen der Industriean siedlung

andersetzung über die politische Priorität des einen oder des anderen Prinzips spielt insbesondere die Höhe und Art der Besteuerung eine Rolle.

Der Zusammenhang zwischen Finanzverfassung und *Rechtsstaat* wird besonders deutlich im Bereich der Finanzgewalt, also immer dann, wenn die Staatsgewalt ausgeübt wird, um den staatlichen Finanzbedarf durch öffentliche Zweckabgaben (vor allem durch Steuern) zu decken¹⁰⁾. Dabei geht es unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten besonders um die *Sicherung des privaten Eigentums* als Grundlage des individuellen Handlungsspielraumes gegenüber Eingriffen des Staates. Denn auch der staatliche Steueranspruch unterliegt grundsätzlich der gleichen rechtsstaatlichen Begrenzung wie sonstige Eingriffe der Staatsgewalt z. B. durch die Polizei oder die Justiz¹¹⁾. Unter diesem Blickwinkel wird eine extrem hohe Besteuerung hoher Einkommen als „Enteignung durch Besteuerung“ angesehen. Da eine Enteignung nur gegen Entschädigung zulässig ist (Art. 14 Abs. 3 GG), wäre eine solche ‚Enteignung‘ aber verfassungswidrig. Denn Kennzeichen der Besteuerung ist ja gerade die entschädigungslose Übertragung von Geldmitteln auf den Staat.

Freilich ist äußerst umstritten, ob steuerliche Belastungen überhaupt die Eigentumsgarantie berühren¹²⁾. Eine Verletzung kommt allenfalls dann in Betracht, wenn durch die Besteuerung die *Substanz* des Vermögens angegriffen wird¹³⁾. Schwerer wiegt daher der (politische) Vorwurf, daß durch eine hohe Steuerprogression Initiative und Leistungswille der Besteueren entscheidend gehemmt würden. Als Beispiel wird dann häufig Schweden angeführt, das Prominente, wie etwa der Regisseur Ingmar Bergman, wegen zu hoher Steuern verlassen haben. Bei der Berechnung der Belastung durch den staatlichen Steueranspruch spielt vor allem der Begriff der Steuer-

lastquote¹⁴⁾, d. h. des Gesamtanteils aller zu entrichtenden Steuern am Einkommen und Vermögen des Besteueren, eine besondere Rolle. Da das in der Bundesrepublik herrschende marktwirtschaftliche System auf der Initiative der Unternehmer (und ihrem Gewinnstreben) aufbaut, käme z. B. einem Investitionsboykott als Kampfmaßnahme gegen eine zu hohe Steuerbelastung große Bedeutung zu. Allerdings ist die Bundesrepublik von einer derartig belastenden Steuerhöhe — anders als vielleicht die USA — noch weit entfernt.

b) *Verteilungsgerechtigkeit im Sozialstaat*

Ganz anders stellt sich der Sachverhalt aus *sozialstaatlicher* Sicht dar. Nicht so sehr die Sicherung der individuellen Freiheitsrechte des Bürgers gegenüber dem Staat steht hier im Vordergrund. Statt dessen geht es in erster Linie um die Fürsorge des Staates für die sozial Schwachen. Insoweit kann auch der jeweilige Gesamtzustand der Gesellschaft nicht als etwas Unabänderliches hingenommen werden. Die Aufgabe des Staates, für eine sozial gerechte oder doch ausgleichende Besteuerung zu sorgen, ist vielmehr darauf angelegt, die Gesellschaft zu verändern, um die Situation der Mehrheit zu verbessern¹⁵⁾. Insofern ist Steuerpolitik im Sozialstaat zugleich *Gesellschaftspolitik*¹⁶⁾. Mit dieser Zielrichtung werden die einkommensschwächeren Bevölkerungsschichten in geringerem Maße an der Finanzierung der Staatsaufgaben beteiligt als die wohlhabenderen Bürger. Niedrigere Einkommen werden also degressiv, d. h. mit abnehmenden Prozentsätzen, besteuert. Besonders geringe Einkünfte bleiben steuerfrei. Zum anderen sorgt der Staat — mehr oder weniger konsequent — für *Verteilungsgerechtigkeit*, indem er sozial schwachen Bürgern z. B. Wohngeld oder Ausbildungsbeihilfen zukommen läßt. Letzte Konsequenz dieses Prinzips ist der Anspruch auf Sozialhilfe nach § 4 Abs. 1 des Bundessozialhilfegesetzes¹⁷⁾.

Archiv des öffentlichen Rechts (AöR), Bd. 101 (1976), S. 238 ff. und S. 399 ff., insbesondere Abschnitt C „Steuerrecht im sozialen Rechtsstaat“.

¹⁰⁾ Grundlegend ist die Definition von Otto Meyer (Deutsches Verwaltungsrecht, Bd. 1, München/Leipzig 1924³, § 27, S. 315).

¹¹⁾ Vgl. hierzu: Klaus Vogel, Finanzverfassung und politisches Ermessen, Karlsruhe 1972, und Hans-Jürgen Papier, Die Beeinträchtigungen der Eigentums- und Berufsfreiheit durch Steuern vom Einkommen und Vermögen, in: Der Staat, 1972, S. 483 ff.

¹²⁾ Das Bundesverfassungsgericht vertritt in ständiger Rechtsprechung die Auffassung, steuerliche Belastungen ließen „die Eigentumsgarantie grundsätzlich unberührt“ (zuletzt: BVerfGE 29, 402, 413).

¹³⁾ Beschluß des BVerfG vom 21. 1. 1969.

¹⁴⁾ Die Belastung an Steuern und sozialen Zwangsabgaben pro Kopf der Bevölkerung ist von 77 Goldmark im Jahre 1913/14 auf 3380 DM im Jahre 1969 angewachsen. Vgl.: Der Weg zu einem zeitgemäßen Steuersystem. Diskussionsbeiträge zur Reform des materiellen Steuerrechts, hrsg. vom Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, Heft 20, Wiesbaden 1971, S. 33.

¹⁵⁾ Roman Herzog, Die Verfassungsentscheidung für die Sozialstaatlichkeit (Art. 20), in: Theodor Maunz/Günther Dürig/Roman Herzog, Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, München 1976, Randnummer 160.

¹⁶⁾ BVerfGE 19, 114.

¹⁷⁾ Bundessozialhilfegesetz i. d. F. der Bekanntmachung vom 13. 2. 1976 (BGBl. I S. 289).

Dieser sozialpolitische Aspekt der Besteuerung darf aber nicht dazu führen, daß der *politische Einfluß* der großen Steuerzahler ihrer stärkeren Belastung entsprechend höher ist. Das Zensuswahlrecht, also die Verknüpfung des Wahlrechts mit der Steuerleistung, war Mitte des 19. Jahrhunderts ein anschauliches Beispiel hierfür¹⁸⁾. Und noch bis zum Ende des Ersten Weltkrieges galt in Preußen das *Dreiklassenwahlrecht*, bei dem der Stimmwert von der Steuerleistung abhängig war. Ein Reicher hatte damals etwa ebensoviel (institutionalisierten) politischen Einfluß wie siebzehn besitzlose Bürger, Bauern oder Arbeiter¹⁹⁾. Eine solche Ungleichbehandlung wird durch das Grundgesetz allerdings ausdrücklich ausgeschlossen. Es gilt nicht nur der allgemeine Grundsatz, daß alle Menschen vor dem Gesetz *gleich* sind (Art. 3 Abs. 1 GG), sondern Art. 38 Abs. 1 GG betont außerdem das Prinzip der gleichen Wahl. Jeder wahlberechtigte Bürger hat also eine Stimme, und alle Stimmen werden gleich gewichtet (bewertet). Das heißt freilich nicht, daß auch die ausländischen Arbeitnehmer trotz langjährigen Aufenthalts in der Bundesrepublik etwa an den Kommunalwahlen teilnehmen dürften, wie dies z. B. in Schweden (auch bei den Reichstagswahlen) seit Jahren geschieht.

2. Lebensstandard gleich Lebensqualität?

Die Bundesrepublik Deutschland gehört zwar zu den „reichsten“ Ländern der Erde, vielen ihrer Bürger wird jedoch mit wachsendem Wohlstand die unzureichende Versorgung mit bestimmten sozialen Einrichtungen, wie z. B. Kindergärten, Alten- und Pflegeheimen, deutlicher bewußt. Denn mit steigendem Lebensstandard nehmen auch die immateriellen Bedürfnisse der Menschen zu. Die Bewohner von Großstädten sind mit diesem Problem in anderer Weise konfrontiert als die Kleinstadt- oder Landbevölkerung. Die Konzentration von Industrie, Handel und Gewerbe in den *Ballungsgebieten* hat nämlich sowohl positive wie negative Auswirkungen. Einerseits sind Arbeitsmöglichkeiten, Verkehrsverhältnisse, Bildungschancen, Freizeitangebot und ärztli-

che Versorgung spürbar besser als im ländlichen Raum. Andererseits sind dort auch die Gefahren für Leben und Gesundheit, die vor allem durch Lärm, Abgase und Individualverkehr hervorgerufen werden, besonders groß²⁰⁾.

Im ländlichen Raum führt das Fehlen von attraktiven Arbeitsmöglichkeiten und einem erreichbaren Angebot an sozialen Leistungen zu einer steten Abwanderung aus diesem Gebiet^{20a)}. Diese Wanderungsbewegung verstärkt noch das bereits bestehende *Wirtschafts-, Sozial- und Kulturgefälle*²¹⁾ zwischen den Verdichtungsräumen und den ländlichen Gebieten. Dieser „Teufelskreis“ läßt sich nur durch eine aktive Strukturpolitik durchbrechen. Strukturpolitische Zielsetzungen stoßen jedoch schon bald an die Grenzen marktwirtschaftlicher Unternehmerfreiheit. Da private Investitionen in Ballungsgebieten nach wie vor eine höhere Rendite versprechen, werden die Investoren auch nur dort ihr Geld anlegen. Ein Umlenken der Kapitalströme in bislang wirtschaftlich „unterentwickelte“ Räume erfordert daher hohe Vorausleistungen in Form vom Staat finanzierter Infrastrukturinvestitionen. Andererseits ist die Abwanderung keine (auch nur) aus gesamtwirtschaftlichen (geschweige denn aus sozialen) Gesichtspunkten vertretbare Alternative zur staatlichen Wirtschaftsförderung. Zu den Verlusten in den „aufgegebenen“ Gebieten würden dann nämlich auch noch erhebliche Mehraufwendungen in den Zuwanderungsgebieten kommen.

3. Marktwirtschaft und Kollektivbedürfnisse

Aber auch der häufig propagierte *Verzicht auf ein stetiges Wirtschaftswachstum*²²⁾ kommt solange zur Lösung der Probleme

^{20a)} Hierzu: transfer 1, Gleiche Chancen im Sozialstaat, Opladen 1975, insbesondere S. 94 ff., sowie: Entwicklung ländlicher Räume, (Hrsg. von der Konrad-Adenauer-Stiftung), Bonn 1974.

²¹⁾ Gerhard Lang, Strukturentwicklung im ländlichen Raum, Referat vor dem Arbeitskreis F der XI. Kommunalpolitischen Bundeskonferenz der SPD am 25. und 26. 6. 1971 in Karlsruhe.

²²⁾ Vgl. die von Dennis Meadows im Auftrag des „Club of Rome“ erarbeitete und im Frühjahr 1972 veröffentlichte Zukunfts-Studie: Die Grenzen des Wachstums. Die Ergebnisse dürften allerdings durch ein neues Gutachten derselben Organisation inzwischen überholt sein. In ähnlicher Richtung wie Meadows: Hans-Christoph Binswanger, Wirtschaftliches Wachstum — Fortschritt oder Raubbau?, in: K. William Kapp/Fritz Vilmar (Hrsg.), Sozialisierung der Verluste. Die sozialen Kosten eines privatwirtschaftlichen Systems, München 1972, S. 49 ff.

¹⁸⁾ Vgl. Helmuth Croon, Das Vordringen der politischen Parteien im Bereich der kommunalen Selbstverwaltung, in: Helmuth Croon/Wolfgang Hofmann/Georg-Christoph von Unruh, Kommunale Selbstverwaltung im Zeitalter der Industrialisierung, Stuttgart 1971, S. 15 ff.

¹⁹⁾ Ferdinand Lassalle, Über Verfassungsfragen, 1862, Neudruck Darmstadt 1958, S. 36.

²⁰⁾ Fast zwei Drittel der Verkehrsunfälle ereignen sich in Ballungsgebieten.

nicht in Betracht, als die Wohlstandszunahme des einzelnen nur aus dem gesamtgesellschaftlichen Wohlstandszuwachs beschafft werden kann²³). Zu eng ist auch die staatliche Sozialpolitik an das System der sozialen Marktwirtschaft gekoppelt²⁴). Seit 1969 sind Bund, Länder und Gemeinden außerdem nach § 1 des Stabilitätsgesetzes im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung *verpflichtet*, zu einem stetigen und angemessenen Wirtschaftswachstum beizutragen²⁵). Ob auch ein Null-Wachstum als „angemessen“ angesehen werden kann, bleibt dabei offen. Das Programm der Bundesregierung, die Arbeitslosigkeit vor allem durch steuerliche Erleichterungen für Unternehmen zur Behebung der Investitionstätigkeit zu bekämpfen, macht den Zusammenhang zwischen Sozialpolitik und steigenden Unternehmerngewinnen deutlich. Dabei bleibt jedoch allzuleicht unberücksichtigt, daß die Gesetze der Marktwirtschaft Prioritäten — wie die der Gewinnmaximierung²⁶) — vorschreiben, die sich nicht so ohne weiteres mit den Bedürfnissen der Gesellschaft decken. Die staatlichen Sozialinvestitionen, insbesondere die kommunalen Dienstleistungen im Sozialbereich, sind in diesem Sinne nicht „rentabel“, d. h. sie werfen keine rasche Rendite ab. Dennoch hängt von ihnen zu großen Teilen die Qualität unseres Lebens ab²⁷).

Mit dem im Grundgesetz möglicherweise bereits angelegten, jedenfalls aber seit langem

praktizierten Vorrang der individuellen *Handlungsfreiheit* (Art. 2 Abs. 1 GG) vor der kollektiven Solidarität im politischen System korrespondiert die Vorherrschaft des marktwirtschaftlichen Produktionsprinzips im ökonomischen Bereich²⁸). Dieses Prinzip ist (naturgemäß) nicht auf die Herstellung gemeinsam zu nutzender Gebrauchswerte gerichtet, sondern auf den Verkauf von Waren, die vom einzelnen Verbraucher zu (be-)nutzen sind²⁹). Die politische Folgerung aus diesem durch das geltende Wirtschaftssystem bedingten Ungleichgewicht ist entweder die gänzliche Vernachlässigung der Kollektivbedürfnisse oder ihre Übertragung auf das Gemeinwesen. Das Sozialstaatsprinzip schließt jedoch die erste Alternative aus. Vielmehr steht der sozialen Schutzfunktion des Staates für den einzelnen seine *soziale Garantiefunktion* für die Allgemeinheit gegenüber. Diejenigen lebensnotwendigen Leistungen, die von Privaten nicht oder nur zu unerschwinglichen Preisen bereitgestellt werden, müssen daher vom Staat, d. h. im Regelfall von den Kommunen, erbracht werden. Das setzt ganz allgemein einen entsprechend hohen Staatsanteil am Bruttosozialprodukt voraus und erfordert im besonderen eine ausreichende Beteiligung der Kommunen an den Steuereinnahmen der öffentlichen Hand. Andernfalls wäre durch einen Rückgang der kommunalen Sozialinvestitionen unsere Lebensqualität ernstlich gefährdet.

II. Verfassungsrechtliche Aspekte der Finanzordnung

Die Finanzverfassung regelt die mit der Finanzierung solcher Investitionen und der übrigen sozialen Aufgaben verbundenen Probleme zwar nicht unmittelbar. Sie enthält aber allgemeine Normen, auf die sich die den Einzelfall regelnden gesetzlichen Maßnahmen zu-

rückführen lassen. Gegenstand der Finanzverfassung im engeren Sinne (Art. 104 a—108 GG) ist die *Kompetenzverteilung* zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiet der Steuergesetzgebung und der Finanzverwaltung sowie die Verteilung der Steuererträge. Demgegenüber bildet den Schwerpunkt der sog. Haushaltsverfassung (Art. 109—115 GG) das Budgetbewilligungsrecht, d. h. die Befugnis des Parlaments, den Haushalt in Gesetzesform zu verabschieden (Art. 110 GG)³⁰).

²³) Zu den Auswirkungen einer Wachstumsbegrenzung: Daniel Bell, Die nachindustrielle Gesellschaft, Frankfurt 1976².

²⁴) Grundlegend: Alfred Müller-Armack, Art. „Soziale Marktwirtschaft“, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Stuttgart usw. 1956, S. 390 ff. (391).

²⁵) Für die Gemeinden und Gemeindeverbände gilt diese Verpflichtung aufgrund der §§ 1 und 16 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 6. 6. 1967 (BGBl. I S. 582).

²⁶) Joseph A. Schumpeter (Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, München 1975⁴) sieht im Profitmotiv die treibende Kraft der wirtschaftlichen Entwicklung des Kapitalismus.

²⁷) Hans-Jochen Vogel, Die Amtskette — Meine 12 Münchener Jahre, München 1972, S. 300.

²⁸) Vgl. hierzu: Wolfgang Abendroth, Das Grundgesetz. Eine Einführung in seine Probleme, Pfullingen 1975⁵, S. 63 ff.

²⁹) Rolf-Richard Grauhan/Wolf Linder, Politik der Verstädterung, Frankfurt 1974, S. 48.

³⁰) Beide Bereiche zusammen bilden den Abschnitt X „Das Finanzwesen“ des Grundgesetzes.

1. Probleme der Steuerverteilung

Im Vordergrund des öffentlichen Interesses steht neben dem Bundeshaushaltsplan, dessen Beratung die Opposition alljährlich zur großen Redeschlacht gegen die Regierung benutzt, die *Verteilung der Steuern* (Art. 106 GG). Denn auch der Streit um die Anteile z. B. an der Umsatzsteuer spielt sich in aller Öffentlichkeit ab, wenn auch die abschließenden (und entscheidenden) Verhandlungen zwischen dem Bundeskanzler und den Ministerpräsidenten der Länder hinter verschlossenen Türen stattfinden. Die Kommunen sind ohnehin nicht teilnahmeberechtigt.

Das Problem der Steuerverteilung ist ein Charakteristikum des Bundesstaates. Nach dem Grundgesetz sind Bund und Länder gleichberechtigte Glieder der Bundesrepublik Deutschland. Beiden steht daher nicht nur die Staatsgewalt, sondern auch die von dieser abgeleitete Finanzgewalt *gemeinschaftlich* zu. Diesem Grundsatz entsprechend waren die Zuständigkeit zur Steuergesetzgebung und die Ertragsverteilung in der Erstfassung des Grundgesetzes von 1949 noch relativ gleichmäßig auf Bund und Länder verteilt³¹⁾. Während das Aufkommen der Umsatzsteuer damals dem Bund allein zustand, wurde das Einkommen- und Körperschaftsteueraufkommen den Ländern zugewiesen. Nur durch ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedurfte, konnte der Bund einen Teil des Aufkommens dieser beiden aufkommenstarken Steuern zur Deckung seiner durch andere Einkünfte nicht gedeckten Ausgaben in Anspruch nehmen. Die gestiegenen Anforderungen an die finanzielle Leistungskraft des Staates, die in der Vergangenheit vor allem an den Bund gerichtet waren, machten jedoch eine Neuverteilung der Steuererträge erforderlich.

Seit dem Jahre 1951, als der Bund zum erstenmal einen Anteil am Aufkommen dieser Steuern forderte, brachten zahlreiche kleinere Änderungen einen steigenden Bundesanteil an der Einkommen- und Körperschaftsteuer, bedeuteten aber keine dauerhafte Neuregelung. Am 20. März 1964 kamen daher der damalige Bundeskanzler Ludwig Erhard und die Ministerpräsidenten der Länder überein, eine „Kommission für die Finanzreform“, die sog. Troeger-Kommission, einzuberufen. Das Gut-

achten dieser Kommission³²⁾ wurde schließlich zur Grundlage für die „Große Finanzreform“ des Jahres 1969, die die Finanzverfassung in wesentlichen Punkten umgestaltete. Seither gehören Einkommen- und Körperschaftsteuer zusammen mit der Umsatzsteuer zu den *Gemeinschaftssteuern*, die Bund und Ländern gemeinsam zustehen und an denen auch die Kommunen beteiligt sind.

2. Finanzausstattung der Kommunen

Anknüpfend an Art. 127 der Weimarer Verfassung war den Gemeinden bereits in der ersten Fassung des Grundgesetzes durch Art. 28 Abs. 2 das Recht der Selbstverwaltung gewährleistet worden. Obgleich das *Selbstverwaltungsrecht* aber ohne finanzielle Absicherung praktisch wertlos ist³³⁾, wurden den Kommunen keine eigenen Finanzansprüche in der Bundesverfassung eingeräumt. Da die Gemeinden und Kreise verfassungsrechtlich als Bestandteile der Länder gelten³⁴⁾, sollten sie damals (1949) lediglich „nach Maßgabe der Landesgesetzgebung“ an den Steuereinnahmen des Landes beteiligt werden.

Der hartnäckige Widerstand der Länder gegen jede Einbeziehung der Kommunen in die Finanzverfassung des Grundgesetzes hatte zur Folge, daß es erst 1956 gelang, die *Realsteuer-garantie* in Art. 106 GG zu verankern. Von da an stand das Aufkommen der Grund- und Gewerbesteuern den Gemeinden aufgrund eines (bundes-)verfassungsrechtlichen Anspruchs zu. Vorher war es ihnen lediglich nach dem Ermessen der Länder zugewiesen worden. Insgesamt zwanzig Jahre vergingen seit der Gründung der Bundesrepublik, bis die Kommunen mit tatkräftiger Unterstützung des Bundes eine Verfassungsänderung durchsetzen konnten, die ihnen einen eigenen Anteil am Einkommensteueraufkommen sicherte. Damit war endlich ein Ersatz geschaffen worden für die im Jahre 1942 aufgehobene Bürgersteuer, die als Personalsteuer bereits damals die traditionell den Gemeinden zustehenden Realsteuern ergänzen sollte. Finanzpolitische Voraussetzung für die Beteiligung an der Einkommensteuer war allerdings die gleichzeiti-

³²⁾ Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik, Stuttgart 1966. Die Kommission war nach ihrem Vorsitzenden benannt worden.

³³⁾ Hierzu: Voigt, a. a. O., S. 50 f., sowie Hans Meyer, Die Finanzverfassung der Gemeinden. Ein Beitrag zur Stellung der Gemeinden in der Finanzverfassung, Stuttgart 1969.

³⁴⁾ Statt vieler: Klaus Stern, Zur Revision des Grundgesetzes: Zur Position der Gemeinden und Gemeindeverbände in der Verfassungsordnung, in: Die Öffentliche Verwaltung (DOV), 1975, S. 515 ff. (518 f.).

³¹⁾ Grundlegend hierzu: Hermann Höpker-Aschoff, Das Finanz- und Steuersystem des Bonner Grundgesetzes, in: AöR Bd. 75 (1949), S. 306 ff. Höpker-Aschoff war selbst Mitglied des Parlamentarischen Rates und insofern maßgeblich an der Schaffung der Finanzverfassung des Grundgesetzes beteiligt.

ge Einführung einer *Gewerbesteuermulage*, die den Gemeinden 40 % ihres Gewerbesteueraufkommens entzieht und auf Bund und Länder verteilt. Dennoch bleibt die Gewerbesteuer die wichtigste Einnahmequelle der Gemeinden³⁵⁾. Immerhin sind durch diese Änderung die Kommunen nun nicht mehr in so starkem Maße wie früher von der Industrieansiedlung (Gewerbesteuererträge) abhängig, sondern sie sind ebenfalls daran interessiert, ihre Wohnqualität (wegen der Einkommensteuereinnahmen) zu verbessern.

3. Finanzreform durch Verfassungsänderung

Im Bereich der Finanzverfassung wird das *Spannungsverhältnis zwischen geschriebener Verfassung und Verfassungswirklichkeit* besonders deutlich. Entweder beschränkt sich die Verfassung auf diesem Gebiet auf einige wenige wirklich durchführbare Grundsätze, oder sie muß ständig geändert werden. Die Entwicklung seit 1949 zeigt, daß bereits bei Inkrafttreten des Grundgesetzes die Verteilung der Kompetenzen für die Steuergesetzgebung, vor allem aber die Verteilung der Steuererträge so eingehend geregelt war, daß die Anpassung an die verfassungspolitischen Gegebenheiten nur durch wiederholte Verfassungsänderungen vorgenommen werden konnte. Für diese Korrekturen der Finanzordnung, die kaum als wirkliche „Reformen“ zu bezeichnen waren, war dementsprechend jedesmal sowohl im Bundestag wie im Bundesrat eine Zweidrittelmehrheit erforderlich

(Art. 79 Abs. 2 GG). Diese ungewöhnlichen Sicherheitsvorkehrungen zeigen die Bedeutung der Finanzverfassung für die *Lebensfähigkeit des Bundesstaates*, lassen sich andererseits aber auch nur im Rückblick auf die jüngste Geschichte verstehen.

Die Weimarer Verfassung hatte von Anfang an dem Reich die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz im Finanzwesen zugestanden (Art. 8 WRV). Zwar hatten die Verfassungsgeber das Reich zugleich verpflichtet, auf die Lebensfähigkeit der Länder Rücksicht zu nehmen. Diese Verpflichtung erwies sich jedoch als zu unbestimmt, um wirkungsvoll sein zu können. Beginnend mit der Erzbergerschen Finanzreform wurde vielmehr eine straffe *zentralistische Ordnung des Finanzwesens* verwirklicht, die ihren traurigen Höhepunkt in den „Reformen“ der nationalsozialistischen Ära fand³⁶⁾. Nach dem Willen des Parlamentarischen Rates sollte die Eigenständigkeit der Länder — auch auf dem Gebiet der Finanzen — durch das Grundgesetz besser gesichert werden³⁷⁾. Änderungen der Finanzverfassung wurden daher an die Zustimmung des Bundesrates gebunden. Die Mitwirkung der Länder(-exekutiven) in dieser entscheidenden Frage ist also gewährleistet. Die Kommunen sind zwar gleichermaßen interessiert an den finanziellen Regelungen, ihre machtpolitische Ausgangsposition ist aber erheblich schwächer als die ihrer Partner im Bundesstaat. Gemeinden und Kreise sind daher nur indirekt — über ihre Spitzenverbände — an der finanzpolitischen Willensbildung beteiligt³⁸⁾.

III. Finanzföderalismus oder Finanzunitarismus

Der 1969 in das Zentrum der Finanzverfassung gerückte Verfassungsgrundsatz des Art. 104 a GG³⁹⁾, nach dem Bund und Länder *gesondert* die Ausgaben für die von ihnen

wahrgenommenen Aufgaben tragen, ist in der Praxis allerdings seit langem erheblich eingeschränkt. Bereits 1956 bildete sich nämlich ein *Dotationssystem* heraus, das vom Grundgesetz nicht vorgesehen war. Durch seinen ständig steigenden Anteil an der Einkommen- und Körperschaftsteuer (1953 waren es schließlich 38 %) hatte der Bund Einnahmen in so erheblichem Umfang, daß es dem damaligen Bundesfinanzminister Schäffer gelang, einen *Reservefonds* in Höhe von 7 Mrd. DM anzusammeln (Juliusturm). Der *Haushaltsspielraum* der Länder wurde dagegen bis zur Senkung des Bundesanteils an der Einkommen- und Körperschaftsteuer im Jahre 1955 erheblich eingeengt. Die Länder gerieten in *akute Finanznot*⁴⁰⁾.

³⁵⁾ Entfielen vor der Finanzreform von 1969 noch 80 % der gesamten Steuereinnahmen der Gemeinden auf die Gewerbesteuer, so waren es nach der Reform nur noch rund 42 %. Vgl. Finanzbericht 1976, hrsg. vom Bundesministerium der Finanzen, Bonn 1975, S. 145.

³⁶⁾ Vgl. Voigt, a. a. O., S. 77 ff.

³⁷⁾ Ein starker Impuls in Richtung auf die Selbstständigkeit der Länder ging insbesondere von den *alliierten Militärgouverneuren* aus, die mehrfach in das *Beratungsverfahren* eingriffen.

³⁸⁾ Hierzu: Rüdiger Voigt, *Kommunale Partizipation am staatlichen Entscheidungsprozeß*, Würzburg 1976.

³⁹⁾ Vorher galt dieser Grundsatz lediglich im Rahmen der *Änderung des Beteiligungsverhältnisses* an der Einkommen- und Körperschaftsteuer (Art. 106 Abs. 4 Ziff. 1 GG a. F.).

⁴⁰⁾ Otto Barbarino, *Zur Reformbedürftigkeit der gegenwärtigen Finanzverfassung*, in: *Politikver-*

1. Finanzhilfen des Bundes

Als die Mittel des „Julisturms“ schließlich verteilt wurden, geschah dies nicht im Wege eines Finanzausgleichs, der die strukturellen Unterschiede der Länder berücksichtigt hätte. Vielmehr gewährte der Bund fortan *Zuschüsse zu einzelnen Aufgaben* der Länder. Diese sahen sich nun nicht mehr in der Lage, ihre Aufgaben selbst zu finanzieren, sondern waren auf die Hilfe des Bundes angewiesen. So gab der Bund z. B. allein im Jahre 1967 Zuschüsse für Länderaufgaben in Höhe von mehr als 5 Mrd. DM; das entsprach etwa einem Anteil von 10 % des gesamten Einkommen- und Körperschaftsteueraufkommens. Diese „Finanzhilfen“ des Bundes waren aber auch noch mit Auflagen verbunden, z. B. in welcher Höhe die Länder Komplementärleistungen (Ergänzungsmittel) zu erbringen hatten, um überhaupt Bundeszuschüsse zu erhalten. Die Folgekosten waren (und sind) ohnehin Sache der Länder. Dieses Dotationssystem wurde dann im Zuge der „Großen Finanzreform“ des Jahres 1969 verfassungsrechtlich abgesichert.

Seither wirkt der Bund bei den sog. *Gemeinschaftsaufgaben*, d. h. beim Hochschulbau sowie bei der Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, der Agrarstruktur und des Küstenschutzes, nach Art. 91 a und b GG mit ⁴¹⁾. Im Regelfall trägt der Bund die Hälfte der Kosten ⁴²⁾. Als Gegenleistung beansprucht er dann aber auch in den für die gemeinsame Rahmenplanung ⁴³⁾ zuständigen

flechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, Berlin 1975, S. 103 ff. (109).

⁴¹⁾ Zu den einzelnen Aufgabenbereichen wurden jeweils Ausführungsgesetze erlassen: Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Ausbau und Neubau von Hochschulen“ vom 1. 9. 1969 (BGBl. I S. 1556); „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ vom 3. 9. 1969 (BGBl. I S. 1573) und „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ vom 6. 10. 1969 (BGBl. I S. 1861); hierzu: Dritter Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ für den Zeitraum 1974 bis 1977, BT-Drs. 7/1769.

⁴²⁾ Die Beteiligung des Bundes kann außer in Investitionszuschüssen auch in Darlehen, Zinszuschüssen oder Bürgschaften bestehen. Vgl. hierzu: Josef Hölzl, Die Gemeinschaftsaufgaben und die Gemeinden, in: Hans Hablitzel/Michael Wollenschläger (Hrsg.), Recht und Staat. Festschrift für Günther Küchenhoff, Berlin 1972, 2. Halbband, S. 485 ff. (492).

⁴³⁾ Zu den organisatorischen und technischen Vorbereitungen zur Einleitung der Rahmenplanung vgl. Herbert Pruns, Zur Revision des Grundgesetzes: Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“. Erfahrungen und Probleme der Rahmenplanung, in: DOV 1973, S. 217 ff.

Planungsausschüssen den Vorsitz für den Ressortminister des Bundes und die Hälfte der Stimmen ⁴⁴⁾. Der Bund kann also die für die Durchsetzung seiner Zielvorstellungen erforderliche Zweidrittelmehrheit der Stimmen in den Ausschüssen mit Hilfe einiger (ihm parteipolitisch nahestehender) Länder erlangen, auch wenn eine qualifizierte Länderminderheit gegenteiliger Ansicht ist ⁴⁵⁾.

Verfassungsrechtlich konzentriert sich die Mitwirkung des Bundes auf die Entscheidung darüber, welche Maßnahmen als Gemeinschaftsaufgaben durchgeführt werden sollen. Demgegenüber ist die Durchführung der Einzelmaßnahmen dann Sache der Länder ⁴⁶⁾. In der Verfassungswirklichkeit übt der Bund allerdings eine Art „Angebotsdiktatur“ aus ⁴⁷⁾. Auch die finanzstarken Länder (Baden-Württemberg, Hamburg, Hessen und Nordrhein-Westfalen) verfügen nämlich nicht über einen ausreichenden finanziellen Spielraum, um Bundeszuschüsse ablehnen zu können. (Das erklärt in gewissem Maße auch die Tatsache, daß die Länder das Dotationssystem so lange hingenommen haben, ohne das Bundesverfassungsgericht anzurufen.) Noch dazu erscheint der Bund — zumindest gegenüber der Öffentlichkeit — als Vertreter des „Gesamtinteresses“, so daß die von ihm formulierten Prioritäten den Anschein gesamtstaatlicher Notwendigkeit haben.

Während die Mitwirkungsbefugnis des Bundes im Bereich der Gemeinschaftsaufgaben auf relativ fest abgegrenzte Aufgabenbereiche beschränkt und nur dann zulässig ist, wenn diese Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam sind und die Mitwirkung zur *Verbesserung der Lebensverhältnisse* erforderlich ist (Art. 91 a Abs. 1 GG) ⁴⁸⁾, sind die Investitions- hilfen des Bundes nach Art. 104 a Abs. 4 GG in der Form einer Generalklausel umschrieben. Danach kann der Bund den Ländern Fi-

⁴⁴⁾ Zur Organisation der Planungsausschüsse: Hermann Soell, Sind die Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a GG ein geeignetes Instrument zur Weiterentwicklung des föderalen Systems?, in: Roman Schnur (Hrsg.), Festschrift für Ernst Forsthoff zum 70. Geburtstag, München 1972, S. 397 ff. (415 ff.).

⁴⁵⁾ Vgl. Werner Patzig, Die ersten Ausführungsgesetze zur Finanzreform, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.), 1969, S. 889 ff. (892). In den Planungsausschüssen hat jedes Land eine Stimme. Ausschußmitglieder der Länder sind Vertreter der Länderregierungen.

⁴⁶⁾ Vgl. Burkhard Tiemann, Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern in verfassungsrechtlicher Sicht, Berlin 1970.

⁴⁷⁾ Julius Seeger, Finanzierung von Länderaufgaben durch den Bund, in: DOV 1968, S. 781 ff.

nanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und der Kommunen gewähren, wenn eine von drei Voraussetzungen vorliegt. Diese Investitionen müssen erforderlich sein entweder

— zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts⁴⁹⁾ oder

— zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet (im Ergebnis also zur Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse)⁵⁰⁾ oder

— zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums.

Allerdings dürfte es dem Bund kaum schwerfallen, bei Bedarf jedes größere Investitionsvorhaben in eine dieser drei Kategorien einzuordnen. Dem Bund steht damit also ein *weiter Einwirkungsbereich* offen. Denn er kann die Art der zu fördernden Investitionen festlegen und auf diese Weise die Investitionstätigkeit in starkem Umfang steuern. Länder und Gemeinden richten sich nämlich erfahrungsgemäß in ihren eigenen Planungen nach den Vorgaben des Bundes, um in jedem Fall Bundeszuschüsse zu erhalten. Wichtig als Korrektiv ist daher die Mitwirkung des Bundesrates (Zustimmungserfordernis) bei der gesetzlichen Bestimmung der Arten der zu fördernden Investitionen. Den Ländern (genauer ihren Regierungen) bleibt damit zumindest ein begrenztes Mitspracherecht in diesem Bereich. Zulässig sind allerdings auch Verwaltungsvereinbarungen, die sich lediglich auf das Bundeshaushaltsgesetz stützen. Da weder eine Höchst- noch eine Mindestbeteiligung festgelegt ist, kann der Bund auch die Höhe der Finanzhilfen festlegen und dadurch einen erheblichen Teil der Länderfinanzmasse für (weitgehend) von ihm vorbestimmte Zwecke binden. Gefährlich für Länder und Gemeinden ist aber vor allem der Umstand, daß sie in jedem Fall die *Folgekosten* zu tragen haben. Denn durch diese Lasten verringert sich ihr Haushaltsspielraum erheblich.

⁴⁹⁾ Große praktische Bedeutung kommt dieser Abgrenzung allerdings nicht zu. Vgl. Friedrich Klein, Die Regelung der Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern im Grundgesetz. Eine kritische Würdigung, in: Der Staat, 1972 S. 289 ff. (295).

⁵⁰⁾ Vgl. Art. 109 Abs. 2 und 4 GG, wonach dem Bund die Kompetenz für die Erhaltung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zugesprochen wird.

⁵¹⁾ Der erste Gesetzesbeschluß des Bundestages nannte vor Anrufen des Vermittlungsausschusses (durch den Bundesrat) als Begründung noch ausdrücklich die „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“. Vgl. Bundestagsdrucksache (BT-Drs.) 5/3896, S. 3.

2. Ausgleich der Länderfinanzen

Während die Mitfinanzierungskompetenz des Bundes von diesem u. a. mit dem Argument gerechtfertigt wird, daß die gemeinsame Finanzierung von Schwerpunktaufgaben wegen der bedarfsgerechten Mittelvergabe einen günstigen Finanzausgleichseffekt habe⁵¹⁾, lehnen die Vertreter des Länderstandpunktes die Mischfinanzierung fast ausnahmslos ab⁵²⁾. Voraussetzung für ihre Abschaffung wäre aber ein bundesstaatlicher Finanzausgleich, der die *unterschiedliche Struktur* der Länder berücksichtigt⁵³⁾. Diesem Anspruch wird die Verteilung der Steuereinnahmen nach dem örtlichen, Aufkommen angesichts der starken Finanzkraftunterschiede von Land zu Land nicht gerecht⁵⁴⁾. Nach wie vor wird jedoch der Länderanteil an der Einkommen- und Körperschaftsteuer nach diesem Prinzip verteilt, d. h. jedes Land erhält genau soviel, wie die Finanzbehörden in seinem Gebiet eingenommen haben. Ein angemessener Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder läßt sich auf diese Weise nicht bewirken.

Leistungsunterschiede, die sich hieraus ergeben, können innerhalb eines modernen Sozialstaats aber nicht einfach hingenommen werden. Sie sind verfassungsrechtlich jedenfalls nicht zu legitimieren⁵⁴⁾. Vielmehr muß auch im Bundesstaat „ein von der Gesamtbevölkerung als Normalmaß empfundener *Standard an öffentlichen Verwaltungsleistungen* sowohl dem Umfang wie der Quote nach in allen Ländern erreicht und gehalten werden“. Dagegen können „unzureichende, hinter dem Niveau anderer Länder zurückbleibende Leistungen (z. B. auf den Gebieten des Schulwesens, der Wohlfahrt, des Straßenbaues) ... der Bevölkerung (auch) nicht mit dem Hin-

⁵¹⁾ Vgl. Friedrich Schäfer, Überlegungen zur Problematik der Finanzverfassung, Enquete-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages, Kommissionsdrucksache Nr. 071 vom 24. 10. 1973, S. 2. Siehe hierzu vor allem: Beratungen und Empfehlungen zur Verfassungsreform, Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages, Kap. 11 und 12, in: Zur Sache 2/77 (hrsg. vom Presse- und Informationszentrum des Deutschen Bundestages), S. 95 ff. und S. 169 ff.

⁵²⁾ Barabarino, a. a. O.; Georg Holch, Unzulässige Mischfinanzierung und kein Ende, in: DOV 1970, S. 841 ff., und ders., Die Finanzhilfen des Bundes nach Art. 104 a Abs. 4 GG. Verfassung und Verfassungswirklichkeit, in: DOV 1973, S. 115 ff.

⁵³⁾ Vgl. Barabarino, a. a. O., S. 113.

⁵⁴⁾ Hierzu: Michael Melzer, Zur Aktualität einer neuen Finanzverfassungsreform, in: Friedrich Schäfer (Hrsg.), Schwerpunkte im Kräftefeld von Bund und Ländern. Verfassung und Verfassungswirklichkeit, Jahrbuch 1974, Köln 1975, S. 25 ff.

weis auf die ... Finanzschwäche des betreffenden Landes verständlich gemacht werden" ⁵⁵). Dem Ausgleich unterschiedlicher Finanzkraft der Länder dient daher seit 1969 die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens nach der Einwohnerzahl des einzelnen Landes (Art. 107 Abs. 1 S. 4 GG). Darüber hinaus wird bis zu einem Viertel des Umsatzsteuerländeranteils bereitgestellt ⁵⁶), um daraus den finanzschwachen Ländern, also Bayern, Bremen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein, *Ergänzungsanteile* zukommen zu lassen. Bei dem Ausgleich sind Finanzkraft und Finanzbedarf der Kommunen zu berücksichtigen.

Ziel der gesamten Regelung ist es, die finanzielle Leistungskraft der Länder einander anzugleichen, ohne daß dies allerdings zu einer Nivellierung der Länderfinanzen führen soll ⁵⁷). Angemessen könnte das *Spannungsverhältnis* zwischen dem Nivellierungsverbot und der durch das Sozialstaatsprinzip inhaltlich bestimmten Forderung nach „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ gelöst werden, indem der durch das Grundgesetz vorgeschriebene Finanzausgleich die leistungsschwachen Länder zur wirksamen Erfüllung ihrer Aufgaben befähigt, ohne den steuerstarken Ländern zu hohe Mittel zu entziehen ⁵⁸). Ob dieses Ziel durch den Ausgleich der Steuerkraft der ausgleichsberechtigten (finanzschwachen) Länder auf mindestens 95 % einer fiktiven Ausgleichsmeßzahl — so die gegenwärtige Regelung ⁵⁹) — erreicht ist, erscheint fraglich. Am 23. Februar 1973 beschlossen daher die Regierungschefs des Bundes und der Länder, eine gemeinsame Arbeitsgruppe zu bilden, die die Möglichkeiten für eine Verbesserung des Finanzausgleichs prüfen soll. Dieser Arbeitsgruppe gehören der Bundeskanzler als Vorsitzender, der Bundesfinanzminister, der Bundeswirtschaftsminister und die Ministerpräsidenten der Länder Baden-Württemberg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein an ⁶⁰).

Ein sinnvoller Ausgleich der Finanzkraftunterschiede zwischen den Ländern wird aber nur dann möglich sein, wenn der Verfassungsauftrag des Art. 29 Abs. 1 GG endlich ausgeführt wird. Danach ist das Bundesgebiet unter Berücksichtigung der landsmannschaftlichen Verbundenheit, der geschichtlichen und kulturellen Zusammenhänge, der *wirtschaftlichen Zweckmäßigkeit* und des *sozialen Gefüges* neu zu gliedern.

3. Übergewicht des Bundes

Seit 1949 hat das finanzielle Übergewicht des Bundes (z. B. ablesbar an den steigenden Dotationen) beständig zugenommen, so daß auch für die absehbare Zukunft kaum Aussichten bestehen, dem zu beobachtenden Trend zum *Finanzunitarismus* wirksam Einhalt zu gebieten. Diese Entwicklung wird besonders im Bereich der Steuergesetzgebung deutlich. Denn in Finanzangelegenheiten sind Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen anders zwischen Bund und Ländern verteilt als bei den übrigen Staatsaufgaben. Dem allgemeinen Grundsatz nach haben die *Länder* das Recht zur Gesetzgebung (Art. 30, 70 GG), allerdings sieht die politische Praxis auch hier vielfach anders aus. Der Verfassung entsprechend kann der Bund aber nur solche Gesetzgebungsbefugnisse für sich in Anspruch nehmen, die ihm das Grundgesetz ausdrücklich verleiht. Im Bereich der Finanzen ist dieses Prinzip jedoch geradezu in sein Gegenteil verkehrt worden. Art. 105 Abs. 2 GG weist nämlich dem *Bund* fast alle Steuern zur gesetzlichen Regelung zu.

Zwar steht der Zentralgewalt lediglich die (weniger starke) konkurrierende Gesetzgebungskompetenz zu, d. h. die Länder dürfen Gesetze erlassen, solange und soweit der Bund von seinen Befugnissen keinen Gebrauch macht (Art. 72 Abs. 1 GG). In der Realität besteht aber kaum noch ein Unterschied zur ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes. Denn dieser hat längst alle in Betracht kommenden Steuertatbestände geregelt. Tatsächlich bleibt den Ländern also nur die Gesetzgebung über den größeren Teil der örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern (Art. 105 Abs. 2 a GG), deren Aufkommen jedoch minimal ist. Um so wichtiger ist auch hier das Mitwirkungsrecht des *Bundesrates* bei solchen Steuern, deren Ertrag den Ländern oder den Kommunen ganz oder zum Teil zusteht. Gesetze, die die Ländersteuern ⁶¹),

⁶¹) Nach Art. 106 Abs. 2 GG steht den Ländern das Aufkommen der Vermögen-, der Erbschaft-, der Kraftfahrzeugsteuer, einiger Verkehrssteuern, der Biersteuer und der Spielbankenabgabe zu.

⁵⁴) Karl-Maria Hettlage, Die Finanzverfassung im Rahmen der Staatsverfassung, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL), Heft 14 (1956), S. 1 ff. (28).

⁵⁵) Vgl. Entwurf des Länderfinanzausgleichsgesetzes 1950, BT-Drs. 2/480, Tz. 118.

⁵⁶) § 2 des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern vom 28. 8. 1969 (BGBl. I S. 1432).

⁵⁷) BVerfGE 1, 117 (131).

⁵⁸) Werner Patzig, Gegenwartsfragen des Finanzverfassungsrechts. Zugleich ein Beitrag zu einem neuen Verständnis des Bundesstaates, in: AöR Bd. 92 (1967), S. 297 ff. (305).

⁵⁹) Finanzbericht 1974, S. 175.

⁶⁰) Vgl. Finanzbericht 1974, S. 164.

die Gemeinschaftssteuern oder die Realsteuern (Grund- und Gewerbesteuern) betreffen, kommen nur dann — und in der entsprechenden Form — zustande, wenn die im Bundesrat versammelten Vertreter der Länderregierungen ihnen zustimmen. Die Landesparlamente sind jedoch von der Gesetzgebung über den überwiegenden Teil der Steuern ausgeschlossen.

Dieses für den deutschen Föderalismus lebenswichtige Problem hat auch die Finanzreform des Jahres 1969 nicht gelöst⁶²). Da die Gesetzgebungskompetenz beim Bund konzentriert ist, liegt auch die gesamte *Steuerverantwortung* beim Zentralstaat. Bei der Bundestagswahl wählt der Bürger also im Grunde den Landes- und Gemeindesteuergesetzgeber gleich mit (ohne daß ihm dieser Zusammenhang bewußt wäre). Auf der Seite der Länder fehlt zugleich die unmittelbare Verknüpfung zwischen der politischen Verantwortung für die Aufgabenerfüllung einerseits und der Finanzierungsverantwortung andererseits, d. h., der Landtag eines Bundeslandes beschließt zwar über die Aufgaben, die in diesem Land erfüllt werden sollen, ihm steht aber nicht die Verfügungsbefugnis über die Steuern zu, mit deren Hilfe die beschlossenen Aufgaben finanziert werden könnten. Damit wird das Abschieben von Verantwortung erleichtert und ein sparsamer Einsatz der vorhandenen Mittel erschwert. Zum anderen ist nur der Bund aufgrund seiner Gesetzgebungszuständigkeit für fast alle Steuern und wegen seiner Ertragshoheit (Recht auf den Ertrag) über die Bundessteuern und mehr als die Hälfte der Gemeinschaftssteuern in der Lage, *zusätzliche Einnahmequellen* zu erschließen. Die Länder können das gleiche aus eigener Machtvollkommenheit nicht so ohne weiteres tun. Ihre Steuern dürfen in keinem Fall mit denen des Bundes in Konkurrenz treten. Obendrein gehen sie häufig nahezu leer aus, wie die Verfassungswirklichkeit zeigt. Denn der Bund sichert sich zumeist den Löwenanteil der Mehreinnahmen aus Steuererhöhungen selbst.

4. Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung

Ein wesentlicher Grund für die zunehmende Konzentration der Kompetenzen bei der Zentralgewalt ist das Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung (Art. 72 Abs. 2 GG). Parallel mit der Forderung nach Übernahme bisher

privater Tätigkeiten durch den Staat nimmt die Verlagerung von Zuständigkeiten auf den Bund zu. Dieser hat nicht nur das größere politische Gewicht (z. B. den größten Etat), sondern er findet auch mehr Gehör in der Öffentlichkeit⁶³). Von ihm versprechen sich die Bürger am ehesten die Erfüllung ihrer Wünsche. Dabei spielt als verfassungsrechtlicher Ansatzpunkt für eine Ausdehnung der Bundeskompetenzen vor allem das Gebot der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ eine zentrale Rolle. Eine neuere Formulierung zeigt diese Tendenz der Entwicklung zum „*unitarischen Bundesstaat*“⁶⁴) noch deutlicher. Es handelt sich um die 1969 zur Begründung der Gemeinschaftsaufgaben in das Grundgesetz aufgenommene Formel von der „*Verbesserung der Lebensverhältnisse*“. Der aus Gleichheitssatz und Sozialstaatsprinzip hergeleitete Auftrag des Staates, für seine Bürger bessere Lebensbedingungen, zumindest aber gleiche soziale Lebenschancen zu schaffen, wird in erster Linie auf den Zentralstaat, also den Bund, bezogen. Den Ländern werden dagegen lediglich ergänzende Funktionen zugestanden.

Ob allerdings tatsächlich der *zentrale Steuerungsbedarf* einen so weitgehenden Kompetenzzuwachs des Bundes erfordert, ist durchaus fraglich⁶⁵). Mindestens auf längere Sicht besteht die Gefahr, daß vorhandene Selbststeuerungskapazitäten (vor allem der Länder) nicht genutzt werden. Damit würde aber u. U. die Fähigkeit des Systems zur *Problemverarbeitung* entscheidend verringert. Sowohl die Länder als auch die Kommunen werden jedoch als Subsysteme benötigt, um auf ihrer Ebene selbstverantwortlich Wertentscheidungen zu treffen. Sie sollen nicht nur eine hinreichende Problemangemessenheit der zu treffenden Entscheidungen gewährleisten, sondern durch Mitwirkung der Parlamente auch die notwendige *Legitimation* beschaffen. Gerade hieran fehlt es aber in den Aufgabenbereichen, in denen dem Bund größere Mitwirkungsbefugnisse eingeräumt worden sind. Im Zusammenspiel der Bürokraten („*Ressortkumpanel*“⁶⁶)) der drei betroffenen Ebenen werden vielmehr die Volksvertretungen weitgehend übergangen. Auch für die Spezialisten der Länder bietet dieses System der Politik-

⁶²) Thomas Ellwein, Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1973³, S. 70 ff.

⁶³) Barabarino, a. a. O., S. 107.

⁶⁴) Konrad Hesse, Der unitarische Föderalismus, Karlsruhe 1962.

⁶⁵) Fritz W. Scharpf/Bernd Reissert/Fritz Schnabel, Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg 1976, S. 236.

⁶⁶) Frido Wagener, System einer integrierten Entwicklungsplanung im Bund, in den Ländern und in den Gemeinden, in: Politikverflechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, a. a. O., S. 129 ff.

verflechtung erhebliche Vorteile, so daß sie für eine Änderung kaum zu gewinnen wären. Denn die Verflechtung erleichtert nicht nur die Durchsetzung von Personal- und Sachmit-

telanforderungen, sondern sie ermöglicht dem Land auch, die Ablehnung kommunaler Forderungen dem Bund oder einem (anonymen) Bund-Länder-Gremium zuzuschieben⁶⁷⁾.

B. Lebensqualität im lokalen Bereich

Während bei der Steuergesetzgebung die umfassende Regelungskompetenz immer mehr auf den Bund übergeht, sind die Länder dafür zuständig, die Kommunen mit ausreichenden Finanzmitteln zu versehen. Trotz der verbindlichen Regelung der Rahmenbedingungen hierfür im Grundgesetz bleibt den Ländern noch ein beträchtlicher Spielraum zur eigenen Entscheidung. Sie legen nicht nur die Höhe der kommunalen Beteiligung an den Gemeinschaftssteuern fest, sondern sie entscheiden auch darüber, welche Landessteuern in die Verteilung einbezogen werden sollen. Die Verantwortung für die Finanzausstattung der Kommunen und damit für ihre Leistungsfähigkeit liegt also zu einem wesentlichen Teil bei den Ländern. Andererseits ist die Ausführung der Bundes- wie der Landesgesetze aber Aufgabe der Kommunen. Vor allem die Gemein-

den und Städte — in geringerem Umfang auch die Kreise — sehen sich dabei den wachsenden Ansprüchen ihrer Bürger nach mehr Lebensqualität *direkt gegenübergestellt*. Sie sind es nämlich, die für den Bau von Schulen, (kommunalen) Straßen, Krankenhäusern, Altenheimen, Kindergärten und Freizeitanlagen zu sorgen und diese anschließend zu unterhalten haben. Häufig liegt jedoch die Entscheidung hierüber gar nicht bei den gewählten kommunalen Vertretungskörperschaften („Parlamenten“⁶⁸⁾). Denn insbesondere die Finanzmittel der kreisangehörigen Städte und Gemeinden sind viel zu knapp bemessen, als daß sie auf Zuschüsse von Land und Bund verzichten könnten. Sie müssen sich daher weitgehend nach den Planungen der übergeordneten Körperschaften richten.

I. Sozialstaat und Lebensqualität

Die Ansprüche der Bürger nach mehr Lebensqualität leiten sich insbesondere aus dem Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes her. Obwohl dieser Grundsatz erst 1949 in die neue Verfassung aufgenommen wurde⁶⁹⁾, stellt er aber im Grunde nur den (vorläufigen) Endpunkt einer Entwicklung dar, die bereits durch Bismarcks Sozialgesetzgebung eingeleitet wurde. Mit dem Verfall der ständischen Ordnungen und im Zuge der fortschreitenden Industrialisierung waren im 19. Jahrhundert auch in Deutschland *Gegensätze* zwischen den sich bildenden Klassen der Produktionsmittelbesitzer und der besitzlosen Arbeiterschaft aufgebrochen, die entweder ausgetragen oder aber abgebaut werden mußten. Um Staat und Gesellschaft vor revolutionären Auseinandersetzungen zu bewahren, wurde seither der zweite Weg beschritten⁷⁰⁾. Ziel

dieser Bemühungen ist der in den Staat *sozialintegrierte* Bürger⁷¹⁾. Zur Realisierung dieses Ziels wurde nicht nur ein System sozialer Sicherheit und Vorsorge (Kranken-, Invaliden-, Rentenversicherung) geschaffen, sondern zugleich auch das Glücksverlangen der Menschen durch materielle Anreize befriedigt⁷²⁾. Erst mit dem vollen Ausbau der Wohlstandsgesellschaft verlagern sich die Ansprüche der Bürger nunmehr vom nurmateriellen stärker zum immateriellen Bereich. Parallel dazu ist ein verstärktes Interesse der Wissenschaft für die lokale Politikforschung zu beobachten⁷³⁾.

staltung des Systems, so daß diese Zeitspanne ebenso außer Betracht bleiben kann wie (allerdings aus anderen Gründen) die Zeit des Nationalsozialismus.

⁶⁷⁾ Scharpf/Reissert/Schnabel, a. a. O., S. 239.
⁶⁸⁾ Vgl. hierzu: Gabriele Wurzel, Gemeinderat als Parlament?, Würzburg 1975.
⁶⁹⁾ Zur Entstehung: Karlheinz Nicolauß, Der Parlamentarische Rat und das Sozialstaatspostulat, in: Politische Vierteljahresschrift (PVS), 1974, S. 33 ff.

⁷⁰⁾ Die „Novemberrevolution“ von 1918 führte in Deutschland nicht zu einer revolutionären Umge-

⁷¹⁾ Hierzu die Kritik an der „sozialen Integration in das politische System“ bei Hans-Hermann Hartwich, Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher status quo, Köln und Opladen 1970, S. 306 ff. und S. 355.
⁷²⁾ Erwin Stein, Artikel „Sozialstaat“, in: Axel Görlitz (Hrsg.), Handlexikon zur Politikwissenschaft, München 1972, S. 423 ff.
⁷³⁾ Hierzu: Grauhan, a. a. O., sowie Rolf-Richard Grauhan (Hrsg.), Lokale Politikforschung, Bd. 1 und Bd. 2, Frankfurt 1975.

1. Sozialstaatsprinzip als Wertentscheidung

Während die Verfassung des Kaiserreichs noch kein Bekenntnis zum Sozialstaat enthielt und die sozialen Normen der Weimarer Verfassung (Art. 151—165 WRV) bloße Programmsätze blieben⁷⁴⁾, ist das Sozialstaatsprinzip im Grundgesetz zu einer verfassungsmäßigen Wertentscheidung geworden⁷⁵⁾. Neben Demokratie, Bundes- und Rechtsstaatlichkeit wurde die Sozialstaatlichkeit zu einer eigenständigen Staatszielbestimmung erhoben⁷⁶⁾. Danach ist der Staat aufgerufen, mit Hilfe seiner Organe der Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung die soziale Integration seiner Bürger zu betreiben⁷⁷⁾. Allerdings ist in der Verfassung nicht festgelegt, auf welche Weise dies geschehen soll, so daß ein breiter Spielraum⁷⁸⁾ zur allgemeinen Ausgestaltung durch die Legislative und zur Einzelfallverwirklichung durch Exekutive und Judikative bleibt⁷⁹⁾. Dabei dürfen Gesetze, Verwaltungsakte und Gerichtsentscheidungen aber nicht dem Sozialstaatsprinzip widersprechen; Behörden und Gerichte müssen die bestehenden gesetzlichen Regelungen diesem Grundsatz entsprechend auslegen. Zwar ist das Sozialstaatsprinzip allein noch keine Anspruchsnorm, im Rahmen des Sozialrechts kann es dem Bürger aber durchaus eine gerichtlich durchsetzbare *Anspruchsgrundlage* in die Hand geben⁸⁰⁾.

Umstritten ist allerdings, inwieweit das Sozialstaatsprinzip den Staat im Interesse der Erhaltung oder Verbesserung der Lebensqualität zur Umgestaltung des bestehenden gesellschaftlichen Status quo ermächtigt⁸¹⁾

⁷⁴⁾ Allerdings hatte Hermann Heller (Rechtsstaat oder Diktatur?, Tübingen 1930, S. 9 f. und S. 26, sowie ders., Politische Demokratie und soziale Homogenität, Berlin 1928) bereits in der Weimarer Republik die Umwandlung des liberalen Rechtsstaates in einen „sozialen Rechtsstaat“ gefordert. Nach BVerGE 11, 105 (113) hatte bereits Art. 151 Abs. 1 WRV („Die Ordnung des Wirtschaftslebens muß den Grundsätzen der Gerechtigkeit und dem Ziele eines menschenwürdigen Daseins für alle entsprechen“) die „Entwicklung zum Sozialstaat“ gefordert.

⁷⁵⁾ Zu den Verfassungsbestimmungen der Länder z. B. Hans F. Zacher, Bayern als Sozialstaat, in: Bayerische Verwaltungsblätter (BayVBl.), 1962, S. 257 ff.

⁷⁶⁾ In der Staatslehre wird dieses Staatsziel auch als Wohlfahrtsfunktion oder -zweck bezeichnet.

⁷⁷⁾ Das Bundesverfassungsgericht spricht davon, daß der Gesetzgeber verfassungsrechtlich zu sozialer Aktivität verpflichtet sei [z. B. BVerfGE 1, 97 (105); 22, 180 (204)].

⁷⁸⁾ Vgl. insbes.: BVerfGE 29, 235.

⁷⁹⁾ Vgl. Stern, a. a. O., Sp. 2407.

⁸⁰⁾ Z. B. § 4 Abs. 1 BSHG.

⁸¹⁾ Hans Peter Ipsen betonte bereits in seinem Vortrag auf der Göttinger Staatsrechtslehrtagung „Enteignung und Sozialisierung“ (VVDSIRL

oder u. U. sogar verpflichtet. Hat dieses Prinzip z. B. gegenüber der marktwirtschaftlichen Ordnung eher erhaltende, allenfalls korrigierende Funktionen⁸²⁾, oder verleiht der verfassungsrechtlich zugestandene Ermessensspielraum „dem sozial motivierten Streben nach Änderung der bestehenden Macht- und Herrschaftsverhältnisse und ihrer ökonomischen Basis die notwendige Legalität“⁸³⁾? Während die Würde des Menschen (Art. 1 Abs. 1 GG) als unantastbares Rechtsgut die Möglichkeit zur freien Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 Abs. 1 GG) voraussetzt, ist letztere wiederum abhängig von den gesellschaftlichen Verhältnissen. Unbeschränkte Freiheitsrechte einzelner verringern stets den Handlungsspielraum der übrigen. Notwendige Ergänzung dieser Grundrechte ist daher der Gleichheitssatz (Art. 3 GG)⁸⁴⁾. Im Zusammenhang mit dem Sozialstaatsprinzip bedeutet dies, daß erst der nach den Grundsätzen der sozialen Gleichheit und sozialen Gerechtigkeit handelnde Staat die sozialstaatlichen Voraussetzungen zur Verwirklichung rechtsstaatlicher Freiheit für alle schafft⁸⁵⁾. Denn Würde und Freiheit des Menschen sind nur auf einer ausreichenden kulturellen und materiellen Grundlage möglich. In bezug auf die materiellen Voraussetzungen sozialer Freiheit konkretisiert das Sozialstaatsprinzip den Verfassungsauftrag dahin gehend, daß der Staat unter dieser Zielsetzung zur sozialen Intervention in den Wirtschaftsablauf, zur sozialen Vorsorge, aber auch zur Umverteilung verpflichtet ist⁸⁶⁾. Dazu gehört u. a. auch die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet.

Heft 10, Berlin 1952, S. 74 ff., 75) die Notwendigkeit, durch Auslegung des Grundgesetzes „die grundgesetzliche Entscheidung für den Sozialstaat im Sinne der Gestaltung der Sozialordnung zu vertiefen und zu verbreitern“.

⁸²⁾ Stern, a. a. O., Sp. 2406.

⁸³⁾ Lothar Böckels/Bodo Scharf/Hans Peter Widmaier, Machtverteilung im Sozialstaat. Untersuchungen zur These: Öffentliche Armut bei privatem Reichtum, München 1976, S. 45. In diesem Sinne auch Hans-Hermann Hartwich, Wirtschaftsdemokratie und die Theorie vom sozialen Rechtsstaat, in: PVS 1970, Sonderheft 2, S. 274 ff. (277).

⁸⁴⁾ BVerfGE 5, 85 (206); hierzu: Hans F. Zacher, Soziale Gleichheit. Zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Gleichheitssatz und Sozialstaatsprinzip, in: AöR, Bd 93 (1968), S. 341 ff.

⁸⁵⁾ Böckels/Scharf/Widmaier, a. a. O., S. 45. Hans Gerber, Die Sozialstaatsklausel des Grundgesetzes. Ein Rechtsgutachten, in: AöR, Bd. 81 (1956), S. 1 ff., spricht in diesem Zusammenhang von „sozialer Freiheit“. Der Sozialstaatsgedanke begrenze die Freiheit nicht, sondern gebe ihr nur eine bestimmte Richtung ihres Selbstverständnisses.

⁸⁶⁾ Vgl. hierzu: Konrad Hesse, Der Rechtsstaat im Verfassungssystem des Grundgesetzes, in: Staatsverfassung und Kirchenordnung, Festgabe für Rudolf Smend, Tübingen 1962, S. 565 ff.

2. Lebensqualität — ein politischer Begriff

Eine Begriffsbestimmung dessen, was die Qualität unseres Lebens ausmacht, gestaltet sich bei näherem Hinsehen als äußerst schwierig. Der Nutzen einer umfassenden Definition ist überdies fraglich⁸⁷⁾. Denn dieser Begriff umfaßt nicht nur eine Fülle von Einzelementen, sondern ist auch in hohem Maße vom *politischen Standort* des Betrachters abhängig. Während die Christlich-Konservativen ganz auf die Kräfte der sozialen Marktwirtschaft als Voraussetzung für „menschwürdige Lebensverhältnisse“ setzen⁸⁸⁾, betonen die Verfechter des demokratischen Sozialismus stärker die aktive Rolle des Staates in der Gestaltung der gesellschaftlichen Verhältnisse zum Wohle des Bürgers⁸⁹⁾. Sie befürworten daher als Entscheidungshilfe für eine gezielte und vorausschauende Strukturpolitik z. B. Meldestellen für geplante öffentliche und private Investitionen⁹⁰⁾. Von ihren politischen Kontrahenten wird dagegen jede Form der Investitionslenkung als Gefährdung der Demokratie in der Wirtschaft abgelehnt⁹¹⁾.

⁸⁷⁾ Zum Begriff der Lebensqualität: Hans See, Grundwissen einer kritischen Kommunalpolitik. Wirtschaft, Staat und kommunale Selbstverwaltung, Köln 1975, S. 113 ff. Hierzu neuerdings: Hans Dietrich Engelhardt u. a., Lebensqualität — Zur inhaltlichen Bestimmung einer aktuellen politischen Forderung. Ein Beitrag des Sozialwissenschaftlichen Instituts der evangelischen Kirchen in Deutschland, Wuppertal 1973, und: Friedrich-Wilhelm Dörge (Hrsg.), Qualität des Lebens. Ziele und Konflikte sozialer Reformpolitik didaktisch aufbereitet (Analysen. 13) Opladen 1973, sowie: Aufgabe Zukunft: Qualität des Lebens. Beiträge zur vierten internationalen Arbeitstagung der Industriegewerkschaft Metall für die Bundesrepublik Deutschland, 11.—14. 12. 1972 in Oberhausen, 10 Bände, Frankfurt 1972, insbesondere Bd. 1.

⁸⁸⁾ Entwurf für ein Grundsatzprogramm der Christlich-Demokratischen Union, vorgelegt von der Grundsatzprogrammkommission der CDU, vom April 1976, Tz. 54 ff. Hierzu: Warnfried Dettling, Die CDU nach Mannheim. Wandel und Kontinuität, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 30/75, S. 3 ff., sowie Kurt H. Biedenkopf, Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität: Die Grundlagen christlich-demokratischer Politik, in: Demokratische Gesellschaft. Konsensus und Konflikt, hrsg. von der Landeszentrale für politische Bildung Nordrhein-Westfalen, 1. Teil, München/Wien 1975, S. 15 ff., insbesondere S. 47 ff.

⁸⁹⁾ Ökonomisch-politischer Orientierungsrahmen für die Jahre 1975-1985, beschlossen vom Mannheimer Parteitag der SPD am 14. 11. 1975, Tz. 2.4.1. Hierzu: Roland Ernrich/Horst Heidermann/Heiner Lindner/Thilo Sarrazin, Berichte über die Arbeit der Kommission Orientierungsrahmen '85 der SPD, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 36/75, S. 3 ff., sowie Gerhard Wuthe/Heinz Junker, Demokratischer Sozialismus, in: Demokratische Gesellschaft, a. a. O., S. 127 ff., insbesondere S. 177 ff.

⁹⁰⁾ Orientierungsrahmen der SPD, Tz. 2.6.5.

⁹¹⁾ Grundsatzprogramm-Entwurf der CDU, Tz. 59.

Nicht alle Einzelemente des Begriffs „Lebensqualität“ lassen sich im *kommunalen Bereich* lokalisieren. Vielmehr fallen zentrale Anliegen wie Qualität des Arbeitslebens, Mitbestimmung, Umweltschutz, persönliche Sicherheit, Umfang der Freizeit und Chancengleichheit z. B. im Bildungswesen⁹²⁾ in die Verantwortung von Bund und Ländern. Diese Probleme sollen daher hier insoweit ausgeklammert werden, als kommunale Entscheidungen überhaupt keinen oder nur einen minimalen Einfluß auf ihre Bewältigung haben. Aber auch die Lebensqualität im lokalen Bereich bietet eine Fülle von Ansatzpunkten, besonders dann, wenn man ihre Realisierung im Rahmen der geltenden Finanzordnung in den Vordergrund der Betrachtung stellt. In diesem Zusammenhang soll Lebensqualität vor allem im Sinne „wertgleicher Lebensverhältnisse“⁹³⁾ bzw. „gleicher sozialer Lebenschancen“⁹⁴⁾ insgesamt gesehen als „sozialer Ausgleich“⁹⁵⁾ verstanden werden. Dabei geht es in erster Linie um ein in zumutbarer Entfernung erreichbares Angebot gleichwertiger Leistungen der *gesellschaftlichen Infrastruktur* an jedem Ort der Bundesrepublik, unabhängig davon, ob es sich um eine Großstadt oder um eine Landgemeinde handelt. Da dieser Idealzustand in unserem Land noch keineswegs erreicht ist, besteht das Ziel vor allem in einer Verbesserung der Lebensverhältnisse der Menschen. Dabei kann zunächst noch offen bleiben, ob es sich um einen Mindeststandard oder um einen Höchststandard von Infrastruktureinrichtungen handeln soll. Auch dies ist in erster Linie eine politische (und finanzwirtschaftliche) Fragestellung.

3. Programmatische Aussagen der Parteien

Alle drei im Bundestag vertretenen Parteien sind sich in der *Ausgangsposition* einig, daß die Gestaltung und Verbesserung der qualitativen Lebensbedingungen in den Gemeinden möglich und somit als Ziel zu fordern ist. Allerdings nennt nur das kommunalpolitische

⁹²⁾ In Anlehnung an die „Liste von Anliegen“ der OECD (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) aus dem Jahre 1973, zitiert nach Erhard Eppler, Maßstäbe für eine humane Gesellschaft: Lebensstandard oder Lebensqualität?, Stuttgart 1974, S. 60 f.

⁹³⁾ So der Titel des Professoren-Gesprächs 1974 des Deutschen Landkreistages, das am 21. und 22. 11. 1974 in Mayschoß (Ahr) stattfand. Vgl. Der Landkreis, 1975, S. 94 ff.

⁹⁴⁾ Hierzu: Rüdiger Voigt, Finanzverfassung und soziale Lebenschancen, in: Sozialwissenschaftliche Informationen für Unterricht und Studium, 1977, S. 15 ff.

⁹⁵⁾ Vgl. Landesentwicklungsprogramm Baden-Württemberg vom 22. 6. 1971, Begründung, S. 87.

Grundsatzprogramm der SPD⁹⁶⁾ das Ziel „mehr Lebensqualität“ als einen der Inhalte sozialdemokratischer Kommunalpolitik. Das hängt u. a. damit zusammen, daß die SPD für sich in Anspruch nimmt, den Begriff „Lebensqualität“ in die politische Diskussion eingeführt zu haben. Bereits in ihrem *Dortmunder Wahlprogramm* von 1972 findet sich nämlich folgende Definition: „Lebensqualität ist mehr als höherer Lebensstandard... Sie ist Sicherheit durch menschliche Solidarität, die Chance zur Mitbestimmung und Selbstverwirklichung, zum sinnvollen Gebrauch der eigenen Kräfte in Arbeit, Spiel und Zusammenleben, zur Teilhabe an der Natur und den Werten der Kultur, die Chance, gesund zu bleiben oder zu werden.“⁹⁷⁾ Demgegenüber stellt das kommunalpolitische Grundsatzprogramm der Union⁹⁸⁾ vor allem auf den Begriff der „sozialen Lebensverhältnisse“ ab. In den Leitlinien der FDP⁹⁹⁾ findet sich keiner dieser Begriffe. Die Vorstellung der Liberalen von Lebensqualität ließe sich am besten mit der Formel „Angebot zur Selbstverwirklichung“ kennzeichnen¹⁰⁰⁾.

Nach Ansicht der SPD muß *Lebensqualität* in den einzelnen Entscheidungen des Städte- und Wohnungsbaus, beim Verkehrswesen, der Entsorgung, der Schmutz- und Lärmbekämpfung, den sozialen und kulturellen Einrichtungen verwirklicht werden. Um das Absinken der Lebensqualität in den Gebieten mit

zu starker bzw. unzureichender Verdichtung unter einen bestimmten Standard zu verhindern, will die SPD Raumordnung und Regionalplanung intensivieren. Als oberstes raumordnungspolitisches Ziel der Sozialdemokraten wird die *Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen* genannt¹⁰¹⁾. Darunter sei ein quantitativ und qualitativ ausreichendes Angebot an Wohnungen, Erwerbsmöglichkeiten und öffentlichen Infrastruktureinrichtungen zu verstehen. Im Rahmen der Verkehrspolitik müsse für jeden Raum eine Grundausrüstung an öffentlichem Nahverkehr bereitgestellt werden, um die Chancengleichheit in Stadt und Stadtumland sowie auf dem flachen Land zu gewährleisten¹⁰²⁾. Im Bereich der kommunalen Gesundheitspolitik geht es der SPD vor allem um eine gleichmäßige medizinische Versorgung aller Bürger, insbesondere um die *Beseitigung des Arztemangels* auf dem Lande und der sich abzeichnenden Unterversorgung in den Stadtrandgebieten¹⁰³⁾.

Demgegenüber steht für die Kommunalpolitiker der Unionsparteien bei der Gestaltung und *Verbesserung der sozialen Lebensverhältnisse* die Schaffung guter Arbeits-, Lebens-, Wirtschafts- und Umweltbedingungen im Vordergrund¹⁰⁴⁾. Auf dieser Grundlage soll der Bürger sein Leben in persönlicher Unabhängigkeit und Selbständigkeit im Rahmen sozialer Partnerschaft gestalten können. Die Union sieht ihre Aufgabe darin, auf der Basis *wirtschaftlicher Betätigungsfreiheit* vielfältige Möglichkeiten beruflicher Tätigkeit zu eröffnen¹⁰⁵⁾. Dabei wird das Ziel der Chancengleichheit in den Mittelpunkt kommunaler Wirtschaftspolitik gerückt. Unter diesem Gesichtspunkt streben die Kommunalpolitiker der Unionsparteien eine Verbesserung der Versorgung schwach strukturierter Räume mit Gütern und Dienstleistungen des öffentlich zu sichernden Bedarfs (wie Energie, Wasser, Geldverkehr, Dienststellen der öffentlichen Verwaltung und der Gerichte) an. Dazu gehöre aber auch die Förderung eines gut gegliederten, reichhaltigen Angebots an Waren und Dienstleistungen in zumutbarer Entfernung. Hierzu soll insbesondere eine *ausgewogene Versorgung* mit Gütern des Grundbedarfs und des gehobenen Bedarfs sichergestellt werden¹⁰⁶⁾.

⁹⁶⁾ Beschlossen vom Bundesparteitag der SPD am 15. 11. 1975 in Mannheim, Tz. 2 bzw. 2.1. Mehr Lebensqualität bedeutet danach „eine Verbesserung der Lebensbedingungen der Mehrheit der Menschen nicht nur durch Wachstum der Privatwirtschaft, sondern vor allem den Ausbau der Dienste und Güter zur Befriedigung der täglichen Grundbedürfnisse in den Gemeinden“. Hierzu: Rudi Arndt, Das Grundsatzprogramm ist die Basis aktiver Kommunalpolitik, in: *Lebensqualität — Chancengleichheit — Mitwirkung*, hrsg. vom Arbeitskreis für kommunalpolitische Bildung e. V., Bonn-Bad Godesberg o. J. (1974), S. 35 ff. (39/40).

⁹⁷⁾ Zitiert nach Eppler, a. a. O., S. 45 f. Die Verbesserung der Qualität des Lebens „durch Ausbau bevölkerungsorientierter Infrastruktur“ taucht als eines der Ziele der Globalpolitik im „Leittrag“ des SPD-Parteivorstandes zur Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Finanzpolitik des Jahres 1977 wieder auf.

⁹⁸⁾ Beschlossen auf der Bundesvertreterversammlung der Kommunalpolitischen Vereinigung (KPV) der CDU und der CSU Deutschlands am 21. und 22. 11. 1975 in Stuttgart, II. Inzwischen wurde vom Bundesvorstand der KPV der Entwurf eines kommunalpolitischen Grundsatzprogramms (Stuttgarter Programm) vorgelegt, der jedoch noch nicht verabschiedet ist.

⁹⁹⁾ Überarbeitete Fassung, Stand: 22. 3. 1976. Lediglich ein Teil der Leitlinien wurde auf dem Bundesparteitag der FDP in Mainz verabschiedet.

¹⁰⁰⁾ Zur „kulturellen Infrastruktur“: Leitlinien der FDP, Teil IV, These 2, S. 22.

¹⁰¹⁾ SPD-Kommunalprogramm, Tz. 3.3, S. 14.

¹⁰²⁾ SPD-Kommunalprogramm, Tz. 4.1, S. 17.

¹⁰³⁾ SPD-Kommunalprogramm, Tz. 4.6, S. 36. Ähnlich: FDP-Leitlinien, Teil IV, These 2, S. 37.

¹⁰⁴⁾ KPV-Programm, S. 7. Der Begriff der „wertgleichen Lebensverhältnisse“ taucht nur im Zusammenhang mit der gemeindlichen Finanzausstattung auf (V, Tz. 1.6, S. 21).

¹⁰⁵⁾ KPV-Programm, III, S. 13.

¹⁰⁶⁾ KPV-Programm, III, Tz. 1.4, S. 15.

Sozialdemokraten und Unionspolitiker unterscheiden sich in den genannten Bereichen vor allem in der Beurteilung der Stellung der Wirtschaft (die FDP macht hierzu in ihren Leitlinien zur Kommunalpolitik keinerlei Aussagen). Während die SPD besonders den *ständigen Konflikt* zwischen den wirtschaftlichen Zielen und den sozialen und kulturellen Erfordernissen betont, der in der Regel zugunsten des wirtschaftlichen Wachstums entschieden werde¹⁰⁷⁾, steht für die Unionsparteien die *Förderung des Wachstums* einer vielfältig gegliederten Wirtschaft im Mittelpunkt¹⁰⁸⁾. Dementsprechend legen CDU und CSU das Schwergewicht der Wirtschaftsförderung in den Gemeinden auf die Verbesse-

rung der für die Wirtschaft unmittelbar notwendigen Infrastruktur, um so die Standortentscheidung des Unternehmers positiv beeinflussen zu können¹⁰⁹⁾. Demgegenüber erscheint es den Sozialdemokraten im Hinblick auf ihre (skeptische) Ausgangsposition geraten, darauf zu dringen, daß Neuplanungen und wesentlichen Erweiterungen von Wirtschaftsunternehmen eine Analyse der aus ihnen folgenden *gesellschaftlichen Kosten und Nutzen* vorausgehen sollte¹¹⁰⁾. In den übrigen Bereichen der Kommunalpolitik gibt es zwar Unterschiede in den Details, sonst aber eine grundsätzliche Übereinstimmung, die angesichts der wirtschaftspolitischen Ausgangspositionen der Parteien erstaunlich ist¹¹¹⁾.

II. Kommunen als Träger sozialer Leistungen

Die Gemeinden erfüllen auf örtlicher Ebene sowohl eigene als auch vom Land oder Bund übertragene Aufgaben. Die enge Verflechtung kommunaler und „staatlicher“ Verantwortung für die vielschichtigen Maßnahmen der Daseinsvorsorge¹¹²⁾ macht eine Abgrenzung allerdings schwierig. Ohnehin erfüllen die Kommunen zum weit überwiegenden Teil Pflichtaufgaben (wichtigstes Beispiel ist die Sozialhilfe), bei denen nur noch das „Wie“, nicht mehr das „Ob“ in ihrer Entscheidung liegt. Bei diesen Aufgaben geht es aber weniger um die theoretische Zuordnung zu der Gruppe der Selbstverwaltungs- oder der Auftragsangelegenheiten¹¹³⁾, sondern vielmehr um ihre praktische Bedeutung für die *Lebensqualität*. Nach dem Grad dieser Bedeutung richtet sich häufig auch die Intensität der Einwirkungen von Bund oder Land. Ziel der Verpflichtung der Kommunen zur Wahrnehmung be-

stimmter Aufgaben ist nämlich die Sicherung eines gewissen *Mindeststandards an sozialen Leistungen*. Dieser Zielbestimmung kommt die in der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen vorgegebene Einteilung am nächsten¹¹⁴⁾. Sie unterscheidet die Gemeindeaufgaben nur noch nach den Kriterien „Freiwilligkeit“ und „Pflichtigkeit“, wobei Pflichtaufgaben den Kommunen auch zur Erfüllung nach Weisung übertragen werden können.

1. Kommunale Infrastrukturinvestitionen

Der Bürger findet also den überwiegenden Teil der Einrichtungen, die für die Qualität seines Lebens entscheidend sind, in seinem Ort, seiner Stadt oder zumindest in seinem Kreis vor. Es verwundert daher kaum, daß zwei Drittel aller Sachinvestitionen von den Gemeinden getätigt werden¹¹⁵⁾. Das letzte Drittel teilen sich dann etwa gleichgewichtig Bund und Länder. Die unzureichende Finanzausstattung der Kommunen führte jedoch in der letzten Zeit zur einer Drosselung der Investitionsausgaben der Gemeinden¹¹⁶⁾. Hätte die Bundesregierung nicht in ihren *Konjunkturprogrammen* auch erhebliche Mittel zur Förderung von kommunalen Investitionen zur Verfügung gestellt¹¹⁷⁾, dann wären — nach

¹⁰⁷⁾ SPD-Kommunalprogramm, Präambel, S. 3.

¹⁰⁸⁾ KPV-Programm, III, S. 13.

¹⁰⁹⁾ KPV-Programm, III, Tz. 2.1, S. 15.

¹¹⁰⁾ SPD-Kommunalprogramm, Tz. 4.2, S. 19.

¹¹¹⁾ Hierzu eingehend: Lutz-Rainer Reuter (Kommunalpolitik im Parteienvergleich, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 34/76, S. 3 ff., insbes. S. 21 ff.), der auch die kommunalpolitischen Programme der Landesverbände in die Untersuchung einbezieht.

¹¹²⁾ Der Begriff der Daseinsvorsorge stammt von Ernst Forsthoff (*Die Verwaltung als Leistungsträger*, 1938).

¹¹³⁾ Diese Unterscheidung spielt nach herkömmlichem Verständnis allerdings eine wichtige Rolle für die Reichweite der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie (Art. 28 Abs. 2 GG). Dazu jetzt: Wolfgang Roters, *Kommunale Mitwirkung an höherstufigen Entscheidungsprozessen*. Zur künftigen Rolle der kommunalen Selbstverwaltung im politisch-administrativen System der Bundesrepublik Deutschland, Köln 1975, und Gerd-Jürgen Richter, *Verfassungsprobleme der kommunalen Funktionalreform*, Köln 1977.

¹¹⁴⁾ Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen i. d. F. der Bekanntmachung vom 19. 12. 1974 (GV.NW. 1975 S. 91).

¹¹⁵⁾ Die Gemeinden verwendeten 1974 29,2% ihrer Ausgaben für Sachinvestitionen, das waren 30,4 Mrd. DM. Vgl. Finanzbericht 1976, S. 147 f.

¹¹⁶⁾ Vgl. „Neuere Tendenzen in der finanziellen Entwicklung der Gemeinden“, *Monatberichte der Deutschen Bundesbank*, 28. Jg. Nr. 4 (1976), S. 10 ff.

¹¹⁷⁾ Es handelte sich dabei um das „Einmalige Sonderprogramm für Gebiete mit speziellen Struk-

den Feststellungen der Deutschen Bundesbank — die Ausgaben erheblich gefallen. Immerhin umfaßten diese Sonderprogramme ein Gesamtvolumen von 3,3 Mrd. DM, von dem ein großer Teil den Kommunen zugute kam.

Abgesehen von diesen zusätzlichen Mitteln aus zeitlich befristeten Programmen gibt der Bund Zuschüsse für Investitionen der Kommunen im Bereich der Verkehrsverbesserung, der Stadtansanierung und Stadtentwicklung sowie des Krankenhausbaus nach Art. 104 a Abs. 4 GG. Auf der Grundlage des *Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes* von 1971 und des *Verkehrsfinanzierungsgesetzes* von 1972¹¹⁸⁾ wird den Gemeinden ein Teil des Mineralölsteueraufkommens zur Verfügung gestellt. Diese Mittel sollen zur Verbesserung der gemeindlichen Verkehrsverhältnisse verwendet werden. Allerdings ist der größte Teil der Gelder für den kommunalen Straßenbau vorgesehen. Lediglich der Rest kommt dem Ausbau der Verkehrswege des öffentlichen Personennahverkehr zugute¹¹⁹⁾. Das *Städtebauförderungsgesetz*¹²⁰⁾ soll demgegenüber zur Strukturverbesserung in den Verdichtungsräumen und zum Ausbau von Entwicklungsschwerpunkten außerhalb der Ballungsgebiete beitragen. Maßgebend für die Förderung ist die Bedeutung der geplanten Investitionen für die wirtschaftliche und städtebauliche Entwicklung im Bundesgebiet. Das *Städtebauförderungsgesetz* ist also in beson-

turproblemen“ vom 6. 2. 1974, das „Sonderprogramm zur regionalen und lokalen Abstützung der Beschäftigung“ vom 25. 9. 1974 und das „Programm der Bundesregierung zur Stärkung von Bau- und anderen Investitionen“ vom 27. 8. 1975. Vgl. Finanzbericht 1976, S. 144. Am 23. 3. 1977 hat die Bundesregierung außerdem ein „Programm für Zukunftsinvestitionen“ beschlossen, das über mehrere Jahre verteilt Investitionsausgaben u. a. für die Verbesserung der Infrastruktur in Höhe von insgesamt 16 Mrd. DM vorsieht. Vgl. Bulletin der Bundesregierung Nr. 33, S. 305 ff. vom 30. 3. 1977 und Nr. 36, S. 1 ff. vom 3. 6. 1977.

¹¹⁸⁾ Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden vom 18. 3. 1971 (BGBl. I S. 239) und Gesetz über die weitere Finanzierung von Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden und des Bundesfernstraßenbaus vom 28. 2. 1972 (BGBl. I S. 201).

¹¹⁹⁾ Der Zuschuß des Bundes für Maßnahmen des öffentlichen Personennahverkehrs beträgt 60 % der Baukosten. Die Ergänzungsmittel werden überwiegend von den Ländern aufgebracht. Entsprechende Nahverkehrsvorhaben werden von den Ländern für das Investitionsprogramm vorgeschlagen.

¹²⁰⁾ Gesetz über städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in den Gemeinden i. d. F. vom 18. 8. 1976 (BGBl. I S. 2318). Hierzu: Hellmut Wollmann, Das Städtebauförderungsgesetz als Instrument staatlicher Intervention — wo und für wen?, in: Leviathan, 1974, S. 199 ff.

derem Maße ein Instrument zur Durchsetzung raumordnungspolitischer Ziele. Um die Krankenhausversorgung der Bevölkerung sicherzustellen, sieht das *Krankenhausfinanzierungsgesetz*¹²¹⁾ die Übernahme der Investitionskosten der Krankenhäuser durch die öffentliche Hand vor¹²²⁾. Die Benutzungskosten sollen durch die Pflegesätze gedeckt werden.

Insbesondere das erste Beispiel zeigt, daß noch immer ein (finanz-)systembedingtes *Ungleichgewicht* zwischen der kommunalen Ausgabenbelastung und dem Anteil der Kommunen an den Einnahmen des Gesamtstaates besteht. Die Finanzreform des Jahres 1969 hatte dieses Mißverhältnis gerade beseitigen sollen. Zu diesem Zweck war den Gemeinden ein 14%iger Anteil am Einkommensteueraufkommen zugestanden worden. Tatsächlich brachte die Gemeindefinanzreform den Gemeinden beträchtliche Gewinne, im Jahre 1974 allein fast 6 Mrd. DM. Der kommunale *Steueranteil* stieg seither auf immerhin 12,4 %, nachdem er jahrelang gefallen war¹²³⁾. Aber auch diese nicht unerhebliche Steigerung verblaßt ein wenig, wenn man zum Vergleich den Steueranteil der Kommunen des Jahre 1913 heranzieht. Dieser lag bei 37,2 %. Seither sind die Aufgaben der Kommunen aber nicht weniger geworden, sondern haben im Gegenteil erheblich zugenommen.

2. Steigende Belastung durch Folgekosten

Entscheidend für die heutige Finanzsituation der Kommunen ist aber vor allem der Umstand, daß sie nicht nur die Hauptlast der Investitionen tragen, sondern auch ein *Drittel des gesamten Personals* der öffentlichen Verwaltung zu besolden haben¹²⁴⁾. Da dieses

¹²¹⁾ Gesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze vom 29. 7. 1972 (BGBl. I S. 1009).

¹²²⁾ Der Bund stellt ein Drittel der Kosten zur Erhaltung des Bettenbestandes in den geförderten Krankenhäusern bereit. An den restlichen zwei Dritteln werden die Gemeinden in den meisten Bundesländern über eine Krankenhausumlage zur Hälfte beteiligt. Die Maßnahmen des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung sehen (im Entwurfsstadium) vor, daß die Krankenhausträger einen Teil der Investitionskosten durch die Pflegesätze zu erwirtschaften haben.

¹²³⁾ Der Anteil der Steuern an den Gesamteinnahmen der Gemeinden betrug 1974 28,2 %. Vgl. Finanzbericht 1976, S. 146.

¹²⁴⁾ Die Personalausgaben der Kommunen betragen 1974 26,4 % ihrer Gesamtausgaben, 1973 waren es noch 27,8 % gewesen im Vergleich zu 17,8 % des Bundes und 42,7 % der Länder. Vgl.: Die Personalausgaben der Gebietskörperschaften, hrsg. vom Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, Heft 29, Wiesbaden 1974, S. 10.

Personal wiederum zu einem Drittel allein im Sozial- und Gesundheitswesen tätig ist (dort war der Personalzuwachs am stärksten), liegt seine Bedeutung für die Lebensqualität jedes einzelnen auf der Hand. Man braucht sich nur einmal vorzustellen, daß Krankenpflegepersonal, Kindergärtnerinnen, Altenheimbetreuerinnen, Bus- und U-Bahnpersonal, Straßenkehrer oder Müllwerker streiken würden. Nun steigen aber nicht nur die Sachinvestitionskosten — z. B. die Baupreise — überdurchschnittlich, sondern auch die Personalkosten wachsen ständig. Zwar macht sich bei Neueinstellungen inzwischen die allgemein im öffentlichen Dienst zu beobachtende Tendenz bemerkbar, nur sehr vorsichtig und sparsam Personalvermehrungen vorzunehmen. Auf der anderen Seite schlägt in den Kommunen aber die (im übrigen sozialpolitisch wünschenswerte) stärkere Besoldungsanhebung für Empfänger niedriger Einkommen erheblich zu Buche. Denn die Gemeinden beschäftigen einen sehr viel höheren Anteil von Bediensteten der unteren Lohn- und Gehaltsstufen als beispielsweise die Länder.

Bei den Investitionen kommt erschwerend hinzu, daß diese mit beträchtlichen *Folgekosten* im Bereich der laufenden Aufwendungen verbunden sind. Daher können die Gemeinden auch reichliche Investitionszuschüsse des Bundes oder Landes oft aus Gründen einer soliden Haushaltswirtschaft nicht in Anspruch nehmen. Die Folgekosten würden die Haushaltspläne der folgenden Jahre so stark belasten, daß keinerlei finanzieller Spielraum für andere dringende Aufgaben übrig bliebe. Diese Tendenz der *Investitionsbeschränkung* bleibt dort (z. B. in den Millionenstädten Berlin, Hamburg u. a.) ohne Folgen, wo bereits ein hoher Versorgungsgrad mit öffentlichen Einrichtungen erreicht ist und die Bevölkerung abnimmt oder zumindest nicht wächst. Vor allem für den ländlichen Raum kann diese Entwicklung aber angesichts seines gewaltigen Nachholbedarfs katastrophale Folgen haben. Die Strukturunterschiede blieben nicht nur bestehen, sondern würden sich weiter vertiefen. Eine gezielte Umverteilung der vorhandenen Mittel zugunsten der strukturschwachen Gebiete bleibt daher dringend erforderlich.

3. Auswirkungen von Haushaltsstrukturereformen

Um die steigenden Ausgaben den sinkenden Steuereinnahmen anzupassen, verabschiedete

der Bundestag im Dezember 1975 das Haushaltsstrukturgesetz¹²⁵⁾. Die Länder schlossen sich z. T. mit Spargesetzen an. Auf diese Weise konnten Bund und Länder ihre *Haushalte erheblich entlasten*. Den Kommunen sind demgegenüber wesentliche Einsparungen solange unmöglich, als sie nicht durch Bundes- bzw. Landesgesetze dazu ermächtigt werden. Denn in der Ausführung dieser Gesetze besteht zu etwa 70 % die kommunale Verwaltungstätigkeit. Zum anderen wurden durch das Haushaltsstrukturgesetz Leistungen des Bundes gekürzt, wie z. B. die Mittel zur Finanzierung der kommunalen Krankenhäuser und des kommunalen Straßenbaus. Während jedoch bei der Krankenhausfinanzierung lediglich eine Anpassung der Finanzhilfen an jährliche Steigerungsraten hinausgeschoben wurde, sind die Mittel für die Gemeindeverkehrsfinanzierung bereits ab 1. Januar 1977 um 10 % gekürzt worden¹²⁶⁾. Kürzungen z. B. beim Wohngeld belasten darüber hinaus den Sozialhilfeeat der Kommunen^{126a)}.

Gleichzeitig wurden die Gemeinden durch die *Einkommensteuerreform* des Bundes besonders getroffen. Die sozialpolitisch erwünschte Entlastung der unteren Einkommensgruppen bedeutete für die Gemeinden Steuerausfälle, die kaum zu kompensieren sind. Insgesamt gesehen ergab sich eine direkte Belastung aus verminderten Einkommen- und (wegen des Konjunkturabschwungs) Gewerbesteuererträgen und durch Mehrausgaben bei der (umgestellten) Kindergeldzahlung. Eine indirekte Schlechterstellung bewirkten die Kürzungen der Länderleistungen im kommunalen Finanzausgleich. Denn der niedrigere Länderanteil an der Umsatzsteuer (1974 hatten die Länder 37 % erhalten, 1976 waren es nur noch 31 %) und das geringe Länderaufkommen bei den Verbundsteuern¹²⁷⁾ verminderten automatisch auch den Anteil der Kommunen. (Diese Belastungen führten allein im Jahre 1976 zu kommunalen Mindereinnahmen in Höhe von 1,7 Mrd. DM.) Die geplante *Mehrwertsteuererhöhung* würde zwar zunächst auch die Gemeindeeinnahmen vermeh-

¹²⁵⁾ Gesetz zur Verbesserung der Haushaltsstruktur (HStruktG) vom 18. 12. 1975 (BGBl. I S. 3091).

¹²⁶⁾ Art. 34 und Art. 35 HStruktG. Vgl. hierzu: Klaus Fuchs, Die Auswirkungen des Haushaltsstrukturgesetzes auf die kommunalen Finanzen, in: Der Gemeindehaushalt, 1976, S. 25 ff.

^{126a)} Vgl. hierzu: Rüdiger Voigt, Sicherung des sozialen Netzes durch Leistungsabbau, in: Zeitschrift für Sozialreform, 1977, S. 493 ff.

¹²⁷⁾ Verbundsteuern sind die Einkommen- und Körperschaftsteuer und die Umsatzsteuer (Mehrwertsteuer).

ren, dann aber durch zusätzliche Ausgaben die Gemeinden besonders hart treffen. Denn sowohl die laufenden Sachausgaben als auch

die Sachinvestitionen, also fast die Hälfte des gesamten Haushalts, unterliegen unmittelbar der Mehrwertsteuer.

III. Finanzierung kommunaler Leistungen

Da die Kommunen jedoch nicht über ausreichende eigene Einnahmen verfügen, stößt die Finanzierung sowohl der Investitionen als auch der notwendigen Personalausgaben und der übrigen Aufgaben auf erhebliche Schwierigkeiten. Diese werden besonders deutlich in der extrem hohen *Verschuldung der Kommunen*¹²⁸⁾. Allein für den Schuldendienst, also für Zinsen und Tilgung, mußten die Gemeinden in einem Jahr (1974) 8 Mrd. DM aufbringen, das waren 7,7 % ihrer Gesamtausgaben. Ihr gesamter Schuldenstand erreichte 1975 fast 70 % ihrer Ausgaben¹²⁹⁾. Dabei ist, abgesehen von der enormen Höhe der Schulden, zweierlei bemerkenswert: Erstens zeigt sich, daß die am höchsten verschuldete Stadt der Bundesrepublik (Offenbach) doppelt so hoch verschuldet ist wie der Durchschnitt der deutschen Großstädte, und zweitens, daß sich seit Beginn der siebziger Jahre die Unterschiede in der Verschuldung derselben Städte noch vergrößert haben. Das heißt also, die besonders stark verschuldeten Städte geraten schon wegen der hohen Zinsen, die sie zu zahlen haben, immer mehr ins Defizit. Eine *Weiterführung der Gemeindefinanzreform* erscheint daher unerlässlich. Über die hierfür geeigneten Maßnahmen gehen die Meinungen allerdings auseinander. Dabei stellt sich heraus, daß die Fronten weniger zwischen den Parteien verlaufen, als vielmehr zwischen den politischen Ebenen Bund, Ländern und Gemeinden.

1. Vorschläge der Parteien

Die Aussagen der Parteien zur *kommunalen Finanzausstattung* stimmen alle darin überein, daß die finanzielle Lage der Gemeinden verbesserungsbedürftig ist. Sie machen daher — mit unterschiedlicher Gewichtung — im wesentlichen folgende Änderungsvorschläge¹³⁰⁾:

¹²⁸⁾ Die Nettoneuverschuldung der Gemeinden betrug 1974 5,4 Mrd. DM, das waren ca. 5 % der Gesamteinnahmen. Vgl. Finanzbericht 1976, S. 147.

¹²⁹⁾ Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, a. a. O., S. 13.

¹³⁰⁾ SPD-Kommunalprogramm, Tz. 3.2, S. 12; KPv-Programm, IV, Tz. 1.6, S. 22; FDP-Leitlinien, Teil XI, These 1, S. 45.

a) Erhöhung des Gemeindeanteils am Gesamtsteueraufkommen

Übereinstimmend wird von allen drei Parteien die Erhöhung des Einkommensteueranteils der Gemeinden (SPD 18 %, CDU/CSU und FDP unbeziffert) gefordert. Die SPD hält außerdem die Einführung einer kommunalen Bodenwertzuwachssteuer für notwendig. Die Unionsparteien legen Wert auf ein eigenes Hebesatzrecht für den Gemeindeeinkommensteueranteil, und die FDP bietet als Lösung eine Beteiligung an der Umsatzsteuer an.

b) Realsteuern

SPD und FDP sind für eine weitergehende Lösung als die CDU/CSU. Während die FDP allerdings das Gewerbesteuerrecht mit dem Ziel reformieren möchte, die Gewerbesteuer ganz abzuschaffen, geht es der SPD lediglich um eine langfristige Verminderung der Bedeutung der Gewerbesteuer als kommunaler Einnahmequelle. Demgegenüber begnügt sich die Union mit der Forderung einer zeitgemäßen Einheitsbewertung für die Realsteuern (ebenso die SPD für die Grundsteuern). Nach Ansicht der SPD muß außerdem die Lohnsummensteuer in allen Gemeinden obligatorisch werden.

c) Verbesserung des Finanzausgleichs

Übereinstimmend wird ein Vorrang der allgemeinen (nichtzweckgebundenen) vor den Zweckzuweisungen gefordert. Während die SPD die Mittelbewilligung nach überprüfbar Maßstäben bei den (verbleibenden) Zweckzuweisungen für dringlich hält, geht es den Unionsparteien in erster Linie um den Einsatz aller Zuweisungen zum Abbau des Leistungsgefälles. Dabei wird auch dem Finanzausgleich der Gemeinden untereinander eine wichtige Rolle zugewiesen.

d) Kostenregelung bei Neuzuweisung von Aufgaben

SPD und CDU/CSU fordern übereinstimmend eine ausreichende Regelung der Kosten bei der Übertragung neuer Aufgaben durch Bundes- und Landesgesetze. Die Unionsparteien betonen darüber hinaus die Notwendigkeit, kostenwirksame Gesetze überhaupt einzuschränken.

e) Einnahmen aus Gebühren und Entgelten

Zwar gehen alle drei Parteien übereinstimmend von der Notwendigkeit dieser Einnahmenart aus, bei den Einzelheiten zeigen sich aber Meinungsverschiedenheiten. CDU/CSU und FDP nähern sich dabei in ihren Ansichten. Während jedoch die Liberalen eine weitgehende Kostendeckung für notwendig halten, plädieren die Unionsparteien für eine Beteiligung der Bürger nur in zumutbarem Maße.

2. Kommunale Finanzansprüche

Der Anspruch der Kommunen auf eigene Steuereinnahmen findet sich vor allem im Grundgesetz, aber auch in den Verfassungen der Länder. Neben der Bestimmung, daß die Realsteuern (Grund- und Gewerbesteuern) und ein Teil des Einkommensteueraufkommens den Gemeinden zusteht, legt das Grundgesetz fest, daß die Kommunen in den Steuerverbund des Bundes und der Länder mit einbezogen werden sollen (Art. 106 Abs. 7 GG). Allerdings steht es im Ermessen des Landesgesetzgebers, wie hoch der Anteil der Gemeinden und Gemeindeverbände am Länderanteil der Gemeinschaftssteuern sein soll. Fast alle Landesverfassungen enthalten das Recht der Gemeinden, z. T. auch das der Kreise (z. B. Baden-Württemberg), eigene Steuern und andere Abgaben nach Maßgabe der Gesetze zu erheben¹³¹⁾. Ergänzend wird die Verpflichtung des Landes ausgesprochen, den Gebietskörperschaften die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Mittel im Rahmen seiner Leistungsfähigkeit durch übergemeindlichen Finanzausgleich zur Verfügung zu stellen¹³²⁾. Während das Recht der Gemeinden auf die Erschließung eigener Steuerquellen (Steuererfindungsrecht) vor allem in den Kommunalabgabengesetzen geregelt ist, findet sich die Regelung des Finanz- und Lastenausgleichs zum größten Teil in den Finanzausgleichsgesetzen. Daneben enthalten aber auch die Landeshaushaltspläne Bestimmungen, die den Finanzausgleich maßgeblich beeinflussen.

Einen kommunalen Finanzausgleich gibt es nur in den Flächenländern der Bundesrepublik, denn nur in diesen besteht eine Trennung zwischen Land und Kommunen. In den Gesetzen, die den erforderlichen finanziellen

Ausgleich regeln sollen, findet sich zwar eine Reihe von Übereinstimmungen (z. B. bei der Berechnung der Finanzkraft einer Gemeinde), in den Einzelheiten unterscheiden sie sich aber oft erheblich voneinander¹³³⁾. Dies hängt nicht zuletzt von der Finanzkraft des betreffenden Landes ab. Sowohl die Landessteuern, die über die Minimalanforderungen des Grundgesetzes hinaus in den Finanzausgleich einbezogen werden, als auch der Anteil der Kommunen an der Gesamtheit dieser Steuern, sind von Land zu Land unterschiedlich geregelt. Aber auch Voraussetzungen und Bedingungen für die Möglichkeit einer Gemeinde, Zuweisungen oder Zuschüsse zu erhalten, differieren stark. Die finanzielle Situation einer Kommune und damit ihre Fähigkeit zur Verbesserung der Lebensverhältnisse in ihrem Bereich hängt somit in wesentlichen Punkten davon ab, ob sie z. B. im finanzstarken Nordrhein-Westfalen oder im finanzschwachen Bayern gelegen ist¹³⁴⁾.

3. Grenzen kommunaler Handlungsfreiheit

Innerhalb des Finanzausgleichssystems läßt sich in jedem Land grundsätzlich nach der Handlungsfreiheit der Kommunen zwischen allgemeinen (d. h. nichtzweckgebundenen) und zweckgebundenen Finanzausgleichsleistungen unterscheiden. Bei der Verteilung von allgemeinen Finanzausgleichsleistungen geht es vor allem um den (theoretischen) Ausgleich zwischen der Ausgabenbelastung einer Gemeinde und ihrer Steuerkraft. Die Hauptmasse dieser Mittel entfällt auf Schlüsselzuweisungen, durch die die kommunalen Gebietskörperschaften eines Landes unterschiedlich stark an den hierfür zur Verfügung gestellten Mitteln (Verbundmasse) beteiligt sind. Daneben wird meist ein kleinerer Betrag für Bedarfs- und Sonderzuweisungen zur Verfügung gestellt. Ein — von Land zu Land unterschiedliches — kompliziertes Berechnungssystem (Schlüssel) soll bei der Verteilung der Zuweisungen sicherstellen, daß jede einzelne Kommune angemessen berücksichtigt wird. Besonders mit dem Verteilungssystem für Schlüsselzuwei-

¹³¹⁾ Z. B. Art. 73 Abs. 2 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg vom 11. 11. 1953 (GesBl. S. 173).

¹³²⁾ Z. B. Art. 45 der Vorläufigen Niedersächsischen Verfassung vom 13. 4. 1951 i. d. F. vom 7. 7. 1960 (GVBl. S. 103); ähnlich Art. 79 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 28. 6. 1950 i. d. F. vom (GV.NW. S. 127).

¹³³⁾ Das kommt z. B. auch in den Bezeichnungen der Gesetze zum Ausdruck; oft zeigen sich sogar grundsätzliche Unterschiede. Heißt das Gesetz in Nordrhein-Westfalen „Gesetz zur Regelung des Finanz- und Lastenausgleichs mit den Gemeinden und Gemeindeverbänden“, so lautet die Bezeichnung in Bayern „Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Staat, Gemeinden und Gemeindeverbänden“. Letztere Bezeichnung signalisiert einen Rangunterschied zwischen „Staat“ und Kommunen.

¹³⁴⁾ Vgl. hierzu: Rüdiger Voigt, Der Finanzausgleich im Freistaat Bayern, in: BayVBl. 1975, S. 685 ff.

sungen werden aber auch *strukturpolitische Zielsetzungen* verfolgt. Einerseits findet ein Finanzausgleich statt, indem die finanzielle Leistungsfähigkeit der steuerschwachen Gemeinden angehoben wird, andererseits wird ein Lastenausgleich durchgeführt, indem bei der Verteilung bestimmte (wiederum von Land zu Land unterschiedliche) Belastungsmerkmale berücksichtigt werden.

Während die allgemeinen Finanzausweisungen der Kommunen im großen und ganzen zur freien Verfügung überlassen werden (allgemeine Deckungsmittel), ist Kennzeichen der Zweckzuweisungen, daß sie für vom Land im voraus (z. B. im Landesentwicklungsplan) bestimmte Aufgaben gewährt werden. Zweck dieser verwendungsdeterminierten Zahlungen ist die *Finanzierung gewisser Minimalleistungen* auf den Gebieten des Verkehrs, des Städtebaus, der Kriegsfolgelasten, des Schulbaus, der Weiterbildung und der kommunalen Kultureinrichtungen sicherzustellen¹³⁵). Mit diesen Zweckzuweisungen sind allerdings zugleich auch beachtliche Einwirkungsmöglichkeiten vor allem des Landes, das die Mittel vergibt (auch solche des Bundes), auf die Politik der Kommunen verbunden. Einschränkungen der kommunalen Dispositionsfreiheit gehen in erster Linie von den sog. *Ermessenszuweisungen* aus, die für Investitionsprojekte namentlich genannter Gemeinden im Landeshaushaltsplan bereitgestellt werden. Die Möglichkeit zur Einflußnahme auf kommunale Entscheidungen ist deshalb so groß, weil diese Investitionszuschüsse lediglich als Gesamtbeträge für bestimmte Zwecke ausgewiesen sind, die Einzelbewilligung aber im Ermessen der Behörden liegt. Erschwerend kommt hinzu, daß Empfangs- und Verwendungsaufgaben den Gestaltungsspielraum der Empfänger im konkreten Fall erheblich einengen¹³⁶).

Bei größeren Investitionsvorhaben kann die Finanzierung durch solche Ermessenszuweisungen durchaus sinnvoll sein¹³⁷). Wird dieses Finanzierungsverfahren aber zur Regel, dann überwiegen bei der Beurteilung die Bedenken im Hinblick auf die enge Zweckbin-

¹³⁵) Einige Länder stellen für Teilbereiche dieser Aufgaben aber auch sog. Sonderverbände auf, d. h. die Mittel einer Steuer, z. B. der Kraftfahrzeugsteuer, werden für einen bestimmten Zweck vorgesehen und dann nach festgelegten Quoten auf Land und Kommunen verteilt.

¹³⁶) Vgl. Hans-Michael Gellen, *Zweckzuweisungen und kommunale Selbstverwaltung*, Köln 1971, sowie Ilse Demny, *Die Gefahr einer Einschränkung der Autonomie der Gemeinden durch Zweckzuweisungen*, erläutert am Beispiel Nordrhein-Westfalen, Diss. Köln 1966.

¹³⁷) Werner Ehrlicher, *Kommunaler Finanzausgleich und Raumordnung*, Hannover 1967, S. 60 f.

dung, vor allem aber auch hinsichtlich der *Folgen dieser Verteilungsmethode*. Denn es ist keineswegs auszuschließen, daß auf längere Sicht die Bereitstellung von Mitteln ausschließlich für von Land oder Bund vorbestimmte Zwecke dazu führt, daß die Kommunen dazu übergehen, Investitionen durchzuführen, weil sie hierfür Zuschüsse bekommen, nicht jedoch, weil sie diese Projekte für besonders dringlich hielten. Eine sachgerechte (eigenverantwortliche) Entscheidung des Gemeinderats würde damit aber unmöglich gemacht. Zum anderen schränkt die Koppelung der Zuschüsse mit einer *Eigenbeteiligung* die Verfügungsmöglichkeit über die eigenen Finanzmittel erheblich ein. Denn oft können die hierfür erforderlichen Mittel gar nicht oder nur unter Hintanstellen anderer mindestens ebenso wichtiger Aufgaben aufgebracht werden. Auf diese Weise werden im Ergebnis wiederum die finanzstärkeren Kommunen bevorzugt. Diese können jedenfalls die Mittel für die Eigenbeteiligung bereitstellen und müssen häufig nicht einmal andere Aufgaben gänzlich vernachlässigen. Die finanzschwächeren Gemeinden aber, die entsprechende Investitionen besonders dringend brauchen, müssen u. U. mangels eigener Mittel ganz auf die Zuschüsse verzichten oder sich an anderer Stelle unverhältnismäßig einschränken.

4. Privatisierung von Versorgungsleistungen

In den letzten beiden Jahren sind die Ausgaben von Bund, Ländern und Kommunen geradezu sprunghaft angestiegen. Zu diesem Anstieg haben besonders die Personalkosten der öffentlichen Einrichtungen beigetragen. Die daraus entstandenen *Haushaltsdefizite* zwingen die Verantwortlichen aller drei politischen Ebenen zu einer baldigen Entscheidung. Entweder werden neue Finanzierungsquellen erschlossen¹³⁸), oder ein Teil der öffentlichen Leistungen muß gekappt werden. Da Steuererhöhungen nur als letztes Mittel in Betracht kommen, wenn bereits alle Einsparungsmöglichkeiten genutzt sind, rücken mögliche Sparmaßnahmen stärker in das Blickfeld. Dieser Weg ist mit dem Haushaltsstrukturgesetz erstmalig beschritten worden. Er findet seine Ergänzung in dem Vorschlag (z. B. des Bundes der Steuerzahler), große Bereiche öffentlicher Aufgaben zu „entstaatlichen“¹³⁹). Die Befürworter dieser Lösung gehen davon aus, der

¹³⁸) In diese Richtung weist z. B. die geplante Mehrwertsteuererhöhung.

¹³⁹) Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister der Finanzen, *Zur Lage und Entwicklung der Staatsfinanzen in der Bundesrepublik Deutschland*, Bulletin der Bundesregierung vom 16. 8. 1975, Nr. 103.

Staat habe sich übernommen, weil er zu viele Aufgaben (gewollt oder ungewollt) an sich gezogen habe¹⁴⁰). Da die Kommunen besonders unter der Finanzknappheit zu leiden haben und das machtpolitisch schwächste Glied in der Kette der Gebietskörperschaften sind, bieten sie sich geradezu für ein solches Experiment wie das der „Entstaatlichung“ an. Sie erbringen im übrigen zahlreiche Leistungen, die nach herkömmlichem Verständnis ohnehin nicht zu den (echten) Staatsaufgaben gehören. Dies gilt vor allem auch für den Bereich der Versorgungsleistungen.

a) Begriffsbestimmung

Allen Bestrebungen, einen Teil der bisher vom Staat wahrgenommenen Aufgaben zu „privatisieren“, ist gemeinsam, daß unter wachsendem Kostendruck *Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit* des öffentlichen Handelns verstärkt werden sollen und daß hierbei dem System der Marktwirtschaft ein möglichst breiter Spielraum eröffnet werden soll. „Privatisierung“ ließe sich danach als „Ausgliederung der Ausführung öffentlicher Aufgaben aus der allgemeinen Verwaltung zum Zwecke der Anwendung privatmarktwirtschaftlicher Instrumente“ kennzeichnen¹⁴¹). Im einzelnen unterscheiden sich die hierfür vorgeschlagenen Lösungswege allerdings erheblich voneinander. Dabei geht es zunächst um eine grundsätzliche Unterscheidung: Entweder sollen *innerhalb* der öffentlichen Verwaltung privatwirtschaftliche Organisationsformen verwirklicht werden, oder aber es sollen öffentliche Aufgaben durch *unabhängige* private Träger erfüllt werden. Bisher werden die Kommunen im Bereich der Versorgungsleistungen auf dreierlei Weise tätig: Erstens unterhalten sie Eigenbetriebe, also nichtrechtsfähige gemeindliche Unternehmen. Zweitens betreiben sie Eigengesellschaften, d.h. kommunale Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit. Und schließlich beteiligen sie sich u. U. auch an privatwirtschaftlichen Betrieben, so daß gemischt-wirtschaftliche Gesellschaften entstehen.

Für den gesamten Bereich gibt es im übrigen für die Kommunen (anders als bei Ländern und Bund) einschlägige gesetzliche Bestim-

¹⁴⁰) Sie meinen außerdem, daß in der öffentlichen Verwaltung noch Rationalisierungsreserven im Umfang von 15–18 Mrd. DM steckten; Bund der Steuerzahler (Hrsg.), Entstaatlichung. Wie man die öffentlichen Haushalte durch Verlagerung von Aufgaben auf Private entlasten kann, Wiesbaden 1975, S. 6.

¹⁴¹) Wilhelm R. Kux, Ansätze zur Privatisierung öffentlicher Aufgaben (Werkbericht 2 des Instituts für Kommunalwissenschaften der Konrad-Adenauer-Stiftung), St. Augustin 1976, S. 2/3.

mungen. Die Gemeindeordnungen („Kommunalverfassungen“) schreiben nämlich vor, daß eine Gemeinde nur dann *wirtschaftliche Unternehmen* betreiben, also in den genannten Formen tätig werden darf, wenn ein dringender öffentlicher Zweck das Unternehmen erfordert und dieser Zweck durch andere Unternehmen nicht besser und wirtschaftlicher erfüllt werden kann¹⁴²). Damit wird für die Kommunen bereits der grundsätzliche Vorrang der Privatwirtschaft betont¹⁴³). Verletzt eine Gemeinde diesen Grundsatz vorsätzlich, dann begeht sie u. U. unlauteren Wettbewerb¹⁴⁴). Außerdem muß das geplante Unternehmen nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zu der Leistungsfähigkeit der Gemeinde und zur voraussichtlichen Belastung stehen. Der (obligatorische) Bericht an die Kommunalaufsichtsbehörde (Regierungspräsident bzw. Innenminister) muß Aufschluß darüber geben, ob die Deckung der Kosten tatsächlich rechtlich gesichert ist. Dazu gehören entsprechende Kalkulationen und Kostenvergleiche, in denen die Selbstkosten für die Leistungen des wirtschaftlichen Unternehmens nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ermittelt sind¹⁴⁵).

b) Auswirkungen auf das Leistungsangebot

In den Bereichen, in denen die Gemeinden wirtschaftliche Unternehmen betreiben, ist eine „Privatisierung“ stets möglich und in einigen Fällen — wie gezeigt — sogar zwingend vorgeschrieben. In vielen (vor allem kleineren) Gemeinden liegen daher seit langem z. B. Müllabfuhr, Straßenreinigung, Schlachthöfe u. a. m. in der Hand privater Unternehmen¹⁴⁶). Bestimmte Einrichtungen

¹⁴²) Z. B. § 88 Abs. 1 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen; ähnliche Formulierungen finden sich auch in den Gemeindeordnungen der übrigen Bundesländer.

¹⁴³) Kurt Kottenberg/Erich Rehn, Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen. Kommentar, Siegburg 1975¹⁰, § 88, Erläuterungen, III, B IV 138/139.

¹⁴⁴) Vgl. Urteil des Bundesgerichtshofs vom 12. 2. 1965, in: DVBl. 1965, S. 362.

¹⁴⁵) „Wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden“, (noch gültiger) Runderlaß des Innenministers von Nordrhein-Westfalen vom 23. 6. 1953 (SMBI. NW. 6411), Tz. 3. Der ständig erhobene Vorwurf, die Kommunen arbeiteten in diesem Bereich nicht nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen, wird damit zumindest teilweise entkräftet. Ein besonders eklatantes Beispiel hierfür ist der (erhebliche) Überschuß der Stadt München bei den städtischen Straßenreinigungsgebühren, der sie zu einer Senkung der Gebühren um mehr als 10 % zwingt, vgl. Süddeutsche Zeitung vom 13. 10. 1977.

¹⁴⁶) In der Größenklasse bis 30 000 Einwohner kann man davon ausgehen, daß ein privates Unternehmen kostengünstiger arbeitet, wenn es mehrere Kommunen bedient; Gemeinden mit mehr als

werden vom Gesetzgeber jedoch nicht als „wirtschaftliche Unternehmen“ angesehen. Das sind vor allem solche, zu denen die Gemeinde gesetzlich verpflichtet ist, wie z. B. Anlagen zur Beseitigung von Abfall- und Schmutzstoffen (Bundesseuchengesetz). Ausgenommen sind außerdem Einrichtungen des Unterrichts-, Erziehungs- und Bildungswesens, der körperlichen Ertüchtigung, der Kranken-, Gesundheits- und Wohlfahrtspflege und öffentliche Einrichtungen ähnlicher Art¹⁴⁷⁾. Auch diese Aufgaben lassen sich zwar durch private Träger (z. B. Wohlfahrtsverbände) erfüllen, bei ihnen muß aber noch sorgfältiger darauf geachtet werden, daß sich aus der Erledigung durch Private *keine Nachteile für die Bürger* ergeben. So unterliegen beispielsweise Privatschulen ebenso der staatlichen Aufsicht wie Krankenhäuser, Kindergärten oder Altenheime in privater Trägerschaft.

Aber auch bei allen übrigen kommunalen Versorgungsleistungen kann aus ihrer Übertragung auf die Marktwirtschaft eine *Gefährdung des Rechts- und Sozialstaates* entstehen¹⁴⁸⁾. Denn erstens wären auf dem Markt angebotene Leistungen weder einklagbar noch auf Dauer gewährleistet und zweitens könnten sie so teuer sein, daß sie für sozial Schwache unerreichbar wären. *Erinnert sei hier nur an die vom Deutschen Städtetag errechneten Beispiele, wonach der kostendeckende Preis für einen Schwimmbadbesuch bei etwa 7 DM liegen würde, für einen Theaterbesuch aber schon bei etwa 100 DM.* Marktwirtschaftliche Effektivitätsprinzipien lassen sich also nicht ohne weiteres auf den gesamten Bereich der Daseinsvorsorge übertragen. Zumindest lebensnotwendige Güter¹⁴⁹⁾ müssen für jedermann erschwinglich gleichmäßig und ununterbrochen bereitgestellt werden. Bei den übrigen Leistungen und Einrichtungen bringt eine „Privatisierung“ aber ebenfalls Probleme mit sich, die vor allem die *Sicherung der Lebensqualität* betreffen: Wird auch langfristig das flächendeckende notwendige Leistungsangebot gewährleistet? Wird eine Monopolbildung in privater Hand verhindert? Hat die Gemeinde den notwendigen Einfluß auf die privaten Unternehmen? Und

100 000 Einwohnern erfüllen fast alle Aufgaben der Daseinsvorsorge (aus Kostengründen) selbst.

¹⁴⁷⁾ Z. B. § 88 Abs. 2 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen.

¹⁴⁸⁾ Kux, a. a. O., S. 5.

¹⁴⁹⁾ Z. B. Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung, Elektrizitätsversorgung, Verkehrsbediening. Vgl. Antwort des Ministeriums des Innern (Rheinland-Pfalz) auf die Große Anfrage der Fraktion der CDU vom 23. 10. 1975 am 5. 1. 1976, Landtag Rheinland-Pfalz, Drucksache 8/661, S. 11.

schließlich: Wird der kommunale Haushalt überhaupt entlastet¹⁵⁰⁾? Da die wirtschaftlichen Unternehmen der Gemeinde zumeist einen Überschuß im Gebührenhaushalt erbringen, ist es zumindest fraglich, ob das zu erwartende Gewerbesteueraufkommen des privaten Betriebes diese Lücke auch wirklich schließt. Zudem besteht stets die Gefahr, daß nur gewinnbringende Bereiche „privatisiert“ werden, die kostenverursachenden Aufgaben aber nach wie vor von den Kommunen erfüllt werden müssen¹⁵¹⁾.

c) Stellungnahme der Parteien

In erster Linie wird als Begründung für eine „Privatisierung“ die Möglichkeit zur Kostenbegrenzung angegeben. Private Unternehmer könnten kostengünstiger arbeiten als die öffentliche Hand. Dahinter wird aber schon bald eine gesellschaftspolitische Grundeinstellung sichtbar, nämlich die des *Neoliberalismus*¹⁵²⁾. Die Freiheit des einzelnen zu wirtschaftlicher Betätigung soll möglichst groß sein, der Einfluß des Staates (also auch der der Kommunen) muß dementsprechend so weit wie möglich zurückgedrängt werden. Auf der anderen Seite fordert das Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes aber gerade Eingriffe des Staates zugunsten der sozial Benachteiligten. Um besonders denjenigen den Schwimmbadbesuch zu ermöglichen, die — um es überspitzt zu sagen — keinen eigenen Swimming-pool vor dem Hause haben, müssen die Eintrittspreise niedrig gehalten werden. Dem Kostendeckungsprinzip sind also aus gesellschaftspolitischen Gründen Grenzen gezogen, denn z. B. mit dem Schwimmbadbesuch wird ja nicht nur die Benutzung einer Einrichtung, sondern zugleich auch eine gesundheitspolitische Leistung angeboten.

Ihren unterschiedlichen Ausgangspositionen entsprechend nehmen die politischen Parteien zu der Frage der „Privatisierung“ kommuna-

¹⁵⁰⁾ Beigeordneter Licht vom Deutschen Städte- und Gemeindebund (DStGB), in: Ver- und Entsorgung — Wer macht's? Podiumsveranstaltung des DStGB am 23. 3. 1976 in Bad Neuenahr-Ahrweiler (Schriftenreihe des DStGB, Heft 24), Göttingen 1976, S. 55. Vgl. zum Problem der Privatisierung auch: Hauptvorstand der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr (Hrsg.), Zur Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen, Reutlingen 1977; in den bislang fünf Heften finden sich neben der Stellungnahme der ÖTV Untersuchungen von Reinhard Blum, Werner Sauerborn, Heiner Minssen und Hartmut Trofaute.

¹⁵¹⁾ Kommunalreferent Bücken, in: Ver- und Entsorgung, a. a. O., S. 38.

¹⁵²⁾ Vgl. Walther von Loewenich, Artikel „Liberalismus“, in: Evangelisches Staatslexikon, a. a. O., Sp. 1238 ff. (1246).

ler Leistungen unterschiedlich Stellung. Während CDU/CSU und FDP eine „Privatisierung“ aus Effektivitätsgründen befürworten, wird dies von der SPD aus gesellschaftspolitischen Erwägungen strikt abgelehnt. Nach dem Willen der Unionsparteien ist die wirtschaftliche Tätigkeit der öffentlichen Hand grundsätzlich einzuschränken. Auch Versorgungsleistungen sollen, wo immer möglich, privatisiert werden¹⁵³). Die Liberalen wollen den Dienstleistungsbereich laufend auf Privatisierungsmöglichkeiten hin überprüfen, da nach ihrer Ansicht konkurrierende Wirt-

schaftsträger zu einer qualitativ besseren und finanziell günstigeren Versorgung der Bevölkerung führen könnten¹⁵⁴). Demgegenüber ist es Ziel sozialdemokratischer Kommunalpolitik, die kommunalen Unternehmen zu erhalten und in ihrer Leistungsfähigkeit zu fördern¹⁵⁵). Ihre herausragende Bedeutung wird in der sicheren und preisgünstigen Versorgung der Bevölkerung mit bestimmten Gütern des Grundbedarfs gesehen. Daher wird sozialpolitischen Zielsetzungen (z. B. beim Nahverkehr) der Vorrang vor dem Eigenwirtschaftlichkeitsprinzip eingeräumt¹⁵⁶).

IV. Gleiches Leistungsangebot an jedem Ort

Die Ende der fünfziger Jahre einsetzende Änderung der Lebensweise der Bürger¹⁵⁷) brachte für die Kommunalpolitik neue, schwer zu lösende Aufgaben mit sich. Aus der Zusammenballung der Menschen auf engstem Raum in den Städten entstand ein erhöhter Bedarf an öffentlichen Grundlageninvestitionen. Durch das sprunghaft angestiegene Bevölkerungswachstum nahm aber auch die Dichte auf dem Lande zu. Mit dem Übergang von der Agrargesellschaft zur industriellen Massengesellschaft drangen städtische Lebensformen in die ländlichen Gebiete vor. Ursachen für die *Strukturänderung des ländlichen Raumes* waren vor allem die steigende Mobilität und die zunehmende Reichweite der Massenkommunikationsmittel. Die Motorisierung erlaubte nun die Trennung von Arbeits- und Wohngemeinde. Gleichzeitig traten Stadt und Umland in engere Beziehung zueinander. Im Zuge der gesellschaftlichen Neuorientierung in den Dörfern wuchsen auch die Ansprüche der Landbevölkerung an die Leistungen der Verwaltung¹⁵⁸). Wasserversorgung, Abwasser- und Müllbeseitigung, moderne Schulen und Krankenhäuser in erreichbarer Nähe wurden bald als ebenso notwendig angesehen wie verbesserte soziale und kulturelle Einrichtungen. Eine Anerkennung dieser

Ansprüche mußte erhebliche finanzielle Auswirkungen haben, denn der Nachholbedarf des ländlichen Raumes war beträchtlich. Angesichts der in Art. 20 Abs. 1 GG geforderten Sozialstaatlichkeit und dem daraus herzuleitenden Auftrag des Staates, *wertgleiche Lebensverhältnisse* im gesamten Bundesgebiet herzustellen¹⁵⁹), sind diese Ansprüche jedoch als berechtigt anzuerkennen.

1. Räumliche Voraussetzungen des sozialen Ausgleichs

Dementsprechend schreibt § 2 Abs. 1 des (Bundes-)Raumordnungsgesetzes (von 1965)¹⁶⁰) Bund und Ländern vor, Maßnahmen zu ergreifen, um in den Gebieten, in denen unterdurchschnittliche Lebens- und Arbeitsbedingungen herrschen und deren wirtschaftliche, soziale und kulturelle Verhältnisse nicht ausgewogen sind, die Struktur entsprechend zu verbessern. In diesem Rahmen haben sich Bund und Länder im Bundesraumordnungsprogramm verpflichtet¹⁶¹), ihren Beitrag zu leisten, um in allen Teilen des Bundesgebietes die räumlichen Voraussetzungen für ein ausreichendes Niveau als Mindestmaß an Lebensqualität zu gewährleisten und die Lebensbedingungen zu verbessern¹⁶²). Mit diesem Ziel soll in den *Verdichtungsräumen* die Leistungsfähigkeit durch eine Verbesserung der Infrastruktur und der Umweltbedingungen gesichert und erhöht werden. In den

¹⁵³) KPV-Programm-Entwurf, III, S. 17; im KPV-Programm (III, S. 14) fand sich eine weniger strikte Formulierung.

¹⁵⁴) FDP-Leitlinien, Teil XI, These 5, S. 47.

¹⁵⁵) SPD-Kommunalprogramm, Tz. 4.2, S. 20.

¹⁵⁶) SPD-Kommunalprogramm, Tz. 4.3, S. 22.

¹⁵⁷) Vgl. Ulrich Scheuher, Zur kommunalen Verwaltungsreform in Deutschland. Problematik und geschichtlicher Überblick, in: Archiv für Kommunalwissenschaften (AfK), 1969, S. 209 ff. (214/215).

¹⁵⁸) Zur historischen Entwicklung dieser Ansprüche: Georg-Christoph von Unruh, Spannungen zwischen Staats- und Selbstverwaltung im bürgerlichen und im sozialen Rechtsstaat, in: Der Staat, 1965, S. 441 ff. (insbesondere S. 455 ff.).

¹⁵⁹) Vgl. Art. 72 Abs. 2 Ziff. 3 GG.

¹⁶⁰) Raumordnungsgesetz (ROG) vom 8. 4. 1965 (BGBl. I S. 306). Die Verpflichtung der Länder ergibt sich aus § 3 Abs. 2 ROG.

¹⁶¹) Raumordnungsprogramm für die großräumige Entwicklung des Bundesgebietes, beschlossen von der Ministerkonferenz für Raumordnung am 14. 2. 1975, von der Bundesregierung am 23. 4. 1975 (abgedruckt in: Schriftenreihe des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Nr. 06.002).

ländlichen Gebieten werden wirtschaftlich und infrastrukturell den übrigen Teilen entsprechend gleichwertige Lebensbedingungen angestrebt. Das Entwicklungspotential soll deshalb verstärkt dorthin gelenkt und schwerpunktmäßig dort eingesetzt werden. In eine besondere Kategorie werden die Gebiete eingeordnet, die hinter der allgemeinen Entwicklung zurückgeblieben sind oder zurückzubleiben drohen. Hierzu gehören sowohl ländliche wie industrielle *Problemgebiete*. Dort sollen vorrangig Maßnahmen zur Beseitigung der jeweiligen Strukturschwächen sowie städtebauliche Maßnahmen durchgeführt werden. Im Vordergrund steht dabei die Schaffung hochwertiger Arbeitsplätze und Struktureinrichtungen in Entwicklungszentren und sonstigen geeigneten zentralen Orten¹⁶³).

Die Länder wirken ihrerseits durch Programme und Pläne auf dieses Ziel hin¹⁶⁴). So soll z. B. nach dem *Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg*¹⁶⁵) erreicht werden, daß alle Gebiete des Landes an der Entwicklung teilhaben und der Bevölkerung aller Teile des Landes gleichwertige Lebensbedingungen geboten werden. Es wird eine räumliche Ordnung angestrebt, die durch *sozialen Ausgleich* jedem einen angemessenen Standard sichert¹⁶⁶). Dieser Ausgleich muß allzu schroffe Unterschiede zwischen den leistungsstarken und den leistungsschwachen Räumen einebnen, ohne freilich eine durchgehende strukturelle Nivellierung herbeizuführen¹⁶⁷). Zu diesem Zweck sollen Einrichtungen zur Versorgung eines Verflechtungsbereichs mit Dienstleistungen schwerpunktmäßig in den zentralen Orten der verschiedenen Stufen (Klein-, Unter-, Mittel-, Ober- oder Teilzentrum) errichtet und ausgebaut werden. Diese *zentralörtlichen Einrichtungen* sollen dann von jedem Wohnort aus mit einem zumutba-

ren Zeit- und Kostenaufwand erreichbar sein¹⁶⁸). Demgegenüber werden Einrichtungen zur örtlichen Versorgung auf die Gebiete beschränkt, in denen sie trotz vorhandener oder geplanter zentralörtlicher Einrichtungen ausgelastet werden können oder unentbehrlich sind. Die zentralen Orte sollen dabei so ausgestattet sein, daß sie sowohl den Bedarf ihres engeren Verflechtungsbereichs (z. B. Oberzentrum) decken als auch zugleich die Verflechtungsbereiche nachgeordneter Zentren (z. B. Mittel- oder Unterzentren) mit Leistungen versorgen, die diese nicht erbringen können.

Als Ergänzung zu diesem System zentraler Orte ist die Ausbildung von Entwicklungsachsen vorgesehen¹⁶⁹). Dies soll durch die Bündelung von Infrastruktureinrichtungen, insbesondere leistungsfähiger Verkehrs- und Versorgungsstränge, bewirkt werden. Während in Ballungsgebieten die flächenhafte Ausbreitung um den Verdichtungskern verhindert werden soll, werden im ländlichen Raum gerade Siedlungsverdichtungen in Entwicklungsschwerpunkten, insbesondere natürlich in den zentralen Orten, angestrebt. Ziel dieses Systems der Entwicklungsachsen ist es, den großräumigen *Leistungsaustausch* zwischen den Verdichtungsräumen und dem ländlichen Raum zu fördern. Hierfür sollen vorrangig im Zuge der Entwicklungsachsen bessere Standortvoraussetzungen für (nicht-landwirtschaftliche) Arbeitsplätze durch Ausbau der Verkehrs- und Versorgungseinrichtungen, Erschließung von Gewerbeflächen und Förderung des Wohnungsbaus geschaffen werden. Mittel zur *Strukturverbesserung* in den ländlichen Räumen ist vor allem die Ausstattung der zentralen Orte mit Bildungs- und anderen kulturellen Einrichtungen sowie mit sozialen und Verwaltungseinrichtungen¹⁷⁰). In strukturschwachen Räumen gilt demgegenüber die Hauptsorge einer Bevölkerungsdichte, die den Ausbau einer befriedigenden Ausstattung mit Infrastruktureinrichtungen (schon oder noch immer) rechtfertigt¹⁷¹).

2. Finanzausgleich und Raumordnung

Wenn dieses Konzept des gesteuerten sozialen Ausgleichs wirkungsvoll sein soll, dann muß sich auch der kommunale Finanzausgleich an den raumordnungspolitischen Zielen

¹⁶²) Bundesraumordnungsprogramm, Einleitung, Tz. 1.1.

¹⁶³) Bundesraumordnungsprogramm, I. Tz. 3, S. 6.

¹⁶⁴) Bayern: Landesentwicklungsprogramm (LEP), Entwurf vom 7. 5. 1974, in Kraft getreten am 1. 5. 1976; Hessen: LEPlan Hessen 180 vom 27. 4. 1971; Niedersachsen: Landesraumordnungsprogramm vom April 1975; Nordrhein-Westfalen: LEPläne I-VI vom 3. 3. 1970; z. Z. wird der LEPlan gerade novelliert, mit seiner Aufstellung ist im Frühjahr 1978 zu rechnen; Rheinland-Pfalz: LEP vom 24. 4. 1968 (fortgeschrieben bis 1973); Saarland: Raumordnungsprogramm, Teil 1 vom 10. 10. 1967, Teil 2 vom 28. 4. 1970; Schleswig-Holstein: Raumordnungsplan i. d. F. vom 25. 4. 1973.

¹⁶⁵) Vom 22. 6. 1971 i. d. F. vom Januar 1973, hrsg. vom Innenministerium Baden-Württemberg.

¹⁶⁶) Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg, Begründung, S. 87.

¹⁶⁷) Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg, Begründung, Tz. 1.1.1, S. 92.

¹⁶⁸) Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg, 1. Teil, Tz. 1.5.

¹⁶⁹) Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg, 1. Teil, Tz. 1.6.

¹⁷⁰) Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg, 1. Teil, Tz. 1.9.31, S. 18.

¹⁷¹) Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg, 1. Teil, Tz. 1.9.41, S. 19.

len und Grundsätzen orientieren, die im Raumordnungsgesetz, in den Landesentwicklungsgesetzen, Landesraumordnungsprogrammen bzw. Landesentwicklungsplänen enthalten sind. Die Notwendigkeit dieser Anpassung ergibt sich daraus, daß ein *qualitativ gleiches Leistungsangebot* an jedem Ort wegen der in der Praxis bestehenden großen Finanzkraftunterschiede nur durch eine besondere Förderung der finanzschwächeren zu Lasten der finanzstärkeren Kommunen zu verwirklichen ist. Hierzu dienen im Austausch von der übergeordneten (Land) zur nachgeordneten Gebietskörperschaft (Kreis, Gemeinde) Schlüssel-, Sonderschlüssel- und Bedarfszuweisungen.

Dieser Zielrichtung steht aber (noch) das Zuweisungssystem entgegen, das in den meisten Bundesländern gilt. Es beruht nämlich auf der Annahme, daß mit der größeren Einwohnerzahl einer Gemeinde nicht nur insgesamt, sondern auch pro Kopf höhere Ausgaben entstehen müßten. Diese von *Johannes Popitz*¹⁷²⁾ im Jahre 1932 in einem berühmt gewordenen Gutachten aufgestellte These läßt sich heute auch finanzwissenschaftlich nicht mehr hinreichend begründen. Sie geht zudem von überholten gesellschaftspolitischen Voraussetzungen aus. Dennoch findet sie sich nach wie vor in den meisten Finanzausgleichsgesetzen. Immer noch wird der Finanzbedarf einer Kommune ermittelt, indem die Einwohnerzahl in der sog. Hauptansatz nach Gemeindegrößenklassen gestaffelt („veredelt“) zugrunde gelegt wird.

3. Strukturpolitik als Gesellschaftspolitik

Popitz war bei seinen Überlegungen von der strikten Trennung der Stadtbevölkerung von der Landbevölkerung ausgegangen. Während für die einen hohe Kosten für Kanalisation und andere Infrastruktureinrichtungen anfielen („kanalisierte Einwohner“), lebten die anderen unter erheblich bescheideneren Verhältnissen. Entsprechend niedriger schätzte Popitz auch die Ansprüche der ländlichen Bevölkerung ein. Diese Einschätzung ließ sich zwar zur damaligen Zeit finanzstatistisch belegen, zeigt aber zugleich einen *gesellschaftspolitischen Ansatz*, der sich schwerlich z. B. mit dem Gleichheitssatz des Art. 109 Abs. 1 WRV (i. V. m. Art. 151 Abs. 1 WRV) vereinbaren ließ¹⁷³⁾. Neben der (gewichteten) Einwohnerzahl führte Popitz zwei zusätzliche

Größen ein, die als aufwandsteigernd beim Finanzbedarf berücksichtigt werden sollten. Dabei handelte es sich zum einen um den außergewöhnlichen Kinderreichtum einer Gemeinde, zum anderen um einen überdurchschnittlichen Anteil an Arbeitern. Während der „Kinderansatz“ dem Umstand Rechnung trug, daß Kinder unter 14 Jahren der Schulpflicht unterlagen und daher nicht zur Erhöhung der Steuereinnahmen beitragen konnten, ging es beim „Arbeiteransatz“ um die Belastung der kommunalen Finanzen durch diese Einwohner wegen ihres geringen Einkommens¹⁷⁴⁾.

Angesichts des Sozialstaatsprinzips ist eine solche Differenzierung heute selbstverständlich nicht aufrechtzuerhalten. Der „Arbeiteransatz“ ist daher inzwischen aus den deutschen Finanzausgleichsgesetzen verschwunden. Einen „Kinderansatz“ gibt es aber nach wie vor in Hessen und im Saarland. Wird in Hessen ein hoher Bevölkerungsanteil an Kindern und Jugendlichen unter 18 Jahren als bedarfssteigernd angesehen¹⁷⁵⁾, so sind es im Saarland die Kinder unter 15 Jahren, die bei einem bestimmten Prozentsatz der Einwohnerzahl die Gewährung eines Ergänzungsansatzes rechtfertigen¹⁷⁶⁾. Bereits an diesen Unterschieden, die sich kaum aus der Verschiedenartigkeit der Bevölkerungsstruktur begründen lassen, wird die Fragwürdigkeit der Berechtigung eines „Kinderansatzes“ deutlich. Sein Wert erscheint ebenso wie der anderer *Neben- und Ergänzungsansätze* zweifelhaft. Solche Ansätze sind nämlich nicht geeignet, einen vollständigen Ausgleich struktureller Ungleichgewichte herzustellen, sondern bewirken allenfalls schwache Nivellierungseffekte. Die Vielfalt der Nebenansätze hat außerdem zur Folge, daß sehr viele Gemeinden in den Genuß erhöhter Zuweisungen kommen. Ihre Wirkung erschöpft sich somit in einer mehr oder weniger allgemeinen Anhebung des Hauptansatzes¹⁷⁷⁾. Zudem haben einmal festgeschriebene Begünstigungen die Tendenz, Ansprüche auf Weitergewährung zu erzeugen, auch wenn die Voraussetzungen für ihre Einführung längst entfallen sind. Ihr Ab-

¹⁷⁴⁾ Da die Gemeinden zu dieser Zeit noch nicht an der Einkommen-(Lohn-)steuer beteiligt, sondern im wesentlichen auf die Realsteuern (der Besitzenden) angewiesen waren, erscheint dieser Ansatz aus finanzwirtschaftlicher Sicht auf den ersten Blick plausibel.

¹⁷⁵⁾ § 9 Abs. 2 Ziff. 2 des Gesetzes zur Regelung des Finanzausgleichs i. d. F. vom 2.1. 1976 (Hess.GVBl. I S. 1).

¹⁷⁶⁾ § 11 Abs. 2 Ziff. 2 des Kommunalfinanzausgleichsgesetzes (K FAG) vom 12. 6. 1974 (Amtsblatt des Saarlandes, S. 578).

¹⁷⁷⁾ Ehrlicher, a. a. O., S. 30.

¹⁷²⁾ Johannes Popitz, Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden (Gutachten), Berlin 1932.

¹⁷³⁾ „Alle Deutschen sind vor dem Gesetz gleich“.

bau stößt daher zumeist auf erheblichen politischen Widerstand.

Mit Abschluß der Neugliederung der Kommunen im Rahmen der Gebietsreform in den Bundesländern dürfte auch die Berücksichtigung des *Bevölkerungszuwachses* durch Eingemeindungen mit Hilfe eines *Ergänzungsansatzes* bedeutungslos geworden sein¹⁷⁸⁾. Ähnliches gilt — mit Abstufungen — für die gleichfalls noch praktizierten *Gruben-, Bäder-, Garnisons- und Grenzlandansätze*¹⁷⁹⁾. Aber

auch der — mit Ausnahme von Schleswig-Holstein — allen Finanzausgleichsgesetzen zugrunde liegende, nach *Gemeindegrößenklassen gestaffelte Hauptansatz* wird aus den genannten Gründen kaum den raumordnungspolitischen Erfordernissen und damit dem Anspruch aller Bürger auf gleichwertige Lebensverhältnisse gerecht¹⁸⁰⁾. Denn wichtiger als die *Gemeindegröße* sind heute das Einzugsgebiet einer Kommune und ihre Funktion innerhalb des Siedlungsraumes.

V. Konsequenzen für das Ausgleichssystem

Aus der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gemeindegrößenklasse läßt sich also der Finanzbedarf einer Kommune kaum mit einiger Sicherheit ablesen. Wie wenig allgemeinverbindlich die angewandten Maßstäbe sind, macht der Ländervergleich deutlich. Die Zahl der Gemeindegrößenklassen schwankt nämlich mit einer erheblichen Bandbreite zwischen Schleswig-Holstein auf der einen Seite, das die ungewichtete Einwohnerzahl zugrunde legt, und Hessen auf der anderen Seite, das 56 Gemeindegrößenklassen berücksichtigt. Im übrigen ist der in die Berechnung von Zuweisungen eingehende Finanzbedarf („Ausgangsmesszahl“) eine weitgehend willkürlich festgesetzte Größe, die wenig mit dem wirklichen Bedarf der Gemeinde zu tun hat. Der Finanzbedarf richtet sich vielmehr in erster Linie nach den *Aufgaben*, die eine Kommune zu erfüllen hat. Daß sich dennoch in den Messzahlen der Finanzausgleichsgesetze auch (gesellschafts-)politische Zielvorstellungen niederschlagen, zeigt das (noch zu erörternde) Beispiel des Schüleransatzes in Nordrhein-Westfalen, bei dem Gesamtschulen finanziell höher bewertet werden als z. B. Gymnasien.

1. Anpassung des kommunalen Finanzausgleichs

Die Annahme eines überproportionalen AnwachSENS des Finanzbedarfs bei steigender

¹⁷⁸⁾ Dennoch wird der Bevölkerungszuwachs in Baden-Württemberg (§ 7 Abs. 3 FAG), in Bayern, (Art. 3 Abs. 1 Ziff. 3 FAG) und in Hessen (§ 9 Abs. 2 Ziff. 3 FAG) auch heute noch entsprechend berücksichtigt.

¹⁷⁹⁾ Ein Grenzlandansatz wird in Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz berücksichtigt. Einen Ergänzungsansatz für Gemeinden, in denen deutsche oder ausländische Streitkräfte stationiert sind (Garnisonsansatz), gibt es nur in Baden-Württemberg und im Saarland. Ein Bäderansatz wird für Heilbäder in Hessen und in Nordrhein-Westfalen gewährt, während lediglich das Saarländische KFAg einen Ergänzungsansatz für Grubengemeinden vorsieht.

Einwohnerzahl ist also nicht mehr länger haltbar. Denn die sozialen Kosten verteuern sich nicht nur bei zunehmender Verdichtung in Ballungsgebieten, sondern steigen u. U. ebenso im ländlichen Raum aufgrund weiter Entfernung und mangelnder Infrastruktur. Bei bestimmten kommunalen Leistungen tritt mit zunehmender Gemeindegröße sogar eine Kostenminderung ein¹⁸¹⁾. Das geschieht immer dann, wenn die betreffende Einrichtung voll ausgelastet ist und die größtmögliche Menge an Benutzerentgelten eingenommen werden kann. Aber auch dann, wenn ein Kostenanstieg feststellbar ist, sollten steigende Sozialkosten in Verdichtungsräumen durchaus als *Standortnachteile* bemerkbar bleiben¹⁸²⁾. Ihre Berücksichtigung durch eine Staffelung des „Bedarfs“ verhindert u. U. die Verwirklichung der raumordnungspolitischen Zielsetzung, eine weitere Agglomeration (Zusammenballung) zu vermeiden. Sinnvoller erscheint es daher, auch für den kommunalen Finanzausgleich die in der Raumordnung übliche Einteilung der Gemeinden in Ober-, Mittel-, Unter- und Kleinzentren zugrunde zu legen^{182a)}.

Dementsprechend forderte bereits im Jahre 1968 die Konferenz der für die Raumordnung

¹⁸⁰⁾ Die zwischen den einzelnen Ländern bestehenden Unterschiede in den Hauptansatzspannen und in der Zahl und Art der Nebenansätze läßt sich mit finanzausgleichspolitischen Argumenten jedenfalls nicht rechtfertigen. Auch die zweifellos bestehenden Unterschiede in der Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen reichen zur Begründung nicht aus.

¹⁸¹⁾ Ehrlicher, a. a. O., S. 41.

¹⁸²⁾ Vgl. Ehrlicher, a. a. O., S. 42.

^{182a)} Hierzu eingehend: Karl-Heinrich Hansmeyer/Dietrich Fürst, Die Ausstattung mit zentralörtlichen Einrichtungen ausgewählter zentraler Orte in Rheinland-Pfalz (hrsg. von der Staatskanzlei), Mainz 1970 sowie: Landesentwicklung Bayern. Zentrale Orte und Nahbereiche in Bayern (hrsg. vom Bayerischen Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen), München 1972.

zuständigen Landesminister eine Berücksichtigung raumordnerischer Gesichtspunkte beim kommunalen Finanzausgleich. Die Entschliebung vom 18. April 1968 bezeichnete folgende Regelungen in den Finanzausgleichsgesetzen der Länder als erforderlich¹⁸³⁾:

a) Bei den schlüsselmäßigen Zuweisungen sollten *Sonderregelungen für zentrale Orte* vorgesehen werden, die die laufenden Aufwendungen für Einrichtungen, die diese Gemeinden für die Gemeinden des Versorgungsbereichs bereithalten, angemessen berücksichtigen oder die spezifischen Aufgaben der zentralen Orte in den einzelnen Bereichen zur Grundlage eines Sonderansatzes machen.

b) Es sollten ein *Investitionsfonds* oder Investitionshilfen vorgesehen werden, mit denen eine Teilfinanzierung zentralörtlicher Einrichtungen sichergestellt wird. Die Auswahl der hiermit zu fördernden Objekte sollte in räumlicher wie in zeitlicher Beziehung nach Maßgabe der Raumordnungs-Programme und -Pläne und unter Beteiligung der Landesplanungsbehörden erfolgen.

2. Berücksichtigung zentralörtlicher Funktionen

Diesem Anspruch versuchen drei der herkömmlichen Finanzausgleichsgesetze durch Einführung eines *Ergänzungsansatzes für zentrale Orte* bzw. durch einen Schulkinderansatz gerecht zu werden. So erhalten seit 1964 kreisangehörige Gemeinden in Rheinland-Pfalz¹⁸⁴⁾ und seit 1970 im Saarland Mittel- und Oberzentren, denen besondere Aufwendungen durch ihre zentralörtliche Bedeutung für das umliegende Gebiet erwachsen, einen finanziellen Ausgleich auch für die Einwohner des von ihnen versorgten Bereichs¹⁸⁵⁾. Demgegenüber soll in Nordrhein-Westfalen seit 1970 die zentralörtliche Funktion einer Gemeinde mit Hilfe eines *Schüleransatzes* erfaßt werden¹⁸⁶⁾. Ob dieses Ziel tatsächlich durch die Berücksichtigung der Schülerzahlen zu erreichen ist, erscheint jedoch fraglich. Für diese Annahme könnte der Umstand spre-

¹⁸³⁾ Zitiert nach Gerhard Lang, Strukturentwicklung im ländlichen Raum, in: Gesunde Gemeinden — menschenwürdige Zukunft, Bonn-Bad Godesberg 1971, S. 45 ff. (49).

¹⁸⁴⁾ § 4 Ziff. 3 des Landesgesetzes über den Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz i. d. F. vom 14. 2. 1975 (GVBl. S. 70); vgl. Albert Nell, Der kommunale Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz, Wiesbaden 1974, S. 29.

¹⁸⁵⁾ § 11 Abs. 2 Ziff. 4 KFAG.

¹⁸⁶⁾ Siehe hierzu: Rüdiger Voigt, Kommunalen Finanzausgleich und Gemeindeautonomie. Dargestellt am Beispiel der Finanzausgleichspolitik des Landes Nordrhein-Westfalen, in: Der Gemeindehaushalt, 1975, S. 250 ff. und S. 271 ff. (273).

chen, daß es in keinem anderen Bundesland einen in vergleichbarer Weise differenzierenden Ergänzungsansatz gibt. Berücksichtigt wird nämlich nicht die einfache, sondern die nach Schulformen gewichtete Schülerzahl. So werden Gymnasien beispielsweise höher angesetzt als Grundschulen. Da in Nordrhein-Westfalen der Bau von Mittelpunktschulen weit vorangetrieben worden ist, spiegelt der Schüleransatz zumindest in gewissem Umfang zentralörtliche Funktionen der Gemeinde wider. Er enthält andererseits aber auch diesem Prinzip wesensfremde Elemente wie die Berücksichtigung von Ganztagschulen¹⁸⁷⁾. Außerdem läßt sich die zentralörtliche Bedeutung einer Kommune kaum allein aus der Zahl ihrer Schüler in bestimmten Schularten ermitteln.

Als folgerichtiger im Sinne des hier vorgetragenen Konzepts ist daher der bislang nur in Schleswig-Holstein eingeschlagene Lösungsweg anzusehen: Schlüsselzuweisungen werden zusätzlich für übergemeindliche Aufgaben im *Verflechtungsbereich* zentraler Orte gewährt. Das Ergebnis ist eine Verschiebung der Finanzausgleichsleistungen zugunsten des ländlichen Raums, wenn gleichzeitig auf eine Staffelung des Hauptansatzes verzichtet wird. Auf diese Weise kann dem Anspruch aller Bürger auf gleichwertige Lebensbedingungen besser Rechnung getragen werden als auf herkömmliche Art. Dieses Zuweisungssystem gewinnt seine Leistungsfähigkeit aus der Tatsache, daß es das Raumordnungskonzept der Landesregierung zur Grundlage der Mittelverteilung macht. Bei der Berechnung der Zuweisungen für die einzelne Gemeinde wird also darauf abgestellt, daß die zentralen Orte neben den Aufgaben für ihre eigenen Einwohner auch solche für die Bewohner des Verflechtungsbereichs zu erfüllen haben. Infrastruktureinrichtungen werden in diesem System abgestuft nach Ober-, Mittel- und Unterezentren bzw. ländlichen Zentralorten bereitgestellt. Damit ~~bleiben~~ zwar *graduelle Unterschiede* im Leistungsangebot bestehen, diese werden aber durch die Bereitstellung der notwendigen Einrichtungen in für den Bürger zumutbarer Entfernung bestmöglich kompensiert.

3. Sicherung der sozialen Grundausstattung

Schlüsselzuweisungen allein reichen bei steuerschwächeren Gemeinden allerdings oft nicht aus, um einen Ausgleich zwischen dem Finanzbedarf und den eigenen finanziellen Möglichkeiten herzustellen. Mit einem komplizierten System von *Sonderschlüssel-* und

Bedarfszuweisungen soll diese Lücke geschlossen werden. Denn andernfalls wären viele Kommunen nicht in der Lage, auch nur ein Minimum an Infrastruktureinrichtungen zu finanzieren. Aber auch hier zeigen sich von Land zu Land erhebliche Unterschiede, die in ihren Auswirkungen zu einem *Sozialgefälle* innerhalb des Bundesgebietes führen können. Dabei geht es vor allem um den Ausgleich der Differenz zwischen Finanzbedarf und Steuerkraft bis zu einem bestimmten Prozentsatz durch Sonderschlüsselzuweisungen. Liegt diese sog. Sockelgarantie bei besonders finanzschwachen Gemeinden in Baden-Württemberg und im Saarland bei 100 % und in Nordrhein-Westfalen immerhin noch bei 90 %, so erreicht sie in Rheinland-Pfalz und in Hessen nur noch 75 %¹⁸⁷⁾. Selbst der aufgrund künstlicher Größen errechnete „Finanzbedarf“ einer Kommune wird so also noch nicht erreicht.

Zum Ausgleich von Härten und außergewöhnlichen Belastungen werden dann noch Bedarfszuweisungen aus einem *Ausgleichsfonds* gewährt. Häufig bieten diese Mittel die einzige Möglichkeit für eine Kommune, die für Landes- bzw. Bundeszuschüsse erforderliche Eigenleistung aufzubringen, ohne die sie auf die (stets dringend benötigten) Zuschüsse u. U. ganz verzichten müßte. Bedarfszuweisungen sind aber generell an besonders strenge Voraussetzungen gebunden. Insbesondere muß die beantragende Gemeinde nachweisen, daß sie nicht nur die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit bei ihrer Haushaltswirtschaft genauestens beachtet hat, sondern außerdem muß sie auch die Realsteuern bis zur höchstzulässigen Grenze ausgeschöpft haben¹⁸⁸⁾. Damit verliert sie aber gleichzeitig an Attraktivität für die Ansiedlung von Industriebetrieben, die selbstverständlich die Höhe der Gewerbesteuer (oder die häufig vorgeschriebene Lohnsummensteuer) als Kostenfaktor bei ihrer Standortentscheidung berücksichtigen.

4. Verbesserung der Infrastruktur

Obleich die Gemeinden zwei Drittel aller öffentlichen Investitionen zu tätigen haben, rei-

¹⁸⁷⁾ Diese Schulform erfordert sicher höhere finanzielle Aufwendungen, ist jedoch kein geeigneter Gradmesser für die zentralörtliche Bedeutung einer Gemeinde.

¹⁸⁸⁾ Z. B. § 10 Abs. 3 KFAG, § 11 Abs. 1 Hess. FAG.

¹⁸⁹⁾ Vgl. z. B. die Richtlinien über die Gewährung von Bedarfszuweisungen aus dem Ausgleichsstock zur Abdeckung von Rechnungsfehlbeträgen (für Nordrhein-Westfalen), Runderlaß des Innenministers und des Finanzministers vom 4. 2. 1976.

chen ihre Mittel in den seltensten Fällen aus, diese auch aus eigener Kraft zu finanzieren. Da andererseits das Angebot an sozialen Leistungen von diesen Investitionen abhängt, sind einige Länder dazu übergegangen, den Kommunen aus eigens dafür eingerichteten *Investitionsfonds* Zuweisungen für Infrastruktureinrichtungen zu gewähren. Die Grundsätze für die Verteilung dieser Mittel können im Haushaltsplan, im Finanzausgleichsgesetz oder auch in einem besonderen Investitionsfondsgesetz¹⁹⁰⁾ geregelt sein. Diese Investitionszuschüsse sind meistens für Straßenbau, Fußgängerzone, Trinkwasserversorgungs- und Abfallbeseitigungsanlagen, für Sport- und Freizeiteinrichtungen u. a. m. vorgesehen. Meist werden sie unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftsförderung vergeben.

Rheinland-Pfalz und — weniger konsequent — Baden-Württemberg stellen bei der Vergabe außerdem auf die *überörtliche Bedeutung* der Einrichtung bzw. der Gemeinde ab. Besonders charakteristisch für diese enge Verknüpfung von Finanzausgleich und Strukturpolitik ist die in § 14 des Landesgesetzes über den Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz getroffene Regelung¹⁹¹⁾:

„Bei besonderem Bedürfnis und soweit für den gleichen Zweck nicht andere Landesmittel bereitgestellt sind, können Gemeinden und Gemeindeverbänden aus Mitteln des Investitionsstocks Zuweisungen gewährt werden:

1. zur Durchführung dringender Investitionen des Gemeinwohls, soweit

a) sie unter Berücksichtigung ihrer sonstigen Aufgaben nicht in der Lage sind, das Vorhaben selbst zu finanzieren, oder

b) ihnen im Hinblick auf die überörtliche Bedeutung der Einrichtung die Tragung der gesamten Kosten nicht zugemutet werden kann ...“

Eine besondere Form des Investitionsfonds hat Schleswig-Holstein gewählt¹⁹²⁾. In enger Verknüpfung mit den raumordnungspolitischen Zielsetzungen aller Beteiligten werden dort von einem bei der Landesbank gebildeten, rechtlich unselbständigen, zweckgebundenen Sondervermögen (Fonds) den Gemeinden Darlehen für wirtschaftsfördernde Maßnahmen gewährt. Um die Mittel dieses *Kommunalen Investitionsfonds* aufzustocken, kann die Landesbank für den Fonds Kredite bis zur

¹⁹⁰⁾ Z. B. § 3 des Hessischen Investitionsfondsgesetzes vom 15. 7. 1970 (Hess. GVBl. I S. 403).

¹⁹¹⁾ Vgl. Anm. 184.

¹⁹²⁾ § 23 des Gesetzes über den Finanzausgleich in Schleswig-Holstein i. d. F. der Bekanntmachung vom 29. 3. 1976 (Schl.H. GVBl. S. 100).

doppelten Höhe des vom Land zur Verfügung gestellten Betrages (37 Mill. DM) aufnehmen. Auf diese Weise stehen für die Darlehensgewährung erheblich mehr Mittel zur Verfügung. Im übrigen wird der Fonds durch die Tilgungszahlungen der Gemeinden ständig wieder aufgefüllt. Grundlage für die Förderung sind die *Raumordnungspläne* des Landes (Landesraumordnungsprogramm, Regional- und Kreisentwicklungspläne). Darüber hinaus

haben die Kommunen für ihre Projekte Investitionspläne aufzustellen, die auch die geplante Finanzierung offenlegen¹⁹³⁾. Da von der Vergabe dieser Mittel ein erheblicher Einfluß auf die Investitionsentscheidungen der Gemeinden ausgeht, wird vor der Entscheidung des Innenministers ein Landtagsausschuß gehört, dem neben 13 Landtagsabgeordneten auch vier Vertreter der Kommunen angehören¹⁹⁴⁾.

C. Schlußbemerkung: Wohlstandsdefizit und Versorgungsgefälle

Seit fast 30 Jahren enthält das Grundgesetz den Auftrag des Staates, für gleiche Lebensverhältnisse im Bundesgebiet zu sorgen (Art. 3 Abs. 1, 20 Abs. 1, 28 Abs. 1, 72 Abs. 2 Ziff. 3 GG). Darunter ist zumindest ein von der Bevölkerung als Normalmaß empfundener Standard an öffentlichen Versorgungsleistungen zu verstehen. Dieser (bescheidene) Anspruch der Bürger ist jedoch von seiner Erfüllung noch weit entfernt. Es bestehen vielmehr nach wie vor *krasse Wohlstandsunterschiede* zwischen den Ländern der Bundesrepublik und innerhalb der Länder zwischen städtischen und ländlichen Räumen. Solche Unterschiede lassen sich z. B. an einem Vergleich der Pro-Kopf-Kaufkraft ablesen. Liegt diese in den Stadtstaaten Hamburg, Bremen und Berlin am höchsten, so ist sie im kleinsten Flächenland, dem Saarland, am niedrigsten. Als Zentrum des Wohlstandes nimmt Stuttgart die absolute Spitzenposition ein, während der Landkreis Aurich in Ostfriesland am untersten Ende der Kaufkraftskala rangiert¹⁹⁵⁾. Trotz der strukturpolitischen Maßnahmen von Bund, Ländern und Kommunen ist also ein Wohlstandsgefälle im Bundesgebiet feststellbar, daß im Extremfall so weit geht, daß beispielsweise die Stuttgarter dreimal so viel verdienen wie die Ostfriesen in Aurich. Ein Abbau dieser Einkommensunterschiede ist nicht in Sicht, vielmehr vergrößert sich der Abstand derzeit sogar noch. Erschwerend kommt für diese (strukturschwachen) Gebiete außerdem eine besonders hohe Arbeitslosigkeit hinzu. So hatte im Januar 1975 z. B. Leer in Ostfriesland eine Arbeitslosenquote von 13,8 %, Stuttgart wies dagegen zur gleichen Zeit lediglich einen Arbeitslosenanteil von 2,3 % auf^{195a)}.

Ohne Wohlstand mit Lebensqualität gleichsetzen zu wollen, ist doch festzuhalten, daß in einem marktwirtschaftlichen System wie dem unseren eine höhere Kaufkraft den Zugang zu

all den Gütern erleichtert (oder überhaupt erst ermöglicht), die auf dem Markt angeboten werden. Aus dem festgestellten Wohlstandsdefizit ergibt sich daher bereits eine starke Benachteiligung der Bewohner vor allem ländlicher Gebiete. Andererseits sind es besonders die kommunalen Gemeinschaftseinrichtungen, von denen in zunehmendem Maße die Qualität unserer Lebensbedingungen bestimmt wird. Die *finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommunen* (bzw. des Landes) hängt aber wiederum von dem Wohlstand ihrer Bürger ab. Denn danach bemessen sich im wesentlichen die Steuereinnahmen. Die einzelne Gemeinde kann jedoch nur ihrer Finanzkraft entsprechend die erforderlichen Infrastruktureinrichtungen schaffen, so daß in „reichen“ Gemeinden ein hoher Versorgungsgrad der Bevölkerung erreicht würde, in „armen“ Gemeinden dagegen ein niedriger Stand der Versorgung hingenommen werden müßte.

Damit würde sich der Kreislauf schließen: Arme Bürger (armer Kommunen) würden nicht nur hinsichtlich der am Markt angebotenen Leistungen, sondern auch in bezug auf die staatlichen Versorgungsleistungen benachteiligt. Dieses Ergebnis ist mit dem So-

¹⁹³⁾ 5. Ausführungsanweisung zum Finanzausgleichsgesetz, Runderlaß des Innenministers (Schleswig-Holstein) vom 7.6. 1974 (Amtsblatt Schl.H. S. 463), Anlage 9, Tz. 1.1 und 1.2.

¹⁹⁴⁾ Hierzu: Voigt, Kommunale Partizipation, a. a. O., S. 119 ff.

¹⁹⁵⁾ Ergebnisse einer Untersuchung der Nürnberger Gesellschaft für Konsum-, Markt- und Absatzforschung (GfK) aus dem Jahre 1976. Ermittelt wurde das Realeinkommen sämtlicher bundesdeutscher Stadt- und Landkreise.

^{195a)} Vgl. Raumordnungsbericht 1974 der Bundesregierung (Schriftenreihe „Raumordnung“ des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, 06.004, Bonn-Bad Godesberg 1975, S. 67); hierzu: Frieder Naschold/Werner Väh, Raumstrukturelle Entwicklungspolitik als Strategie langfristiger Arbeitsplatzsicherung, in: Die Neue Gesellschaft, 1976, S. 460 ff.

zialstaatsprinzip des Grundgesetzes nicht zu vereinbaren, es läßt sich andererseits nur durch einen gezielten finanziellen Ausgleich vermeiden. Dieser Ausgleich muß sowohl die Finanzkraft der steuerschwachen Länder wie die der „armen“ Gemeinden auf ein Niveau anheben, das ihnen die Bereitstellung einer gesellschaftlichen Infrastruktur ermöglicht, die mit derjenigen anderer Länder bzw. Kommunen vergleichbar ist. Dabei ist freilich zu berücksichtigen, daß nicht jede Gemeinde ein umfassendes Leistungsangebot für ihre Bürger bereithalten kann. Die Bündelung bestimmter Einrichtungen in zentralen Orten — abgestuft nach ihrer Bedeutung für das Umland — kommt daher als einzige realisierbare (d. h. finanzierbare) Möglichkeit in Betracht.

1. Kostendämpfung bei öffentlichen Leistungen

Zur gesellschaftlichen Infrastruktur gehört ein vielfältiges Angebot an Wohnungen, Schulen, Kindergärten und -spielplätzen, kulturellen Einrichtungen, Sport- und Freizeitanlagen, Krankenhäusern, Altenheimen und anderen Dienstleistungs- und Versorgungsbetrieben. Diese öffentlichen Einrichtungen sind von ausschlaggebender Bedeutung für die Lebensqualität jedes einzelnen, sie haben andererseits aber auch einen besonders hohen Anteil am Ausgabenanstieg der öffentlichen Hand. Zwei Lösungswege werden daher zur Kostendämpfung angeboten, die jedoch beide zu Lasten der gesellschaftspolitischen Zielsetzungen gehen. Die konsequente Anwendung des *Kostendeckungsprinzips* bei den kommunalen Versorgungsleistungen würde diese erheblich verteuern (und hat dies auch bereits getan). Einkommensschwächere Bevölkerungsschichten werden von einer solchen Erhöhung aber besonders hart getroffen.

Das sozialpolitische Ziel kommunaler Gemeinschaftseinrichtungen, die Menschen gleichmäßig mit bestimmten Gütern des Grundbedarfs zu versorgen, wäre dann nicht mehr erreichbar. Leistungen, auf die der Bürger durch seine Steuerzahlung bereits einen gewissen Anspruch erworben hat, würden vielmehr zunehmend nur noch den wohlhabenderen Schichten zugute kommen. Aber auch die *Privatisierung* bisher kommunaler Leistungen hilft weniger die vorhandenen Probleme zu lösen, sondern schafft vor allem neue Schwierigkeiten. Die sichere und beständige Versorgung der Bevölkerung wäre angesichts der Gefahr von Monopolbildungen in privater Hand nur schwer zu gewährleisten. Höhere Gebühren (und damit die oben geschilderten gesellschaftspolitischen Folgen)

und u. U. auch ein eingeschränktes Leistungsangebot scheinen im allgemeinen die unausweichlichen Folgen solcher Bestrebungen zu sein. Für kleinere Gemeinden empfiehlt sich daher eher der Zusammenschluß mit Nachbargemeinden zur Erreichung eines bestimmten Zwecks. In solchen *Zweckverbänden* für Müllabfuhr, Straßenreinigung etc. ließe sich dann im größeren Rahmen auch kostengünstiger arbeiten¹⁹⁶⁾.

2. Verkehrsprobleme im ländlichen Raum

Zur infrastrukturellen Grundausrüstung gehört aber auch ein angemessenes Verkehrsangebot. In Ballungsgebieten kommt hierfür vor allem der Ausbau des öffentlichen Personennahverkehrssystems unter gleichzeitiger Verdrängung des Individualverkehrs zumindest aus den Innenstädten in Betracht. In den ländlichen (und manchen kleinstädtischen) Gebieten ist das Verkehrsproblem jedoch weit schwieriger zu lösen. Allerdings ist die Konfliktbereitschaft der Beteiligten auch erheblich geringer als beispielsweise in Großstädten. Im ländlichen Raum haben insbesondere die Streckenstilllegungen der Bundesbahn, die aus betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten durchaus sinnvoll sein mögen, in gesellschaftspolitischer Hinsicht ausschließlich negative Auswirkungen. Sie bedeuten für die Landbevölkerung einen spürbaren *Verlust an Lebensqualität*.

Da der Bus-Verkehr (aus Gründen der Wirtschaftlichkeit) den Ansprüchen der ländlichen Bevölkerung auf ausreichende Transportdienste (auch für landwirtschaftliche Produkte) nicht gerecht wird, ist sie fast ausschließlich auf den Individualverkehr angewiesen. Andererseits steht und fällt das Konzept der Zusammenfassung von Versorgungseinrichtungen in *zentralen Orten* mit der Frage der Erreichbarkeit dieser Zentren. Benachteiligt sind wiederum die sozial schwächeren Bevölkerungsschichten. Während wohlhabende Bürger auf dem Lande sich zunehmend Zweitwagen anschaffen, können jene nur unter Verzicht auf andere notwendige Dinge sich *ein* Auto leisten. Da dieses dann aber für die Fahrt des Mannes zur Arbeitsstätte benötigt wird, sind Frau und Kinder weitgehend von dem Leistungsangebot selbst nahegelegener zentraler Orte abgeschnitten. Eines der wesentlichen Ziele der Verkehrsprogramme der meisten Bundesländer ist daher die Erreichbarkeit der zentralen Orte

¹⁹⁶⁾ Hierzu: Erhard Mäding, Administrative Zusammenarbeit kommunaler Gebietskörperschaften, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 1969, S. 1 ff.

von den Einwohnern ihrer Verflechtungsbereiche^{196a)}.

Eines der wesentlichen Ziele der Verkehrsprogramme der meisten Bundesländer ist daher die Erreichbarkeit der zentralen Orte von den Einwohnern ihrer Verflechtungsbereiche^{196a)}.

3. Soziale Folgen der Industrieansiedlung

Infrastruktureinrichtungen dienen aber nicht nur der Versorgung der Bevölkerung mit bestimmten lebenswichtigen Gütern, sondern schaffen andererseits auch die Voraussetzungen für die Ansiedlung privater Wirtschaftsunternehmen. Vor allem in der Prioritätensetzung entweder für überregional wirtschaftspolitische oder aber für gesellschaftspolitische Ziele zeigen sich hier die (partei-)politischen Unterschiede. Die Unionsparteien gehen davon aus, daß bei erfolgreicher Industrieansiedlung zwangsläufig eine *Besserung der sozialen Lebensverhältnisse* eintreten müsse. Diese Annahme ist sicher insoweit richtig, als auf diese Weise wahrscheinlich (allerdings ist dies abhängig von der Unternehmensart) Arbeitsplätze entstehen und der Gemeinde Steuereinnahmen zufließen. Dabei kann es sich sowohl um Gewerbesteuern des Betriebes als auch um Lohn- bzw. Einkommensteuern der nunmehr Beschäftigten handeln. In der Praxis hat sich allerdings gezeigt, daß die Kommunalparlamente oft bereit waren, einen sehr hohen Preis für die positive Standortentscheidung eines Unternehmers zu zahlen. Grundstücksschen-

^{196a)} Vgl. Zwischenbericht über das niedersächsische Nahverkehrskonzept i. d. F. vom 27. 7. 1977, S. 6; Verkehrspolitisches Programm der Landesregierung Schleswig-Holstein für den Ausbau der landeswichtigen Verkehrsinfrastruktur, Kiel 1973, S. 3; Öffentlicher Personennahverkehr in der Fläche. Verkehrsgemeinschaften in Hessen (Anlage 10 zum Verkehrsbedarfsplan), Wiesbaden 1976, S. 3; Landesverkehrsprogramm Rheinland-Pfalz, S. 121.

kungen, Steuerbefreiungen und Investitionszuschüsse waren zumindest in der Zeit der alleinigen Abhängigkeit der Kommunen von den Gewerbesteuern (also bis 1969) keine Seltenheit. Inzwischen mehren sich die Fälle, in denen Kommunen auf umweltschützende Maßnahmen der Unternehmen verzichten, um ihre Standortvoraussetzungen zu „verbessern“¹⁹⁷⁾.

Unter diesem Eindruck halten die Sozialdemokraten die Versorgung der Bevölkerung für vorrangig. Erst wenn diese sichergestellt sei, könne über Industrieansiedlungsvorhaben entschieden werden. Dabei müßten vor allem die *sozialen Folgekosten* (z. B. Umweltbelastungen) gründlich im vorhinein geprüft werden. Nur nach objektiver Abwägung aller Umstände könne gegebenenfalls einem solchen Projekt zugestimmt werden. Dieser Ausgangspunkt ist in jedem Fall human und daher richtig. Er kann aber politisch nur solange als vertretbar angesehen werden, wie die finanzielle Lebensfähigkeit der Gemeinde auch ohne Industrieansiedlung gesichert werden kann oder aber die Standortvoraussetzungen ungewöhnlich günstig sind. Bei den gegenwärtigen Gegebenheiten (des marktwirtschaftlichen Systems) besteht jedoch die Gefahr, daß eine Kommune, die gesellschaftspolitischen Zielen gegenüber wirtschaftlichen Zwängen den Vorrang gäbe, allein mangels finanzieller Bewegungsfreiheit ihre Vorstellungen nicht verwirklichen kann. Einigkeit (auch zwischen den Parteien) besteht allerdings darin, daß sich der Staat in das Wirtschaftsgeschehen einschalten muß. Lediglich Stärke und Wirkung solcher Eingriffe sind (dies allerdings um so heftiger) umstritten.

¹⁹⁷⁾ Hierzu: Dieter Ewringmann/Klaus Zimmermann, Interessen und Widerstände in der Umweltpolitik — Die Rolle der Unternehmen, Gewerkschaften und Gemeinden, Referat gehalten auf dem Kongreß der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, 4.—10. 10. 1977 in Bonn.

In seinem Beitrag (vom 30. 4. 1977) „Der Nahostkonflikt. Kritisches zu Veröffentlichungen in dieser Zeitschrift“ hat Kenneth M. Lewan auch auf Gideon Weigerts Aufsatz „Araber und Israelis“ (B 23/74) Bezug genommen. Herr Weigert, der versehentlich leider erst sehr spät in den Besitz des Heftes mit dem Beitrag von Dr. Lewan gelangte, schickte der Redaktion eine kurze Replik, aus der wir den folgenden Auszug bringen:

„Da ich aus Zeitgründen nicht ins Detail **gehen und keine** ausführliche Erwiderung zu . . . Dr. Lewans Artikel geben kann, bin ich gezwungen, mich auf einige wenige Beispiele zu beschränken, die meinen eigenen Artikel betreffen. Ich bin sicher, daß auch Dr. Uriel Dann und andere von Dr. Lewan erwähnte Autoren — wären sie informiert — ihrerseits viele Beispiele dafür geben könnten, wie dieser Autor sich erlaubte, Fakten . . . verzerrt darzustellen und Worte in Zitaten anzuführen, die in den Originalartikeln, über die er zu schreiben versucht, nie gestanden haben.

1. Auf Seite 3 seines Artikels schreibt Dr. Lewan unter anderem: . . . Es wird die Meinung vertreten, daß die Zionisten ein Nebeneinander mit den Arabern in Palästina erstrebt hatten . . . (Weigert). In Wahrheit habe ich an keiner Stelle meines Artikels . . . vom Juni 1974 etwas gesagt, was dem Zitat von Dr. Lewan auch nur ähnlich wäre.
2. Seite 5 — Dr. Lewan schreibt: ‚Die von Weigert . . . aufgestellte Beschuldigung, die Syrer wären für die Kämpfe an ihrer Grenze mit Israel verantwortlich‘. Ich habe in meinem Artikel nichts derartiges über die Verantwortlichkeit der Syrer erwähnt.
3. Seite 8 — Dr. Lewan schreibt, . . . daß der Staat Israel israelische Unternehmen seit 1969 mit Zuschüssen ausstattet, damit sie in den besetzten Gebieten investieren‘. Auch dies ist ganz abwegig, da der Staat Israel den Israelis nie derartige Rechte in den Gebieten zugebilligt hat. Genau das Gegenteil ist der Fall: Die Israelis richten sich in diesen Gebieten nach der Genfer Konvention, nach der die jordanischen Gesetze (West-Bank) und die ägyptischen Gesetze (Gaza-Streifen) strikt eingehalten werden müssen. Diesen Gesetzen zufolge sind keine Investitionen durch Israelis erlaubt. Dies gilt bis zum heutigen Tag . . .“

Rolf-Richard Grauhan/Rudolf Hickel: Krise des Steuerstaats? Widersprüche und Perspektiven

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 46/77, S. 3—20

Der Optimismus der Reformpolitik Ende der sechziger Jahre, der davon ausging, daß das Wirtschaftswachstum weiterhin florieren würde und sich staatlicherseits laufend eine höhere „Wachstumsdividende“ (höhere „Staatsquote“) zur Finanzierung von Reformvorhaben abschöpfen ließe, mußte mit der Abflachung des Wirtschaftswachstums dahinschmelzen. Die den Reformoptimismus ablösende Forderung nach einer Politik des „ökonomisch Machbaren“ ist berechteter Ausdruck für die doppelte Abhängigkeit politischen Handelns: a) In der Entwicklung der Marktwirtschaft ist es zu einschneidenden funktionalen Veränderungen — z. B. wirtschaftliche Konzentration; monopolistisch-oligopolistisches Preis- und Produktionsverhalten; strukturelle Arbeitslosigkeit — gekommen, die direkte Staatseingriffe erfordern würden. Alle Eingriffe können aber — der „steuerstaatlichen Form“ des Staates entsprechend — nur als indirekte, allgemeine Interventionen vorgenommen werden. b) Neben dieser Einengung auf indirekte Interventionen zeigt sich eine zweite Grenze, und zwar bei der Mobilisierung der Finanzmittel. Die Steuern stellen als dominantes Mittel staatlicher Finanzierung das Produkt einer hoheitlich-zwangsmäßigen Beteiligung des Staates an den Ergebnissen „privater Wertschöpfung“ dar. Dabei existiert zweifellos eine — wenn auch konkret schwer angebbare — fiskalische Grenze für die Belastbarkeit dieser privaten Wertschöpfung.

Diese doppelte Abhängigkeit des Staates bildet den Kern der „Krise des Steuerstaats“. Der Staat muß sich bei der Bewältigung der ihm mit der rapiden Entwicklung des Industriesystems neu zuwachsenden kostenwirksamen Staatsfunktionen auf indirekte Einwirkungen gegenüber der privaten Wirtschaft beschränken und kann zum anderen aufgrund des Abschöpfungsmechanismus diese neuen Aufgaben nur begrenzt finanzieren.

Während in einem ersten Abschnitt des Beitrags diese Probleme des „Steuerstaats“ herausgearbeitet werden, wird im zweiten Abschnitt gefragt, ob und mit welchen sozialökonomischen Folgewirkungen eine dem Typus Steuerstaat entsprechende Reaktion auf die — mit abflachendem Wirtschaftswachstum sich weiter öffnende — Schere zwischen Staatsausgaben und -einnahmen möglich ist (Ausweichstrategie). Beispielhaft wird nachgewiesen, daß die in der „Finanzkrise“ diskutierte Reprivatisierung von öffentlichen Aufgaben und die „Vermarktung von Staatsfunktionen“ zu einer Umverteilung von Finanzmitteln zugunsten einer privatökonomischer Wachstumsförderung bei gleichzeitiger Einschränkung sozialstaatlicher Leistungen führen würden.

Im dritten Abschnitt — Auswegstrategien — wird der Versuch unternommen, die „Perspektivskizze einer strukturellen Alternative“ zum Typus Steuerstaat zu formulieren, in deren Mittelpunkt der Begriff der „politischen Produktion“ steht. Zwar bleibt diese „Perspektivskizze“ unvermeidlich spekulativ, weil sie nicht unmittelbar und widerspruchsfrei in Realität umgesetzt werden kann; sie soll jedoch die knappste Ressource unserer Tage, die „soziale Phantasie“, wecken, um gegenwärtig Existentes und für die Zukunft Gewolltes einander anzunähern.

Rüdiger Voigt: Finanzsystem und Lebensqualität. Zur Bedeutung der Finanzverfassung im Sozialstaat

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 46/77, S. 21—53

Ogleich das Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes den Staat zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet verpflichtet, besteht nach wie vor ein krasses Wirtschafts-, Sozial- und Kulturgefälle zwischen reichen und armen Bundesländern, vor allem aber zwischen städtischen und ländlichen Räumen. Um die Lebensqualität der Landbevölkerung auf ein Niveau anzuheben, das mit dem der Menschen in den industrialisierten Teilen des Bundesgebiets vergleichbar ist, bedarf es allerdings großer finanzieller Anstrengungen. Der soziale Ausgleich setzt nämlich die Angleichung der finanziellen Leistungskraft nicht nur der Bundesländer, sondern auch der Kommunen untereinander voraus. Dabei muß selbstverständlich auch der strukturelle Nachholbedarf einzelner Regionen berücksichtigt werden.

Die mit dieser Umverteilung verbundenen Probleme regelt die Finanzverfassung zwar nicht unmittelbar. Sie enthält aber die entscheidenden Regeln für die Verteilung der Steuern auf Bund, Länder und Gemeinden sowie die Möglichkeit zur Finanzierung von Landes- und kommunalen Investitionen durch den Bund. Zusammen mit den entsprechenden Normen der Landesverfassungen, der Haushalts- und Finanzausgleichsgesetze bietet sie damit ein wirksames Instrumentarium zur Gestaltung der Lebensverhältnisse, das bisher freilich nicht voll genutzt wird.

Als weitere konkrete Lösungsmöglichkeit bietet sich hier u. a. die Bündelung von Versorgungseinrichtungen in zentralen Orten an. Allerdings fehlt es bisher an einem brauchbaren Verkehrskonzept, das den ländlichen Raum analog dem öffentlichen Personennahverkehrssystem der Ballungsgebiete mit diesen Zentren verbinden würde. Auch die Koordination zwischen Raumordnung und Finanzpolitik läßt bisher noch viel zu wünschen übrig.