

**Städte und Gemeinden:
Motor der Investitionen –
Randfiguren in der Finanzverfassung**

Zur Aktualität der Ideen des preußischen
Finanzwissenschaftlers Johannes Popitz

Dr. Markus C. Kerber
Fakultät für Wirtschaft und Management, TU Berlin

Bielefeld 2000plus – Forschungsprojekte zur Region

Herausgegeben von Prof. Dr. Joachim Frohn
(Universität Bielefeld, Fakultät für Wirtschaftswissenschaften)
Karsten Gebhardt
(Vorstandsvorsitzender Bielefelder Konsens: Pro Bielefeld e.V.)

**Diskussionspapier Nr. 23
Juli 2002**

Städte und Gemeinden:

Motor der Investitionen – Randfiguren in der Finanzverfassung

**Zur Aktualität der Ideen des preußischen
Finanzwissenschaftlers Johannes Popitz**

Dr. Markus C. Kerber

Fakultät für Wirtschaft und Management, TU Berlin

Bielefeld 2000plus – Forschungsprojekte zur Region

Herausgegeben von Prof. Dr. Joachim Frohn
(Universität Bielefeld, Fakultät für Wirtschaftswissenschaften)
Karsten Gebhardt
(Vorstandsvorsitzender Bielefelder Konsens: Pro Bielefeld e.V.)

Diskussionspapier Nr. 23 Juli 2002

Adressen: c/o Universität Bielefeld
Postfach 10 01 31
33501 Bielefeld
Tel.: 106 - 48 74
Fax: 106 - 64 25
email: jfrohn@wiwi.uni-bielefeld.de

Evangel. Johanneswerk e.V.
Schildescher Str. 101
33611 Bielefeld
Tel.: 80 12 130
Fax: 80 12 150

VORWORT

In dieser Reihe sollen in zwangloser Folge Projektberichte publiziert werden, die entweder in einem engen regionalen Bezug zu Bielefeld stehen oder aber regionenübergreifende zukunftsweisende Themen ansprechen.

Diese Veröffentlichungen sind Teil des langfristig angelegten Projektes „Bielefeld 2000plus“, das sich mit den Zukunftsperspektiven der Region beschäftigt und gemeinsam vom Verein „Bielefelder Konsens: Pro Bielefeld e.V.“ von der Universität Bielefeld und von der Stadt Bielefeld getragen wird. Im Herbst 1997 sind hierfür mehrere Arbeitsgruppen für die Bereiche Wirtschaft, Stadtentwicklung, Umwelt, Kultur, Bildung, Wissenschaft und Gesundheit eingerichtet worden, in denen Wissenschaftler der Universität Bielefeld gemeinsam mit Vertretern verschiedener Institutionen und Organisationen der Stadt Bielefeld Fragestellungen bearbeiten, die die Zukunftsfähigkeit der Region betreffen.

Wir danken allen, die das Projekt unterstützt und die Herausgabe dieser Diskussionsarbeitsreihe finanziell gefördert haben.

Bielefeld, Oktober 1997

Prof. Dr. J. Frohn (Universität Bielefeld)

K. Gebhardt (Bielefelder Konsens: Pro Bielefeld e.V.)

Gliederung

1. Die Entwicklung der Gemeindefinanzen: Eine finanzwirtschaftliche Skizze des Phänomens
2. Der institutionelle Kontext
3. Die Zuspitzung der Inkongruenz: Gesamtstaatsverantwortung und kommunale Ohnmacht
 - a.) Finanzfürsorgepflicht der Länder
 - b.) Streitschlichtung durch Verfassungsgerichte:
Die institutionelle Sackgasse
 - c.) Institutionelle Pathologien des GG
4. Blick zurück in die Zukunft: Der Kampf um die Staatlichkeit im Denken von *Johannes Popitz*

Exkurs: Popitz revisited. Zur Fehlinterpretation eines Klassikers
5. Noch vor der Entstaatlichung der Länder, die Konstruktion des Neuen: Kommunale Demokratie als Nukleus der Bürgergesellschaft und Applikation fiskalischer Äquivalenz: 8 Thesen

Ausblick

1. Die Entwicklung der Gemeindefinanzen: Eine finanzwirtschaftliche Skizze des Phänomens

Wer Gelegenheit erhält, in seiner Heimatstadt öffentlich zu sprechen, dessen erstes Wort kann nur ein Wort des Dankes sein. Diesen Dank spreche ich stellvertretend für die Universität Bielefeld, meiner alma mater, Herrn Professor Frohn aus. Seine Einladung zeugt von Mut. Denn das Referat eines interdisziplinären Wanderers zu einem brandaktuellen Thema mit politischer Brisanz ist ein Wagnis.

Liebe Freunde der Universität Bielefeld !

Meine Damen, meine Herren !

An dem Thema Kommunal финанzen führt für einen politischen Ökonomen, der sich um das föderalen Gemeinwesen Deutschland Gedanken (und leider auch Sorgen) macht, kein Weg vorbei. Ob zu Recht oder zu Unrecht mag an dieser Stelle noch dahingestellt bleiben: Der Protest der Bürgermeister gegen die Finanzmisere ihrer Städte ist von einer Quantität, die die professionelle Larmoyanz der kommunalen Spitzenverbände längst übertroffen hat.

Wesentlicher Kritikpunkt ist der anhaltende Gegensatz zwischen dem scheinbar unaufhaltsamen Verfall der Einnahmen und dem stetigen Wachsen der Ausgaben, der allen Gemeinden trotz ihrer Unterschiedlichkeit gemeinsam ist. Die Belege hierfür erscheinen beeindruckend:

- Dass die negativen Finanzierungssalden des kommunalen Gesamthaushalts in den letzten Jahren zugenommen haben, ist für sich genommen nur das Symptom einer anhaltenden Inkongruenz von kommunalen Einnahmen und Ausgaben. Denn diese Finanzierungssalden (2000: 1,92 Mrd; €2001: -3,95 Mrd € und 2002: 4,9 Mrd €)¹ sind gewiß im Verhältnis zu den gesamtsstaatlichen Defiziten nur eine *quantité négligeable*. Das Ausmaß des kommunalen Defizits wird aber erst durch den durchschnittlichen Saldo der kommunalen Verwaltungshaushalte beleuchtet (für die alten Länder: 1999: 1,79 Mrd € 2001: 3,47 Mrd € 2002 : 4,4 Mrd €)² erkennbar. Denn dass die kommunalen Finanzierungssalden –trotz konjunktur- und gesetzesbedingten Ausfällen bei den Gewerbesteuereinnahmen in Höhe von insgesamt 3,5 –6,5 Mrd €-³ noch relativ niedrig ausfallen, hängt mit dem Rückgang der kommunalen Sachinvestitionen zusammen. Angesichts eines unbestreitbaren Rückgangs von ca.10 Mrd € in den letzten 10 Jahren (1992: 34 Mrd € 2002: 24 Mrd €) mag sogar von einem Verfall der kommunalen Investitionen gesprochen werden. Unter diesen Umständen kann weder antizyklische Fiskalpolitik betrieben, noch eine prozyklische Inzidenz des Budget verhindert werden.⁴ Das BMF bestreitet indessen die Dramatik und weist hierzu auf die Abhängigkeit der kommunalen Sachinvestitionen von Bund/Länderzuweisungen hin. Nicht zu bestreiten ist, dass seit

¹ Vgl. Gemeindefinanzbericht 2002 Der Städtetag 4/2002 S. 5 Übersicht 1 (Siehe auch Anhang)

² Vgl. Ebenda S.7 sowie für die neuen Länder S.8: Hier sind die Finanzierungssalden deutlich geringer, weil die Investitionszuschüsse von Bund und Ländern verhältnismäßig höher ausfallen. Zu den finanzwirtschaftlichen Kriterien der Beurteilung eines Gemeindehaushalts vgl. Hanusch/Rauscher „Gemeinden“ in Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft Bd. III Stuttgart Tübingen Zürich S.523

³ Ebenda S. 16 Übersicht 8

⁴ Vgl. unter 2) mit Ausführungen zu § 16 StWG;

1992 die kommunalen Investitionen rückläufig sind.⁵ Über das Ausmaß und die Bewertung dieses Vorgangs besteht zwischen dem Bund und den kommunalen Spitzenverbänden Streit: Während der Städtetag die Möglichkeit verneint, dass die Kommunen den Rückgang der Investitionen aus eigener Kraft verhindern⁶, verweist das BMF auf die Refinanzierungsmöglichkeiten der Kommunen durch Gebühren jedenfalls bei solchen Einrichtungen, die durch kommunale Investitionen finanziert worden sind.⁷ Da ca. 2/3 aller öffentlichen Sachinvestitionen von den Kommunen getätigt werden, kann an der volkswirtschaftlichen Signifikanz dieser Entwicklung kein Zweifel bestehen.⁸

- Auf der Einnahmeseite ist die Volatilität des Gewerbesteueraufkommens als unverzichtbarer Einnahmequelle der Kommunen nicht weg zu diskutieren. Ob angesichts des prognostizierten Rückgangs der Gewerbesteuereinnahmen von ca. 16-18%⁹ von einem Einbruch die Rede sein kann, sei an dieser Stelle dahingestellt. Jedenfalls stehen der Konjunkturoagibilität der Einnahmen aus dieser Steuer (Verringerung um 10 % seit 2001 auf 24,4 Mrd Euro¹⁰) eine Reihe von gesetzlichen Pflichtaufgaben gegenüber von der Abwasserentsorgung bis zur Sozialhilfe, bei der die

⁵ Vgl. BMF Finanzbericht 2001 S.179. Dort wird über den Zeitraum von 1989-1999 kein Rückgang festgestellt, allerdings von 1992 bis 1999 ein Rückgang von 46,8 Mrd DM auf 36,4 Mrd DM konzediert. Inwiefern dieser Rückgang allein durch geringere Zuweisungen zu erklären ist, lässt sich den Angaben des Finanzberichts 2001 nicht entnehmen. Dort ist von Investitionszuweisungen von 16 Mrd DM (Vgl. Finanzbericht 2001 S. 166) die Rede.

⁶ Vgl. Gemeindefinanzbericht 2002, Städtetag 4/2002 S. 6

⁷ BMF Finanzbericht 2001 S. 163;

⁸ Der Streit zwischen den kommunalen Spitzenverbänden und dem Bund über Zahlen belegt die Notwendigkeit, für alle Parteien im Verteilungsstreit eine Instanz zu schaffen, die wenigsten die Zahlenbasis, die Gegenstand unterschiedlicher politischer Interpretationen ist, durch verbindliche Feststellung objektiviert.

⁹ Im Jahre 2001: vgl. Gemeindefinanzbericht 2002 Städtetag 4/ 2002 S.7 Es handelt sich um eine Umfrage bei etwa der Hälfte der Kommunen.

¹⁰ Vgl. Übersicht 8 Gemeindefinanzbericht 2002 Städtetag 4/2002 S. 16

Reaktionsmöglichkeiten der Kommunen nur begrenzt sind. So haben sich die Ausgaben der Kommunen für soziale Leistungen (die überwiegend auf Bundesgesetzen beruhen) von 1992 bis 2001 um 31,8% erhöht.¹¹

- Im Rahmen der „großen“ Steuerreform von 2000 wurde der Anteil von Bund und Ländern an der Gewerbesteuer (Gewerbesteuerumlage) von 20% auf 30% erhöht. Das BMF hatte für das erste Halbjahr 2001 zumindest in den westlichen Bundesländern eine Zunahme des Gewerbesteueraufkommens vorausgesagt. Tatsächlich sanken die Einnahmen in diesem Zeitraum um 9,6 %, in den neuen Ländern sogar um 17,6%.¹²
- Der anhaltenden Forderung des BDI nach einer Substituierung des Anteils der Gemeinden an der Einkommenssteuer durch einen kommunalen Zuschlag bei der Einkommens- und Körperschaftssteuer widersetzen sich die Kommunen genauso radikal, wie sie die Erhöhung ihres Anteils an den Belastungen aus dem neuen Solidarpakt zugunsten der östlichen Bundesländer bis zum Jahr 2019 bekämpften. Die Forderung des Bundes der Steuerzahler, die Gewerbesteuer ganz durch ein Hebesatzrecht bei der Einkommens- und Körperschaftssteuer zu ersetzen¹³, findet ebenso wenig die Billigung des Deutschen Städtetages

¹¹ Vgl. Übersicht 23 in Gemeindefinanzbericht Städtetag 4/2002 S. 54

¹² Der Deutsche Städtetag prognostizierte sogar, dass das Gesamtaufkommen aus der Gewerbesteuer im Jahre 2001 nur 49 Mrd DM statt 54,6 Mrd DM betragen würde. Vgl. FAZ v. 20.9.2001 S. 16 « Die Städte fordern Korrekturen der Steuerreform » Außerdem wirkt sich ab 2002 die Gewerbesteuerbefreiung von Dividenden aus Beteiligungen ertragsmindernd aus. Zur Kritik des Städtetags an den Prognosen des BMF Vgl. Gemeindefinanzbericht 2002 Städtetag 4/2002 S. 61 ff.

¹³ So das Karl Bräuer Institut vgl. FAZ v. 8.3.2002 S. 15 „Steuerzahlerbund fordert Abschaffung der Gewerbesteuer“

- Der Protest gegen die bisherige Lastenverteilung geht auf Seiten der Kommunen einher mit einem Beharren auf jenen Besitzständen, die – über lange Zeit historisch herausgebildet- nunmehr erst durch europarechtliche Impulse in Frage gestellt werden: Das Engagement der Kommunen bei den Sparkassen im Wege der Gewährträgerhaftung ist dabei das schlagendste Beispiel. Häufig wird unter Hinweis auf diese Pflichtaufgaben die kommunale Bewältigung dieser Aufgaben durch öffentliche Unternehmen als alternativlos hingestellt. Dieser Beharrungswillen artikuliert sich ebenso bei all jenen Infrastruktureinrichtungen, die seit jeher als Stadtwerke im Bereich von Wasser, Gas, Elektrizität, Abfall den harten Kern des deutschen Munizipalsozialismus darstellen. Bewegung ist in diese Strukturen nicht etwa aus ordnungspolitischer Einsicht und kommunalpolitischer Selbstbeschränkung gekommen, sondern allein durch fiskalische Zwänge.¹⁴ Da allein diese fiskalischen Zwänge der Motor der Veränderung¹⁵ sind, versuchen die kommunalen Spitzenverbände das anhaltend hohe Niveau von Erlösen aus Privatisierungen gemeindlicher Betriebe als mittlerweile unverzichtbaren, wenn auch haushaltsrechtlich zweifelhaften, Beitrag zur Deckung des Verwaltungshaushalts darzustellen.¹⁶

¹⁴ Vgl. zum Stand der Privatisierung der Stadtwerke FAZ v. 8.3.2002 S.13 „Hunderte Stadtwerke stehen zum Verkauf“ sowie S.17 „Die Finanznot zwingt die Kommunen zum Verkauf der Stadtwerke“; vgl. zum gemeinschaftsrechtlichen Hintergrund der Service public Diskussion: Pielow, Öffentliche Dienste zwischen Markt und Staat, FAZ v. 23.10.2002 S.31. Obschon das kommunale Defizit 2001 in Höhe von 2,9 Mrd Euro im Vergleich zu einzelnen Ländern als auch gesamtwirtschaftlich fast eine *quantité négligeable* darstellt, gehen hiervon entscheidende Impulse aus.

¹⁵ Zu diesen Strukturveränderungen gehören auch die Privatisierung von Krankenhäusern in kommunaler Trägerschaft; zum Erfolg von Privatkrankenhäusern unter betriebswirtschaftlicher Hinsicht Vgl. FAZ v.16.1.2002 S. 27 „Klinik-Aktienkurse auf dem Weg der Erholung“

¹⁶ Insgesamt 7 Mrd € in 2001 Vgl. aber die Einzelheiten der unterschiedlichen Entwicklung in ost- und westdeutschen Kommunen Gemeindefinanzbericht 2002 Städtetag 4/2002 S. 50

- Die Bundesregierung hat sich -eingedenk der politischen Gefahr, die von der Erosion der Gemeindefinanzen ausgeht- beeilt, die Situation zu entdramatisieren: Die Einnahmeverluste der Gemeinden auf Grund der Steuerreform hielten sich in Grenzen. Mit einem Anteil von 8,9 % am Finanzierungsvolumen der Nettoentlastung, seien die Kommunen zwischen 2001-2006 an den Gesamtlasten unterproportional beteiligt.¹⁷ Obwohl die Teilanrechnung der Gewerbesteuer pauschaliert werde¹⁸, könnten die Unternehmen diese so geschuldete Gewerbesteuer nur mit der Einkommenssteuer verrechnen. Diese Entlastung würde entsprechend der Beteiligung der Kommunen am Aufkommen der Einkommensteuer nur zu 15% von den Gemeinden mitfinanziert.¹⁹ Hinsichtlich der Anhebung der Gewerbesteuerumlage beschränkt sich die Bundesregierung auf den Hinweis, dass diese eine „angemessene“ Beteiligung an der Nettoentlastung der Unternehmen darstelle.²⁰ Die Nutzung der UMTS Versteigerungserlöse zur Nettotilgung der Bundesschuld habe die Zinsausgaben des Bundes um 2,6 Mrd € gesenkt. Auf Grund dieser Ausgabensenkung habe die Bundesregierung bei der Bafög- Novelle großzügiger seien, die Verkehrsinvestitionen verstetigen und ein Zukunftsinvestitionsprogramm²¹ auflegen können. Davon würden die Kommunen auch profitieren. Im übrigen verweist die Bundesregierung auf die positiven

¹⁷ BMF Monatsbericht 8/2001 S. 64: die Qualifizierung als unterproportional wird mit Hinweis auf den Kommunalen Anteil an allen Steuereinnahmen in Höhe von 12,2 % im Jahre 2000 begründet.

¹⁸ Und zwar mit dem 1,8 fachen Messbetrag

¹⁹ BMF Monatsbericht 8/2001 S. 64 spricht beschwichtigend davon, dass die Einkommenssteuerentlastung zu 85% von Bund und Ländern getragen werde. Dies ist arithmetisch dasselbe, hört sich allerdings besser an.

²⁰ Bezeichnenderweise wird die Erhöhung der Gewerbesteuerumlage vom BMF nicht quantifiziert. BMF Monatsbericht 8/2001 S.64 ; wie die Anhebung der Gewerbesteuerumlage so gestaltet werden kann, dass nur diejenigen Gewerbesteuereinnahmen, die den Kommunen durch die Steuerreform 2000 entstehen, abgeschöpft werden, wird nicht detailliert.

²¹ Gemeint ist das Ortsumgehungsprogramm (460 Mio € bis 2003) sowie das Gebäudesanierungsprogramm (205 Mio €), von denen ein Auftragschub für die lokalen Unternehmen erhofft wurde. BMF Monatsbericht 8/2001 S. 65

Finanzierungssalden der Kommunen insgesamt in den Jahren 1998-2000.²² Sie räumt allerdings ein, dass diese Entwicklung eine Folge von Konsolidierungsmaßnahmen sei, die zulasten des kommunalen Investitionsvolumens gegangen seien.²³ Die weitere Einlassung des Bundes, die Finanzlage in den einzelnen Kommunen ergebe ein vielschichtiges Bild, dessen Details sich der Kenntnis des Bundes entziehen, belegt, wie einfach die Verfassungslage es dem Bund macht, die finanziellen Notlagen in den Gemeinden zu negieren: Denn nach dem föderativen Staatsaufbau müssen sich die Länder um eine aufgabengerechte Finanzausstattung der Gemeinden kümmern.

- Dem Vorwurf einer einseitigen Belastung der Kommunen tritt der Bund allerdings offensiv entgegen. Er verweist darauf, dass durch die Erhöhung des Kindergelds die Sozialhaushalte der Kommunen entlastet würden.²⁴ Neben diesen approximativ quantifizierbaren Effekten macht der Bund die mittelbaren Effekte des zeitweisen Rückgangs der Arbeitslosigkeit und der Arbeitsmarktpolitik zur Entlastung der Sozialhilfe geltend,²⁵ ohne indessen belegen zu können, ob und wie die Erhöhung der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik von 39 Mrd DM (1998) auf 44,4 Mrd DM (2001) sich wirklich auf die Sozialhilfeausgaben der Kommunen auswirken wird.²⁶ Trotz alledem kommt der Bund nicht an dem Zugeständnis vorbei, dass eine Gemeindefinanzreform auf der Tagesordnung stehe. In diesem Rahmen

²² BMF Monatsbericht 8/2001 S. 66 unter Hinweis auf die Kassenstatistik

²³ BMF Monatsberichte 8/2001 S. 66

²⁴ In der Tat werden die Sozialhaushalte der Kommunen durch die Erhöhung des Kindergeldes signifikant entlastet. Nach den Berechnungen des Bundes im Jahre 1999 um 360 Mio DM und in den Folgejahren um jährlich 720 Mio DM BMF Monatsberichte 8/2001 S. 67

²⁵ Ebenda

sei auch über die Zukunft der Gewerbesteuer eine Neuregelung zu treffen. Alle Reformüberlegungen müssten sich allerdings mit der Zuständigkeitsordnung des GG vereinbaren lassen. Dazu gehöre nicht nur die Verantwortung der Länder für die Finanzausstattung der Kommunen, sondern auch eine Praxis des Konnexitätsprinzips, welche trotz verbesserter Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände an der Bundesgesetzgebung, es dem Bund grundsätzlich weiterhin erlaube, legislativ den Kommunen Aufgaben zuzuweisen, ohne die entsprechende Finanzierung sicherzustellen.²⁷

Nachdem die nachhaltige Inkongruenz von Einnahmen- und Ausgabenstruktur der Kommunen der Öffentlichkeit nicht mehr zu verbergen war,²⁸ ist nunmehr eine Kommission unter Vorsitz des BMF und des BMA von der Bundesregierung gebildet worden. Sie hat den Auftrag, einen Vorschlag zur Reform der Gemeindefinanzen zu unterbreiten. Der zahlenmäßige Umfang der Kommission, ihre doppelköpfige Steuerung durch BMF und BMA werfen die Frage auf, ob der Beschluss über ihre Einrichtung nicht nur ein weiteres Exempel jener Placebo-Politik ist, die – ob mit ruhiger oder zittriger Hand- gar nicht darauf zielt, anhaltende Problemlagen einer

²⁶ Ähnliches muss wohl für den Heizkostenzuschuss in Höhe von 1,4 Mrd DM, obwohl das BMF darlegt, dies führe zu Einnahmen bei Sozialhilfeempfänger in Höhe von 450 Mio DM und damit zu dementsprechend hohen Entlastungen bei der Sozialhilfeausgaben der Kommunen.

²⁷ BMF Monatsbericht 8/2001 S. 68: Nach der ab 1.9.2000 in Kraft getretenen GGO der Bundesministerien haben die kommunalen Spitzenverbände die Möglichkeit, in einem sehr frühen Stadium der Gesetzgebung ihre Stellungnahme zu artikulieren. Dies ist weit von der Forderung des Städtetags nach einem Vetorecht der Kommunen gegen kosteninduzierende Gesetze (Vgl. FAZ v.11.4.2002 S.13 „Kommunen für Vetorecht gegen Gesetze“) entfernt. Die Weigerung des Bundes, den von ihm geschaffenen Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz mit einem entsprechenden finanziellen Ausgleich für die Kommunen zu verbinden, veranschaulichen die Grenzen jedweder Reform innerhalb des bestehenden Staatsaufbaus.

²⁸ Vgl. FAZ v. 30.1.2002 S. 15 « Viele Kommunen müssen für die Sozialhilfe Schulden machen »; FAZ v. 22.2.2002 S.3 „ Finanzjongleure wider Willen“ sowie ebenfalls S. 3 „ Auf das Rekordjahr folgt der jähe Absturz“; FTD v. 12.12.2001 S. 29 „Ruin im Rathaus“; Die Zeit v. 14.2.2002 S. 19 „Politik der leeren Hand“

nachhaltigen Lösung zuzuführen. Vielmehr sollen maulende Interessengruppen besänftigt und Verbandsfunktionären in ihrer Bedeutung bestätigt werden, statt jene Konzepte auszuarbeiten, die mit Fug und Recht von einer Regierung erwartet werden können.

Umso mehr sollte sich die Wissenschaft darum bemühen, ein gesamtstaatliches Konzept zu entwerfen. Dieses müsste die institutionellen Pathologien der Kommunalfinanzen beseitigen und den Gesamtstaat institutionell wappnen, mit Gefahrenlagen in einzelnen Kommunen dezisionär fertig zu werden.

Im folgenden soll den institutionell-normativen Ursachen für ihre Misere auf den Grund gegangen werden, um hieraus den Entwurf einer neuen institutionellen Ökonomie der Gemeindenfinanzen abgeleitet werden.

2. Der institutionelle Kontext

Der Verfall der Gemeindefinanzen vollzieht sich in einem institutionellen Kontext, der sich dem Anliegen der Gemeinden zunehmend aufgeschlossen zeigt. So postuliert die Gewährleistung des Art. 28 II 1 GG nicht nur das Recht der Gemeinden, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung zu regeln, sondern präzisiert die finanzielle Konsequenz mit der für einen Verfassungstext überraschenden Klarheit:

„Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung; zu diesen

Grundlagen gehört eine den Gemeinden mit Hebesatz zustehende wirtschaftsbezogene Steuerquelle.“²⁹

a.) Finanzfürsorgepflicht der Länder:

In der finanzverfassungsrechtlichen Umverteilungsrealität ist seit 1969 von dieser Steuerquelle nicht viel übriggeblieben. Die direkte Beteiligung der Kommunen an der Einkommenssteuer durch einen Prozentsatz sollte ihrer Teilhabe am damaligen Wachstum des Aufkommens dieser Steuer dienen. Sie wurde durch eine seitdem steigende Gewerbesteuerumlage erkaufte.

Obschon der zweistufige Staatsaufbau des GG die Zuständigkeit für die Gemeindefinanzen eindeutig den Ländern zuweist und die Länder die Gemeinden bei allen Fragen der finanzausgleichsrechtlichen Umverteilung vertreten, ist, wie insbesondere *Hidien* eindrucksvoll herausgearbeitet hat³⁰, in der -auch vom BVerfG in seinem Urteil vom 11.11.1999 hervorgehobenen- unmittelbaren Beteiligung der Kommunen an der Einkommenssteuer (Art. 106 V GG) und an der Umsatzsteuer (Art. 106 Va GG) eine qualitative Stärkung und partielle Verselbständigung der Kommunen zu sehen. Ob sie systemsprengend ist, mag dahingestellt sein. Jedenfalls hat sie die prinzipielle Zweistufigkeit der Finanzverfassung signifikant modifiziert.

Während nach der ursprünglichen Fassung des GG die Gemeinden hinsichtlich ihrer aufgabenangemessenen Finanzausstattung ausschließlich

²⁹ Art. 28 II 2 GG, Vgl: zur Entwicklung von Kommunalaufgaben und Kommunalfinanzen G. Püttner, HdbStR § 107 Rz. 57 ff. Band IV, Heidelberg 1990

³⁰ Vgl. Hidien, Der bundesstaatliche Finanzausgleich in Deutschland, Baden Baden 1998 S.795 ff. sowie S.48 ff.; ders. Gutachten für die Länder Bayern, Hessen, NRW und Baden Württemberg „Die Berücksichtigung der Finanzkraft und des Finanzbedarfs der Gemeinden (Gemeindeverbände) im Finanzausgleich nach Art. 107 II 1 GG , Münster 2001

von dem pflichtgemäßen Ermessen der Landesgesetzgeber abhängen, verfügen sie heute über bundesverfassungsrechtlich zugewiesene Steuern und Steueranteile. Neben der originären Finanzausstattung durch Grund- und Gewerbesteuer sowie der Beteiligung an Einkommens- und Umsatzsteuer, die zusammen heute ungefähr ein Drittel aller gemeindlichen Einnahmen ausmachen, erhalten die Gemeinden – neben Einnahmen aus Gebühren- Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich gem. Art. 107 VII GG. In welchem Umfang die Gemeinden vom Länderanteil am Gesamtaufkommen der Gemeinschaftssteuern einen Prozentsatz zugewiesen erhalten, hängt von der Landesgesetzgebung – also der Finanzfürsorge der Länder für ihre Gemeinden- ab.³¹

b.) Streitschlichtung durch Verfassungsgerichte: Die institutionelle Sackgasse

Trotz dieser tendenziellen Besserstellung der Gemeinden in der Finanzverfassung³² hat die Frage des Umfangs der Finanzfürsorge im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs die Landesverfassungsgerichte bereits intensiv beschäftigt³³. Damit hat die Verlagerung von spezifisch politischen Verteilungsfragen auf die Ebene der Verfassungsgerichtsbarkeit nun auch im Verhältnis Kommunen- Länder Anwendung gefunden.³⁴ *Mandelartz/Neumeyer* geben einen Überblick zur

³¹ Die Ausgestaltung des obligatorischen und des fakultativen kommunalen Finanzausgleich geschieht recht unterschiedlich Vgl. die anschauliche Schilderung für die neuen Bundesländer Gemeindefinanzbericht 2002 Städtetag 4/2002 S. 42-47

³² Diese ist gleichwohl nicht ohne Ambivalenz: Hidién, Gutachten, S. 17 f. S. 19 f. spricht davon, dass die Gemeinden mit einem Bein unmittelbar in der Finanzverfassung und mit dem anderen Bein im Landesrecht ständen.

³³ Hierzu der Überblick bei Mandelartz/Neumeyer, Kommunale Finanzproblem und kommunaler Finanzausgleich – Verfassungsgerichte der Länder als Nothelfer ?, DÖV 2000, 103 ff.

³⁴ Kritisch zu dieser Rolle der Verfassungsgerichtsbarkeit, Kerber, Der verdrängte Finanznotstand, Heidelberg 2002

Praxis dieses Verteilungsstreites an hand der einzelnen hierzu ergangenen Urteile der Landesverfassungsgerichte.³⁵ Antipoden sind dabei der NdsStGH einerseits und der VerfGH NW andererseits. Letzterer hat an seiner Auffassung festgehalten, wonach den Gemeinden und Gemeindeverbänden verfassungsrechtlich eine angemessene Finanzausstattung zur Erfüllung sämtlicher ihrer Aufgaben als Gesamtvolumen gewährleistet sei³⁶. Währenddessen vertritt der NdsStGH die Meinung, dass die Übertragung von Landesaufgaben auf die Kommunen mit einer kostengerechten Dotation von Seiten des Landes einhergehen müsse. Dabei sei das Land in der Gestaltung der Modalitäten sowie einer eventuellen kommunalen Eigenbeteiligung in dem Maße frei, wie sich hierin das Spannungsverhältnis zwischen dem Prinzip der zur Aufgabenwahrnehmung erforderlichen Dotation einerseits und der begrenzten finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes andererseits widerspiegele.³⁷ Ob die Urteile der Landesverfassungsgerichte überzeugen, bzw. ob sie über die jeweilige positive Rechtslage im Lande hinaus Bedeutung haben, mag Anlass zu anhaltendem öffentlich-rechtlichem Streit sein.³⁸ Sie dürfen nicht ablenken von der normativ-ökonomischen Frage danach, wie die Aufgaben der Gemeinden im Einklang mit Art. 28 I GG begrenzt, ihre Finanzierung gesichert und der gerichtliche Verteilungsstreit vermieden werden kann. Vor dem Hintergrund dieser Fragestellung ist es bedauerlich, dass trotz der wiederholten Fehlschläge des BVerfG bei der Lösung des Finanzausgleichsstreits, diese richterstaatliche Methode der

³⁵ Dies sind der Niedersächsische Staatsgerichtshof (NdsStGH), der Verfassungsgerichtshof des Landes Nordrhein-Westfalen (VerfGH NW), das Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt und das Verfassungsgerichts Brandenburg.

³⁶ Vgl. VerfGH NW DVBl. 1998, S.1280 ff.

³⁷ Vgl. so die Wertung bei Mandelartz/Neumeyer aaO S. 105

Streitschlichtung nunmehr auch im Verhältnis zwischen den einzelnen Ländern und ihren Kommunen Nachahmung findet. Diese institutionelle Sackgasse ist, wie an anderer Stelle begründet,³⁹ im konstitutionellen Charakter der Finanzausgleichsregeln angelegt. Sie wird dadurch verstärkt, dass manche Verfassungsrichter die ihnen eingeräumten politischen Gestaltungsprärogative weidlich auszunutzen verstehen.⁴⁰

c.) Institutionelle Pathologien des GG:

Neben dieser institutionellen Pathologie des deutschen Föderalismus, die sich nur durch eine Entmachtung der Verfassungsgerichtsbarkeit oder vorzugsweise eine De-Konstitutionalisierung des Finanzausgleichsrechts auf Bundes- und Landesebene beheben ließe, entbehren die heute geltenden Rechtsregeln für die Finanzausstattung der Gemeinden – ganz abgesehen von ihrem rechtlichem Rang- jeglicher allokativen Logik. Solange bleiben sie ungeeignet, die Aufgabenverteilung im föderalen Staat samt ihrer adäquaten Finanzausstattung von den Transaktionskosten einer ständigen Revision zu befreien:

- Der sogenannte Konnexitätsgrundsatz des Art. 104 a I mit seiner strikten Trennung der Ausgaben zwischen Bund und Ländern bei der Erledigung der sich aus dem GG ergebenden Aufgaben ist für diese beiden Instanzen auf vielfältige Weise durchbrochen worden. Daß der Bund den Ländern die Kosten für ein Handeln in seinem Auftrag

³⁸ Vgl. Henneke, Landesverfassungsgerichte als Nothelfer oder Landesregierungen als Totengräber kommunaler Finanzgarantien?, Der Landkreis, 2000 S. 212 ff.

³⁹ Vgl. Kerber, Der verdrängte Finanznotstand, Heidelberg 2002, S. 225

ersetzen muss (Art. 104a II GG), entspricht noch genau dieser Konnexität. Dagegen wird für Geldleistungsgesetze, die von den Ländern auszuführen sind (damit meint das GG auch die Kommunen) die Konnexität durchbrochen. Art. 104a III GG erlaubt solche Gesetze, auch wenn die Geldleistungen nur zum Teil vom Bund getragen werden (Art. 104 a III 2 GG). Nur für den Fall, dass die Länder mehr als ein Viertel der Ausgaben zu tragen haben, soll der Bundesrat zu derartigen Geldleistungsgesetzen ein Zustimmungsrecht haben (Art. 104 a III 3 GG).⁴¹ Diese Regel hat die Gemeinden nicht davor geschützt, einen wesentlichen Teil der Sozialhilfeausgaben zu tragen, ohne hierfür auf eine adäquate Finanzierung zurückgreifen zu können.⁴² Die Zustimmungsrechte des Bundesrats können auch deshalb keine Abwehrrechte der Kommunen gegen oktroyierte Geldleistungsgesetze des Bundes sein, weil die Kommunen auf dieser Instanz gar nicht direkt – sondern nur indirekt über die Länder- vertreten sind. Verfassungspolitisch ist die Regel des Art. 104a III GG ohnehin kritisiert worden, weil die Kostenteilung immer dann zur Verhandlungssache zwischen Bund Ländern wird, wenn der Bund weniger als $\frac{3}{4}$ der Kosten übernimmt.⁴³ Dies ist einer klaren Abgrenzung von Aufgabenzuweisung und Finanzierungslasten abträglich und fördert das föderative Gezerre mit all seiner lähmenden Wirkung für den Gesamtstaat.

- Der Sonderbelastungsausgleich gem. Art. 106 VIII GG verpflichtet den Bund, den Gemeinden, welche er zu besonderen Einrichtungen

⁴⁰ Rütters, Auf dem Weg zum Richterstaat, FAZ v. 2.11.2000 S. 12 sowie ders. Reise in den Richterstaat FAZ 15.4.2002 S.7 Rütters spricht in diesem Zusammenhang von Oligarchien in Robe“

⁴¹ Vgl. zum Begriff des Geldleistungsgesetzes H.H. von Arnim in HdbStR aaO § 103 Rz. 33 ff.

⁴² Vgl. hierzu Gemeindefinanzbericht 2000, Der Städtetag 4/2000 S. 75, wonach 1999 ca. 51 Mrd DM für Sozialleistungen (davon 40 Mrd DM Sozialhilfe) von den Gemeinden aufgebracht werden mussten. Auf die inkongruente Finanzierung des Anspruchs auf einen Kindergartenplatz wurde bereits verwiesen. Vgl. Fn 15

veranlasst hat, die hieraus entstehenden Mehrausgaben oder Mindereinnahmen zu ersetzen. Allerdings gilt dieser Ausgleichsanspruch nur, sofern die Mehrbelastungen für die betroffenen Gebietskörperschaften unzumutbar sind. Die Beispiele, die aus der Staatspraxis für einen solchen Ausgleichsanspruch angeführt werden (z.B. die Einrichtungen für Bonn als Bundeshauptstadt)⁴⁴, lassen darauf schließen, dass dies nicht der Anerkennung des Veranlassungsprinzips als Finanzlastregelung im GG bedeutet⁴⁵, sondern nur besonders krasse Fälle bundesrechtlich veranlasster „Einrichtungen“ regeln soll.⁴⁶

- Darüberhinaus hat die Befugnis des Bundes gem. Art. 104a IV GG, im Rahmen antizyklischer Haushaltspolitik den Ländern (und mit ihnen als Stellvertretern der Gemeinden) Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen Länder und Gemeinden zur Förderung des Wirtschaftswachstums zur Verfügung zu stellen, die Mischfinanzierung in ihrer finanzwissenschaftlichen Irrationalität perfektioniert. Einmal abgesehen von der ökonomischen Fragwürdigkeit einer solchen Fiskalpolitik⁴⁷ wird bereits an dieser Stelle jene institutionelle Inkongruenz sichtbar, die für das Verhältnis von Ländern und Gemeinden im GG charakteristisch ist: Obschon ausdrücklich als eine eigene Empfängerinstanz öffentlicher Mittel mit einer klaren Zweckrichtung erwähnt, treten die Gemeinden nicht unmittelbar gegenüber dem Bund auf und sind damit auch nicht – jedenfalls nicht

⁴³ H.H. von Arnim in HdbStR aaO § 103 Rz.37

⁴⁴ Isensee in HdbStR aaO § 98 Rz. 137, 174

⁴⁵ Vgl. Seifert/Hömig, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland 5. Aufl. Baden Baden 1995 Art. 104 a Rz. 1

⁴⁶ Wie der Begriff der „Einrichtung“ zeigt, werden mit dem Ausgleichsanspruch gem. Art. 106 VIII GG keinesfalls sämtliche Geldleistungsgesetze geregelt

⁴⁷ Vgl. bereits Schmölders, Finanzpolitik, 3.Aufl. Berlin, Heidelberg, New York 1970, §46 sowie insbesondere S. 279

verfassungsrechtlich- seine Gesprächspartner. Vielmehr verbleiben sie ganz und gar im institutionellen Schatten der Länder. Das StWG perpetuiert diese verfassungsrechtliche Marginalisierung.⁴⁸ Denn die Länder entscheiden letztlich über die Allokation der durch den Bund zur Verfügung gestellten Mittel. Dieses institutionelle Design ist nicht optimal. Denn die Länder sind gegenüber den Gemeinden auch die entscheidende Aufsichtsinstanz sind. Rollenkonflikte -insbesondere bei Verteilungsfragen- werden so vorprogrammiert.

3. Die Zuspitzung der Inkongruenz: Gesamtstaatsverantwortung und kommunale Ohnmacht:

Angesichts dieser legalen Durchlöcherung des Konnexitätsprinzips durch historisch gewachsene, (((finanzwissenschaftlich inkonsistente))) Versatzstücke, stellt sich die Frage nach einer radikalen Substituierung des bestehenden Flickwerks durch eine Regelung, die auch rechtlich den Prinzipien von Äquivalenz und Konnexität konsequent Rechnung trägt. Dieser Reformbedarf leitet sich ökonomisch nicht nur aus der Inkonsistenz der bestehenden Normen, sondern auch aus dem Auseinanderfallen von

⁴⁸Vgl. § 16 StWG. Hiernach haben die Gemeinden und Gemeindeverbände dem gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht gem. § 1 StWG Rechnung zu tragen, währenddessen die Länder daraufhin zu wirken haben, dass die kommunale Fiskalpolitik den konjunkturellen Erfordernissen entspricht.

gesamtwirtschaftlicher Verantwortung der Gemeinden und ihren geringen finanzwirtschaftlichen Handlungsparametern ab.

Das Auseinanderfallen von finanzwirtschaftlicher Handlungsfähigkeit und gesamtwirtschaftlicher Verantwortung artikuliert sich unübersehbar in §§ 6, 24 StWG. Diese Bestimmungen nehmen die Gemeinden im Namen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts in die Pflicht, ohne ihnen eine entsprechende Einfluss- bzw. Gestaltungsmöglichkeit auf die Finanzwirtschaft zu verleihen:

- Bei sämtlichen Maßnahmen der Konjunkturdämpfung oder Konjunkturankurbelung, zu denen gem. § 6 StWG die Bundesregierung ermächtigt ist, sind die Gemeinden und Gemeindeverbände erwähnt, ohne unmittelbar Adressaten von Maßnahmen zu sein.
- Gem. § 16 I StWG sind die Gemeinden und Gemeindeverbände verpflichtet, dem Erfordernis des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen. Hierfür werden ihnen allerdings eigenständige finanzwirtschaftliche Mittel verweigert. Mehr noch: Gem. § 16 II StWG sind die Länder sogar dafür verantwortlich, dass die Haushaltswirtschaft der Gemeinden und der Gemeindeverbände den „konjunkturellen Erfordernissen“ entspricht.⁴⁹ *Schmölders* hat bereits zu einem Zeitpunkt, als die Konjunktursteuerung noch zu den festen Paradigmen deutscher Fiskalpolitik gehörte, diese Inkongruenz von Verpflichtung auf gesamtwirtschaftliche Ziele und fehlender selbständiger Handlungsermächtigung kritisiert.⁵⁰ Doch beschränkt sich diese Inkongruenz nicht auf die Berücksichtigung des konjunkturell geprägten Erfordernisses gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.

⁴⁹ Vgl. Möller, Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, 2. Aufl. Hanover 1969 § 16 Rz. 2 u.5.

- Mit der Änderung des HGrG durch Einfügung eines § 51 a⁵¹ wird die institutionelle Inkongruenz sogar noch verschärft. Diese Änderung bzw. ihre antizipierte Inkraftsetzung versucht, die binnenrechtliche Lücke zu schließen, die das Versäumnis des Bundesgesetzgebers nach Ratifizierung des Maastrichtvertrages, einen nationalen Stabilitätspakt geschaffen zu haben, gelassen hatte. Die neue Bestimmung erwähnt in Abs.I die alte, bereits seit 1991 bestehende Verpflichtung von Bund und Ländern ihre Haushaltswirtschaft den Stabilitätsnormen des Art. 104 EVU zu unterwerfen. Die nunmehr gem. Abs. II vorgesehene Erörterung der Haushaltsentwicklung im Finanzplanungsrat betrifft die Länder „einschließlich ihrer Gemeinden und Gemeindeverbände“. Eine § 16 II StWG entsprechende Vorschrift fehlt. Völlig offen bleibt daher, wie die Länder die Empfehlungen des Finanzplanungsrates bei unzureichender Haushaltsdisziplin umsetzen sollen. Dies ist umso erstaunlicher, als es in der Pressemitteilung des BMF vom 21.3.2002 heißt: „Die Möglichkeiten von Bund, Länder und Kommunen, Einnahmen und Ausgaben zu beeinflussen, sind unterschiedlich.“⁵²

Ob und wie der Widerspruch zwischen wachsender Eigenständigkeit der Kommunen als Instanz im Finanzausgleich einerseits und der unvermindert bestehenden staatsrechtlichen Integration der Gemeinden in die Obhut des jeweiligen Landes aufgelöst werden kann, bedarf der Problematisierung. Da bereits die positivrechtlichen Anzeichen für eine Gleichrangigkeit der Aufgaben von Bund, Ländern und Gemeinden

⁵⁰ Vgl. Schmölder, Finanzpolitik aaO S. 290

⁵¹ Vgl. BGBl. I 2001 Nr. 74 vom 27.12.2001

⁵² Vgl. Ziffer 4 des Beschlusses des Finanzplanungsrates auf seiner 95.Sitzung in Berlin am 21.3.2002

unübersehbar sind,⁵³ mag die Fragestellung dahingehend erweitert werden, ob

- angesichts ihrer Bedeutung für die öffentlichen Investitionen die Gemeinden auch staatsrechtlich eine eigenständig, von der Länderaufsicht befreite Stellung genießen sollten;
- wie ihre finanzwirtschaftliche Aufsicht/Verantwortung zu regeln sei, um kommunale Finanznotstände zu verhindern bzw. im Fall der drohenden Zahlungsunfähigkeit haftungsrechtlich zu regeln (*bail out*-Problematik)

4. Blick zurück in die Zukunft: Der Kampf um die Staatlichkeit im Denken von *Johannes Popitz*

Die Fragestellung ist so grundsätzlich, dass sie sich nicht im staatsrechtlichen Für und Wider erschöpfen soll, sondern darüber hinaus dem Kern jeglichen institutionellen Konzipierens nachgehen muss: der Funktionalität der miteinander im Verhältnis stehenden Gebietskörperschaften und des von ihnen gebildeten Gesamtstaats. Deshalb mag es legitim erscheinen, im Blick zurück auf die Wegemarken des Kampfs um deutsche Staatlichkeit an jene Lichtgestalten zu erinnern, deren Weitblick und Mut der heutigen Diskussion gut tun würden. Hierzu gehörte *Johannes Popitz*, dem es - hingerichtet am 2. Februar 1945 zusammen mit Goerdeler und dem Jesuitenpater Delp- versagt blieb, seine Talente bei der staatlichen Rekonstruktion Deutschlands nach dem Kriege zur Geltung zu bringen. Was jedoch geblieben ist, in der

⁵³ Vgl. § 24 I StWG : verdienstvoll ist der Hinweis von Mandelartz/Neumeyer aaO S. 109 hierauf. Allerdings besteht das rechtliche Postulat der Aufgaben-Gleichrangigkeit nur in Bezug auf die in §§ 20-23 StWG

Finanzwissenschaft weiterlebte und an dieser Stelle zum Vortrag gelangt, sind bestimmte Konzepte deutscher Staatlichkeit, die bei *Popitz* aus der sich anregenden und befruchtenden Wechselwirkung zwischen Finanzpolitik und Finanzwissenschaft gewonnen wurden.⁵⁴ Damit soll nicht auf seine Arbeiten zur Umsatz- und Einkommenssteuer verwiesen werden.⁵⁵ Auch das sogen. Popitzsche Gesetz über die Anziehungskraft des zentralen Etats, welches unlängst *Blankart* zu einer erneuten Stellungnahme verleitet hat,⁵⁶ mag getrost der Lehrbuchdarstellung überlassen bleiben⁵⁷. Das eigentliche Anliegen Popitzschen Denken kommt dagegen in seinem Gutachten „Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden“⁵⁸ zum Ausdruck. Hierin manifestiert sich ein gesamtstaatliches Denken, welches bei den Bemühungen um die Neuordnung der Finanzbeziehungen im Bundestaat einen anregenden Kontrapunkt zum föderalistisch getarntem Partikularismus deutscher Prägung darstellt.⁵⁹

Exkurs: Johannes Popitz revisited. Zur Fehlinterpretation eines Klassikers

Bereits in seinem brillanten Beitrag „Der Finanzausgleich“ im Handbuch der Finanzwissenschaft⁶⁰ hatte *Popitz* eingeräumt, dass der Zentralstaat exklusive

genannten Maßnahmen.

⁵⁴ So die Würdigung bei Schmölders, Johannes Popitz zum Gedenken, *Steuer und Wirtschaft* 1954, S. 707, 710; Vgl. zur Rolle von Popitz in der Mittwochsgesellschaft, Böckenförde, *Der Staat* 1984, 227 ff.

⁵⁵ Vgl. den Beitrag im Handwörterbuch der Staatswissenschaft, 4. Aufl. Bd. III S. 401 zu „Einkommensteuer“

⁵⁶ Blankart, Die schleichende Zentralisierung der Staatstätigkeit *ZWS* 119(1999) S. 331 ff. Vgl. dazu den Exkurs „Popitz revisited“

⁵⁷ Zimmermann/Henke, *Finanzwissenschaft* 7. Auflage München 1994 S. 181, 475 f.

⁵⁸ erstattet vor der Studiengesellschaft für Finanzausgleich, Berlin 1932; Vgl. hierzu und zur Persönlichkeit Popitzens, Hidién, *Der bundesstaatliche Finanzausgleich in Deutschland*, Baden Baden 1998 S.308 ff. vgl. bereits die früheren Denkschriften zit. Bei Hidién, *Finanzausgleich aaO* S. 230 ff.

⁵⁹ Vgl. hierzu auch Popitz, *Zentralismus und Selbstverwaltung*, in Harms (Hrg.) *Volk und Reich der Deutschen*, Berlin 1929 Bd. II S. 360; Vgl. Zur Aktualität seiner Überlegungen: Bödeker, Johannes Popitz : Auf der Suche nach einer neuen Wirtschaftsordnung, *Der Staat*, 1985, S. 513 ff. besonders S. 525

Zuständigkeit nur für eine Aufgabe habe: die Selbstbehauptung des von ihm umschlossenen Volkes. Die Einwirkung des Zentralstaates steige aber in dem Maße, wie sich der Zentralstaat regulierend auf Gebiete begeben, die an sich den Gliedstaaten vorbehalten waren aber im Lauf der Zeit im Hinblick auf das Staatsganze immer stärker einer reichsganzen Regelung unterworfen werden mussten.⁶¹

In seinem Gutachten zum Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden schlägt *Popitz* noch grundsätzlichere Töne an: Es gehe darum, das „der Staat den Gemeinden wieder nahegebracht“ werde, weil die Gemeinden nicht außerhalb des Staates ständen. Gelingen dies nicht, sei der Niedergang des Selbstverwaltungsgedankens nicht aufzuhalten.⁶² In diesem Zusammenhang hat *Popitz* ausführlich begründet, warum es nach seinen Erfahrungen eine sozusagen natürliche Anziehungskraft des größten Etats gebe.

Einzelne Vertreter der Neuen Finanzwissenschaft haben sich mehrfach an der vermeintlichen Naturgesetzlichkeit des von *Popitz* erstmals formulierten Grundsatzes der Anziehungskraft des größten Etats gerieben. Besonders *Blankart* hat dargelegt, warum *Popitz* eine scheinbar unwiderstehliche Anziehungskraft des größten Etats in der Weimarer Republik feststellen konnte. Er hat dies damit erklärt, dass sich das Reich die Steuergesetzgebungskompetenz der Länder habe legal einverleiben können.⁶³

Demgegenüber sei daran erinnert, dass *Popitz* die „Anziehungskraft des größten Etats“ gerade in Deutschland besonders deutlich beobachtete⁶⁴, ohne daraus normative Folgerungen gezogen zu haben. Angesichts der

⁶⁰ Vgl. Gerlof/Meisel, Handbuch der Finanzwissenschaft, Zweiter Band, Tübingen 1927 S. 338 ff.

⁶¹ Ebenda S. 347

⁶² *Popitz*, Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden, Berlin 1932 S. 81ff.

⁶³ *Blankart* ZWS 119 (1999) S. 341 ff.

Heterogenität föderaler Gebietskörperschaften⁶⁵ richte sich der Blick aus politischen Gründen zwangsläufig auf die Zentralregierung. Dies liege – besonders in Notzeiten- an der *politischen Präponderanz* zentralstaatlicher Aufgaben.⁶⁶ Dass sich angesichts der allgemeinen Erwartungshaltung der Bevölkerung örtliche Wohlfahrtspflege in gesetzlich geregeltes Versorgungsrecht verwandelt habe, bedauerte *Popitz* und konzidierte, dass hiergegen noch kein Allheilmittel gefunden worden sei.⁶⁷

Diese Darlegung steht einer realpolitischen Bestandaufnahme näher als einer Apotheose zentraler Staatsgewalt. Sie entzieht der Polemik gegen die „Naturgesetzlichkeit“ der *Popitz*schen Beobachtung jeglichen Grund und Boden. *Popitz*s Beobachtungen widersprechen aber auch nicht der Kartellhypothese von *Blankart*: Dass die Zentralisierung der Einnahmekompetenz auch die Zentralisierung der Ausgabenkompetenz nach sich zieht, liegt nahe, erklärt aber nicht vollständig den Umverteilungswahnsinn des realexistierenden deutschen Föderalismus. Dessen grundlegender Trend lässt sich auch nicht mit Zentralisierung sondern mit systematischer Organisation fiskalischer Inäquivalenz beschreiben. Alle Instanzen versuchen eigene Lasten auf die jeweiligen anderen Instanzen abzuwälzen und bemühen sich gleichzeitig von den Ressourcen der anderen Instanzen zu profitieren. Dies liegt am Mischsystem der Steueraufkommensverteilung, welches *Popitz* in einem föderalen Staat für alternativlos hielt. Denn die einzelnen Steuerarten stehen nie beziehungslos zueinander, sondern stellen stets ein geschlossenes Ganzes dar, welches als solches der Einheit der Volkswirtschaft entspreche.⁶⁸ Daher führe an der Teilung der Steuerquellen durch die verschiedenen Instanzen des Staates –

⁶⁴ Vgl. *Popitz*, Der Finanzausgleich in Hdb der Finanzwissenschaft aaO S. 348

⁶⁵ Vgl. die Bezugnahme auf die Schweizer Kantonswirtschaft op. cit. S.348

⁶⁶ *Popitz* op. cit. S. 348

⁶⁷ Ebenda S. 349

trotz aller Nachteile- kein Weg vorbei.⁶⁹ Diese widerwillige Inkaufnahme des Mischsystems beruht bei Popitz auf einer Überlegungen, die heute - volkswirtschaftlich verfeinert- als ökonomisch legitim angesehen würde: Die Gesamtheit der in einem Staatswesen erhobenen Steuern sind ein Ganzes, das unter Finanzausgleich Gesichtspunkten nicht gespalten werden könne. Die Trennung der Steuerhoheit zwischen den einzelnen Instanzen ignoriere, dass die Steuern insgesamt sich auf die Volkswirtschaft als Ganzes auswirken und daher der Staat als ganzes ein unverzichtbares Interesse daran habe, aus wirtschaftspolitischen Gründen die Wirkungen der einzelnen Steuern in ihrer Gesamtheit zu berücksichtigen.⁷⁰ Damit beschreibt *Popitz* den Gegensatz zwischen der volkswirtschaftlichen Inzidenz sämtlicher Steuern und ihrer mehr oder weniger autonomen, unabgestimmten legislativen Festlegung⁷¹ durch die verschiedenen Gebietskörperschaften im Staat. Mag auch die Gesamtheit der staatlichen Steuern kein System sein, sondern wie es *Schmölders* formuliert eher einem Chaos gleichen⁷², so sind diese Steuern doch in ihrer Wirkung als „System“ aufzufassen, welches eine Volkswirtschaft auf unterschiedlichste Weise tangiert. Der Schwierigkeit der Besteuerung -von *Schmölders* in Anlehnung an *Popitz* als Aufgabe höchster Staatskunst bezeichnet-⁷³entspreche der Wunsch und Wille der zentralen Staatsgewalt die legislativen Parameter der Steuerpolitik weitgehend in ihren Händen zu halten. Angesichts des politischen Sachzwangs der Abstimmung von Steuer- und Wirtschaftssystem für jedwede Regierung⁷⁴ ist es nur folgerichtig, dass *Popitz* zur Sicherung des einheitlichen Steuersystems einen

⁶⁸ Vgl. *Popitz*, Finanzausgleich aaO S. 365

⁶⁹ Ebenda S.355.

⁷⁰ Vgl. *Popitz*, Finanzausgleich aaO S. 365

⁷¹ Zum Begriff der Inzidenz vgl. *Blankart*, Öffentlichen Finanzen in der Demokratie 4.Aufl. S. 332 ff

⁷² *Schmölders*, Finanzpolitik, 3.Aufl. Berlin, Heidelberg, New York 1970 S. 349

⁷³ *Schmölders*, Finanzpolitik aaO S. 311

Einheitsstaat für am besten geeignet hält,⁷⁵ um durch einen einheitlichen legislativen Willensbildungsprozess den Umfang und die Grenze der steuerlichen Befugnisse zu bestimmen. Gerade der Wunsch der Wirtschaftspolitik, die Grenze der steuerlichen Gesamt-Belastung festzulegen, spricht steuertechnisch gegen jedwede Form von steuerlichem Wettbewerbsföderalismus, bei dem nicht nur die Gemeinden, sondern auch die Länder für eine der drei aufkommenstärksten Steuern die legislative Hoheit hätten.⁷⁶

Man sollte nicht soweit gehen, der zentralistischen Attitüde Popitzens in allem zu folgen. Dort wo sich in ihr die Überheblichkeit des Spitzenbeamten artikuliert, der aus dem Himmel der Hauptstadt auf die provinziellen Niederungen herabblickt, wird eine intellektuelle Überlegenheit zur Schau gestellt, die zum Widerspruch reizt.

Insbesondere Popitzens Auseinandersetzung mit der Definition der Selbstverwaltung des Verwaltungsrechtlers Drews als „des Rechts auf die eigene Dummheit“⁷⁷ lässt eine Verachtung von Nicht-Regierungs-Instanzen vermuten. Diese findet -insbesondere im Lichte gesicherter finanzwissenschaftlicher Erkenntnis- keine ökonomische Rechtfertigung.

⁷⁴ Vgl. Schmolders Finanzpolitik aaO S. 349 sowie zum Entwurf eines rationalen Steuersystems gegen das historisch gewachsene Gebilde „Steuersystem“ Haller, Finanzpolitik 5. Aufl. Tübingen 1972 S. 239 ff. weitgehend übernommen von Schmolders, Finanzpolitik aaO S.352 ff.

⁷⁵ Popitz, Der Finanzausgleich aaO S. 365

⁷⁶ Poitz verweist in diesem Zusammenhang auf die Praxis des preußischen Kommunalabgabengesetzes von 1893 verbunden mit staatlichen Genehmigungsvorbehalten für die Gemeindesteuern.

⁷⁷ Vgl. Schmolders, Steuer und Wirtschaft 1954, 708 greift diese Schmähung auf. Sie geht zurück auf Popitz, Der Finanzausgleich aaO S. 363

Denn das stärkste ökonomische Argument für den föderativen Staatsaufbau leitet sich aus der allokativen Logik einer Ressourcen- und Aufgabenverteilung ab, die sich an den Präferenzen Bürger orientiert.⁷⁸ Hier ist ökonomisch ein Maximum an Dezentralisierung der Staatstätigkeit gefordert, weil diese Organisation öffentlicher Ressourcen kostenmäßig geboten ist.⁷⁹ Demnach würde jedwede Verdrängung oder ungebührliche Beschneidung der kommunalen Selbstverwaltung nicht nur geltendes Verfassungsrecht verletzen (Art. 28 II GG), sondern auch dem finanzwissenschaftlichen Postulat nach weitgehender Verantwortung der Bürger für kommunale Aufgaben und Ausgaben widersprechen; letzteres allerdings unter weitestgehender Berücksichtigung des Äquivalenzprinzips; d.h. einer Aufbringung der Ausgaben durch originäre gemeindliche Einkünfte. Wenn auch diese ökonomische Unvollkommenheit der kommunalen Finanzierungspraxis unter Äquivalenzgesichtspunkten der wissenschaftlichen und politischen Lösung harrt,⁸⁰ so hat die Popitzsche Skepsis gegenüber den Ländern, wie er sie grundsätzlich in seinem Gutachten zum Finanzausgleich geäußert hat⁸¹, nichts von ihrer Legitimität verloren. Sie sind ökonomisch gesehen weiterhin die Kostgänger des Gesamtstaates. Nur können Sie zur Rechtfertigung ihrer finanziellen Ansprüche auf die Grundsatzregelung des Art. 30 ff., den Exekutivföderalismus in Art. 83 ff. sowie die Finanzausgleichsregelungen des 106 ff GG verweisen. Gleichwohl gibt es viele Aufgabenzuweisungen des GG von der Polizei, Schule,

⁷⁸ Vgl. Zimmermann/Henke, Finanzwissenschaft 8. Aufl. München, 2000 S. 178 f.

⁷⁹ Vgl. Zimmermann, Horst: Stärkung der kommunalen Finanzautonomie, Staatswissenschaft und Staatspraxis 1995, S. 659 , 660 ; Vertiefend Zimmermann/Henke, Finanzwissenschaft 7.Aufl., München 1994 S. 174 ff.

⁸⁰ Vgl. allerdings die Überlegungen zur Sicherung stetigen Einkommensquelle durch lokale Steuern bereits : Wissenschaftlicher Beirat des BMF, Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern, Heft 31 der Schriftenreihe des BMF, Bonn 1984 sowie aus jüngerer Vergangenheit: Thiess, Büttner, Ein Zuschlagssystem zur Einkommensteuer als Alternative der kommunalen Besteuerung ? Referat zum 36. Hochschulkurs aus Finanzwissenschaft 25.-27.2. 2002 in Vill

⁸¹ Vgl. Johannes Popitz, Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden, Berlin 1932 S. 80 ff. und S. 112 ff.

Wissenschaft als unmittelbaren Aufgaben bis hin den verschiedenen Verwaltungsaufgaben, bei denen die Länder für den Bund dessen Gesetze als eigene Angelegenheit oder in dessen Auftrag vornehmen (Art. 84, 85 GG). Hierfür gibt es jedoch keine Gründe ökonomischer Effizienz, insbesondere nicht der Bürgerpräferenz. Die Gründe, die den Verfassungsgeber vielmehr dazu bewogen haben, Aufgaben von überragender nationaler Bedeutung wie (Polizei, Schule, Wissenschaft) regionalen Gebietskörperschaften anzuvertrauen und Bundesgesetze überwiegend von den Ländern ausführen zu lassen, sind nicht ökonomischer Natur, sondern liegen im Politischen begründet. Bei ihrer Entstehung standen die Angst der Besatzungsmächte vor einem deutschen Zentralstaat sowie der Partikularismus der unterschiedlichen Landespolitiker Pate.⁸² Diese politische Geschäftsgrundlage der Nachkriegszeit kann nicht länger argumentativ in das 21. Jahrhundert gerettet werden; es sei denn, die Ministerpräsidenten verstehen sich als aktuelle Sachwalter der ehemaligen Besatzungsmächte. Mehr noch: Durch die Übertragung vielfältiger Kompetenzen des Bundes auf die EU sowie durch die Einengung des politischen Handlungsspielraums der Bundesregierung auf Grund von EU- Richtlinien und Verordnungen ist die Bundesgewalt in eine Sandwich-Situation geraten. Denkt man die Vorschläge der aggressivsten, kompetentesten und mächtigsten Landespolitiker zu Ende, so ist die Mitwirkung der Länder am europäischen Integrationsprozess in Art. 23 II GG – eine Spaltung deutscher Außenvertretung - nicht einmal ausreichend. Das Europa der Regionen verlange nach einer direkten Einflussnahme der Länder

⁸² Vgl. beispielsweise die Auseinandersetzungen des eher national-zentralstaatlich eingestellten Kurt Schumacher mit Wilhem Kaysen dem legendären Bremer Landespolitiker, der zusammen mit bayrischen Landespolitikern gegnerischer Parteien zentralistische Tendenzen des GG zu verhindern wusste. Vgl. hierzu Carlo Schmid, Erinnerung, Wien 1979 S.321 mit einer ausführlichen Schilderung des Streits zwischen dem bayrischen Ministerpräsidenten Högener und Kurt Schumacher; zur Würdigung Kurt Schumachers nationale Dimension aufschlussreich Merseburger, Der schwierige Deutsche, Stuttgart 1995 S. 505 ff

in Brüssel.⁸³ Damit ist der Rubikon überschritten: Die Interessen des deutschen Gesamtstaates werden mit denen, die sich aus dem Parallelogramm der Länderinteressen ergeben, verwechselt. Belgien wäre zum Modell deutscher Bundesstaatlichkeit geworden.⁸⁴

Obschon *Popitz* den weitausholenden europäischen Integrationsprozess nicht bei seinen Überlegungen berücksichtigen konnte, lag er doch bei seiner prinzipiellen Skepsis gegenüber den Anliegen der Länder richtig. Doch was im Deutschen Reich noch durch die Hegemonie Preußens und das Tandem Otto Braun – Carl Severing⁸⁵ wie eine Klammer zusammengehalten wurde, ist nunmehr nach Wiedererlangung der Deutschen Einheit in 16 Provinzen zerfallen, die ausgerüstet mit dem Privileg der Staatlichkeit ihrer Politischen Klasse eine Plattform geben, um darüber zu streiten, was gemeint sei, wenn über die Interessen des Landes gestritten wird.

Der Ruf der Länder nach mehr Autonomie wird nur von solchen Stimmen der Finanzwissenschaft unterstützt, denen der verfassungsrechtliche Kontext Deutschlands fremd geblieben ist.⁸⁶ Demgegenüber prallt diese Forderung bei besonders erfahrenen Vertretern des Faches wie *Horst Zimmermann* auf eine völlig desillusionierende Replik. Warum so fragt *Zimmermann* zu Recht, verlangen die Länder weder nach einem Ende der Mischfinanzierungen noch nach einer einzigen Finanzierung durch eine originäre Steuerquelle?⁸⁷ Weil sie sich nicht dem „Verantwortungszwang“, ihre Aufgaben mit einer von ihnen allein beeinflussbaren Steuereinnahme zu finanzieren, stellen wollen. Sie haben sich im Verschiebepbahnhof Föderalismus im Geflecht von Mischkompetenzen und Gemeinschaftsaufgaben sowie dem permanenten

⁸³ Wolfgang Clement, Eine neue Architektur für Europa, FAZ v. 16.11.2001 S. 10

⁸⁴ Ministerpräsident Clement in FAZ v.16.11.2001 S. 10 r. Sp. scheint aber gerade die belgischen „Regionen“ als institutionelles Vorbild genommen zu haben.

⁸⁵ Schulze, Hagen/ Braun, Otto: Preussens demokratische Sendung, Frankfurt a.M. 1977

⁸⁶ Blankart, Öffentliche Finanzen in der Demokratie aaO S. 582 ff.

⁸⁷ Zimmermann, Staatswissenschaften und Staatspraxis aaO S. 671 ff.

Kampf um Transfers besser eingerichtet, als ihre Autonomie-Rhetorik dies nach außen erscheinen lässt. Denn sie fürchten nichts mehr, als gegenüber ihren Bürgern, rechtfertigen zu müssen, warum sie mit einem bestimmten Quantum an Landesteuern spezifizierte öffentliche Güter zu finanzieren haben. Die These von *Blankart*, es handele sich hierbei um ein Kartell der Länder, dessen einziger gemeinsamer Zweck darin bestehe, sich so staatsrechtlich zu organisieren, dass der Bürger des jeweiligen Landes seine Präferenzen durch einen Vergleich des Angebots an öffentlichen Gütern und der hierfür eingeforderten Steuern nicht artikulieren könne,⁸⁸ hat diese staatsrechtliche Gemengelage auf den Begriff gebracht.

Beleg für dieses Kartell ist das Fehlen substantiellen Wettbewerbs auch bei jenen Steuern, die originär den Ländern zustehen: Bei der Erbschaftssteuer, einer reinen Ländersteuer, werden die Einnahmen der Länder von 1,4 € im Jahre 2001 auf 3,4 Mrd € im Jahre 2005 steigen⁸⁹, ohne dass es ein Indiz dafür gibt, dass die Länder bei dieser Einnahmequelle in Wettbewerb zueinander zu treten bereit sind.

Die von vielen Finanzwissenschaftlern beklagte Zentralisierung der Staatstätigkeit in Deutschland⁹⁰ ist also ein besonders anschaulicher Beleg für die Popitzsche These von der Anziehungskraft des zentralen Budget: Da der Bund sämtliche Vorhaben kommunaler oder regionaler Bedeutung mitfinanzieren kann, halten alle kommunalen und regionalen Instanzen an diesem System fest und schauen mit gebanntem Blick auf die Bundesregierung. Sie können durch völlig intransparente politische Verhandlungen mit den einzelnen Staatsinstanzen fremde Finanzierungszusagen für eigene Aufgaben erhalten, um auf diese Weise jeglichen

⁸⁸ Blankart, *Öffentliche Finanzen in der Demokratie* aaO S.584 ff.

⁸⁹ Vgl. Fischer/Peters „Die Erbgeneration - Goldesel des Staates ?

⁹⁰ Vgl. Blankart ZWS 119 (1999) S. 331ff sowie Zimmermann aaO S.659 m. H. auf Institut fr. Kommunalwissenschaften (Hrg.) *Dezentralisierung des politischen Handelns* III 1987

Steuerrechtfertigungszwang gegenüber den Bürgern vermeiden. Dies ist die Realität des bundesdeutschen Föderalismus, wie er von den Ländern praktiziert und vom Bund nolens volens hingenommen wird.

Wer dieses Prinzip Verschiebebahnhof – Finanzwissenschaft formuliert „organisierte Inäquivalenz“ – nicht länger hinnehmen will, kommt an zwei Postulaten nicht vorbei:

- entweder der Entstaatlichung der Länder: Sie sind Provinzen im Staatsgewand und verhandeln mit dem Bund auf ein und derselben Ebene, ohne für die Solvabilität des Gesamtstaats und seine stabilitätsrechtlichen Pflichten verantwortlich zu sein;
- oder einer klaren Trennung und Attribution der Steuerhoheit zwischen den unterschiedlichen Instanzen und zwar sowohl bei der legislativen als auch bei Ertragskompetenz.

Da die Zuordnung der originären Ressourcen daran scheitert, dass die Länder sich nicht mit der Einkommens- und Körperschaftssteuer begnügen wollen, sondern nach einer pflegeleichteren Steuerquelle verlangen, ist die Entstaatlichung der Länder -und nicht lediglich die Neugliederung des Bundesgebiets- das Gebot der Stunde und in jedem Falle die *conditio sine qua non* für eine konsequente Anwendung des Äquivalenzprinzips.

So abrupt sich die Forderung anhört, so radikal sie klingen mag, so unmittelbar folgt sie aus der Parallelität abschmelzender Bundeskompetenzen und der Verweigerung der Länder gegenüber gesamtstaatlicher fiskalischer Verantwortung sowie ihrer Ablehnung eines Trennsystems. Sie wollen keine Kongruenz von Aufgaben und zugehöriger Steuerhoheit mit dem daraus

folgendem unentrinnbaren Zwang, gegenüber ihren Bürgern die Landessteuern zu rechtfertigen.

Solange die Länder zu einer Trennung von Bundes- und Landeskompetenz sowie einer ebensolchen Trennung der Steuerhoheit und somit einer Beendigung der Steuerverbünde und Mischfinanzierungen gar nicht bereit sind, bleibt die ökonomisch-analytische Schlussfolgerung aus dieser Haltung unerbittlich: Wer die Bürger nicht über ihre Präferenzen abstimmen lässt und sie daran hindert über die Kostengünstigkeit des Angebots an öffentlichen Gütern für ein bestimmtes Steuerquantum, selbst zu entscheiden, entzieht der Länderstaatlichkeit ihre ökonomische Legitimität. Diese Länderstaatlichkeit ist nicht nur überflüssig. Sie steht auch einer Reform der Staatsfinanzierung nach Äquivalenz Gesichtspunkten entgegen. Der Proximitätsgesichtspunkt, der gerade der kommunalen Selbstverwaltung zur ökonomischen Rechtfertigung dient, spielt bei den Ländern keine durchschlagende Rolle. Bei der Steuerverwaltung oder dem Polizeieinsatz, bei der Schulverwaltung oder der Wissenschaftspolitik finden sich stets übergeordnete Gesichtspunkte nationaler Politik, die es bereits politisch fraglich erscheinen lassen, diese Aufgaben staatlich organisierten Regionen anzuvertrauen. Sie können das ökonomische Proximitätsargument auch kaum geltend machen. Denn die *spillover*-Effekte von Infrastruktureinrichtungen wie Schulen, Universitäten, Polizeieinrichtungen und sowie Verkehrseinrichtungen sind so groß, dass die Inkongruenz von Nutzern und steuerzahlendem Landesbürger eine Entscheidung hierüber durch die Landesbürger gar nicht zulässt.⁹¹ Wenn also auch das Gros der heutigen Länderaufgaben und –Ausgaben gar nicht von den

⁹¹ Weiterführend der Hinweis auf die Kategorie der Entscheidbarkeit von Aufgaben und Ausgaben durch Horst Zimmermann, Stärkung der Kommunale Finanzautonomie aaO S. 661

Landesbürgern entscheidbar ist, könnte aus ökonomischen Gründen die Landesebene im föderativen Staatsaufbau entfallen.

Die staatsrechtliche Schlussfolgerung aus dieser ökonomischen Analyse sprengt die Verfassung des GG. Denn ihre Umsetzung müsste ein verfassungsänderndes Gesetz zum Gegenstand haben, dessen wesentliche Bestimmungen lauten:

„Art. 1 : Es gibt nur eine Staatsgewalt, die des Bundes.

Art. 2 : Die deutschen Länder vollenden ihren Beitrag zur deutschen Einheit durch Verzicht auf ihre Staatlichkeit. Sie sind fortan Provinzen des deutschen Bundesstaates. Ihnen können auf Ihren Antrag durch Staatsvertrag Aufgaben mit regionaler Bedeutung übertragen werden

Art. 3 : Der Bund garantiert den Gemeinden und Gemeindeverbänden die finanziellen Grundlagen ihrer Selbstverwaltung und bestimmt ihre Aufsicht. Das Nähere regelt ein Gesetz.

Art. 4 : Die Repräsentanz von ehemaligen Ländern bei der Europäischen Gemeinschaft (Art. 23 GG) wird vom Bund übernommen“

Der Einwand der Länder, eine solche Verfassungsänderung verstoße gegen Art. 79 III GG greift zu kurz. Zwar steht die h. M. weiterhin auf dem Standpunkt, die Ewigkeitsgarantie des Art. 79 III GG garantiere die Qualität der Länder als Staaten oder zumindest die Essentiale ihre Staatlichkeit⁹². Doch ist diese Meinung durch die politische Realität der Deutschen Einheit sowie die Verwerfungen, die damit zusammenhängen, obsolet geworden. Sie

verkennt ferner, dass es normative Ewigkeitsgarantien nicht gibt und diese spätestens dann entfallen, wenn sie ihre ökonomische Berechtigung verloren haben.

5. Noch vor der Entstaatlichung der Länder, die Konstruktion des Neuen: Kommunale Demokratie als Nukleus der Bürgergesellschaft und Applikation fiskalischer Äquivalenz : 8 Thesen

Der Mut zum Bruch mit den Ländern als selbsternannten Sachwaltern regionaler Demokratie kann nicht die Auseinandersetzung mit dem Konkreten ersetzen. Damit ist jene schwierige finanzwissenschaftlich-staatsrechtliche Implementierung des Neuen gemeint, die die Beseitigung der Länderinstanz in ihrer Staatlichkeit mit sich bringen würde. An dieser Stelle soll nicht zum großen Wurf einer neuen Verfassungsordnung ausgeholt werden: Deutschland ohne Bundesrat, ohne die Ausführung von Bundesgesetzen durch Drittinstanzen (Art. 83 ff.), ohne den Umverteilungswahnsinn des Finanzausgleichs aber dafür mit einem neuen Verfassungsorgan, in dem sich die Interessen der deutschen Provinzen artikulieren und auf ihre Gesamtstaatsverträglichkeit in aller Öffentlichkeit überprüfen lassen müssen.

Vielmehr soll der Frage nach dem Potential kommunaler Demokratie als Anwendungsfall fiskalischer Äquivalenz und als Anschauungsraum politischer Teilhabe nachgegangen werden. Dies führt uns unweigerlich zu einer Konkretisierung ggf. Revision dessen, was aus finanzwissenschaftlicher

⁹² Seifert/Hömig GG aaO Art. 79 Rz. 4; Häde, Finanzausgleich aaO S. 45 sowie BVerfGE 34, 9 (19)

Sicht das grundgesetzlich verbürgte Recht, die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in finanzieller Eigenverantwortung zu regeln umfassen sollte.

Im Hinblick auf die gebotene Kürze der Darlegung in diesem Rahmen sollen die wichtigsten Maßnahmen in Thesenform dargelegt werden:

These 1: Die Durchführung von Geldleistungsgesetzen, die zu einer Belastung der Kommunen führen, kann von diesen auch dann verweigert werden, wenn der Bundesrat zugestimmt hat, sofern nicht Bund und Länder eine kostenkongruente Finanzierung gewährleisten. Für die kostenkongruente Finanzierung gelten die Maßstäbe der Kostenerstattung bei der Bundesauftragsverwaltung (Art. 85) entsprechend.

These 2: Die Einnahmen der Gemeinde und Gemeindeverbände gelten nicht länger als Einnahmen der Länder (Art. 106 IX GG). Die Länder sind nicht länger zu einem kommunalen Finanzausgleich mit den Gemeinden verpflichtet (Art. 106 VII GG).

These 3: Länder und Gemeinden sind verpflichtet, alsbald zu überprüfen, ob landeseigene oder kommunale Unternehmen an private Eigentümer veräußert werden können. § 65 BHO ist entsprechend anwendbar. Die Erlöse aus diesen Verkäufen sind zur Tilgung der Schulden zu verwenden.

These 4: Der Finanzplanungsrat wird unter Änderung seiner Zusammensetzung in einen Bundesfinanzrat umgewandelt. Dieses Verfassungsorgan untersucht von Amts wegen die Finanzverhältnisse der Kommunen insgesamt und ermittelt in einzelnen Gefahrenlagen. Näheres bestimmt ein Gesetz.

These 5: Unter Ausformung von Art. 28 II GG erhalten die Gemeinden und Gemeindeverbände ein Hebesatzrecht an der Einkommenssteuer, welches unter dem Verbotsvorbehalt des Bundesfinanzrat steht.

These 6: Kommt es aus Gründen, die nicht auf einem Fehler der Finanzwirtschaft beruhen, zu einer Haushaltsnotlage in einzelnen Gemeinden, kann der Bundesfinanzrat der Bundesregierung Maßnahmen zur Bewältigung der Gefahrenlage vorschlagen. Hierzu können einzelne finanzielle Unterstützungsleistungen des Bundes nur dann gehören, wenn für die Zeit ihrer Verwendung, die kommunale Mandate ruhen.

These 7: Die Durchführung der Empfehlungen des Bundesfinanzrats obliegt dem Bundesfinanzminister. Er kann sich hierzu auf die Beamtenschaft der Rechnungshöfe stützen.

These 8: Eine Überprüfung der Entscheidungen des Bundesfinanzrats vor Verfassungsgerichten findet nicht statt, es sei eine Gemeinde beruft sich darauf, dass durch eine Maßnahme der Bundesgewalt in ihr Recht zur Regelung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft eingegriffen worden sei.

Ausblick:

Die Gedankenarmut der deutschen Politik wird durch den vorstehenden Entwurf nicht behoben. Die Gedankenlosigkeit -ein ständiger, unheimlicher Gast sogenannter Regierungskommissionen- wird auch in Sachen Kommunalfinanzen dafür Sorge tragen, dass vieles wenn nicht alles beim Alten bleibt. Dadurch wird die Dekadenz des deutschen Föderalismus aber eher akzeleriert. Die heutige Politik befindet sich auf der Flucht aus dem Denken. Diese Gedankenflucht ist der eigentliche Grund für ihre Ideenarmut. Dies hält den Fortschritt der von der Wissenschaft beförderten Ideen nicht auf. Nur die Wissenschaft gewährleistet in der gegenwärtigen Krise des Politischen den Anspruch auf Nachhaltigkeit. Allerdings müssen ihre Vertreter die Idee des radikal Neuen mit Standhaftigkeit, ja mit Unbeugsamkeit, verfolgen. Ihre Erkenntnisse gelangen spätestens dann zum Durchbruch, wenn die alte Ordnung im Begriff ist, zu verfallen. Wie formulierte einst der altersweise Victor Hugo: Nichts ist stärker als eine Idee, deren Stunde gekommen ist. Bis dahin darf sich die Wissenschaft nicht scheuen, dem föderalistischen Zeitgeist gelassen die Stirn zu bieten. Und die Kommunen müssen beweisen, dass sie die Stätte der Freiheit und harte Kern demokratischer Bürgergesellschaft sind.

Schriftumverzeichnis

Böckenförde, Ernst-Wolfgang: Johannes Popitz, Der Staatsbegriff als allgemeingültiger Begriff, Der Staat (23) 1984, S. 227

Büttner, Thies: Ein Zuschlagssystem zur Einkommensteuer als Alternative der kommunalen Besteuerung? Referat zum 36. Hochschulkurs aus Finanzwissenschaft 25.-27.2. 2002 in Vill

Blankart, Beat: Die schleichende Zentralisierung der Staatstätigkeit, ZWS 119(1999) S.331 ff.

Gerloff, Wilhelm/Meisel, Franz: Handbuch der Finanzwissenschaft, Zweiter Band, Tübingen 1927

Henneke, Hans-Günter: Landesverfassungsgerichte als Nothelfer oder Landesregierungen als Totengräber kommunaler Finanzgarantien?, Der Landkreis, 2000 S.212 ff.

Hidien, Jürgen: Der bundesstaatliche Finanzausgleich in Deutschland, Baden Baden 1998

Hidien, Jürgen: Gutachten für die Länder Bayern und Baden Württemberg „Die Berücksichtigung der Finanzkraft und des Finanzbedarfs der Gemeinden (Gemeindeverbände) im Finanzausgleich nach Art.107 II 1 GG, Münster 2001

Hanusch/Rauscher: „Gemeinden“ in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft Bd. III Stuttgart, Tübingen, Zürich

Kerber, Markus C.: Der verdrängte Finanznotstand, Heidelberg 2002

Mandelartz, Herbert /Neumeyer, Helmut: Kommunale Finanzproblem und kommunaler Finanzausgleich – Verfassungsgerichte der Länder als Nothelfer?, DÖV 2000, S.103 ff.

Merseburger, Peter: Der schwierige Deutsche, Stuttgart 1995

Möller, Alex (Hrsg.): Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, bearbeitet von Christoph Böckenförde, Otto-Erich Geske, Jürgen Glückert, Claus Noé, 2. Aufl. Hannover 1969

Popitz, Johannes: Zentralismus und Selbstverwaltung, in: *Harms (Hrsg.,) Volk und Reich der Deutschen*, Bd. II, Berlin 1929, S.360 ff.

Popitz, Johannes: „Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden“ erstattet vor der Studiengesellschaft für Finanzausgleich, Berlin 1932

- Pielow, Johann-Christian:* Öffentliche Dienste zwischen Markt und Staat- Deutsche „Daseinsvorsorge“ und „Service Public“ beißen sich, FAZ v. 23.10.2002, S.31
- Rüthers, Bernd:* Auf dem Weg zum Richterstaat, FAZ v. 2.11.2000, S.12
- Rüthers, Bernd:* Reise in den Richterstaat, Verfassungswandel und Politisierung der Justiz, FAZ v. 15.4.2002, S.7
- Seifert, Karl-Heinz/Hömig, Dieter:* Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland 5.Aufl., Baden Baden 1995
- Schmölders, Günter:* Finanzpolitik, 3. Aufl. Berlin, Heidelberg, New York 1970
- Schmölders, Günter:* Johannes Popitz zum Gedenken, Steuer und Wirtschaft, 1954 S.707ff.
- Schulze, Hagen/ Braun, Otto:* Preussens demokratische Sendung, Frankfurt a.M. 1977
- Zimmermann, Horst:* Stärkung der kommunalen Finanzautonomie, Staatswissenschaft und Staatspraxis, 1995 S.659ff.
- Schmid, Carlo:* Erinnerungen, Wien 1979
- Wissenschaftlicher Beirat des BMF:* Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern, Heft 31 der Schriftenreihe des BMF, Bonn 1984
- Zimmermann, Horst/Henke, Klaus-Dirk:* Finanzwissenschaft 7.Aufl. München 1994
- Zimmermann, Horst/Henke, Klaus-Dirk:* Finanzwissenschaft 8. Aufl. München 2000

Folgende Diskussionspapiere können Sie bei Bielefeld 2000plus gegen Erstattung der Druck- und Portokosten anfordern oder als pdf-Datei auf der Webseite von Bielefeld 2000plus unter www.uni-bielefeld.de/bi2000plus/veroeffentlichungen.html beziehen:

Nr. 1:

Prof. Dr. Thorsten Spitta, 1997, Universität Bielefeld:
IV-Controlling im Mittelstand Ostwestfalens - Ergebnisse einer Befragung

Nr. 2:

Prof. Dr. Herwig Birg, 1998, Universität Bielefeld:
Nationale und internationale Rahmenbedingungen der Bevölkerungsentwicklung Bielefelds im 21. Jahrhundert

Nr. 3:

Dr. Bernd Adamaschek, 1998, Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh:
Zwischenbehördliche Leistungsvergleiche - Leistung und Innovation durch Wettbewerb

Nr. 4:

Prof. Dr. Hermann Glaser, 1998, Technische Universität Berlin, ehem. Kulturdezernent der Stadt Nürnberg:
Der ästhetische Staat - Arbeit und Arbeitslosigkeit, Tätigkeitsgesellschaft

Nr. 5:

Dipl.-Kfm. Ralf Wagner, Dipl.-Kffr. Claudia Bornemeyer, cand. rer. pol. Stephan Kerkojus, 1999, Universität Bielefeld:
Imageanalyse des Bielefelder Einzelhandels

Nr. 6:

Prof. Dr. Helge Majer, 1999, Universität Stuttgart:
Die Ulmer Lokale Agenda 21 und der Beitrag der Wirtschaft

Nr. 7:

Prof. Dr. Franz Lehner, 1999, Institut für Arbeit und Technik Gelsenkirchen:
Zukunft der Arbeit

Nr. 8:

Prof. Dr. U. Schulz, Dr. H. Kerwin, 1999, Universität Bielefeld:
Fahrradpotential in Bielefeld

Nr. 9:

Dr. Werner Müller, 1999, Bundesminister für Wirtschaft und Technologie:
Politische und administrative Rahmenbedingungen zur Stützung und Förderung der Biotechnologielandschaft in der Bundesrepublik Deutschland

Nr. 10:

Dipl.-Soz. Katrin Golsch, 2000, Universität Bielefeld:
Im Netz der Sozialhilfe - (auf-)gefangen?

Nr. 11:

Prof. Dr. Franz-Xaver Kaufmann, 2000, Universität Bielefeld:
Der deutsche Sozialstaat in international vergleichender Perspektive

Nr. 12:

Prof. Dr. Helmut Skowronek, 2000, Universität Bielefeld:
Universitäten heute

Nr. 13:

Prof. Dr. Werner Hennings, 2000, Oberstufen-Kolleg der Universität Bielefeld:
Nachhaltige Stadtentwicklung in Bielefeld?

Nr. 14:

Prof. Dr. Joachim Frohn, 2000, Universität Bielefeld:
Umweltpolitik und Beschäftigungswirkungen

Nr. 15:

Einige Beiträge zur Stadtentwicklung. 2000, Universität Bielefeld

Nr. 16:

Dipl.-Kffr. Claudia Bornemeyer, Prof. Dr. Reinhold Decker, 2001, Universität Bielefeld:
Empirische Studie zu Einfluß- und Maßgrößen des Stadtmarketingerfolgs, Zwischenbericht

Nr. 17:

Dipl.-Kffr. Claudia Bornemeyer, Prof. Dr. Reinhold Decker, 2001, Universität Bielefeld:
Erfolgskontrolle im Stadtmarketing – Ergebnisse und Implikationen einer bundesweiten Studie

Nr. 18:

Carl Peter Kleidat, 2001, Universität Bielefeld:
Kontraktmanagement und Zieldefinitionen. Eine Untersuchung in der Kulturverwaltung der Stadt Bielefeld

Nr. 19:

Prof. Dr. Mathias Albert, 2001, Universität Bielefeld:
Globalität und Lokalität - Auswirkungen globalen Strukturwandels auf lokale Politik

Nr. 20:

Dr. Barbara Moschner, 2002, Universität Bielefeld:
Altruismus oder Egoismus - Was motiviert zum Ehrenamt?

Nr. 21:

Dr. Heinz Messmer, 2002, Universität Bielefeld:
Opferschutz in der Polizeiarbeit

Nr. 22:

Dr. Johann Fuchs, 2002, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) Nürnberg:
Demografischer Wandel und Arbeitsmarkt

Nr. 23:

Dr. Markus C. Kerber, 2002, Fakultät für Wirtschaft und Management, TU Berlin:
Städte und Gemeinden: Motor der Investitionen - Randfiguren in der Finanzverfassung