

Thiel, Eberhard

**Article — Digitized Version**

## Kooperativer Föderalismus - nur ein Finanzproblem? Bemerkungen zum Gutachten der Kommission für die Finanzreform

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Thiel, Eberhard (1966) : Kooperativer Föderalismus - nur ein Finanzproblem? Bemerkungen zum Gutachten der Kommission für die Finanzreform, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 46, Iss. 3, pp. 144-149

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/133577>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# „Kooperativer Föderalismus“ — nur ein Finanzproblem?

Bemerkungen zum Gutachten der Kommission für die Finanzreform

Dr. Eberhard Thiel, Berlin

Steuererhöhungen bedeuten für das einzelne Wirtschaftssubjekt stets einen unmittelbaren Entzug von Kaufkraft. Es ist daher sehr wohl verständlich, wenn neue wirtschaftspolitische Vorschläge zunächst unter diesem Aspekt beurteilt werden. Und wirtschaftspolitische Gutachten, die bei ihrer Realisierung möglicherweise zu weiteren Verlagerungen der Kaufkraft vom privaten zum öffentlichen Sektor führen könnten, gibt es in letzter Zeit in größerer Zahl. Auch die Arbeit der Kommission für die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, die im Februar dem Bundeskanzler und den Ministerpräsidenten der Länder überreicht wurde, teilte dieses Schicksal: Breite Kreise der Bevölkerung und eine Reihe von Verbänden befürchten eine Anhebung der Steuerlast, wenn die Grundgedanken dieses Gutachtens Wirklichkeit werden würden. Ohne an dieser Stelle bereits die Rechtfertigung dieser Bewertung zu prüfen, soll zunächst auf das Hauptanliegen dieser Vorschläge verwiesen werden: Befürwortet wird eine Neuverteilung der staatlichen Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen zwischen den Gebietskörperschaften der Bundesrepublik Deutschland.

Die Diskussion der Frage, wer die einmal fixierten staatlichen Ausgaben eigentlich tätigen soll, dringt selten über den Kreis der Länderfinanzminister und der Stadtkämmerer hinaus. So setzten auch hier von dieser Seite her gewichtige Stimmen der Kritik ein: Anliegen des Föderalismus wurden vorgetragen und verteidigt gegen eine im Gutachten vermutete Tendenz zum Zentralstaat.

Daß erwartete Veränderungen der Steuerbelastungen die breitere Öffentlichkeit stark beschäftigen, während ein möglicher Angriff auf den Föderalismus nur die Länderregierungen zu Stellungnahmen nötigt, wirft ein helles Licht auf das nicht sehr kräftig ausgebildete Verfassungsbewußtsein der Staatsbürger. Es liegt nahe, zu behaupten, daß hierin eine tiefere Berechtigung zu finden ist für das Bemühen der Gutachter um eine zeitgemäße Haltung gegenüber der gegenwärtigen bundesstaatlichen Ordnung. Dieses Bemühen geht weit über die Vorschläge zur Umverteilung von Finanzmitteln hinaus.

## ÖKONOMISCHE ZIELE GEGEN FÖDERALISMUS?

Im Rahmen des hier zu besprechenden Problemkreises sollen zwei komplexe staatliche Ziele angesprochen

werden: a) Die Erhaltung einer bundesstaatlichen Grundstruktur der Bundesrepublik Deutschland und b) die Sicherung und möglichst die Erhöhung des realen Pro-Kopf-Einkommens der Bevölkerung. Welche Verteilung der Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen auf die Gebietskörperschaften man auch immer wählt, man wird damit die Realisierung der genannten Ziele positiv oder negativ beeinflussen. Dabei ist zu erwarten, daß das denkbare ökonomische Optimum für die Finanzordnung nur im Extremfall mit dem gerade gewünschten Grad von Föderalismus übereinstimmt.

Das ökonomische Ziel wird bei der heute bemerkenswert starken Einwirkungsmöglichkeit des staatlichen Sektors nur erreichbar sein, wenn der Staat die Finanzmittel regional so gestreut einnimmt und verausgabt, daß er dem Anliegen der gesamten Volkswirtschaft gerecht wird. Dieser Hinweis bezieht sich nicht nur auf die kurzfristige Stabilisierung von Einkommenschwankungen, sondern noch mehr auf die Verfolgung langfristiger Wachstumsziele. Die Aufwendungen z. B. für das Bildungswesen und für die Verkehrseinrichtungen sind in ihrer Effizienz für die Volkswirtschaft nicht unabhängig von ihrer regionalen Ausgestaltung. Die Erfahrung zeigt nun, daß diese Aufgaben keineswegs befriedigend von den Gemeinden oder Ländern isoliert durchgeführt werden können. Allein in den beiden aufgeführten Bereichen können regionale Differenzen der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung höchst abträglich sein. Die Erreichung des genannten ökonomischen Ziels erfordert also, daß auch die Verteilung von Ausgaben und Einnahmen auf die Gebietskörperschaften die Wirksamkeit der Wirtschaftspolitik nicht hindert, sondern sie unterstützt. Das bedeutet keineswegs, daß alle Aufgaben beim Zentralstaat zu konzentrieren sind. Häufig wird eine Konsultation zwischen den Planträgern der öffentlichen Hand ausreichen.

Diese Andeutungen zeigen bereits, daß sich bei der heutigen Struktur der größeren Volkswirtschaften, bei der Notwendigkeit, das Staatsgebiet als ökonomische Einheit zu behandeln, um seine Ressourcen optimal auszunutzen, für wichtige Bereiche zentralistische Tendenzen wünschenswert sein können.

Man würde zu weit gehen, wenn man behauptet, daß sich die beiden Ziele ausschließen. Es bleibt aber zu vermuten, daß ein hoher Grad von Föderalismus in der heutigen Situation der Erreichung einer möglichst hohen Wirksamkeit staatlicher Aktivität nicht dien-

lich ist. Die politischen Willensträger werden eine Prioritätenskala festlegen müssen, aus der sich dann auch das erforderliche und sinnvolle Finanzsystem ergibt. Das wirtschafts- und sozialpolitische Ziel ist dabei abzuwägen gegen einen bestimmten, wünschenswert erscheinenden Grad von Föderalismus.

Für die Bundesrepublik Deutschland ist die bundesstaatliche Struktur im Grundgesetz verankert. Die konkrete Aufteilung staatlicher Macht wurde jedoch schon häufig verändert: so im Jahre 1955 und bei den Variationen der Anteilsätze von Bund und Ländern am Aufkommen der Einkommen- und Körperschaftsteuer. Diese Verschiebungen wurden vielleicht nicht allgemein als Zeichen zunehmender zentralistischer Tendenz gewertet, was in Zeiten stark steigender Steuereinnahmen auch nicht verwundert. Waren diese Eingriffe in die ursprünglich geplante föderative Struktur durch die fortschreitende wirtschaftliche und soziale Realität mitbedingt, die eine sinnvolle Konzentration von Aufgaben beim Bund erforderlich machte, so wird auch die heutige Situation nicht das Ende der Entwicklung sein. Für jede Phase der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung wird es einen sinnvollen Kompromiß zwischen ökonomischen und staatsrechtlichen Erfordernissen geben: Das Finanzsystem soll die wirtschaftspolitischen Maßnahmen unterstützen, aber einen bestimmten Grad von Föderalismus nicht unterschreiten. Es bleibt zu fragen, ob das heutige System in der Bundesrepublik diesen Anforderungen genügt.

#### DIE HEUTIGE FINANZORDNUNG IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

Auf Grund der Konzeption der Siegermächte nach dem II. Weltkrieg sollte eine zu starke Konzentration von Macht beim Zentralstaat verhindert werden. Man fixierte daher auch eine Kompetenzverteilung, die den Ländern einen relativ hohen Anteil an der Verantwortung überließ.

Dem Bund wurden die Außen- und Verteidigungspolitik, Teile der Nachrichten-, Verkehrs-, Polizei- und Sozialpolitik übertragen. Da ihm auch noch für wichtige Teile der Wirtschaftspolitik das Recht der konkurrierenden Gesetzgebung zur Verfügung stand, war in wichtigen Bereichen der Bestand der Wirtschaftseinheit gesichert. Die übrigen Staatsausgaben fielen den Ländern zu, Teile der Wirtschaftspolitik, Erziehungspolitik und auch die Ausführung der Bundesgesetze. Die Gemeinden behielten ihre klassischen Aufgaben wie Unterhaltung der Versorgungsanstalten, Teile des Schul- und Fürsorgewesens.

Auch die Einnahmen sind Gegenstand der Verteilungsvorschriften. Die Umsatz-, Umsatzausgleich-, die Verbrauchsteuern und die Zölle gehen ausschließlich an den Bund. Die Einkommen- und Körperschaftsteuer werden nach einem häufig variierten Schlüssel auf

Bund und Länder verteilt. Die Länder erhalten außerdem die Verkehrsteuern und eine Reihe von kleineren Abgaben. Die übrigen Steuern, besonders die Grund- und Gewerbesteuer, sind die Haupteinnahmequellen der Gemeinden. Das Trennsystem herrscht vor, wenn auch das Verbundsystem durch die Aufteilung der Einkommen- und Körperschaftsteuer und durch den teilweise erfolgenden Abfluß von Ländereinnahmen an die Gemeinden seine Bedeutung hat.

Es hat sich jedoch herausgestellt, daß diese Einnahmeverteilung keineswegs den jeweiligen Ausgaben der einzelnen Körperschaften entspricht. Es bildeten sich Überschuß- und Defizitsituationen heraus, die durch den Finanzausgleich zwischen den Planträgern zu einem Teil ausgeglichen werden. Dieser Ausgleich verläuft einmal vertikal, besonders von den Ländern zu den Gemeinden, und auch horizontal zwischen den Ländern, gering auch zwischen den Gemeinden.

Wie ist dieses System an Hand der diskutierten Erfordernisse für eine sinnvolle Zuordnung der Gebietskörperschaften zu beurteilen? Zunächst ist zu vermerken, daß der Grad des Föderalismus noch recht hoch ist. Das vorherrschende Trennsystem, die relativ unangetastete Länderhoheit in entscheidenden Fragen, der fehlende Zwang zur Koordinierung der Länder- und Gemeindemaßnahmen mit dem Bund, das alles zeigt doch einen recht intakten föderalistischen Kern in der Finanzverfassung. Man kann also die erste Frage durchaus positiv beantworten, daß ein bestimmtes Maß an bundesstaatlicher Struktur erhalten ist.

Diese Tatsache hat aber auch zu einigen Anachronismen geführt. Zum Beispiel ist eine Verlagerung von Aufgaben auf den Bund zu beobachten gewesen. Während die Einnahmestruktur langsam dieser Veränderung Rechnung trug, sind die Verwaltungen noch häufig den Ländern zugeordnet, obgleich Bundesauftragsverwaltungen sinnvoller wären. Denn allzu oft ist die Verwaltung durch die Länder als „eigene Angelegenheit“ nur noch eine Farce. Auch die Gemeinde-selbstverwaltung ist nicht selten durch die fehlende Finanzkraft in Gefahr. Die Landesregierungen genießen in diesen Fällen eine oftmals erhebliche Machtfülle, da auch die Bestimmungen von Finanzkraft und Finanzbedarf stets umstritten sein werden.

Bei der Betrachtung der ökonomischen Komponente wird man kaum zu einem solchen — wenn auch mit den letzten Einschränkungen — recht positiven Urteil gelangen.

Die unangetastete Länderhoheit in vielen entscheidenden wirtschafts-, bildungs- und auch raumordnungspolitischen Bereichen hemmt vielfach eine Koordination im Interesse einer bestimmten gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Wenn bestimmte Maßnahmen nur von einer Körperschaft vorgenommen werden, ohne daß sich die anderen übrigen Staatsglieder gleichermaßen oder ähnlich verhalten, dann können kaum positive Resultate erzielt werden. Es gibt zwar inter-

regionale Absprachen, sogar Gremien, deren verfassungsrechtliche Stellung häufig recht ungeklärt ist. In einigen dieser Fälle wäre eine Übertragung der Aufgabe an den Bund anzuraten, in anderen genügte schon eine regelmäßige Konsultation mit dem Bund.

Zu der häufig fehlenden sachlichen Koordination kommt noch das Fehlen einer gemeinsamen längerfristigen Planung. Zum Wesen der öffentlichen Wirtschaft gehört nun einmal ein Planungselement, und der Glaube an eine Harmonie durch die Konkurrenz der staatlichen Willensträger dürfte durch die Realität längst enttäuscht sein. Wirtschaftlichen Erfordernissen werden die nur von Jahr zu Jahr erstellten Einzeletats nicht mehr gerecht.

Der schon erwähnte Finanzausgleich ist eigentlich schon eine Konzession strenger Föderalisten. Es läßt sich aber aus gesamtwirtschaftlichen sozial- und wirtschaftspolitischen Gründen nicht rechtfertigen, regional zu stark differierende Leistungen der öffentlichen Hand zu dulden. Auch nach Verrechnung der Zuweisungen sind die Unterschiede immer noch recht hoch. Besonders im Rahmen der Gemeindefinanzen ist herbe Kritik angebracht. Sowohl die geringe Höhe der Einnahmen als auch die zu einseitige Steuerlastverteilung durch das Überwiegen der Gewerbesteuer sind unbefriedigend.

Zusammenfassend bleibt festzustellen, daß das heutige Finanzsystem im Kern die bundesstaatliche Ordnung erhalten hat, wenn auch manche Überschneidungen und Mängel eine Reform erforderlich machen. Die ökonomische Komponente erhält eine unbefriedigende Beurteilung. Eine Bereinigung der Zuständigkeiten und der Finanzierungen sind in vielen sehr wichtigen Bereichen der öffentlichen Aktivität schon lange überfällig.

## DIE NEUEN VORSCHLÄGE ZUR FINANZREFORM

### Die neuen „Gemeinschaftsaufgaben“

Die Verfasser des Gutachtens schlagen die Aufnahme einer neuen Gruppe von Aufgaben in das Grundgesetz vor. Durch Bundesgesetz können mit Zustimmung des Bundesrates Aufgaben, die bisher die Länder wahrnahmen, zu „Gemeinschaftsaufgaben“ erklärt werden. Planung und Ausarbeitung der Richtlinien sollen von Bund und Ländern gemeinsam besorgt werden, während die Ausführung allein Sache des betreffenden Landes ist. Die finanziellen Lasten sollen je zur Hälfte vom Bund und den betreffenden Ländern getragen werden. Aufgaben, die für die Gesamtheit von Bedeutung sind, einer langfristigen Planung bedürfen und erhebliche Kosten verursachen, können in diese Gruppe aufgenommen werden. Die Gutachter weisen auf die voraussichtlichen Bereiche hin, die dieser Gruppe zuzurechnen sein werden: Neu- und Ausbau wissenschaftlicher Hochschulen, Förderung von For-

schungseinrichtungen außerhalb der Hochschulen, Neu- und Ausbau gemeindlicher Verkehrseinrichtungen und -anlagen, Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur und Maßnahmen der regionalen Wirtschaftspolitik im Interesse der übergeordneten Raumordnung.

Gemessen an den früher genannten Erfordernissen einer Neuordnung des Finanzsystems, ist die Schaffung dieser „Gemeinschaftsaufgaben“ ein begrüßenswerter Schritt. Ohne den Bestand föderativer Organe aufzuheben, werden diese nunmehr eingespannt, in einem größeren Zusammenhang diese Projekte zu prüfen. Es handelt sich also keineswegs um eine globale Übernahme von bisherigen Länderkompetenzen durch den Bund, sondern durch die Koordination soll eine gleichmäßigere Entwicklung der Volkswirtschaft erreicht werden. Es darf aber nicht übersehen werden, daß durch entscheidende Mitwirkung des Bundes an diesen Aufgaben eine gewisse Beschränkung der Länderautonomie zu verzeichnen ist; das trifft besonders für die Finanzierungsart zu. Extreme Verteidiger des Föderalismus hätten einen schweren Stand, wenn sie die bessere Versorgung der Bevölkerung abwägen müßten gegen den teilweisen Verlust an Autonomie. Sollte sich die Äußerung eines Länder-Ministerpräsidenten, dieses Gutachten degradiere die Länder zu Provinzen, auch auf diese „Gemeinschaftsaufgaben“ beziehen, so müßte er korrigiert werden: Manche Länder würden auf provinziellen Standard verharren, wenn sie sich den Erkenntnissen einer überregionalen Wirtschaftspolitik verschließen würden. Außerdem ist es wohl relativ einfach, als „reiches“ Bundesland diese Vorschläge abzulehnen. — Die vorgesehene Zusammenarbeit auch auf dem Gebiete der gemeindlichen Verkehrseinrichtungen zeigt ein weiteres Positivum: Es scheint die Chance zu bestehen, die gesamte Hierarchie staatlicher Aktivität an einen Tisch zu bekommen, um besonders die Verkehrsmisere in den Ballungsgebieten zu beseitigen.

Der hier aufgezählte Katalog möglicher „Gemeinschaftsaufgaben“ dürfte jedoch noch nicht vollständig sein. Oder aber man interpretiert die „regionale Wirtschaftspolitik“ so extensiv, daß auch die Aufgaben in dieser Weise geregelt werden, die im Verlaufe weiteren Wachstums und weiterer Integration aus Strukturverschiebungen, Umsetzungen etc. entstehen werden.

### Neuverteilung der Steuern zwischen Bund und Ländern

Das bisher bestehende Verbundsystem bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer soll nach Meinung der Gutachter auf die Umsatz- und Umsatzausgleichsteuer ausgedehnt werden.

Die bisher den Ländern zustehenden Kapitalverkehrssteuern, die Versicherungs- und Wechselsteuer sollen wegen ihres überregionalen Charakters dem Bund übertragen werden. Außerdem sollen die Länder an dem Mineralölsteueraufkommen des Bundes beteiligt

werden; diese Beträge müßten sie dann aber den Gemeinden für den Straßenbau zweckgebunden zuweisen. Zu begrüßen ist das Vorhaben der Gutachter, die am Verbund beteiligten Steuern zu vermehren, um das Aufkommensrisiko zu vermindern. Eine abschließende Beurteilung der Tatsache, ob die Länder schlechter finanziert würden als heute, läßt sich ohne Kenntnis der Höhe der Länderanteile an der Finanzmasse nicht gewinnen. Der Kampf um die Anteile wird aber sicherlich nicht geringer werden.

#### Anderungen in der Einnahmestruktur der Gemeinden

Im Gutachten wird betont, daß die Gemeinden auch in Zukunft über Steuerquellen verfügen sollen, die sie in gewissen Grenzen nach eigenen Vorstellungen in Anspruch nehmen können. Um aber die zu einseitige Inanspruchnahme der Gewerbetreibenden aufzuheben, wird die Abschaffung der Gewerbeertragsteuer vorgeschlagen. Die Gewerkekapital- und Lohnsummensteuer sollen obligatorisch von allen Gemeinden mit erhöhten Meßzahlen und Hebesätzen erhoben werden. Auf die Beteiligung der Gemeinden an der Mineralölsteuer wurde schon hingewiesen. Außerdem verspricht man sich erhöhte Grundsteuereinnahmen durch die zu erwartende Erhöhung der Einheitswerte.

Um den Ausfall der Gewerbeertragsteuer zu kompensieren und auch aus staatspolitischen Gründen soll den Gemeinden eine „Gemeindeeinkommensteuer“ zugewiesen werden. Diese Steuer besteht aus einer Beteiligung der Gemeinden am örtlichen Aufkommen aus der proportionalen Eingangsstufe der Einkommensteuer. In engen Grenzen sollen die Gemeinden dabei das Recht erhalten, unterschiedliche Hebesätze auf diesen Meßbetrag anzuwenden.

Dem Grundgedanken dieser Gemeindefinanzreform kann zugestimmt werden, sowohl unter föderalistischen als auch unter ökonomischen Aspekten. Die Steuerlast wird auf breitere Bevölkerungsgruppen verteilt, die Einnahmen der Gemeinden werden steigen und die Möglichkeiten der Selbstverwaltung dürften nicht mehr so schnell an finanzielle Grenzen stoßen wie bisher. Der Anteil, der den Gemeinden an der Einkommensteuer zugewiesen werden soll, ist noch zu diskutieren. Er müßte recht hoch sein, da das Gutachten betont, daß der Anteil der Gemeinden den Ausfall der Einnahmen aus der Gewerbeertragsteuer noch um 1,5 Mrd. DM übersteigen soll. Grundsätzliche Bedenken müssen jedoch gegen den Vorschlag vorgebracht werden, den Gemeinden zuzugestehen, für ihren Einkommensteueranteil unterschiedliche Hebesätze zu fixieren. Eine solch allgemeine Steuer wie die Einkommensteuer sollte nicht regional differenziert werden. Wichtig für die Gemeinden wird der Vorschlag sein, auch die Einkommensteuer dem Zerlegungsverfahren zu unterwerfen.

Neben den Einzelheiten zur Ausgestaltung der Gemeindeeinkommensteuer wird noch interessieren, war-

um diesem System der Vorrang vor der vieldiskutierten Einzelhandelsumsatzsteuer gegeben wurde.

#### Mögliche Deckungslücken

Bei Bund und Ländern könnte sich durch die Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer eine Finanzierungslücke auftun. Durch den Fortfall der Abzugsfähigkeit der Gewerbeertragsteuer mildert sich dieser Ausfall zwar, aber er wird nicht beseitigt. Die Gutachter legen sich hier nicht fest, sondern verweisen auf verschiedene Deckungsmöglichkeiten: mögliche Mehreinnahmen aus der Umsatzsteuerreform, mögliche Aufhebung verschiedener Steuervergünstigungen und evtl. Einführung der Selbstveranlagung und der Verzinsung von Rückständen.

Diese Angaben sind recht vage. Konkreter dagegen ist der Vorschlag, für eine Übergangszeit einen degressiven Sonderzuschlag zur Einkommen- und Körperschaftsteuer auf gewerbliche Einkünfte zugunsten von Bund und Ländern einzuführen (Gewerbesteuer-Ausgleichsabgabe).

Hier taucht in der Tat das Gespenst einer Steuererhöhung auf Grund der Finanzreform auf. Auch durch die gemeindliche Hebesatzpolitik bei der Gemeindeeinkommensteuer ist eine solche Gefahr gegeben. Hätte sich das Gutachten auf die Umverteilung der bisherigen Finanzmasse beschränkt, dann wäre diese Gefahr nicht aufgetaucht. Da aber zugleich mit der Finanzreform eine kräftige Aufstockung der Gesamtausgaben (bes. bei den Gemeinden) vorgeschlagen wird, darf dieses Resultat nicht verwundern. Von solchen Deckungslücken kann jedoch bisher noch nicht als Fakten gesprochen werden. Die bisher bekannten Rechnungen basieren auf ex-post-Größen. Zu fragen ist aber, wie eine Projektion der Bemessungsgrundlagen aussieht. Außerdem sind in der bisherigen Diskussion eine ganze Reihe von Anteilsätzen und neuen Hebesätzen enthalten, denen definitiv noch keine numerischen Werte zugemessen werden können. Eine endgültige Aussage kann daher nicht erfolgen. Deckungslücken in den Länderhaushalten werden z. T. heute durch den Länderfinanzausgleich bereinigt. Das Gutachten schlägt vor, in Zukunft auch Teile des Länderanteils an der Finanzierung der Gemeinschaftsaufgaben in den Ausgleich einzubeziehen. Vorgesehen ist auch eine Erweiterung der Bundesauftragsverwaltung (deren Kosten der Bund trägt), wenn die Länder diese Aufgaben nicht als „eigene Angelegenheiten“ verwalten.

#### Erweiterung des wirtschaftspolitischen Instrumentariums

Das Gutachten enthält außerdem Hinweise, wie die Wirtschaftspolitik noch wirksamer durchgesetzt werden könnte. Z. B. soll die Bundesregierung je nach Konjunkturlage berechtigt sein, zeitlich und in der Höhe begrenzte Zu- und Abschläge zur Einkommen-, Körperschaft- und zu einigen Verbrauchsteuern zu ver-

fügen. Diese Vorschläge und auch andere zur Dämpfung oder Belebung der Investitionen scheinen nur in der Form Neuerungen zu sein. Wenn auch zugegeben ist, daß häufig schnell gehandelt werden muß, so wird man dem Bund kaum allein das Recht zum Eingriff in die Gestaltung von Steuern zubilligen, die auch anderen Körperschaften teilweise zufließen. Andere Hinweise beziehen sich auf die Bundesbank und die Sozialversicherungen. Nach Ansicht der Gutachter sollte auch der Art. 113 GG geändert werden, damit die Bundesregierung ihre Einwände gegen Parlamentsbeschlüsse früher als bisher einbringen kann.

Einschneidender scheint jedoch ein weiterer Vorschlag zu sein: Die Bundesregierung soll verpflichtet werden, zusammen mit den Länderregierungen jährlich einen 4- bis 6jährigen Finanzplan aufzustellen, aus dem Einnahmen und Ausgaben aller Gebietskörperschaften und der sonstigen Körperschaften des öffentlichen Rechts ersichtlich sind. Dem Bundestag und dem Bundesrat soll dieser Finanzplan vorgelegt werden, um deren Übersicht über mögliche Auswirkungen finanzpolitischer Entscheidungen zu erleichtern. Der Bund soll diesen Finanzplan seiner Haushaltsführung als Richtschnur zugrunde legen. Der Plan soll aber die Länder nicht binden. Die Gutachter hoffen, daß auch ohne institutionelle Bindung die Länder und Gemeinden sich von diesem Plan beeinflussen lassen würden. Ein direkter Eingriff des Bundes in die Ausgestaltung der Länder und Gemeinden ist nicht vorgesehen (obgleich hierzu offensichtlich ein abweichendes Votum aus dem Kreise der Gutachter abgegeben wurde).

Dieses Vorhaben ist sehr zu begrüßen, denn die Aufstellung und Beratung eines solchen Planes — wenn er auch dank der gleitenden Planung jährlich neugefaßt werden muß und wenn auch die direkte Verbindlichkeitserklärung fehlt — wird erheblich mehr Information in die Gremien der politischen Willensträger und in die Öffentlichkeit bringen, als bisher dort anzutreffen war. Allein schon diese Tatsache, die die Möglichkeit zur Konfrontation auch mit unliebsamen Konsequenzen des eigenen Handelns anbietet, rechtfertigt diesen Vorschlag. Neben der Schaffung der Gremien zur Beratung der Gemeinschaftsaufgaben ist hier eine weitere Möglichkeit vorgesehen, langfristige Auswirkungen der Tätigkeit der öffentlichen Hand zu diskutieren. Zu hoffen bleibt, daß es hier nicht bei der Addition getrennt ermittelter Ausgaben bleibt, sondern daß der Versuch gemacht wird, evtl. im Rahmen eines Nationalbudgets die Rolle der staatlichen Aktivität im Rahmen der gesamten Volkswirtschaft zu projektieren. Diese Art der Vorscheurechnung, die wie der Finanzplan für die anderen Körperschaften und für den privaten Sektor nicht verbindlich ist, hat bekanntlich nichts mit einer wie auch immer gearteten Art von Zwangswirtschaft zu tun.

Deshalb ist hier auch nicht mit einer Minderung bundesstaatlicher Substanz zu rechnen, da die bessere In-

formation allen zugute kommen wird. Wenn dem Begriff „kooperativer Föderalismus“ überhaupt ein anderer Inhalt als „Föderalismus“ gegeben werden kann, dann durch diese Art von gegenseitiger Information und gemeinsamer Analyse.

### ZUSAMMENFASSENDE BEURTEILUNG

Nachdem die wesentlichen Vorschläge der Gutachter diskutiert worden sind, soll versucht werden, ein vorläufiges Urteil über das erst vor wenigen Tagen publizierte Gutachten zu gewinnen.

Zunächst ist anzuerkennen, daß hier Vorschläge unterbreitet wurden, die einer höheren Effizienz staatlicher Aktivität in Richtung auf eine Erhöhung des Volkseinkommens dienen können. Die geplante Kooperation im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben ist hier an erster Stelle zu nennen. Die Einbeziehung wesentlicher Bereiche in diese neue Institution läßt hoffen, daß diese Bereiche stärker als bisher gefördert werden. Die Verbesserung der Gemeindefinanzen dürfte von allen Seiten begrüßt werden; denn hier wird für viele andere Bereiche die Basis gelegt. Die Einzelheiten der Neuregelung müssen aber noch an Hand des Gutachtens geprüft werden. Die Einführung eines mittelfristigen Finanzplans dürfte allein schon als Informationshilfe und dann auch als Diskussionsanlaß dem erklärten Ziel einer Rationalisierung der staatlichen Aktivität dienen. Als Basis für eine gemeinsame Konjunktur- und Wachstumspolitik und auch für Überlegungen in der Raumordnungspolitik steht dann konkretes Material zur Verfügung.

Die vorgeschlagenen Verbesserungen im Haushaltsrecht und in der Verwaltung könnten zusammen mit den oben genannten Punkten sogar zu einer relativen Steuersenkung führen. Schließlich sollte eine Finanzreform ja auch Rationalisierungseffekte erbringen. Die Befürchtung, daß im Gefolge der Reform Steuererhöhungen zu erwarten sind, ist momentan noch zu unfundiert. Sollte jedoch mit der eigentlichen Reform eine Ausdehnung der öffentlichen Ausgaben einhergehen, dann werden die angedeuteten Steuererhöhungen realisiert werden müssen. Hier fehlt aber noch eine exakte Prüfung der Prognosen der Gutachter.

Aber auch eine evtl. eintretende Steuererhöhung sollte nicht unbedingt gegen die Reformvorschläge sprechen. Die vorstehende Analyse sollte auch klären, daß sich die Revision des gegenwärtigen Finanzsystems nicht nur in Fragen der Finanzierung erschöpft, sondern zum größeren Teil das Bemühen zeigt, die Erhöhung der Effizienz der eingesetzten Mittel zu erreichen. Der Übergang zu konkreten und übersichtlichen Formen der Finanzplanung und die Konzentration der Finanzmittel ist positiv zu bewerten, wenn auch in Einzelheiten der technischen Ausgestaltung möglicherweise Bedenken gerechtfertigt scheinen.

Der Kern der bundesstaatlichen Struktur würde auch nach Akzeptierung dieser Vorschläge erhalten bleiben. Jedoch ist nicht zu leugnen, daß der Grad des Föderalismus etwas geringer würde. Das ist nicht zu vermeiden, wenn das oben skizzierte Ziel erreicht werden soll. Eine extreme Autonomie ist heute nicht mehr zu vereinbaren mit großräumiger und umfassender Wirtschaftspolitik. Ein Einbruch in den Kern der Verfassung wäre nicht zu befürchten, wohl aber notwendige Änderungen einzelner Teile. Auch der Staatsaufbau kann nicht auf einer Stufe statisch verharren, besonders nicht, wenn er aus einer besonderen, extremen Situation heraus geschaffen wurde. Zusammen mit der allgemeinen gesellschaftlichen und ökonomischen Entwicklung werden Korrekturen zugelassen werden müssen, um neue sinnvolle Entsprechungen zu erreichen. Auch bei der Gründung der EWG war eines der wirtschaftlichen Motive die Ermöglichung gemeinsamer Entfaltung ökonomischer Kräfte unter teilweiser Aufgabe autonomer wirtschaftspolitischer

Rechte. Ein ökonomisch schwacher föderalistischer Staat ist keine echte Alternative und würde auch nicht dem berechtigten bundesstaatlichen Anliegen dienen.

Der Vorwurf, daß die Gutachter nicht eine Optimum-Lösung, sondern lediglich das vermutlich politisch zu Realisierende vorgeschlagen hätten, ist geradezu absurd. Theoretische Optimal-Analysen sind seit Jahrzehnten in den Lehrbüchern nachzulesen. Wenn hier der Versuch unternommen wurde, eine praktikable Lösung vorzulegen — mag sie in Einzelheiten noch so angreifbar sein —, dann sollte das gewürdigt werden.

Wenn die Frage nach der sachlichen und zeitlichen Realisierung auftaucht, dann kann man nur hoffen, daß dieses Gutachten nicht nur Anreiz ist zur Erstellung von Dissertationen, sondern als Aufruf verstanden wird, in der Bundesrepublik zu einem richtig verstandenen „kooperativen Föderalismus“ zu gelangen.

## „Zum sogenannten ‚Sozialkapital‘ der Genossenschaften“

*Bemerkungen zu einem Aufsatz von Siegfried L. Gabriel\*)*

Prof. Dr. Reinhold Henzler, Hamburg

**E**s dürfte wenige Institutionen in einer einem raschen Wandel unterworfenen Wirtschaft geben, die nicht „so etwas wie einen langfristigen Strukturwandel erkennen lassen“. Insofern dürfte die von Professor Gabriel für die westdeutschen Konsumgenossenschaften getroffene Feststellung nicht nur für diese gelten.

Unter den Gründen, die eine Veränderung der Konsumgenossenschaften in der Organisation, der Verbundbildung, der Sortimentspolitik und in anderem bewirkt haben und noch bewirken, nennt Gabriel an erster Stelle das Vordringen konkurrierender Großbetriebe des Einzelhandels, sodann das Nachlassen der ideologischen Bindung der Mitglieder an die Konsumgenossenschaften, das Zurücktreten der Haftpflicht und vor allem eine veränderte Einstellung zur Rückvergütung.

Mit der letzten Frage beschäftigt sich der Verfasser sehr eingehend. Er meint, daß die Mitglieder in zunehmendem Maße niedrigere Preise einer höheren Rückvergütung vorziehen würden. Vielleicht — so führt Gabriel weiter aus — hätten sich die deutschen

Konsumgenossenschaften mit dieser Frage nicht zu beschäftigen, da ja die Rückvergütung auf höchstens 3% gesetzlich beschränkt sei? Gegenüber einem Einzelhandelsrabatt von 3% nähme sich eine dreiprozentige Rückvergütung, die die Übernahme eines genossenschaftlichen Geschäftsanteils und der Haftpflicht voraussetze, nicht sonderlich attraktiv aus.

Die gesetzliche Beschränkung der Rückvergütung der Konsumgenossenschaften auf 3%, also auf die Höhe des Einzelhandelsrabatts, erfolgte im Jahre 1954 gleichzeitig mit der Aufhebung des Verbots des Nichtmitgliedergeschäfts. Dieses Junktim erinnert an die Zwangslage, in der sich die Konsumgenossenschaften damals befunden haben. Es konnte aber zu keiner Zeit darüber hinwegtäuschen, daß ein Höchstsatz von 3% zum Wesen der Rückvergütung in Widerspruch steht. Wenn behauptet wird, daß die Mitglieder niedrigere Preise einer höheren Rückvergütung vorziehen würden, so fehlt hierfür der Beweis. Das Gegenteil kann verständlicherweise auch nicht bewiesen werden, daß nämlich die Mitglieder bei einer ungebundenen und effektiv höheren Rückvergütung (als 3%!) nicht zu niedrigeren Preisen neigen würden. Wird aber berücksichtigt, daß die Rückvergütung auf alle Einkäufe nach Jahreschluß in einer Summe ge-

\*) Vgl. Siegfried L. Gabriel: Zum sogenannten „Sozialkapital“ der Genossenschaften. In: WIRTSCHAFTSDIENST, H. 2/1966, S. 77 ff.