

Huppertz, Paul-Helmut

Article — Digitized Version

Keynesianische Rezessionsbekämpfung im kooperativen Föderalismus

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Huppertz, Paul-Helmut (1979) : Keynesianische Rezessionsbekämpfung im kooperativen Föderalismus, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 59, Iss. 9, pp. 466-472

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135361>

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.

Keynesianische Rezessionsbekämpfung im kooperativen Föderalismus

Paul-Helmut Huppertz, Köln

Daß der kooperative Föderalismus wegen des prozyklischen Verhaltens vor allem der Gemeinden im Boom versagt, ist allgemein bekannt. Wie sieht es mit seiner Leistungsfähigkeit bei einer keynesianisch orientierten Rezessionsbekämpfung aus?

Nach dem keynesianischen Stabilisierungskonzept hat der Staat einem Konjunkturerinbruch mit antizyklischer Belegung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage zu begegnen. Allen Erfahrungen zufolge wäre das diesem Konzept angemessenste institutionelle Gefüge ein Staatswesen, dessen Geld- und Finanzwirtschaft von einem zentralen Entscheidungsorgan nach keynesianischen Handlungsnormen einheitlich geregelt würde¹. Denn der staatliche Einsatz zur Stabilisierung zyklischer Wirtschaftskrisen wiegt um so schwerer, je gebündelter seine Kräfte auftreten; jegliche Zerlegung staatlicher Aktivität ist mit der Gefahr der Gegenläufigkeit erzeugter Impulse verbunden².

Von dem konzeptionellen Wunschbild ist die institutionelle Ausgestaltung des Staatssektors in der Bundesrepublik Deutschland freilich weit entfernt. So ist „der Staat“ kein unitarisch strukturiertes Gebilde, sondern gliedert sich in eine Vielzahl hoheitlicher Organe, denen teilweise oder gar vollständig autonome Entscheidungsbefugnisse zustehen. Neben der Trennung der Trägerschaft von Geld- und Fiskalpolitik und der funktionalen Ausgliederung von Kompetenzen an halb- und parastaatliche Institutionen stellt die föderale Aufspaltung der staatlichen Finanzwirtschaft in Bund,

Ländern und Gemeinden das stabilisierungspolitisch bedeutsamste Element der Segmentierung des Staatssektors dar.

Die föderale Struktur der staatlichen Finanzwirtschaft stellte gleichwohl für das keynesianische Stabilisierungskonzept so lange kein ernsthaftes Problem dar, wie das Finanzvolumen dezentraler Gebietskörperschaften neben der antizyklisch variierbaren Finanzmasse der Zentralinstanz kaum ins Gewicht fiel, sich die besonders konjunkturwirksamen Ansatzpunkte der Finanzpolitik auf zentraler Ebene konzentrierten oder bei dem überwiegenden Teil der Gebietskörperschaften von einem gleichermaßen hohen Prioritätsrang des Stabilisierungszieles ausgegangen werden könnte. Jedoch ist in der Bundesrepublik bislang keine dieser Voraussetzungen gegeben:

□ Der Anteil des Bundes am Finanzvolumen aller Gebietskörperschaften ist keinesfalls dominierend: Er lag in den sechziger Jahren stets unter 50 % und sank in den siebziger Jahren sogar unter 45 %³. Hinzu kommt, daß für den größten Teil des Bundeshaushalts starre Finanzierungsverpflichtungen bestehen, die sich stabilisierungspolitisch motivierten Variationen weitgehend entziehen⁴.

□ Mit den Investitionen sind die Ausgabearten mit den stärksten Multiplikatoreffekten vorwiegend auf den dezentralen Staatsebenen angesiedelt; allein auf die Ge-

¹ Vgl. hierzu R. A. M u s g r a v e: Fiscal Systems, New Haven, London 1969, S. 344; H. H a l l e r: Wandlungen in den Problemen föderativer Staatswirtschaften, in: Finanzarchiv, N. F. Bd. 27 (1968), S. 250; F. N e u m a r k: Grundsätze und Arten der Haushaltsführung und Finanzbedarfsdeckung, in: d e r s. (Hrsg.): Wirtschafts- und Finanzprobleme des Interventionsstaates, Tübingen 1961, S. 212.

² E. S t a c h e l s: Das Stabilitätsgesetz im System des Regierungshandelns, Berlin 1970, S. 55.

³ Vgl. Finanzberichte 1969 bis 1979, hrsg. v. Bundesministerium der Finanzen, Bonn.

⁴ Vgl. hierzu im einzelnen D. E w r i n g m a n n: Die Flexibilität öffentlicher Ausgaben, Göttingen 1975.

Dr. Paul-Helmut Huppertz, 33, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Assistent am Seminar für Finanzwissenschaft der Universität Köln.

meinden entfallen in der Regel fast zwei Drittel des gesamten staatlichen Sachinvestitionsvolumens⁵.

□ Innerhalb des eigenen Aufgabenspektrums nimmt das Stabilisierungsziel auf den dezentralen Staatsebenen einen durchweg niedrigeren Rang ein als beim Bund: Zum einen ist die erfolgreiche gesamtwirtschaftliche Stabilisierung ein öffentliches Gut, von dessen Nutzung keine Gebietskörperschaft ausgeschlossen werden kann; zum anderen hängt die Legitimation der politischen Entscheidungsträger auf Länder- und Gemeindeebene in geringerem Maße als beim Bund von Beiträgen zur Konjunkturstabilität ab. Im Falle von Zielkonflikten mit ihrer spezifischen Aufgabenstellung dürften daher die dezentralen Gebietskörperschaften normalerweise zu einer relativen Vernachlässigung des Stabilisierungszieles tendieren.

Kooperativer Föderalismus

Während der Diskussion der sechziger Jahre um die Einfügung eines stabilisierungspolitischen Instrumentariums in die Finanzverfassung war deutlich geworden, daß ein erfolgversprechender Einsatz des keynesianischen Konzepts angesichts dieser ungünstigen Bedingungen Änderungen im institutionellen Gefüge des Staatssektors voraussetzte. Der politisch-rechtliche Handlungsspielraum war freilich eng begrenzt: Al-

⁵ Vgl. Deutsche Bundesbank: Monatsberichte, April 1976; P. Koschik: Die Investitionsquote der öffentlichen Haushalte unter dem Druck der Folgekosten, hrsg. v. Finanzminister des Landes Nordrhein-Westfalen, Stand: Dezember 1978.

⁶ In Buchanan's Terminologie fällt der Föderalismus unter die „political“ und nicht die „fiscal institutions“ des Verfassungssystems (J. M. Buchanan: Public Finance in Democratic Process, Chapel Hill 1967, S. 205). Vgl. hierzu auch den Hinweis des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft: „So leiten sich einige, die Stabilitätspolitik einengende institutionelle Regelungen aus nicht-wirtschaftlichen Zielsetzungen ab, die unverzichtbar sind.“ (Grundfragen der Stabilitätspolitik, Stellungnahme, abgedruckt in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung v. 13. 4. 1973, S. 401).

le Reformansätze mußten die föderale Staatsstruktur, deren Existenz sich historisch und verfassungsrechtlich aus primär allgemeinpolitischen Zielsetzungen ableitet⁶, in ihrem Wesensgehalt unangetastet lassen. So stand etwa die Konzentration aller stabilisierungsrelevanten finanzwirtschaftlichen Entscheidungsbeurteilungen beim Bund nicht zur Diskussion. Aber auch Überlegungen zu mildernden Zentralisierungstendenzen stießen frühzeitig an staatspolitische und verfassungsrechtliche Grenzen⁷.

Als Lösung des Problems, das institutionelle Gefüge des Staatssektors an die Erfordernisse keynesianischer Stabilisierungspolitik anzupassen, ohne die föderalen Strukturen in ihrer Essenz zu beeinträchtigen, erschien in der Reformphase der späten 60er Jahre das Konzept des „kooperativen Föderalismus“. Es wurde von Scheuner abstrakt definiert als „intensivere Zusammenarbeit auf allen Ebenen des staatlichen Lebens, Bund, Länder und Gemeinden, die, bei Erhaltung der Selbständigkeit der Teile, sie auf eine einheitliche und planvolle gemeinsame Tätigkeit in der Verwirklichung der Ziele der Gesamtheit (des Gemeinwohls) ausrichtet“⁸. Nach diesem Konzept, das nicht nur in der Stabilisierungspolitik, sondern partiell auch in der staatlichen Infrastruktur- und Wachstumspolitik Anwendung fand⁹, werden die bislang eigenständigen Kompetenzen der föderalen Gebietskörperschaften nicht der zentralen Ebene zugeordnet, sondern über besondere Entscheidungs- und/oder Finanzierungsverfahren miteinander „verflochten“.

⁷ Vgl. im einzelnen P.-H. Huppertz: Gewaltenteilung und antizyklische Finanzpolitik, Baden-Baden 1977, S. 182 f.

⁸ V. Scheuner: Kooperation und Konflikt, in: Die öffentliche Verwaltung, 25. Jg. (1972), S. 585.

⁹ Hierzu zählen vor allem die Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a, b des Grundgesetzes (GG) und die Finanzhilfen des Bundes „zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums“ (Art. 104a IV GG).

Übersicht

Stabilisierungsorientierte Ansätze des kooperativen Föderalismus in der Rezession

Kooperationsart	Kooperationselement		Kooperationsdichte
Angleichung genereller Verhaltensnormen	Verpflichtung aller Gebietskörperschaften zur Beachtung gesamtwirtschaftlicher Erfordernisse		Grad an dezentraler Finanzautonomie
Koordination konkreter Verhaltensweisen	Finanzplanungsrat: Gemeinsame Haushalts- und Finanzplanung	Konjunkturrat: Abstimmung stabilisierungspolitischer Maßnahmen	
Ebenenübergreifender Entscheidungs- und Finanzierungsverbund	Konjunkturausgleichsrücklage von Bund und Ländern	Finanzhilfen des Bundes an Länder und Gemeinden	Intensität der Politikverflechtung

In den auf die Bekämpfung eines Konjunkturreinbruchs ausgerichteten, 1967 bis 1969 verabschiedeten Reformgesetzen (einschließlich des Stabilitätsgesetzes von 1967) hat sich der kooperative Föderalismus in einer Reihe unterschiedlich ausgestalteter Einzelregelungen niedergeschlagen (vgl. Übersicht):

□ Bei grundsätzlicher Wahrung ihrer Autonomie werden Bund, Länder und Gemeinden gleichermaßen verpflichtet, bei ihrem Finanzgebaren die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu beachten (Art. 109 II GG, §§ 1, 16 I StabG¹⁰).

□ Über die Bindung an eine generelle Norm hinaus ist allen Gebietskörperschaften aufgegeben, ihre konkreten Verhaltensweisen in besonderen Kooperationsgremien aufeinander abzustimmen. Ziel des „Finanzplanungsrates“ (§ 51 HGrG¹¹) ist es, einheitliche volkswirtschaftliche Annahmen zu ermitteln sowie Schwerpunkte für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben zu setzen. Im „Konjunkturrat für die öffentliche Hand“ (§ 18 StabG) sind alle stabilisierungspolitisch relevanten Maßnahmen, insbesondere die der Schuldenpolitik, zu koordinieren.

□ Neben diesen, auf eine fortwährende Verhaltensangleichung abzielenden Regelungen sind andere Kooperationselemente vorgesehen, die nur im Falle einer drohenden oder bereits eingetretenen Stabilisierungskrise zum Einsatz kommen sollen. So ist die Bundesregierung nach § 15 V StabG berechtigt, „zur Vermeidung einer die Ziele des § 1 gefährdenden Abschwächung der allgemeinen Wirtschaftstätigkeit“ angesammelte Mittel aus den Konjunkturausgleichsrücklagen des Bundes und der Länder freizugeben. Außerdem kann die Bundesregierung „zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden aus Bundesmitteln Finanzhilfen gewähren (Art. 104 a IV GG).

Bei dieser Kooperationsart ist die dezentrale Finanzautonomie am schwächsten, die Kompetenz- und Finanzverflechtung zwischen den Gebietskörperschaften am dichtesten ausgeprägt: Damit z. B. ein Land über die in seiner Konjunkturausgleichsrücklage angesammelten Mittel verfügen kann, bedarf es einer Rechtsverordnung der Bundesregierung. Andererseits ist für einen entsprechenden Beschluß der Bundesregierung das Einverständnis des Bundesrates, der Vertretung der Länder im Bund, erforderlich.

Bei den Finanzhilfen gemäß Art. 104 a IV GG entsteht ein noch engerer Entscheidungs- und Finanzver-

bund zwischen den verschiedenen Staatsebenen: Zwar geht die Initiative vom Bund aus, an der Entscheidung über Finanzierungsart, Projektauswahl, Vergabekriterien etc. wirken jedoch alle regional und lokal betroffenen Gebietskörperschaften mit; nur bei allgemeinem Konsens kann das vorgesehene Programm zur antizyklischen Gegensteuerung eingesetzt werden.

Fehlschläge

In dem auf die Rezession 1966/67 folgenden inflationären Boom der frühen 70er Jahre hat der kooperative Föderalismus seine erste Bewährungsprobe zweifelsohne nicht bestanden. Zwar war auch der Bund in der Regel von einer optimalen Anpassung an die Erfordernisse keynesianischer Stabilisierungspolitik noch weit entfernt. Die dezentralen Gebietskörperschaften verhielten sich jedoch vor allem in den Jahren mit den stärksten Überhitzungssymptomen nicht nur nicht antizyklisch, sondern ausgesprochen konjunkturverschärfend¹².

Das „Versagen des föderativen Föderalismus“¹³ im Boom hat freilich bis in die Mitte der 70er Jahre nicht zu Zweifeln an seiner Leistungsfähigkeit als institutionelle Stütze keynesianischer Rezessionsbekämpfung geführt. Während erkannt wurde, daß im Boom der Interessenkonflikt zwischen einer Dämpfung der Ausgabentätigkeit als Stabilisierungsbeitrag und der Erfüllung ebenenspezifischer Aufgaben die Kooperationsbereitschaft von Ländern und Gemeinden entscheidend vermindert, unterstellte man in einer Rezession „eine Harmonie zwischen eigenen und gesamtwirtschaftlichen Zielen“¹⁴, die dem kooperativen Föderalismus von vornherein größere Erfolgchancen eröffnen.

Diese These einer politischen „Asymmetrie“¹⁵ schien sich während des Konjunkturreinbruchs von 1974/75 zunächst auch zu bestätigen: 1974 hielten Länder und Gemeinden – trotz der hinter den Schätzungen zurückbleibenden Steuereinnahmen – die vorgesehenen hohen Zuwachsraten der Haushaltsvolumina und der Ausgaben für Sachinvestitionen in vollem Umfang aufrecht und erhöhten dafür ebenso wie der Bund ihre Kreditaufnahme in erheblichem Ausmaß. 1966, in einer vergleichbaren Zyklusphase, wa-

¹¹ Haushaltsgrundsätzegesetz v. 19. 8. 1969 (BGBl. I S. 1273).

¹² Vgl. im einzelnen H.-P. Huppertz, a.a.O., S. 134-142.

¹³ N. Klöten: Erfolg und Mißerfolg der Stabilisierungspolitik (1969-1974), in: Deutsche Bundesbank (Hrsg.): Währung und Wirtschaft in Deutschland 1876-1975, Frankfurt am Main 1976, S. 663.

¹⁴ H. Kock: Stabilitätspolitik im föderalistischen System der Bundesrepublik Deutschland, Köln 1975, S. 197.

¹⁵ K. Stern, P. Münch, K.-H. Hansmeyer: Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, Kommentar, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1972, S. 57.

¹⁰ Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft v. 8. 6. 1967 (BGBl. I S. 582).

ren von ihnen keine entsprechenden konjunkturbelebenden Impulse ausgegangen. Auch die ursprüngliche Haushaltsplanung der dezentralen Gebietskörperschaften für 1975 war – im Gegensatz zu dem ausgeprägt prozyklischen Verhalten von 1967 – mit steigenden Ausgaben für Sachinvestitionen und kräftig steigenden Finanzierungsdefiziten antizyklisch ausgerichtet¹⁶.

Seitdem jedoch die Ist-Werte der Budgets von 1975 sowie die entsprechenden Daten für 1976 feststehen, muß die vorläufige Einschätzung erheblich revidiert werden (vgl. dazu im einzelnen die Tabelle): Tatsächlich haben sich 1975 die Ausgaben der Länder- und der Gemeindeebene für Sachinvestitionen trotz leicht steigender Einnahmen um 0,8 bzw. 2,4 % vermindert, anstatt wie ursprünglich projektiert um 8½ bzw. 6½ % anzusteigen¹⁷. Demgegenüber hielt der Bund sein geplantes Investitionsvolumen aufrecht, obwohl seine Einnahmen gegenüber 1975 absolut zurückgingen. Auch der expansive Impuls des Haushaltsdefizits fiel schwächer als geplant aus, und zwar vor allem auf kommunaler Ebene: Der Finanzierungssaldo der Gemeinden betrug statt 12,5 nur 9,2 Mrd. DM und lag damit gerade noch 0,9 Mrd. DM über dem Stand des Vorjahres.

hohen „deficit spending“ des Vorjahres ähnlich wie 1968 eine kräftige Kurskorrektur vornimmt, obwohl im Gegensatz zur damaligen Rezession ein Jahr nach dem eigentlichen Zyklustiefpunkt die gegebenen expansiven Impulse wegen der Stärke des Konjunkturerinbruchs und seiner Überlagerung durch strukturelle Krisenerscheinungen nicht ausreichten, um einen sich selbst tragenden Konjunkturaufschwung einzuleiten.

Das ergebnisbezogene Urteil über die Leistungsfähigkeit des kooperativen Föderalismus als Stütze keynesianischer Rezessionsbekämpfung fällt also gespalten aus: Einerseits verhalten sich die dezentralen Gebietskörperschaften in der Frühphase des Abschwungs stabilitätsgerechter als während des Konjunkturerinbruchs von 1966, vor der Verankerung des Konzepts in der Finanzverfassung. Andererseits geht der antizyklische Schwung wieder verloren, noch ehe der Zyklustiefpunkt überhaupt erreicht ist. Mit anderen Worten: Der kooperative Föderalismus scheint in der Rezession nur einen kurzen Atem zu haben.

Die Erfolgskontrolle des kooperativen Föderalismus bleibt unvollständig, solange die Analyse nicht stärker aufgefächert wird. Es gilt zu prüfen, welche relative Leistungsfähigkeit den *einzelnen* Kooperationselementen im Rahmen der Gesamteinschätzung des Konzepts zugesprochen werden kann. Nur so kann geklärt werden, ob der kooperative Föderalismus *im Ganzen* ineffektiv ist oder ob er mit einem veränderten institutionellen Arrangement eine verbesserte Durchschlagskraft erwarten ließe.

Für die Zyklusphase des Booms gilt, daß der generellen Verhaltensnorm, die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu beachten, wegen des Interessenkonflikts mit der ebenenspezifischen Aufgabenstellung und der geringen Justiziabilität der gesetzlichen Regelung¹⁸ bei den dezentralen Gebietskörperschaften keine allzu große Bindungswirkung zukommt¹⁹. In einer Rezession ist die Sachlage nicht so eindeutig: Da antizyklisches Verhalten in dieser Konjunkturphase Mehrausgaben, vor allem verstärkte Investitionstätigkeit bedeutet, liegt zum einen auf den ersten Blick kein Zielkonflikt vor. Zum anderen lassen sich Beschäftigungszuwächse sehr viel eher auf die Stabilisierungsbeiträge einzelner Gebietskörperschaften zurechnen (und in Wahlkämpfen verwerten) als Erfolge bei der Inflationsbekämpfung.

Tabelle
Das Finanzgebaren der Gebietskörperschaften
in der Rezession

(ein Vergleich zwischen 1966-68 und 1974-76)

Indikator	1966	1967	1968	1974	1975	1976
(1a) Auslastungsgrad des Produktionspotentials (in %) ¹	95,8	92,7	95,5	94,8	90,2	92,6
(1b) Inflationsrate (in %)	3,7	1,7	1,6	7,0	6,0	4,5
(1c) Arbeitslosenquote (in %)	0,7	2,1	1,5	2,6	4,8	4,7
(2a) Haushaltssteigerungsrate (in %)						
- Bund	5,0	12,1	-0,7	9,4	14,2	3,9
- Länder	6,1	3,1	5,0	15,7	8,8	5,5
- Gemeinden	4,9	-0	5,4	13,6	5,4	4,8
(2b) Veränderungsrate der Ausgaben f. Sachinvestitionen (in %)						
- Bund	1,8	18,7	-7,2	9,5	9,9	-10,3
- Länder	-0,5	-3,2	-1,0	17,5	-0,8	-5,4
- Gemeinden	-1,4	-8,2	5,6	10,5	-2,4	-2,6
(2c) Finanzierungssaldo (in Mrd. DM)						
- Bund	-1,9	-8,8	-4,7	-10,3	-35,0	-28,5
- Länder	-3,8	-3,5	-1,2	-9,1	-19,9	-15,5
- Gemeinden	-3,4	-1,6	-1,8	-8,3	-9,2	-3,8

¹ Bruttoinlandsprodukt/Produktionspotential gemäß Schätzung des Sachverständigenrats.

Quellen: Zu (1a-c): Sachverständigenrat, Jahresgutachten 1972/73, 1978/79; zu (2a-c): Bundesministerium der Finanzen, Finanzberichte 1969, 1979.

Auch 1976 ist kein antizyklisches Finanzgebaren der dezentralen Gebietskörperschaften erkennbar: Die Ausgaben für Sachinvestitionen und die Budgetdefizite nehmen vielmehr weiter ab. Allerdings ist bei der Verhaltenswertung in diesem Jahre zu berücksichtigen, daß auch der Bund 1976 nach dem außergewöhnlich

¹⁶ Vgl. Finanzbericht 1976, a.a.O., 30-33.

¹⁷ Nach der Haushaltsansatzstatistik planten die Gemeinden im Soll-Ist-Vergleich sogar eine Zuwachsrate von 10½ % (vgl. Finanzbericht 1976, a.a.O., S. 32).

¹⁸ Vgl. dazu K. Stern, P. Münch, K.-H. Hansmeyer, a.a.O., S. 118.

¹⁹ Vgl. H. Kock, a.a.O., S. 58 ff.

Restriktionen in der Rezession

Welche Restriktionen dennoch einer „gesamtwirtschaftlichen Solidarität“²⁰ der dezentralen Gebietskörperschaften auch in der Rezession entgegenstehen, soll zunächst für die kommunale Ebene aufgezeigt werden:

□ Eine expansive Haushaltsführung kann bei rezessionsbedingt rückläufigen oder zumindest schwächer steigenden Steuereinnahmen nur mittels erhöhter Neuverschuldung abgedeckt werden. Die Möglichkeiten zu konjunkturbedingter Kreditaufnahme sind jedoch für die Gemeinden schon vom technischen Zugang zum Kapitalmarkt her eingeschränkt²¹. Außerdem zieht das fiskalische Gleichgewichtsdenken, das das kommunale Haushaltsrecht auch nach der Reform von 1974 beherrscht²², der Neuverschuldung über das einzelwirtschaftlich vertretbare Maß hinaus enge Grenzen.

□ Läßt sich die zusätzliche Neuverschuldung trotzdem verwirklichen, sind die zukünftigen Haushalte mit höheren Zins- und Tilgungsverpflichtungen belastet. Bleibt der Stabilisierungserfolg im erwünschten Umfang aus, können also konjunkturbedingte Steuermehreinnahmen keinen (vollständigen) Ausgleich schaffen, dann verringern die höheren Schuldendienstlasten den zukünftigen autonomen Finanzierungsspielraum der Gemeinden und führen zu verstärkter Abhängigkeit von Zuweisungen höherer Staatsebenen. Eine derartige Entwicklung tangiert empfindlich das Interesse der Gemeinden, ihre Entscheidungsautonomie nicht nur rechtlich, sondern gleichermaßen auch *ökonomisch* abzusichern. Von daher muß also auch in einer Rezession mit einem Hang der Kommunen zur Vernachlässigung stabilisierungspolitischer Erfordernisse gerechnet werden.

Einem „deficit spending“ der Länder stehen vergleichsweise niedrigere haushaltsrechtliche und kredittechnische Hürden im Wege. In der Tat haben die Länder im Gegensatz zu den Gemeinden 1975 ihre Neuverschuldung trotz des hohen Finanzierungssal-

dos aus dem Vorjahr noch einmal beträchtlich gesteigert. Dennoch schrumpfte das Sachinvestitionsvolumen der Länderebene in diesem Jahr ebenso stark wie das der Gemeinden. Ein gewichtiger Grund hierfür dürfte darin zu sehen sein, daß die in der Spätphase des Booms zumeist überproportionalen Lohn- und Gehaltssteigerungen die personalintensiven Länderbürokratien am härtesten treffen, so daß bei dem folgenden Konjunkturereinbruch ein erheblicher Teil der Kreditaufnahme von der Deckung des „ordentlichen“ Haushalts absorbiert worden ist²³.

Rat ohne Finanzplanung

Im Vergleich zu den generellen Verhaltenspostulaten hat sich die Einrichtung spezieller Gremien zur Koordination konkreter Verhaltensweisen trotz der höheren Verflechtungsintensität als nicht wesentlich effektvoller erwiesen. Schon in der Boomphase zu Beginn der 70er Jahre hatte sich gezeigt, daß strittige Fragen stabilisierungspolitischer Relevanz häufig „ausgeklammert, verharmlost oder verschwiegen“ wurden²⁴. Oder eine Einigung kam zwar zustande, aber nur selten wegen der Berücksichtigung aller Einzelinteressen, sondern mit Blick auf die öffentliche Kritik bei einem eventuellen Scheitern der Beratungen. Im letzteren Falle stieg dann bei den mit den Vereinbarungen unzufriedenen Gebietskörperschaften die Neigung, sich dem Vollzug der Empfehlungen zu entziehen. Die Möglichkeit prozyklischen Agierens wurde somit nicht verhindert, sondern nur auf die Implementationsphase verlagert²⁵.

Nach diesen Erfahrungen war der Finanzplanungsrat beim Konjunkturereinbruch 1974/75 nur noch ein Torso: Während für die Finanzplanung 1972 bis 1976 wenigstens noch eine Einigung über die allgemeine Wachstumsrate des öffentlichen Gesamthaushalts möglich war, wurden für die folgenden Planungszeiträume keine gemeinsamen Grundannahmen mehr beschlossen²⁶. In den Sitzungen vom 10. 12. 1974, 25. 8. und 8. 9. 1975, in denen von der Konjunkturlage her ein koordiniertes Verhalten aller Gebietskörperschaften besonders dringlich gewesen wäre, verabschiede-

²⁰ C. Schäfer: Zur Rolle des Föderalismus bei einer beschäftigungssichernden Finanzpolitik, in: WSI-Mitteilungen, Heft 8/1978, S. 425.

²¹ Deutsche Bundesbank: Monatsberichte, Juli 1979, S. 18.

²² Vgl. aus der umfangreichen Literatur R. R. Klein, E. Münstermann: Kommunen und Konjunkturpolitik, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 17. Jg. (1978), S. 218 f.; H. Elsner: Gemeindehaushalte, Konjunktur und Finanzausgleich, Baden-Baden 1978, S. 319; F. Brückmann: Gemeindehaushalte und Konjunkturpolitik, Zürich-Frankfurt/Main-Thun 1977, S. 77 ff.; A. Wagner: Das konjunkturelle Verhalten der Gemeinden im Bundesrat, in: P. Bohley, G. Tolke mit (Hrsg.): Wirtschaftswissenschaft als Grundlage staatlichen Handelns, Tübingen 1979, S. 472; H. Füllenkemper: Zur Problematik einer konjunkturgerechten Schuldenpolitik der Gebietskörperschaften in der Bundesrepublik Deutschland, in: WSI-Mitteilungen, Heft 7/1979, S. 362 f.

²³ Vgl. Deutsche Bundesbank: Monatsberichte, Juli 1979, S. 19.

²⁴ K. Stern, P. Münch, K.-H. Hansmeyer, a.a.O., S. 323.

²⁵ So stimmten z. B. die Länder im September 1972 einer 10½ prozentigen Empfehlung des Finanzplanungsrates für die Ausgabensteigerung im Haushaltsjahr 1973 einhellig zu; ihr tatsächlicher Ausgabenzuwachs lag jedoch mit durchschnittlich 14 % weit über dieser Marke, wobei einzelne Länder ihre Ausgaben um bis zu 17 % ausdehnten. Vgl. dazu die Kritik des Sachverständigenrates in seinem Sondergutachten vom 4. Mai 1973, abgedruckt im Jahresgutachten 1973/74, S. 161 ff., Tz 6 f.

²⁶ E. Wille: Finanzplanung am Scheideweg: Resignation oder Neubesinnung?, in: Finanzarchiv, N.F. Bd. 35 (1976/77), S. 95. Vgl. auch R. R. Klein, E. Münstermann, a.a.O., S. 218.

te der Finanzplanungsrat überhaupt keine Empfehlungen oder Stellungnahmen²⁷. 1976 fand lediglich eine Sitzung statt, zu der nur drei Landesminister persönlich erschienen²⁸; für eine Einigung über die zukünftige Haushaltsgestaltung lag kein politischer Impetus mehr vor.

Dem Konjunkturrat ist es demgegenüber wenigstens gelungen, die Kapitalmarktpolitik der Gebietskörperschaften besser aufeinander abzustimmen²⁹. Eine darüber hinausgehende Koordination aller stabilisierungspolitischen Maßnahmen hat auch dieses Gremium freilich nicht zustande gebracht.

Finanzhilfen des Bundes

Eine ungleich größere Chance für die Anwendung des keynesianischen Stabilisierungskonzepts scheint der ebenenübergreifende Finanzierungs- und Entscheidungsverbund zu eröffnen. So haben die im Boom angesammelten Mittel der Konjunkturausgleichsrücklagen von Bund und Ländern 1974/75 zur Finanzierung des antizyklischen „deficit spending“ beigetragen. Über das Instrument der Finanzhilfen des Bundes nach Art. 104 a IV GG konnten allein für den kommunalen Bereich im gleichen Zeitraum Konjunkturprogramme mit einem Gesamtvolumen von 5,5 Mrd. DM aufgestellt werden³⁰.

Allerdings haben auch die Elemente des kooperativen Föderalismus mit der höchsten Verflechtungsintensität eine nur suboptimale Wirkung entfaltet, weil ihre stabilisierungspolitische Intention von den dezentralen Gebietskörperschaften zumindest teilweise durch Gegenstrategien unterlaufen werden konnte. So stimmte z. B. der Bundesrat im Herbst 1974 zwar einhellig einer Verordnung der Bundesregierung zu, die im Boom angesammelten Konjunkturausgleichsrücklagen freizugeben. Die Finanzminister der einzelnen Länder weigerten sich jedoch anschließend, mit den rückfließenden Geldern eigene, zusätzliche Konjunkturprogramme aufzustellen; statt dessen finanzierten sie damit ihre ordentlichen Haushalte³¹.

²⁷ Finanzbericht 1976, a.a.O., S. 130.

²⁸ H. Hanusch: Erfüllung von Staatsausgaben im Föderalismus, in: P. Bohley, G. Tolkemitt, a.a.O., S. 377 f.

²⁹ K.-H. Hansmeyer: Erfahrungen mit dem Stabilitätsgesetz, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 57. Jg. (1977), H. 12, S. 610.

³⁰ Vgl. im einzelnen G. Zabel: Die Einbindung der kommunalen Haushalte in die Konjunkturpolitik, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 58. Jg. (1978), H. 7, S. 358.

³¹ Vgl. „Finanzminister Apel mahnt die Länder“, in: Frankfurter Rundschau v. 16. 12. 1974.

³² H. Hanusch, a.a.O., S. 379.

³³ Vgl. im einzelnen P. Koschik, a.a.O., S. 32.

³⁴ Nach den Berechnungen von G. Zabel (a.a.O., S. 360) wäre die Veränderungsrate des kommunalen Investitionsvolumens ohne die Konjunktursonderprogramme 1974 um 2,4, 1975 um 0,3 und 1976 sogar um 13,8 % niedriger ausgefallen.

Auch der antizyklische Effekt der 1974/75 vom Bund an die Gemeinden gewährten Finanzmittel zur Belebung der kommunalen Investitionstätigkeit verpuffte weitgehend, weil gleichzeitig die „fiskalische Konsolidierungspolitik der Kämmerer“ vor allem zu Lasten der eigenen konjunkturwirksamen Investitionsausgaben ging³². Insgesamt nahmen die kommunalen Ausgaben für Sachinvestitionen und Investitionsförderung trotz der beträchtlichen Bundeshilfen seit 1975 per saldo ab³³. Die ebenenübergreifenden Konjunkturprogramme konnten also allenfalls eine drohende exzessive Prozyklik des gemeindlichen Investitionsverhaltens abmildern³⁴.

Kompetenzstreit

Außerdem trugen die Gemeinden nicht immer dazu bei, die konzipierten Investitionsprogramme schnell und reibungslos abzuwickeln. So gab es zwischen Bund und Ländern häufig Kompetenzstreitigkeiten bei der Mittelvergabe. Als die Bundesregierung z. B. im Frühjahr 1974 den Versuch unternahm, der kommunalen Ebene in einem Sonderprogramm unter Umgehung der Länderzuständigkeit bei der Festlegung der Vergabekriterien Finanzhilfen von insgesamt 300 Mill. DM zukommen zu lassen, rief das Land Bayern das Bundesverfassungsgericht an und erwirkte einen Entscheid über die Verfassungswidrigkeit jedes direkten Bundeseinflusses auf die Gemeindefinanzpolitik³⁵. Sämtliche Finanzhilfen des Bundes an die Gemeinden müssen also über die Bürokratien der zuständigen Länder geleitet werden. Zudem sind die Länder an der Gestaltung der Vergabemodalitäten zu beteiligen. Hierdurch können sich für die Realisierung der Projekte und die davon ausgehenden Multiplikatoreffekte erhebliche Zeitverzögerungen ergeben³⁶.

Im übrigen ist die Bereitschaft der Gemeinden, in einer Rezession Bundesmittel zur Finanzierung kommunaler Investitionen abzurufen, trotz häufig prekärer Finanzlage aus mehreren Gründen recht gedämpft:

Zur Durchführung der projektierten Investitionen müssen die Gemeinden aus finanzrechtlichen Gründen auch einen eigenen Finanzierungsanteil beisteuern. Zusätzliche Mittel haben die betroffenen Kommunen in zukünftigen Haushaltsjahren zur Abdeckung der Folgekosten aufzubringen³⁷.

³⁵ Az. II BVG I/74 vom April 1976.

³⁶ Zu Beispielen siehe W. Ehrlicher, R. Hagemann: Die öffentlichen Finanzen der Bundesrepublik im Jahre 1974, in: Finanzarchiv, N. F. Bd. 35 (1976/77), S. 327; D. Vesper: Der Beitrag der Finanzpolitik zur Beschäftigungssicherung – Ein empirischer Befund, in: H. Markmann, D. B. Simmert (Hrsg.): Krise der Wirtschaftspolitik, Köln 1978, S. 196.

³⁷ Zur Diskussion der Folgekosten siehe K. Littmann: Über Folgekosten kommunaler Investitionen, in: P. Bohley, G. Tolkemitt, a.a.O., S. 445 ff.

□ Die stabilisierungsspolitische Priorität der in den Konjunkturprogrammen enthaltenen Investitionen dürfte nicht immer ihrer versorgungspolitischen Rangfolge in der regionalen oder kommunalen Entwicklungsplanung entsprechen. Dringt der Bund nun auf den Vorrang der gesamtwirtschaftlichen Erfordernisse, bedeutet dies de facto einen Autonomieverlust der Gemeinden in ihren zentralen Wirkungsfeldern. Die Fremdbestimmung kommunalen Handelns³⁸ wächst durch die Mitsprache der anderen Staatsebenen bei der Projektabwicklung ohnehin.

Abschließend bleibt daher zu fragen, welche Möglichkeiten zur Überwindung dieser Restriktionen bestehen.

□ Die Verflechtungsintensität des Finanzierungs- und Entscheidungsverbunds könnte mit dem Ziel erhöht werden, Umschichtungen in den dezentralen Haushalten zu verhindern. Bei allen institutionellen Ansätzen dieser Art ist jedoch zu beachten, daß den Ländern und Gemeinden verfassungsrechtlich ein Mindestbestand ausschließlich eigener Kompetenzen erhalten bleiben muß³⁹. Im übrigen dürfte es de facto unmöglich sein, alle verbleibenden Hintertüren zu verschließen und sämtliche Schlupflöcher zu stopfen. Außerdem besteht bei einer höheren Kooperationsdichte die Gefahr einer „Überverflechtung“⁴⁰, die im Vergleich zur bisherigen Praxis noch größere, stabilisierungspoli-

tisch äußerst bedenkliche zeitliche Verzögerungen bei der Projektrealisierung mit sich bringt.

□ Die Aufspaltung des Finanz- und Entscheidungsverbunds, so z. B. der Vorschlag, den Gemeinden nicht gemeinschaftlich auszugestaltende Finanzhilfen, sondern pauschalierte Konjunkturzuweisungen zu gewähren⁴¹, entbindet die Stabilisierungspolitik zwar von der Überverflechtungsgefahr, kehrt aber das Problem der kompensatorischen Haushaltsumschichtungen wieder in voller Schärfe hervor.

□ Eine bloße Aufstockung der Bundeshilfen, die ein prozyklisches Verhalten der dezentralen Gebietskörperschaften überkompensieren könnte, würde Änderungen des institutioneilen Gefüges entbehrlich machen. Der Erhöhung des ebenenübergreifenden Investitionsvolumens sind jedoch in einem Staat, dessen Handlungsmöglichkeiten langfristig an die Entwicklung der privaten Wertschöpfung gebunden sind⁴², absolute – wenn auch nicht exakt quantifizierbare – Grenzen gesetzt. Wie die Abmilderung des antizyklischen KurSES der Bundesregierung seit 1976 zeigt, kann sich auch der Bund zu stabilisierungspolitischen Zwecken schon mittelfristig nicht aus seiner primär von dem steuerlichen Abschöpfungspotential bestimmten fiskalischen Beschränktheit lösen.

Insgesamt erscheint es nicht unangebracht, von der Asymmetriethese endgültig Abschied zu nehmen und die Leistungsfähigkeit des kooperativen Föderalismus als Stütze des keynesianischen Stabilisierungskonzepts erheblich nüchterner zu betrachten.

³⁸ Vgl. H. Tesch: Kommunale Selbstverwaltung und finanzwirtschaftliche Realität, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 59. Jg. (1979), H. 6, S. 284.

³⁹ H. Doppler: Finanzpolitik und Föderativprinzip, Düsseldorf 1975, S. 145.

⁴⁰ Ein Phänomen, das auch außerhalb der Stabilisierungspolitik – im kommunalen Straßenbau, bei der Krankenhausfinanzierung und im sozialen Wohnungsbau – gemessen an der Alternativlösung eines Finanzungleichs „erhebliche bürokratische und politische Kosten erzeugt“ (F. W. Scharpf, B. Reissert, F. Schnabel: Politikverflechtung, Kronberg/Ts. 1976, S. 232).

⁴¹ R. R. Klein, H.-J. Schäfer: Pauschalierte Konjunkturzuweisungen an Kommunen, in: Der Gemeindehaushalt, Heft 8/1978, S. 177 ff.

⁴² In Anlehnung an Goldscheid und Schumpeter verwenden R. R. Grauhan und R. Hickel hierfür den Begriff des „Steuerstaats“. (Einführung und Überblick zu R. R. Grauhan, R. Hickel (Hrsg.): Krise des Steuerstaats?, Opladen 1978, S. 8 ff.).

HERAUSGEBER: HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg (Prof. Dr. Armin Gutowski, Prof. Dr. Hans-Jürgen Schmah)l)

REDAKTION:

Dr. Otto G. Mayer (Chefredakteur), Dr. Klaus Kwasniewski (Stellvertreter), Dipl.-Vw. Christine Bull, Dipl.-Vw. Claus Hamann, Helga Lange, Helga Wenke, Dipl.-Vw. Klauspeter Zanzig

Anschrift der Redaktion: 2 Hamburg 36, Neuer Jungfernstieg 21, Tel.: (0 40) 35 62 306/307

Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages ist es nicht gestattet, die Zeitschrift oder Teile daraus auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie) oder auf eine andere Art zu vervielfältigen. Copyright bei Verlag Weltarchiv GmbH.

HERSTELLUNG UND VERTRIEB:

Verlag Weltarchiv GmbH, Hamburg

Anzeigen: Generalvertretung Dr. Hans Kiemen

Anzeigenpreisliste: Nr. 13 vom 1. 7. 1974

Bezugspreise: Einzelheft: DM 7,50, Jahresabonnement: DM 80,- (Studenten: DM 30,-)

Erscheinungsweise: monatlich

Druck: Buch- und Offsetdruckerei Wunsch, 843 Neumarkt

Anschrift des Verlages: 2 Hamburg 36, Neuer Jungfernstieg 21, Tel.: (0 40) 35 62 500