

Geske, Otto-Erich

**Article — Digitized Version**

## Eine neue Finanzverfassung zur Wiederherstellung eines strikten Konnexitätsprinzips?

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Geske, Otto-Erich (1998) : Eine neue Finanzverfassung zur Wiederherstellung eines strikten Konnexitätsprinzips?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 78, Iss. 9, pp. 556-564

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/40117>

**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.*

Otto-Erich Geske

# Eine neue Finanzverfassung zur Wiederherstellung eines strikten Konnexitätsprinzips?

*In seinem vorletzten Jahresgutachten empfiehlt der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, „daß jede Ebene für die von ihr beschlossenen Ausgaben auch die Finanzierungsverpflichtungen übernehmen muß“<sup>1</sup>. In seinem jüngsten Jahresgutachten spricht er sich für eine strenge Konnexität zwischen Gesetzgebungsbefugnis und daraus resultierenden Ausgaben aus. Führt solch eine grundlegende Korrektur der föderativen Verfassung zu praktikablen Ergebnissen?*

Um zu einem effizienten föderativen System in der Bundesrepublik zu kommen, sei die Wiederherstellung der föderalen Grundprinzipien Autonomie, fiskalische Äquivalenz und Konnexität notwendig. Dies ist jedenfalls die Forderung des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung aus dem Jahresgutachten 1997/98<sup>2</sup>. Denn von diesen Prinzipien sei die derzeit gültige Finanzverfassung „weit entfernt, so daß unter Effizienzgesichtspunkten Änderungen in der Aufgaben-, Ausgaben- und Steuerverteilung durchaus geboten sind“.

Während der Sachverständigenrat für die Einnahmenseite der Haushalte von Bund und Ländern ein Steuertrennsystem favorisiert, empfiehlt er in seinem letzten Jahresgutachten bei den Ausgaben, „daß den Ländern in stärkerem Maß Gesetzgebungsbefugnisse eingeräumt werden und das *Konnexitätsprinzip streng beachtet wird*“<sup>3</sup>. Daß der Sachverständigenrat sich für die Stärkung von Ländern und Gemeinden einsetzt und einen Abbau der Fremdbestimmung ihrer Ausgaben durch den Bund fordert, hat er schon in seinem Jahresgutachten 1990/91 (Ziffer 438) dargestellt, als er Fehlregulierungen der deutschen Finanzverfassung konstatierte<sup>4</sup>: Vor allem sei die Haushaltsautonomie der Länder nur unzulänglich verwirklicht; die Entscheidungsfreiheit der Länder erstreckte sich de facto im wesentlichen auf die Ausgabenpolitik.

In seinem letzten Jahresgutachten<sup>5</sup> setzt der Sachverständigenrat aber deutlich andere Akzente, wenn er seine Vorstellungen und Empfehlungen zur Änderung der Regelungen der Finanzverfassung begründet: „Das heutige System der Finanzverfassung ist nur praktikabel, wenn Bund und Länder und die Länder untereinander im Konsens und bereit zu solidari-

schem Verhalten sind, sich also zu einem ‚kooperativen Föderalismus‘ zusammenfinden. Offenbar ist dies in Zeiten wirtschaftlicher Schwierigkeiten und knapper Finanzen nicht zu erwarten, obwohl gerade dann das solidarische Verhalten besonders gefragt ist.“<sup>6</sup>

## Praktikabilität oder Effizienz als Maßstab?

Der Sachverständigenrat begründet hier die Abkehr vom kooperativen Föderalismus mit der Argumentation von der Praktikabilität der Verfassungsregelungen bei wirtschaftlichen und finanziellen Schwierigkeiten und dem unsolidarischen Verhalten der Beteiligten. Er untermauert seine Vorstellungen mit Argumenten aus der derzeitigen Politikentwicklung. Das aber ist die Ausnahme, denn sonst argumentiert der Sachverständigenrat nur mit dem Effizienzgesichtspunkt; und so fährt er auch an dieser Stelle fort und empfiehlt Schritte „zu einem effizienteren Verfahren, insbesondere einer Beschleunigung der notwendigen finanzpolitischen Entscheidungen“.

Für die Ausgabenpolitik des Bundes und der Länder formuliert der Sachverständigenrat in dem letzten Jahresgutachten sein striktes Konnexitätsprinzip: „*Wer für eine Gesetzgebung zuständig ist, sollte auch die daraus resultierenden Ausgaben übernehmen*. Dieses Prinzip der Konnexität müßte konsequent durchgesetzt werden. Nur dadurch können Verantwortlichkeiten geregelt und Kontrolle über den sparsamen und wirtschaftlichen Einsatz öffentlichen Geldes erreicht werden. Die Mischfinanzierung wäre mithin abzuschaffen. Die Lastenverteilungsregeln ge-

<sup>1</sup> Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (im folgenden Sachverständigenrat): Jahresgutachten 1996/97, Ziffer 286.

<sup>2</sup> Ders.: Jahresgutachten 1997/98, Ziffern 353, 340.

<sup>3</sup> Ebenda, Ziffer 347 (Hervorhebung vom Verfasser).

<sup>4</sup> Sachverständigenrat: Jahresgutachten 1990/91, Ziffer 438.

<sup>5</sup> Ders.: Jahresgutachten 1997/98, Ziffern 348 f.

<sup>6</sup> Ebenda, Ziffer 348.

<sup>7</sup> Ebenda, Ziffer 349 (Hervorhebung vom Verfasser).

*Dr. Otto-Erich Geske, 67, war unter anderem Staatssekretär im Hessischen Ministerium der Finanzen, Wiesbaden, und Ministerialdirektor im Bundesministerium der Finanzen, Bonn.*

mäß Art. 104 a GG müßten entsprechend verändert werden.“<sup>47</sup>

Da dies die letzten und auch präzisesten Formulierungen in den Jahresgutachten des Sachverständigenrats sind, werden sie nachfolgend als der Alternativvorschlag des Sachverständigenrats zur geltenden Finanzverfassung geprüft und gewertet. Am besten lassen sich die Sachverständigenrat-Vorschläge daher durch eine Gegenüberstellung zur gegenwärtigen Verfassung verstehen und gegebenenfalls auch interpretieren.

### Das Konnexitätsprinzip des GG

Das Konnexitätsprinzip der geltenden Verfassung ist seit der Finanzreform 1969/70 in Art. 104 a GG mit dem sogenannten allgemeinen Lastenverteilungsgrundsatz sowie mehreren speziellen Regeln der Lastenverteilung zwischen Bund und Ländern festgeschrieben. Der Gesetzgeber hat damit seine Absicht umgesetzt, den allgemeinen Lastenverteilungsgrundsatz als anerkanntes föderalistisches Prinzip zur Klärstellung in den Verfassungstext aufzunehmen<sup>48</sup>.

Der allgemeine Lastenverteilungsgrundsatz des Art. 104 a Abs. 1 GG lautet: „Der Bund und die Länder tragen gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben...“<sup>49</sup> Dieser Grundsatz gilt nicht, wenn im Grundgesetz selbst etwas anderes bestimmt ist, was durch Art. 91 a und 91 b GG für die Gemeinschaftsaufgaben der Fall ist. Die weiteren Absätze des Art. 104 a GG enthalten spezielle Lastenverteilungsregeln für die Bundesauftragsverwaltung, für die der Bund die Ausgaben zu tragen hat, sowie Regelungen über Geldleistungsgesetze, Bundesfinanzhilfen und Verwaltungsausgaben.

Nun fällt sofort auf, daß nach dem Text der geltenden Verfassung die Lasten zwischen dem Bund und den Ländern so verteilt sind, daß derjenige die Ausgaben zu tragen hat, „der seine Aufgaben wahrnimmt“, während der Sachverständigenrat die Kostentragungslast dem auferlegen will, der „für die Gesetzgebung zuständig ist“. Hierin liegt ein fundamentaler Unterschied. Denn nach dem in Artikel 104 a

Abs.1 GG verankerten Konnexitätsgrundsatz ist für die Finanzierungslast bei einer staatlichen Aufgabe im Verhältnis Bund-Länder eben nicht die Gesetzgebungszuständigkeit maßgebend; entscheidend ist vielmehr, welcher staatlichen Ebene durch das Grundgesetz die Verwaltungskompetenz zugewiesen ist. Wenn die Länder Bundesgesetze durch ihre Verwaltung ausführen, haben sie die entstehenden Kosten zu tragen, weil der Gesetzesvollzug „ihre Aufgabe“ ist.

Und hier liegt genau der Kern des Problems, das in der verfassungsrechtlichen Diskussion im Schrifttum und in der aktuellen Politik seit 1949 und bis zur Finanzreform 1969 zu einem politischen und rechtswissenschaftlichen Dauerstreit geführt hatte. Die Verfassungsreform von 1969 hatte dem ein vorläufiges Ende bereitet. Denn nach Entstehungsgeschichte, Begründung und Wortlaut des Artikel 104 a GG ist unter Wahrnehmung einer Aufgabe nicht der jeweilige Gesetzgeber zu verstehen, sondern die für die Anwendung der Gesetzesregelung zuständige Gebietskörperschaft, in der Regel also die Länder und ihre Gemeinden.

### Die aktuelle öffentliche Diskussion

Es muß an dieser Stelle klargestellt werden, daß die erneute verfassungspolitische Diskussion über das Konnexitätsprinzip keineswegs alleine vom Sachverständigenrat geführt wurde. Vielmehr handelt es sich um eine Fachdebatte, die seit einigen Jahren in eine breite Öffentlichkeit getragen worden ist. Dabei wurde der für die Finanzierung der Staatsaufgaben entscheidende Konnexitätsgrundsatz, der eine Übereinstimmung von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung postuliert, zu der Formulierung „wer zahlt, schafft an“ verkürzt. Aus dieser Fassung wurde dann häufig gefolgert, daß der Gesetzgeber, der eine Regelung schafft, auch die durch das Gesetz ausgelösten Kosten zu tragen hat. Bei dieser öffentlichen Debatte über das Konnexitätsprinzip geht es darum, ob der Bund Gesetze machen kann, ohne sich an den Kosten dieser Gesetze zu beteiligen, so daß die gesamte Finanzierungslast bei den Ländern liegt.

Einen starken Anstoß erhielt die Diskussion über das Konnexitätsprinzip aus der kommunalen Ebene. Die Kommunen wollen Bund und Länder zur Zahlung aller Ausgaben verpflichten, wenn deren Gesetzgebung den Kommunen neue Lasten auferlegte. Ein solcher neuer Konnexitätsgrundsatz soll den Gesetzgeber dadurch zu einer finanziellen Selbstdisziplinierung veranlassen, daß er aus seiner Finanzmasse die von ihm geschaffenen Ausgaben auf kommunaler Ebene finanzieren muß.

<sup>47</sup> Materiell war es keine Neuregelung gegenüber der vorhergehenden Finanzverfassung von 1955; nur hier stand der allgemeine Lastenverteilungsgrundsatz in Art. 106 Abs. 4 GG unsystematisch bei den Vorschriften über die Aufteilung der Steuerquellen.

<sup>48</sup> Hervorhebung vom Verfasser.

<sup>49</sup> Die verfassungsrechtliche Abteilung des 61. Deutschen Juristentages hat vom 17. bis 20. September 1996 eingehend die umfassendere Frage debattiert: „Empfehlen sich Maßnahmen, um in der Finanzverfassung Aufgaben- und Ausgabenverantwortung von Bund, Ländern und Gemeinden stärker zusammenzuführen?“; Berichte, Vorträge und Diskussion sind veröffentlicht in: Verhandlungen des 61. Deutschen Juristentages, Karlsruhe 1996, Bd. II/1 und 2, Sitzungsberichte.

Auch der Deutsche Juristentag hat sich 1996 mit der Frage einer stärkeren Zusammenfassung von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung befaßt<sup>10,11</sup>. Er kam nach einer ausführlichen Diskussion zu der kritischen Stellungnahme, daß nicht nur der Vollzug die Kosten staatlicher Aufgaben verursache, weil die Hauptursache dafür zunehmend die gesetzlich detaillierten Aufträge an die Verwaltung seien. Möglichst, so lautet dann sein Beschluß, sollten Entscheidungs- und Ausgabenverantwortung sowie Kostenursache und Kostenlast in einer Hand liegen.

### Die Verfassung von 1949

Nach Prüfung der Ausführungen des Sachverständigenrats läßt sich eindeutig feststellen, daß hier ein etabliertes ökonomisches Beratergremium eine grundlegende Änderung der geltenden föderativen Finanzverfassung fordert. Aber, um es vorwegzunehmen, auch bei sorgfältiger Prüfung aller Ausführungen des Sachverständigenrats zur Konnexität kann man nur vermuten, daß der Sachverständigenrat in dem Verhältnis Bund-Länder die Kostentruglast ausschließlich dem Bund als Gesetzgeber auferlegen will.

Die Richtung und das Ziel der von ihm empfohlenen Änderungen sieht der Sachverständigenrat offensichtlich in einem früher einmal vorhandenen Zustand. Dieser gewünschte Sprung zurück in die Vergangenheit wird erkennbar, wenn der Sachverständigenrat feststellt: „Die im Grundgesetz von 1949 niedergelegte Finanzverfassung entsprach den Vorstellungen eines föderativen Staates: Bund und Länder hatten klar voneinander getrennte Befugnisse, so daß den Gedanken autonomer Körperschaften Genüge getan war.“<sup>12</sup>

Diese klaren Regelungen der Verfassung hatten sich in der Staatspraxis aber nicht durchgesetzt und ließen sich nicht aufrechterhalten, oder anders ausgedrückt, sie hatten sich praktisch nicht bewährt. Dieses Auseinanderfallen von Verfassungstext und tatsächlicher föderativer Entwicklung ist dem Sachverständigenrat auch bewußt gewesen, denn er beklagt ausdrücklich, daß „die Entwicklung seit dem Jahre

1949 dann jedoch in eine völlig andere Richtung verlaufen ist, nämlich zu einer immer stärkeren Zentralisierung der Kompetenzen und einer zunehmenden Vermischung von Zuständigkeiten“<sup>13</sup>.

Liest man die Äußerungen und Vorstellungen des Sachverständigenrats aber in diesem Kontext, dann sind seine Hinweise so zu verstehen, daß es 1949 in der Verfassung eine Regelung gegeben hatte, in der – anders als in der heutigen – klar, handhabbar und wirtschaftlich effizient festgelegt worden war, welche Ausgaben vom Bund und welche von den Ländern zu finanzieren sind. Weil sich seit 1949 dennoch eine ganz andere Entwicklung ergeben habe, solle man es noch einmal mit den klaren und einfachen Verfassungsregeln von früher versuchen, und zwar in der Erwartung, diesmal auf der alten Rechtsbasis alles anders machen zu können.

Was aber will der Sachverständigenrat mit den Hinweisen auf den Text der Finanzverfassung von 1949? Damals war wegen einer nur vorläufigen Regelung in Art. 107 GG vorgesehen, daß der Bundesgesetzgeber bis zum 31. 12. 1952 (und nach mehreren Fristverlängerungen bis zum 31. 12. 1995) die Steuern auf Bund und Länder entsprechend ihren Aufgaben endgültig verteilen sollte. Aber vorgegeben war eine Steueraufteilung, nach der der Bund einen jährlich auszuhandelnden Teil der Einkommen- und Körperschaftsteuern der Länder in Anspruch nehmen konnte, und zwar nicht nur zur Finanzierung anderweitig nicht gedeckter Bundeslasten, sondern auch zur Finanzierung von Bundeszuschüssen an die Länder für Ausgaben auf dem Gebiet des Schulwesens, des Gesundheitswesens und des Wohlfahrtswesens<sup>14</sup>.

### Die Konnexitätsvorstellung des SVR

Welche Vorstellung von der Konnexität hat der Sachverständigenrat also tatsächlich? Der Gebrauch des Wortes Konnexität sagt noch nichts über den konkreten Inhalt des Begriffs aus. Deshalb ist es notwendig zu prüfen, was der Sachverständigenrat mit der Forderung nach einer Wiederherstellung des Konnexitätsprinzips meint und wieweit er mit dem herkömmlichen Verständnis des verfassungsrechtlichen Begriffs noch übereinstimmt, wenn er von Konnexität spricht. Erst danach soll untersucht wer-

<sup>10</sup> In einem Gutachten für die Veranstaltung hatte Ferdinand Kirchhof ein anderes Konnexitätsprinzip nach dem Prinzip der Gesetzeskausalität für eine Verfassungsneuordnung vorgelegt, bei dem der Bundesgesetzgeber grundsätzlich als Kostenverursacher anzusehen und die Länder nur nach dem Umfang ihres Vollzugsermessens bei jedem einzelnen Gesetz an den Lasten beteiligt werden. Die Überweisungen des für jedes Gesetz errechneten und für jedes Land unterschiedlichen Bundesanteils an den Gesetzeskosten könne zusammengefaßt nach einem jährlichen Transfergesetz vorgenommen werden. In den Landeshaushalten werde dann ein großer und wachsender Teil der Einnahmen aus Kostenerstattungen des Bundes bestehen und ausgewiesen werden, wodurch das Ausmaß der Fremdbestimmung der Länder durch den Bund transparent werde.

<sup>12</sup> Sachverständigenrat: Jahresgutachten 1997/98, Ziffer 341.

<sup>13</sup> Ebenda, Ziffer 342.

<sup>14</sup> Dieser sogenannte Kleine Steuerverbund wurde trotz des formalen Trennsystems seit 1951 praktiziert; 1955 wurde das Trennsystem auch formal aufgegeben; vgl. Antwort der Bundesregierung vom 2. 6. 1998, in: Bundestagsdrucksache 13/10920, S. 11.

den, wie seine Vorstellung von einer strengen Konnexität in der heutigen Staatspraxis und unter den heutigen Bedingungen in Deutschland funktionieren soll.

Der Sachverständigenrat schreibt selbst, daß er unter Konnexität den verfassungsrechtlichen Grundsatz versteht, nach dem „... die Ausgabenverantwortung der Aufgabenkompetenz folgen (muß)“<sup>15</sup>. Das ist aber lediglich die Wiederholung eines verfassungsrechtlichen Grundsatzes, der als sogenannter allgemeiner Lastenverteilungsgrundsatz zwischen Bund und Länder gilt und der auch im Grundgesetz die Finanzierungsverantwortung zwischen dem Zentralstaat und den Gliedstaaten regelt<sup>16</sup>. Nach diesem Grundsatz ist für die Lastenverteilung, also für die Frage, ob der Bund oder die Länder die Ausgaben zu finanzieren haben, maßgebend, welcher Körperschaft welche *Aufgaben* zugewiesen worden sind. Vorrang vor der Ausgabenverantwortung hat also die Aufgabenkompetenz. Deshalb ist es unbestritten, wenn der Sachverständigenrat davon ausgeht, daß die Finanzverantwortung der Kompetenzaufteilung zwischen dem Bund und den Ländern folgt, die bereits an anderer Stelle im GG getroffen worden ist.

Schließlich stimmt der Sachverständigenrat wohl auch mit der allgemeinen Meinung überein, daß ein dauerhaft geordnetes und funktionierendes Finanzsystem Klarheit über die Finanzbelastungen der Gliedstaaten voraussetzt und nicht nur nach Effizienzgesichtspunkten organisiert wird.

Fragwürdig werden die Empfehlungen des Sachverständigenrats aber, wenn er den Inhalt des Konnexitätsprinzips erläutert und in seinem letzten Jahresgutachten<sup>17</sup> ausführt: „Die Ebene im Staatsaufbau, die über eine Aufgabe entscheidet, muß auch die damit anfallenden Ausgaben übernehmen.“ An dieser Stelle verweist der Sachverständigenrat auf seine, von ihm offensichtlich als grundlegend angesehenen Ausführungen im Jahresgutachten 1990/91<sup>18</sup>: „Die Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Aufgabenerfüllung ist nur zu erreichen, wenn eine Gebietskörperschaft, die eine Aufgabe zu erfüllen hat, die daraus entstehenden

<sup>15</sup> Sachverständigenrat: Jahresgutachten 1997/98, Ziffer 340 (Hervorhebung vom Verfasser).

<sup>16</sup> Vgl. statt aller Vogel-Waldhoff, Bonner Kommentar, Vorbem. z. Art.104 a - 115 GG Rdnr. 56.

<sup>17</sup> Sachverständigenrat: Jahresgutachten 1997/98, Ziffer 340 (Hervorhebung vom Verfasser).

<sup>18</sup> Ders.: Jahresgutachten 1990/91, Ziffer 437 (Hervorhebung vom Verfasser).

<sup>19</sup> So Vogel-Kirchhof, Bonner Kommentar, Rdnr. 22 zu Art. 104 a GG.

*Ausgaben* tragen und die Finanzierungsverpflichtung dafür übernehmen muß (Konnexitätsprinzip). Er gäbe keinen Anreiz, die Ressourcen sparsam einzusetzen, wenn die Aufwendungen für die Leistungen von einer anderen Gebietskörperschaft getragen werden, die dann ihrerseits ihr Ausgabeniveau nicht beeinflussen kann.“

### Keine Finanzverantwortung bei der Gesetzesanwendung?

Diese Äußerungen machen deutlich, daß für die Vorschläge des Sachverständigenrats die Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Aufgabenerfüllung und die Existenz eines Anreizsystems zur Sparsamkeit maßgebend sind. Weniger deutlich ist, was der Sachverständigenrat mit Aufgabenerfüllung meint. Bedeutet das Wahrnehmen einer Aufgabe nur, in einem bestimmten Zuständigkeitsbereich Gesetze zu beschließen, oder ist damit auch die Bewirtschaftung und Vornahme von Ausgaben als Verwaltungstätigkeit gemeint?

Wenn man die Empfehlungen des Sachverständigenrats dahin deuten kann, daß er für eine notwendige Verbindung und konsequente Gleichsetzung von Gesetzgebungskompetenz und Lastenverpflichtung ist, dann würde das im Verhältnis Bund-Länder heißen, daß der Bund für alle durch Bundesrecht bei den Ländern und ihren Gemeinden ausgelösten Ausgaben zahlen muß. Vielleicht ist es die wirtschaftliche und effiziente Lösung des Sachverständigenrats, wenn der Bund bei jedem Gesetz und jeder Gesetzesnovellierung die Kosten des Gesetzes errechnet und jedem Land die beim Gesetzesvollzug entstehenden Kosten erstatten muß, aber ist es eine praktikable bundesstaatliche Lösung?

Hieraus wird offensichtlich, daß es eine entscheidende Schlüsselfrage ist, ob eine Aufgabe im Sinne des Konnexitätsbegriffs des Sachverständigenrats nur die Gesetzgebung des Bundes ist oder ob auch der Gesetzesvollzug durch die Länderverwaltung darunter fällt. Denn die föderative deutsche Verfassung hat dem Bund durch die Art. 70 ff GG das Schwergewicht der Gesetzgebung und den Ländern durch Art. 83 ff GG das Schwergewicht der Verwaltung zugewiesen<sup>19</sup>.

Soweit sich Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz beim Bund nach der Verfassung decken, tritt ein Konnexitätsproblem nicht auf. Wenn der Bund seine eigene bundesunmittelbare Verwaltung hat und einsetzt, kann es eine Fremdbestimmung der Länder durch den Bund nämlich gar nicht geben. Auch für die

Bundesauftragsverwaltung stellen sich keine grundsätzlichen Finanzierungsprobleme, weil der Bund hierfür die Kosten der Länder trägt.

Wie aber ist es im Normalfall, wenn die Länder Bundesgesetze ausführen und den Ländern durch den Gesetzesvollzug Kosten entstehen? Um die Frage noch einmal deutlich zu machen: Nehmen – nach dem Verständnis des Sachverständigenrats von Konnexität – die Länder beim Vollzug von Bundesgesetzen keine eigenen Aufgaben wahr? Hier entsteht doch erst das Problem der Fremdbestimmung durch den Bund bzw. der eigenen Kostenverantwortung der Länder. Und nach welchen Kriterien soll dann die „Aufgaben“-Verteilung zwischen Bund oder Ländern bestimmt werden?

Soll hier die einfache Lösung gelten, daß der Gesetzgeber immer alle Kosten zu zahlen hat<sup>20</sup>? (Sachverständigenrat im Jahresgutachten 1997/98: „Wer für eine Gesetzgebung zuständig ist, soll auch die daraus resultierenden Ausgaben übernehmen.“) Oder soll die Länderverwaltung, wenn sie ihren Gestaltungsspielraum kostenträchtig nutzt, die volle Lastenverantwortung haben? Oder sollen die Kosten im Verhältnis Bund-Länder danach aufgeteilt werden, wer „über eine Aufgabe entscheidet“<sup>21</sup> (auch Sachverständigenrat im Jahresgutachten 1997/98), wenn also bei Bundesgesetzen Entscheidungen getroffen werden, die ursächlich für die Höhe der Kosten sind<sup>22</sup>?

Die oben zitierte Sparsamkeits- und Anreizargumentation des Sachverständigenrats aus dem Jahresgutachten 1990/91, Ziffer 437 bringt hierfür keinen Lösungsbeitrag. Denn in einem Bundesgesetz können kostengünstige Regelungen beschlossen werden, und bei der Gesetzesanwendung kann die gesetzliche Regelung durch eine aufwendige Verwaltungshandhabung auf Länder- und Gemeindeebene teuer gemacht werden, weil die Kosten nur den Bund, aber nicht das Land treffen. Sind das dann noch die „daraus“, nämlich aus der Gesetzgebung resultierenden Ausgaben (Sachverständigenrat in Jahresgutachten 1997/98, Ziffer 349)? Es kann umgekehrt aber auch ein durch den Bundesgesetzgeber beschlossenes Gesetz perfektionistische und verwaltungsaufwendige Vorgaben enthalten, die den Bund nichts kosten,

weil die Länder alle Kosten zu tragen haben, bei dem aber die Länder im Gesetzesvollzug keine Einsparungen bei den Ausgaben zu ihrer finanziellen Entlastung vornehmen können.

Die Äußerungen des Sachverständigenrats sind nicht so präzise, daß man sicher erkennen kann, was er mit seinen Empfehlungen gemeint hat. Aus seinen Ausführungen sind jedenfalls die beiden wesentlichsten Antworten nicht zu entnehmen, wer denn nach der Verfassung im Verhältnis Bund-Länder die für die Aufgabenerfüllung jeweils zuständige Gebietskörperschaft ist und welches die daraus entstehenden Ausgaben sind.

#### **Gibt die Verfassung von 1949 bzw. von 1955 Aufschluß?**

Lassen sich aber vielleicht aus den Hinweisen des Sachverständigenrats auf die Verfassung von 1949 präzisere Auskünfte über das damals verankerte strikte Konnexitätsprinzip herleiten? Wenn man in die verfassungsrechtliche Fachliteratur sieht, dann stellt man fest, daß trotz der klaren und einfachen Trennung bei den Gesetzgebungszuständigkeiten zwischen Bund und Ländern in der Verfassung die damalige Ausgabenzuordnung von Anfang an umstritten war, und zwar nicht nur im Schrifttum, sondern auch im politischen Alltag. So gab es seither Stellungnahmen, die die Lastenverteilung klar und eindeutig nur auf die Verwaltungskompetenz abstellten, weil ein Gesetz erst durch den verwaltungsmäßigen Vollzug kostenwirksam werden könne.

Es wurde aber ebenso die Auffassung vertreten, daß die Gesetzgebungsverantwortung maßgebend sein müsse, weil die entscheidende Ursache für die Kosten die perfektionistische Gesetzgebung sei, während die Verwaltung bei der Gesetzesanwendung kaum noch Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum habe, so daß den Ländern deshalb auch keine Finanzverantwortung angelastet werden könne. Darüber hinaus gab es Vorschläge zur Lastenverteilung und Kostenaufteilung nach Finanz-, Deckungs- und Ausgabenverantwortung, nach Sachverantwortung, nach dem Veranlassungsprinzip usw.<sup>23</sup>

Der Sachverständigenrat erwähnt diesen jahrzehntelangen Streit sowie die ordnende Funktion des 1969 in den Text der Verfassung in Art. 104 a GG aufgenommenen Konnexitätsgrundsatzes nicht. Der Verfassungsgeber hatte 1969/1970 den heute geltenden allgemeinen Konnexitätsgrundsatz sowie die besonderen Lastenverteilungsregeln des Art. 104 a GG an den Anfang der grundgesetzlichen Bestimmungen

<sup>20</sup> Sachverständigenrat: Jahresgutachten 1997/98, Ziffer 349.

<sup>21</sup> Ebenda, Ziffer 340.

<sup>22</sup> Vgl. Sachverständigenrat: Jahresgutachten 1996/97, Ziffer 286: „Jede Ebene muß für die von ihr beschlossenen Ausgaben auch die Finanzierungsverpflichtungen übernehmen.“

<sup>23</sup> Siehe dazu den Überblick bei Vogel-Kirchhof, Bonner Kommentar, Rz 30 ff. zu Art. 104 a GG.

über das Finanzwesen gestellt und als Klarstellung formuliert: mit dem Ziel, eine verwaltungsökonomische Sicherung der finanziellen Eigenständigkeit von Bund und Ländern herbeizuführen und die unübersichtliche Fondswirtschaft mit der unsystematischen und willkürlichen finanziellen Einflußnahme des Bundes auf Ausgabenprogramme und Projekte einzelner Länder zu beenden, die sich trotz der klaren verfassungsrechtlichen Trennung entwickelt hatte.

### **Gemeinschaftsfinanzierung vor und nach der Finanzreform**

Auch vor der Finanzreform 1969, haben Bund und alle Länder schon viele wichtige Aufgaben gemeinschaftlich wahrgenommen (Mischverwaltung), z.B. die Förderung der wissenschaftlichen Forschung durch Verwaltungsabkommen, die Entwicklung der Landwirtschaft durch den „Grünen Plan“, die Bundesausbaugebiete der regionalen Wirtschaftspolitik, den sozialen Wohnungsbau sowie den gemeindlichen Verkehrsausbau.

An die Stelle dieser unterschiedlichen Varianten einer insgesamt ungeordneten Mitfinanzierung des Bundes sollten festgelegte Verfahren und Beteiligungsrechte durch die Vorschriften über die Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a und 91 b GG und über die Bundesfinanzhilfen nach Art. 104 a Abs. 4 GG treten. Da in den 60er Jahren von Wissenschaft und öffentlicher Meinung eine zentrale Planung von großen Aufgaben und Programmen – aus vielerlei Gründen – gefordert worden waren, erhielt der Zentralstaat Planungszuständigkeiten in bisherigen Zuständigkeitsbereichen der Länder, mußte sich dafür aber finanziell beteiligen, und zwar in geordneten und transparenten Verfahren; selbstverständlich auch mit dem Ziel, die unterschiedlichen Versorgungsniveaus in den einzelnen Ländern anzugleichen. Die sichtbare Folge des durch Art 104 a GG verfassungsrechtlich festgeschriebenen Konnexitätsprinzips war denn auch die Beschränkung des Fondswesens und das Verbot der Fremdfinanzierung für den Bund gegenüber den Ländern und Gemeinden.

Dieser knappe Hinweis auf die Entstehungsgeschichte und die Zielsetzungen der Verfassung von 1969 soll hier nicht zur Rechtfertigung der im Rahmen der Finanzreform geschaffenen Gemeinschaftsaufgaben und Mischfinanzierungsregelungen dienen. Er soll aber darauf aufmerksam machen, daß es für den Verfassungsgesetzgeber 1969 eine andere Problemlage zu bewältigen gab, als noch 1949. Und aus dem Rückblick in die Vergangenheit auf die Verfassung von 1949 lassen sich wohl kaum adäqua-

te Lösungen finden für die veränderten politischen Verhältnisse und die damit verbundenen neuen großen Probleme der Bundesrepublik im Jahr 2000, für die eine Finanzverfassung aber den Rahmen bieten und die rechtlichen Möglichkeiten eröffnen muß.

Aber es kann bei der Überprüfung des Reformbedarfs der deutschen Finanzverfassung auch nicht darum gehen, allein die Verfassungsprobleme des Jahres 1969 vor Augen zu haben und bedingungslos am Verfassungstext festzuhalten. Das wäre auch absurd.

### **Neue Aufgaben durch die neuen Länder**

Aber hat sich unsere Finanzverfassung nicht als geeignet und flexibel erwiesen, als es mit ihrer Hilfe seit 1993 gelang, die rechtlichen Weichenstellungen für die Einbeziehung der neuen Länder in die gesamtdeutsche Verfassung zu schaffen? Und dazu waren – neben dem ersten gesamtdeutschen Finanzausgleich auf der Einnahmeseite, der 1997 mit knapp 45 Mrd. DM rund 84% der Mittel des gesamten bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems in Höhe von 54 Mrd. DM in die neuen Länder leitete – auch die Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a GG und die Bundesinvestitionshilfen nach Art. 104 a Abs. 4 GG als Ausgaben-Transferschienen in die neuen Länder unverzichtbar.

Denn 1997 flossen aus dem Bundeshaushalt über diese beiden Gemeinschaftsfinanzierungen für die Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a GG an die neuen Länder rund 3,9 Mrd. DM (also 55,8%) von insgesamt rund 7 Mrd. DM und für Investitionshilfen nach Art. 104 a Abs. 4 GG mehr als 8,5 Mrd. DM (also sogar 64,3%) von insgesamt 13,3 Mrd. DM. Aussagefähiger für die Verteilung der Förderungseffekte auf die alten und die neuen Länder sind die Pro-Kopf-Leistungen, die bei den Transfers in die neuen Länder einschließlich Berlin über die Gemeinschaftsaufgaben nach Art 91 a GG sechsmal so hoch und bei den Finanzhilfen nach Art. 104 a Abs. 4 GG mehr als achtmal so hoch waren, wie die entsprechenden Transfers in die alten Länder. Für die alten Länder machten die Ausgaben des Bundes für die beiden Mischfinanzierungen 1997 nur noch ein Volumen von 1,07% des Bundeshaushalts aus – und dies nur durch niedrigere Ansätze im Bundeshaushalt oder Änderungen einfacher Gesetze und ohne eine Änderung der Verfassung!

Die Frage, wie die neuen Länder bei den Verfassungsneuordnungsvorschlägen des Sachverständigenrats noch eine ausreichende Finanzausstattung erhalten sollen, wenn die beiden verfassungsrechtli-

chen Mischfinanzierungen nicht mehr zur Verfügung stehen, hat der Sachverständigenrat weder erörtert noch beantwortet. Es kann nämlich kaum davon ausgegangen werden, daß es nur noch wenige Jahre dauern wird, bis die neuen Länder die Wirtschafts- und Steuerkraft der alten Länder auch nur ungefähr erreicht haben werden. Auf der anderen Seite gibt es für die alten und die neuen Länder in Deutschland bereits Vorstellungen, von der einheitlichen Finanzverfassung wieder weg- und zu zwei unterschiedlichen Verfassungsregelungen zurückzukommen<sup>24</sup>.

An dieser Stelle soll noch einmal darauf hingewiesen werden, daß mit diesen Fragestellungen keine Einwände herbeigesucht worden sind, sondern nur auf längst diskutierte, aber noch ungelöste Probleme hingewiesen wird, mit denen sich der Deutsche Juristentag bei seinen Beratungen über das Konnexitätsprinzip beschäftigt hatte. Für grundlegende Reformen der Finanzverfassung hat er aber nach eingehender Erörterung den in diesem Zusammenhang wichtigen Beschluß gefaßt: „Solange und soweit die gesamtwirtschaftlichen und finanzwirtschaftlichen Unterschiede zwischen Ostdeutschland und Westdeutschland sich nicht erheblich gemindert haben, bleiben die derzeitigen Zuweisungen des Bundes einschließlich ihrer verfassungsrechtlichen Grundlagen erforderlich.“

### Umsetzung von EU-Recht

Die Einbeziehung der neuen Länder in die Wirtschafts- und Finanzentwicklung Gesamtdeutschlands ist aber nur eine der neuen großen Aufgaben, der sich die gegenwärtige Finanzverfassung wie auch die Sachverständigenratsalternative stellen muß. Darüber hinaus bringt die Integration der Bundesrepublik in die Europäische Union auch für die deutsche Finanzverfassung noch kaum übersehbare Schwierigkeiten. Wie sollen regional-, struktur- und agrarpolitische Leistungen aus dem EU-Haushalt ohne gemeinschaftliche Bund-Länder-Zuständigkeiten auch nach Deutschland gelangen, wenn nicht 16 Bundesländer in Brüssel „am Tisch“ sitzen?

Außerdem geht schon heute etwa ein Drittel aller in Deutschland wirksam werdenden Rechtsvorschriften unmittelbar oder mittelbar auf die europäische Rechtssetzung zurück, und der europäische Harmonisierungs- und Vereinheitlichungsprozeß ist erst am Anfang. Wer soll denn in Zukunft den Ländern die durch den Vollzug von EU-Normen entstehenden Ausgaben bezahlen, der Bund anstelle des eigentlichen Gesetzgebers EU? Und wer soll die Lasten tragen, wenn der Bund bei der Umsetzung des EU-Rechts nur Grundsätze und allgemeine Voraussetzungen für Leistungs-

ansprüche in seine Gesetze schreibt und die Konkretisierung dann den Ländern „überläßt“?

Eine ganz entscheidende Frage für die Bewertung und die Umsetzung der Konnexitätsvorschläge des Sachverständigenrats ist, ob seine Grundsätze dazu auch isoliert oder nur in direktem und engem Zusammenhang mit den Vorschlägen zur Einführung des Steuertrennsystems und der Reform des Länderfinanzausgleichs verstanden werden können und gegebenenfalls nur in einer Totalrevision der deutschen Finanzverfassung realisierbar sind.

### Wird die Konnexitätsdebatte fortgeführt?

Die Diskussion über die Konnexität hatte auch zu politischen Debatten auf Bundesebene geführt. Bundesweit wurde Konnexität für die Kommunen zu einem Strategiebegriff, der weit mehr finanzwirtschaftliche Hoffnungen zum Inhalt hatte als juristische Substanz. Er diente sowohl dem Ruf nach mehr Geld für die kommunale Ebene als auch der Sicherung der verbliebenen kommunalen Finanzautonomie und richtete sich kritisch bis anklagend gegen neue Aufgabenzuteilungen und Kostenverschiebungen vom Bund und von den Ländern auf die kommunale Ebene. Die Hoffnungen der Kommunen, über einen neu definierten umfassenden Konnexitätsbegriff schnell zu einer Verbesserung ihrer Haushaltslage zu kommen, hat sich aber nicht erfüllt.

Der Höhepunkt der Klagen der Kommunen war erreicht, als die Kreise und Gemeinden aufgrund des durch ein Bundesgesetz geschaffenen subjektiven Anspruchs auf einen Kindergartenplatz mit hohen Investitions- und Betriebskosten für neue Kindergartenplätze belastet wurden. Diese Auswirkungen bundesgesetzlicher Regelungen auf die Kommunalfinzen waren es, die die öffentliche Diskussion über das Auseinanderfallen von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung wiederbelebt und auch die Zielrichtung der Kritik bestimmt hatten. Es ging nicht mehr nur um das Länder-Gemeinde-Verhältnis, sondern um die Beziehungen des Bundes als Gesetzgeber zur kommunalen Selbstverwaltung. Damit wurde auch der zweistufige Staatsaufbau tangiert.

Nachdem auf dem Deutschen Juristentag 1996

<sup>24</sup> Das sehen z.B. die Vorschläge „Für eine Neuordnung der Finanzverantwortung von Bund und Ländern“ der Friedrich-Naumann-Stiftung vor, dokumentiert in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 22. August 1998, nach denen insbesondere auch die Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a und 91 b GG und die Finanzhilfen nach Art. 104 a Abs. 4 GG ersatzlos gestrichen werden sollen und ein neuer Finanzausgleich erst dann ohne Einschränkung auf die neuen Länder angewendet werden soll, wenn dort die Wirtschaftskraft der alten Länder ungefähr erreicht worden ist.

diese Konnexitätsvorstellungen der Kommunen juristisch präzisiert worden waren, wurde dort nach heftiger Debatte schließlich u.a. mit einer deutlichen Abwehrhaltung gegenüber der Fremdbestimmung durch den Bund der allgemeine Grundsatz beschlossen: „Das Grundgesetz kennt grundsätzlich keine Durchgriffskompetenz des Bundes auf die kommunale Ebene. Darf der Bund ausnahmsweise Kommunen zu Aufgabenträgern bestimmen, muß sich dies in seiner Finanzierungsverantwortung gegenüber den Kommunen niederschlagen.“<sup>25</sup>

Der Juristentag stellte in seinen Beschlüssen auch fest, daß „die Verteilung der Ausgabenverantwortung zwischen den Ländern und ihren Kommunen in den Landesverfassungen zu regeln ist.“ Das ist gleichzeitig ein deutlicher Hinweis darauf, daß der Inhalt eines Konnexitätsprinzips im Verhältnis Länder-Gemeinden einen anderen Inhalt und eine andere Ausgestaltung haben muß, als das Konnexitätsprinzip des GG für die beiden staatlichen Ebenen, also für das Verhältnis Bund-Länder<sup>26</sup>.

Bundespolitisch findet man aktuell das Wort von der Konnexität in engem Zusammenhang mit Forderungen nach einem Steuertrennsystem und nach einer grundlegenden Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems. Diese Vorschläge, die durch Aktivitäten der Landesregierungen von Baden-Württemberg und Bayern ausgelöst und in bundespolitische Auseinandersetzungen getragen wurden, fanden wiederholt auch Unterstützung durch grundsätzliche Erklärungen und generelle Bekenntnisse aus der Wissenschaft. Leider fehlen aber bei allen bisher vorgetragenen Thesen die erforderlichen finanzwirtschaftlichen Grundlagen und erst recht detaillierte Berechnungen für umsetzungsfähige Modelle. Die meisten Vorschläge sind deutlich geprägt von einer traditionellen Betrachtungsweise aus der Problemlage der alten Bundesrepublik und lassen die

Herausforderungen der Bundesrepublik durch das Hinzukommen der neuen Länder in die gesamtdeutsche Wirtschafts-, Finanz- und Verfassungspolitik ebenso unberücksichtigt wie die aus der weiteren EU-Entwicklung auf Deutschland zukommenden Harmonisierungs- und Integrationsfolgen.

### Einsetzung einer Enquete-Kommission?

Zwangsläufig enden die meist sehr abstrakten Vorschläge denn auch mit der Forderung nach der Einsetzung einer Enquete-Kommission zur Reform der Verfassung, die sich aus Vertretern von Bundestag, Bundesrat und Wissenschaftlern zusammensetzen soll. Offensichtlich ist das Schicksal von derartigen Sachverständigen- oder Enquete-Kommissionen vielen nicht mehr im Bewußtsein. Deshalb zur Erinnerung die kurzgefaßte Historie:

„Nachdem sich die Bundesregierung und die Ministerpräsidenten der Länder im November *nach mehrjähriger politischer Diskussion* grundsätzlich auf die Einsetzung einer Sachverständigen-Kommission für eine Finanzreform verständigt hatten, wurde die sogenannte ‚Träger-Kommission‘ auf Vorschlag des Bundesfinanzministers in der gemeinsamen Sitzung des Bundeskanzlers mit den Ministerpräsidenten der Länder am 20. März 1964 eingesetzt, um ein Gutachten zur Vorbereitung einer umfassenden Finanzreform zu erstatten. Die ‚Träger-Kommission‘ hat ihre Arbeit im Zeitraum zwischen ihrer Einsetzung am 20. März 1964 bis zur Übergabe ihres Gutachtens über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland am 10. Februar 1966 durchgeführt.“<sup>27</sup> Man kann also davon ausgehen, daß die Finanzreform 1969/70 von der Diskussion bei den Regierungschefs von Bund und Ländern bis zum Inkrafttreten einen Zeitraum von mindestens acht Jahren in Anspruch genommen hatte.

Ein weniger erfolgreiches Schicksal hatte die „Enquete-Kommission Verfassungsreform“ des 6. Deutschen Bundestages. Diese Enquete-Kommission, die der Deutsche Bundestag am 8. Oktober 1970 beschlossen hatte, bestand aus sieben Mitgliedern des Deutschen Bundestages, sieben von der Länderseite benannten Persönlichkeiten und fünf (später sieben) Sachverständigen. Die Kommission legte ihren Abschlußbericht – nach achtjähriger Tätigkeit – am 2. Dezember 1976 vor<sup>28,29</sup>. Darüber fand am 17. Februar 1978 eine Aussprache im Deutschen Bundestag statt und danach am 14. Juni 1978 *unter Beschränkung auf die Empfehlungen zum Verhältnis Parlament und Regierung* eine Überweisung an die Ausschüsse. Der Deutsche Bundestag hat sich mit den Ergeb-

<sup>25</sup> Diese Aussage hat der 61. Deutsche Juristentag auf den Ausnahmefall der Geldleistungsgesetze des Bundes nach Art. 104 Abs. 3 GG bezogen und dabei die mindestens teilweise Übernahme der Ausgaben für Sozialhilfe durch den Bund gemeint.

<sup>26</sup> In der Diskussion des Juristentages wurde erkennbar, daß dies nicht viel mehr als eine politische Absichtserklärung bleiben würde, weil auch ein rechtlich stringentes Konnexitätsprinzip durch entsprechende Korrekturen bei der Ausgestaltung der Gemeindefinanzausgleichsgesetze der Länder finanzwirtschaftlich wieder neutralisiert werden könne.

<sup>27</sup> So der Parlamentarische Staatssekretär Hauser am 11. März 1998 auf eine parlamentarische Anfrage, in: Bundestagsdrucksache 13/10154, S. 2.

<sup>28</sup> Siehe Bundestagsdrucksache 7/5924, S. 4.

<sup>29</sup> An den Beratungen der Kommission über die Finanzverfassung hatte der Verfasser für die Bundesregierung als zuständiger Abteilungsleiter im Bundesfinanzministerium teilgenommen.

nissen seiner Enquete-Kommission zur Reform der Finanzverfassung also nie mehr befaßt! Die Ergebnisse der Überprüfung der noch immer geltenden Finanzverfassung sind aber jedem zugänglich.

### Reduzierung der Aufbaufinanzierung?

Eine erneute, und zwar sehr frühe Einsetzung einer Kommission zur Vorbereitung einer anderen Finanzverfassung kann nicht zu Entscheidungshilfen für den Gesetzgeber kommen, solange es nicht möglich ist, die wirtschaftliche und finanzielle Entwicklung in den einzelnen Bundesländern in Ost- und Westdeutschland für die nächsten Jahre auch nur annähernd zuverlässig vorzuschätzen<sup>30</sup>; das gleiche gilt für die zukünftigen Finanzbeziehungen der Bundesrepublik zur EU.

Wer schnelle Lösungen durch Änderungen der derzeitigen gesamtdeutschen Finanzverfassung erreichen will, muß seine Zeitvorstellungen von der Entwicklung in den neuen Ländern abhängig machen<sup>31</sup>. Denn es gibt nur wenige verfassungsgemäße Transferschienen zu den Haushalten der ostdeutschen Länder, nämlich den Länderfinanzausgleich zwischen den alten und den neuen Ländern, die hohen Leistungen aus den Mitteln des Bundes für die anderen

Bestandteile des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems sowie die gemeinschaftliche Ausgabenfinanzierung über Gemeinschaftsaufgaben und Bundesinvestitionshilfen. Jeder Rückzug der westdeutschen Körperschaften aus ihren gegenwärtigen Zahlungsverpflichtungen führt zur Reduzierung der Aufbaufinanzierung in den neuen Ländern, auch wenn ein solcher Abbau mit Vokabeln wie höherer Anreiz zu eigenen Anstrengungen, Beseitigung überhöhter Nivellierung, stärkere Ausschöpfung der vorhandenen Steuerquellen und sogar Konkurrenzföderalismus verdeckt wird.

### „Entmischung der Zuständigkeiten“

Wenn es also völlig unrealistisch ist, die derzeit vorhandenen Finanzierungsinstrumente mit einer baldigen Verfassungskorrektur abzuschaffen oder zu verändern, dann ist es auch offenkundig, daß ein neuer verfassungsrechtlicher Konnexitätsbegriff oder die „strikte Durchsetzung“ des geltenden Konnexitätsprinzips keine zeitgemäßen Lösungen für eine Änderung des Verhältnisses Bund-Länder sind. Deshalb sind die Ansatzpunkte für eine „Entmischung der Zuständigkeiten“ auch nicht bei der verfassungsrechtlichen Ausgabenverantwortung zu suchen, sondern bei der Aufgabenzuständigkeit des Bundes bzw. der Länder. Es ist auch primär keine Frage einer neuen Verfassung, sondern eines konfliktreichen Zurückdrängens des Bundes – und damit auch des Bundesrats –, aber auch des bisher so erfolgreichen Zusammenwirkens der jeweiligen Fachressorts von Bund und Ländern, insbesondere bei der kosten trächtigen und perfekten Ausgestaltung von neuen Bundesgesetzen<sup>32</sup>. Dabei könnte auch der Gestaltungsspielraum der Länderparlamente wieder wachsen, aber würde das zu merkbaren finanziellen Entlastungen der Länder führen?

<sup>30</sup> Nicht einmal im Gutachten des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium der Finanzen zum Länderfinanzausgleich sind quantitative Aussagen zu den gegenwärtigen Leistungen an die neuen Länder enthalten; vgl. Bundestagsdrucksache 13/10667, S. 16.

<sup>31</sup> Dasselbe gilt auch für Vorschläge, ein Steuertrennsystem einzuführen, bei dem die Ertragshoheit für die Ertragssteuern bei den Ländern liegt, weil sich die noch vorhandenen Unterschiede in der Wirtschaftskraft zwischen den alten und den neuen Ländern in nicht zu akzeptierenden Unterschieden im Steueraufkommen widerspiegeln.

<sup>32</sup> Diese Konsequenzen zeigt Staatssekretär Suchan, Wiesbaden, in einer detaillierten Analyse „Warum der Bundesrat zu mächtig geworden ist“ auf, die in der Frankfurter Rundschau vom 27. 7. 1998 dokumentiert worden ist.

**HERAUSGEBER:** HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg (Präsident: N. N., Vizepräsident: Prof. Dr. Hans-Eckart Scharrer). <http://www.hwwa.uni-hamburg.de>

**Geschäftsführend:** Dr. Otto G. Mayer

**REDAKTION:**

Dr. Klaus Kwasniewski (Chefredakteur), Dipl.-Vw. Susanne Erbe, Dipl.-Vw. Claus Hamann, Dipl.-Vw. Cora Wacker-Theodorakopoulos, Helga Wenke, Dipl.-Vw. Irene Wilson, M.A.

**Anschrift der Redaktion:** Neuer Jungfernstieg 21, 20347 Hamburg, Tel.: (0 40) 35 62 306/307

Verantwortlich für den Inhalt des HWWA-Konjunkturforums: Dr. Eckhardt Wohlers, Dr. Günter Weinert

Die Zeitschrift sowie alle in ihr enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen. Namentlich gezeichnete Artikel müssen nicht die Meinung der Herausgeber/Redaktion wiedergeben. Unverlangt eingesandte Manuskripte – für die keine Haftung übernommen wird – gelten als Veröffentlichungsvorschlag zu den Bedingungen des Verlages. Es werden nur unveröffentlichte Originalarbeiten angenommen. Die Verfasser erklären sich mit einer nicht sinnentstellenden redaktionellen Bearbeitung einverstanden.

**Verlag, Anzeigenannahme und Bezug:**

Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, Waldseestraße 3-5, 76530 Baden-Baden, Tel. (072 21) 21 04-0, Telefax (072 21) 21 04 27

**Bezugsbedingungen:** Abonnementpreis jährlich DM 118,- (inkl. MwSt.), Studentenabonnement DM 59,- zuzüglich Porto und Versandkosten (zuzüglich MwSt. 7%); Einzelheft DM 10,-; Abbestellungen vierteljährlich zum Jahresende. Zahlungen jeweils im voraus an: Nomos-Verlagsgesellschaft, Stadtparkasse Baden-Baden, Konto 5-002266

**Anzeigenpreisliste:** Nr. 1 vom 1. 1. 1993

**Erscheinungsweise:** monatlich

**Druck:** AMS Wünsch Offset-Druck GmbH, 92318 Neumarkt/Opf.