

Beiträge zu ökonomischen Problemen des Föderalismus

Von

Guy Kirsch, Christian Smekal, Horst Zimmermann

Herausgegeben von Kurt Schmidt



Duncker & Humblot / Berlin

Schriften des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 166

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 166

**Beiträge zu ökonomischen
Problemen des Föderalismus**



Duncker & Humblot / Berlin

Beiträge zu ökonomischen Problemen des Föderalismus

Von

Guy Kirsch, Christian Smekal, Horst Zimmermann

Herausgegeben von Kurt Schmidt



Duncker & Humblot / Berlin

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

**Beiträge zu ökonomischen Problemen des
Föderalismus** / von Guy Kirsch ; Christian
Smekal ; Horst Zimmermann. Hrsg. von Kurt
Schmidt. — Berlin : Duncker u. Humblot,
1987.

(Schriften des Vereins für Socialpolitik,
Gesellschaft für Wirtschafts- und
Sozialwissenschaften ; N.F., Bd. 166)
ISBN 3-428-06272-8

NE: Kirsch, Guy (Mitverf.); Smekal, Christian
(Mitverf.); Zimmermann, Horst (Mitverf.);
Schmidt, Kurt (Hrsg.); Gesellschaft für
Wirtschafts- und Sozialwissenschaften:
Schriften des Vereins . . .

**Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten**

© 1987 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Satz: Hermann Hagedorn GmbH & Co, Berlin 46

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3-428-06272-8

Vorwort

Entsprechend seiner vieljährigen Übung hat der Finanzwissenschaftliche Ausschuß auch 1986 in der Woche nach Pfingsten seine Arbeitstagung abgehalten. Thema dieser 29. Tagung, die in Stuttgart-Hohenheim stattfand, waren Probleme des Föderalismus. Dazu wurden drei Referate vorgetragen und ausgiebig diskutiert.

Im ersten Beitrag geht *Guy Kirsch* den zentrifugalen und den zentripetalen Kräften im Föderalismus nach. Ausgangspunkt seiner Untersuchung ist das Popitzsche „Gesetz von der Anziehungskraft des größten Etats“. Er weist darauf hin, daß in bezug auf dieses „Gesetz“ die Überlegungen nicht auf zentripetale Kräfte beschränkt werden dürfen, sondern auch die zentrifugalen Kräfte einbeziehen müssen. Wichtig — auch zur Erklärung der Position von Popitz — ist dem Verfasser die These, daß Finanzausgleichsregelungen nicht von (individuellen oder kollektiven) Akteuren *gemacht* werden, sondern im politisch-ökonomischen Kräftefeld als Resultante einer Vielfalt von Partikularentscheidungen *geschehen*. Nach dieser Auffassung geht es nicht um „die Bestimmung einer optimalen Föderalismusstruktur“, sondern darum, welche Verantwortungs- und Kompetenzverteilung die Individual- und Kollektivaktoren aus ihrer partikularen Sicht anstreben sowie ob und auf welche Weise es aufgrund dieses Zusammenspiels zu einem Aufbau des Staatswesens kommt, das von den beteiligten und betroffenen Akteuren wenigstens hingenommen wird. Bei diesem Ansatz stehen Fragen der Stabilität des Gemeinwesens im Vordergrund; Probleme der Allokationseffizienz und der Verteilungsgerechtigkeit treten demgegenüber zurück. Die Gliederung eines Staatswesens erweist sich demnach als „das vorläufige Ergebnis eines Evolutionsprozesses“, und Analysen und Wertungen der Akteure bestimmen diesen Prozeß. Diese Individual- und Kollektivaktoren sowie die Regeln und die Praxis ihres Umgangs miteinander rücken so in den Mittelpunkt des Interesses, und die zentripetalen und zentrifugalen Kräfte, deren Wirken den künftigen Staatsaufbau bestimmt, werden, so gesehen, von dem jeweiligen aktuellen Zentralisierungs- bzw. Dezentalisierungsgrad beeinflußt. Die Spannung zwischen diesen beiden Kräften gehört zum Föderalismus, und Kirsch weist in diesem Zusammenhang auf die Hypothese hin, daß „ein föderatives Staatswesen ein Gebilde ist, das ... sich ... homöostatisch auf einem intermediären Gleichgewicht einpendelt“. Im Anschluß an Breton und Scott hebt der Verfasser seinen verfahrensorientierten Ansatz gegenüber dem ergebnisorientierten wohlfahrts-ökonomischen Ansatz ab; ihm genügt „die Legitimation durch Verfahren“ (Luhmann).

Was die Wirkung der zentrifugalen Kräfte betrifft, geht Kirsch von der Hypothese aus, „daß mit steigender Zentralisierung die Heterogenität der Zusammensetzung des Zentralstaates steigt“. Mit der Zentralisierung nimmt der Einfluß der einzelnen Bürger auf Kollektiventscheidungen ab, und diese Kollektiventscheidungen entsprechen wahrscheinlich immer weniger seinen Vorstellungen. Daher ist für den einzelnen Bürger das Leben in homogenen (oder weniger heterogenen) Gliedstaaten attraktiv. Die Politiker auf der Ebene des Zentralstaates werden hinsichtlich des Zentralisierungs- bzw. Dezentalisierungsgrades auf eine Homogenisierung und damit auf eine Konfliktminderung hinwirken; sie können dies tun, indem sie „anbieten“, jene Aufgaben des Zentralstaates, bei deren Lösung die Unterschiede zwischen den Mitgliedern zu den genannten Frustrationerscheinungen führen, auf die Ebene der Gliedstaaten zu verlagern. Die Politiker auf der Ebene der Gliedstaaten werden eine solche Verlagerung „nachfragen“, wenn ihrem Gliedstaat daraus (im Verhältnis zur Attraktion der Aufgabe in bezug auf die Wählergunst) nur wenig zusätzliche Konflikte erwachsen. Unter dem Gesichtspunkt, intrakollektive Konflikte zu reduzieren, kommt Kirsch daher zu dem vorläufigen Ergebnis, daß im Föderalismus die zentrifugalen Kräfte als einzige wirksam sind.

Vorläufig ist dieses Ergebnis deshalb, weil dabei die Möglichkeit von Konflikten zwischen den Kollektiven, die auf verschiedenen staatlichen Ebenen agieren, unberücksichtigt geblieben sind. Bezieht man die interkollektiven Konflikte in die Untersuchung ein, dann ergibt sich nach Meinung des Autors, daß bei einem Sinken der intrakollektiven Konflikte mit einem Steigen der interkollektiven Konflikte gerechnet werden muß. Denn es entstehen kollektiv-externe Kosten und Nutzen, zu deren Entschädigung bzw. Entlohnung es Verhandlungen zwischen den betroffenen Körperschaften bedarf. Wegen des Interessengegensatzes zwischen (weitgehend homogenen) Gliedstaaten wird es für die Politiker freilich schwierig sein, für landesexterne Effekte die Kompensationen zu erreichen, die die Wähler erwarten. Das wirkt als Bremse in bezug auf die Dezentralisierung. Zugleich schafft dies nach Meinung des Verfassers für die Politiker — immer im Hinblick auf die Wählergunst — die Möglichkeit eines trade off: Je nachdem, wovon diese sich mehr versprechen, werden sie für mehr Zentralisierung oder mehr Dezentralisierung eintreten. Das Ergebnis dieser Aktionen hängt von der Macht und dem Verhandlungsgeschick der Akteure ab. Zur (besseren) Regelung des Umgangs der Kollektive untereinander fordert der Autor mehr Wettbewerb zur Neutralisierung von Machtpositionen und (im Sinne seines verfahrensorientierten Ansatzes) einen Ordnungsrahmen für die interkollektiven Tauschverhandlungen. Das Zusammenspiel von zentrifugalen und zentripetalen Kräften, das Anwachsen der zentrifugalen Kräfte als Folge zunehmender Zentralisierung und das Ansteigen der zentripetalen Kräfte als Konsequenz erhöhter Dezentralisierung kann — so Kirsch — als sinnvolles Abbild jenes Grundmusters betrachtet werden, nach welchem die Dynamik föderativ gegliederter Staatswesen abläuft.

Den letzten Teil seines Referates widmet Kirsch Formen kollektiver Zusammenarbeit über bestehende Grenzen hinweg. Er deutet an, daß dies mit dem Aufbau und Ausbau supranationaler Kollektive in Verbindung stehen könnte. Und er geht auch auf eine pathologische Entwicklung des Regionalismus ein, nämlich auf die Entartung einer regionalpolitischen Bewegung zu einer kriminellen Organisation, wie sie sich nach seiner Meinung im Baskenland und in Nordirland vollzogen hat.

Der zweite Beitrag von *Horst Zimmermann* hat das Verhältnis zwischen den Zielen eines (inter-)regionalen Ausgleichs und den Zielen des föderativen Staatsaufbaus zum Gegenstand. Diese Zielbeziehung ist nach Ansicht des Verfassers weitgehend antinomisch und führt deshalb zur Frage des trade off und zu dem Problem, den Konflikt zu mildern. Im ersten Teil des Referats wird dargelegt, was in der Bundesrepublik aus rechtlicher Sicht zu dem Verhältnis der beiden Ziele ausgeführt worden ist. Dabei zeigt sich, daß die Formel von der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ nicht nur im Grundgesetz verwendet wird, sondern daß sie außerdem als „Antriebskraft und (unausgesprochene) Leitidee“ dient — und dies sowohl im Hinblick auf die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ als auch in bezug auf die Sonderkompetenz des Bundes für Zuweisungen an Länder und Gemeinden. Schließlich wird auch für die Ausgleichsvorschrift im Länderfinanzausgleich eine solche Vorstellung als „ratio legis“ unterstellt. Die nähere Prüfung der Verwendung der Formel zeigt, daß sie im wesentlichen eine restringierende Regelung ist. Dadurch wird zugleich der Konflikt mit den Zielen des föderativen Staatsaufbaus begrenzt. Politische Bemühungen um ein größeres Maß an Angleichung hatten daher eine andere rechtliche Basis nötig. Diese wurde gefunden in der Formel von der „Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen“, die ihrerseits aus der Sozialstaatsklausel des Grundgesetzes abgeleitet wurde. Die Vorschriften des Raumordnungsgesetzes von 1965, mehr noch die Empfehlungen des Beirats für Raumordnung und das Raumordnungsprogramm von 1975 enthalten weitgehende Zielvorstellungen hinsichtlich des regionalen Ausgleichs wie auch gesellschaftliche Indikatoren für die Raumordnung, und dies in der Form von Mindeststandards.

Anders als die „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“, die sich immer auf Gebietskörperschaften bezieht, ist die „Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen“ daran nicht gebunden; dieses Konzept bezieht sich auf beliebige „Regionsraster“ und geht auch aus diesem Grund weit über die „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ hinaus. Damit ist ein möglicher Konflikt mit den Zielen des föderativen Staatsaufbaus offensichtlich. Dieser Konflikt tritt zur Zeit wegen der reduzierten Bedeutung der Raumordnungspolitik politisch freilich nicht in Erscheinung. Der Autor meint jedoch, daß es gut wäre, vor einem allfälligen Wiederaufleben der Diskussion um einen verstärkten regionalen Ausgleich eine rechtliche Klärung herbeizuführen.

In ökonomischer Sicht dominiert bei der Begründung des föderativen Staatsaufbaus das Ziel der Allokationseffizienz. Dabei steht die Abstimmung des Angebots an öffentlichen Leistungen auf die Präferenzen der Bevölkerung und die Erfordernisse der Wirtschaft im Vordergrund. Da die intraregionalen Präferenzen wahrscheinlich homogener sind als die interregionalen Präferenzen, ergibt sich aus der Orientierung an den privaten Präferenzen und Erfordernissen zugleich die Abgrenzung der Gebietskörperschaften einer Ebene. Regionale Unterschiede sind daher ein konstitutiver Bestandteil eines föderativen Systems. Für die „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ lassen sich hingegen mehrere ökonomische Ziele anführen. Zu nennen sind hier Spillovers und Meritorisches. Auch die Forderung, Barrieren für die interregionale Mobilität von Arbeit und Kapital (unterschiedliche Steuersätze, Subventionskonkurrenz) zu vermeiden, spricht für mehr regionale Einheitlichkeit. Die hauptsächliche Begründung für regionale Ausgleichsforderungen ist jedoch distributiver Art. Dabei unterscheidet der Verfasser zwei Typen von Ausgleichszielen. Die eine Sicht ist die der Gebietskörperschaften und des horizontalen Finanzausgleichs; die andere Sicht ist die der regionalen Wirtschaftspolitik und der Raumordnungspolitik. Mit den Zielen eines regionalen Ausgleichs sind — so der Verfasser — also auch verschiedene Politikbereiche befaßt — und dies mit völlig verschiedenen Vorstellungen von dem, was und in welcher Form ausgeglichen werden soll.

Im letzten Teil des Referats geht Zimmermann näher auf die konfliktäre Beziehung zwischen dem föderativen Staatsaufbau und regionalen Ausgleichsforderungen ein. Er hält diesen Konflikt — eben wegen der Existenz von föderativen Staaten — nicht für kontradiktorisch, sondern sieht Möglichkeiten des Kompromisses und dessen Veränderung je nach dem politischen Willen. Seit Kriegsende konstatiert er in der Bundesrepublik und auch in anderen föderativen Staaten eine Entwicklung in Richtung mehr Zentralisierung. Das führt ihn zu der Frage, ob es Kräfte gibt, durch die das Ziel eines föderativen Staatsaufbaus benachteiligt wird. Um darauf eine Antwort zu finden, unterscheidet er prozeß- und ergebnisbezogene Ziele. Erstere, wie der föderative Staatsaufbau, geraten ins Hintertreffen, weil sie nicht auf bestimmte Ergebnisse angelegt sind, weil die angemessenen Instrumente indirekter Art und ihre Vorteile nur langfristig spürbar sind. Demgegenüber sind bei ergebnisbezogenen Zielen, wie bei der regionalen Angleichung, Abweichungen von diesen Zielen unmittelbar ersichtlich, die hierzu passenden Instrumente sind unmittelbar auf eine Korrektur gerichtet und kurzfristig wirksam. Wegen dieser Asymmetrie zugunsten der Verteilungsziele sucht der Verfasser nach Mechanismen, die das Ziel des föderativen Staatsaufbaus stützen. Helfen könnte nach seiner Ansicht eine getrennte Zuordnung von Aufgabenelementen auf die verschiedenen Ebenen der Gebietskörperschaften — und dies sowohl bei den Ausgleichszielen als auch (via Rahmengesetzgebung) bei anderen Aufgaben. Schließlich weist er auf Chancen hin, das föderative Ziel langfristig zu sichern.

Im dritten Beitrag beschäftigt sich *Christian Smekal* in einer vergleichenden Untersuchung mit den Verschuldungsbeschränkungen und dem Verschuldungs-

verhalten in der Bundesrepublik Deutschland und in Österreich. Unter Verschuldungsbeschränkungen versteht der Verfasser alle Vorschriften, die den Spielraum für eine Verschuldung der Gebietskörperschaften einschränken — sei es, daß sie die Kreditaufnahme an die Erfüllung bestimmter Bedingungen binden, sei es, daß die Höhe der Kreditaufnahme direkt oder indirekt begrenzt ist. Schwebende Schulden bleiben ausgeklammert.

Einführend befaßt sich der Autor mit Begründungen für institutionelle Verschuldungsregeln im allgemeinen und für Verschuldungsbeschränkungen im besonderen. Im einzelnen geht er dabei auf folgende Punkte ein: Rechtsstaatlichkeit und Schutz der Gläubiger (sowie der Bürger vor Überschuldung und Überbesteuerung), Sicherung der volkswirtschaftlichen Produktivität (durch Begrenzung der Kreditaufnahme auf die Höhe der öffentlichen Investitionen), Sicherung eines dauerhaften finanzpolitischen Handlungsspielraums für die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben (sowohl bei Gemeinden als auch bei Ländern und Bund), konjunkturpolitisch motivierte Kreditlimitierung (im Fall des Booms), Schutz des Kapitalmarktes (für private Kreditnachfrage) und Schutz der Währung (durch Begrenzung bzw. durch Verbot der Kreditaufnahme bei der Notenbank).

Sodann wendet sich der Autor den Verschuldungsbeschränkungen in der Bundesrepublik und in Österreich zu. Er geht dabei so vor, daß er die Regelungen auf Bundesebene, auf Länderebene und auf Gemeindeebene jeweils zunächst in der Bundesrepublik und dann in Österreich beschreibt und kritisch kommentiert. Dabei zeigt sich unter anderem, daß in der Bundesrepublik die institutionellen Grenzen der öffentlichen Kreditaufnahme wohl enger gezogen sind und daß in Österreich der Bund auf die Haushaltspolitik der übrigen Gebietskörperschaften insgesamt größeren Einfluß (und größere Verantwortung) hat.

Im nächsten Teil des Referates untersucht Smekal die tatsächliche Entwicklung der Verschuldung in der Bundesrepublik und in Österreich während der Zeit von 1970 bis 1983/84. Er vergleicht dabei zunächst die Entwicklung der Gebietskörperschaften der einzelnen Ebenen in ihren Anteilen am gesamten Schuldenstand, an der Nettokreditaufnahme, am Steueraufkommen sowie an den gesamten Einnahmen, an den gesamten Ausgaben und an den Investitionsausgaben. Dabei zeigt sich, daß die starken Verlagerungen in den Anteilen am Schuldenstand und an der Nettokreditaufnahme kaum zu Veränderungen in den Anteilen an den Einnahmen und Ausgaben geführt haben. Der Verfasser vermutet, daß wegen des finanziellen Verbundes der Ebenen Ausgleichsmechanismen wirksam sind, die dafür sorgen, „daß die aus der überdurchschnittlichen Schuldenaufnahme einzelner körperschaftlicher Ebenen aufgebrauchten Mittel direkt oder indirekt über Einnahmenveränderungen oder Transferausgaben auf alle Ebenen verteilt werden“. Dann setzt Smekal seine Untersuchung mit einem Vergleich auch der Schuldformen fort. Inlands- und Auslandsschulden werden im Hinblick darauf analysiert, wie sich — bei den Gebietskörperschaften der

verschiedenen Ebenen — die Kreditaufnahme durch Ausgabe von Wertpapieren, durch Direktverschuldung bei Banken und Versicherungen sowie (nur für die inländischen Schulden) durch „interne“ Verschuldung bei anderen öffentlichen Institutionen (Parafisci) und auch bei Gebietskörperschaften anderer Ebenen entwickelt hat.

Zum Schluß des Referats befaßt sich Smekal mit der Effizienz der Regeln zur Verschuldungsbegrenzung. Sowohl in der Bundesrepublik als auch in Österreich hat der Bund einen großen haushaltspolitischen Zielkatalog und ein umfassendes Instrumentarium. Die Investitionsbindung hält der Verfasser als Bremse für die Kreditaufnahme nicht für ausreichend. Einerseits sei die konjunkturpolitische Flexibilität zwar groß, wegen des dafür zur Verfügung stehenden Instrumentariums bestehe jedoch andererseits die Gefahr, daß „die Ziele der Sicherung des Haushaltsspielraumes und des Schutzes des Bürgers vor Überschuldung (und Überbesteuerung) Nachrang erhalten“. Auf Länder- und mehr noch auf Gemeindeebene ist der haushaltspolitische Zielkatalog schmaler und das Verschuldungsinstrumentarium kleiner. Bei den Gemeinden tritt der konjunkturpolitische Auftrag ganz in den Hintergrund; es gibt auch kaum Flexibilität hierzu, weil die Kontrolle der Kreditaufnahme an der Sicherung des Haushaltsspielraums orientiert ist. Hier reichen — wie die Erfahrung lehrt — die Schuldenbegrenzungsregelungen dann auch aus. Beim Bund (und auch bei den Ländern) sind dagegen striktere Vorschriften über die Grenzen der Verschuldung nötig.

Kurt Schmidt

Inhaltsverzeichnis

Über zentrifugale und zentripetale Kräfte im Föderalismus	
Von <i>Guy Kirsch</i> , Fribourg	13
Föderalismus und „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“. Das Verhältnis regionaler Ausgleichsziele zu den Zielen des föderativen Staatsaufbaus	
Von <i>Horst Zimmermann</i> , Marburg	35
Verschuldungsbeschränkungen und Verschuldungsverhalten der Gebietskörperschaften. Ein Vergleich zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Österreich	
Von <i>Christian Smekal</i> , Innsbruck	71

Über zentrifugale und zentripetale Kräfte im Föderalismus

Von *Guy Kirsch*, Fribourg

1. Föderalismus: Eine Resultante des Zusammenspiels zentrifugaler und zentripetaler Kräfte

Im Jahre 1927 diagnostizierte Johannes Popitz, was er die „Anziehungskraft des größten Etats“ nannte¹. Er war nicht der erste, der auf dieses wirklich oder auch nur vermeintlich existierende Phänomen hinwies: Schon 1835 hatte Alexis de Tocqueville auf die Gefahr des Kompetenz- und Verantwortungsverlustes der Gliedstaaten zugunsten des Zentralstaates hingewiesen: Der für Demokratien charakteristische Geist der Gleichheit sei — allgemein — eine Gefahr für die Freiheit und — im besonderen — für den Dezentralismus². In der Geburtsstunde des Föderalismus im modernen Wortverstand prophezeite der Visionär de Tocqueville gegen eigene innere Widerstände eine Entwicklung, die der erfahrene Praktiker Popitz feststellen zu müssen und fördern zu sollen glaubte.

Seither hat — besonders, aber nicht nur in der Bundesrepublik — eine intensive Diskussion über das sog. Popitzsche Gesetz stattgefunden; es wurde gefragt nach dem positiven Inhalt und dem normativen Gehalt der Popitzschen These; es wurden Interpretationen vorgeschlagen und es wurde nach Begründungen gesucht;³ empirische Belege für oder gegen die These wurden geprüft. Das Ergebnis dieser Bemühungen war eine solche Fülle von Einsichten, daß man hätte erwarten müssen, daß das Popitzsche Gesetz, der Anlaß dieser Anstrengungen, völlig in den Hintergrund gedrängt würde: So einfach und so eindeutig, wie es sich Popitz vorgestellt hatte, liegen die Dinge offensichtlich nicht.

Unterstellt man, daß in den Lehrbüchern der Finanzwissenschaft nur lebendiges Wissen festgehalten wird, so zeigt ein Blick in eben diese Lehrbücher,

¹ Vgl. J. Popitz: Der Finanzausgleich, in Handbuch der Finanzwissenschaft, hrsg. von W. Gerloff und F. Meisel, 2. Bd., Tübingen 1927, S. 338 f.

² Vgl. A. de Tocqueville: De la démocratie en Amérique II, édition Garnier-Flammarion, Paris 1981, S. 363 ff.

³ Vgl. H. Timm: Das Gesetz der wachsenden Staatsausgaben, in: Finanzarchiv, N. F., Band XXI, 1961, S. 201 ff. W. Albers: Das Popitzsche Gesetz der Anziehungskraft des übergeordneten Haushalts, in: F. Neumark (Hrsg.): Strukturwandlungen einer wachsenden Wirtschaft, Berlin 1964, S. 835 ff. K. H. Hansmeyer: Das Popitzsche Gesetz von der Anziehungskraft des zentralen Etats, in: H. Timm; H. Haller (Hrsg.): Beiträge zur Theorie der öffentlichen Ausgaben, Berlin 1967, S. 197 ff. H. C. Recktenwald: Umfang und Struktur der öffentlichen Ausgaben in säkularer Entwicklung, in: F. Neumark (Hrsg.): Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. I, Tübingen 1977, S. 713 ff.

daß das Popitzsche Gesetz in vitaler Präsenz alle Diskussionen überstanden hat. Mögen die Erörterungen der letzten Jahrzehnte gezeigt haben, daß das Popitzsche Gesetz, zumindest in seiner kruden Form, nicht gehalten werden kann, so hat es doch seine Anziehungskraft nicht verloren.

Man mag darüber streiten, ob dies darauf zurückzuführen ist, daß die schaurige Vision eines die Gliedstaaten verschlingenden Zentralstaates auch und gerade für liberale Bundesbürger eine perverse Attraktivität hat. Man mag aber auch — nüchterner — eine andere Erklärung heranziehen. Folgende: Das Popitzsche Gesetz der Anziehungskraft des übergeordneten Haushaltes verweist auf einen Aspekt, der lange bestenfalls implizit in der Finanzausgleichsforschung Berücksichtigung gefunden hat und erst in jüngerer Zeit ausdrücklich zum Gegenstand des föderalistischen Diskurses gemacht wird; und es ist wohl dieser Aspekt, der die gegenwärtige Attraktivität von Popitz' These einerseits erklärt, sie andererseits berechtigt erscheinen läßt: Wenigstens im Verständnis der Gegenwärtigen, vermutlich weniger in seinem eigenen, steht Popitz für die wie auch immer zu bewertende und bewertete Ansicht, daß Finanzausgleichsregelungen nicht *gemacht* werden, daß sie vielmehr gleichsam *geschehen*, daß die föderalistische Aufgliederung eines Gemeinwesens weniger das Resultat eines globalen Staatsentwurfs als die Resultante einer Vielzahl und einer Vielfalt von Partikularentscheidungen ist.⁴ Mögen alle einzelnen Akteure in ihrer begrenzten Rationalität überzeugt sein, daß sie diese oder jene Finanzausgleichsregelung „durchsetzen“, so wird doch, was sie — angeblich freiwillig — wollen und — nach Maßgabe ihrer Kräfte — erreichen, auch abhängen von dem, was andere — aus deren Sicht freiwillig — wollen und — nach Maßgabe von deren Kräften — erreichen. Möge ein jeder von ihnen wollen, daß etwas Bestimmtes gemacht wird, so mag im Ergebnis geschehen, was niemand gewollt hat.

Der alle Kritik und alle Analysen überdauernde Reiz des Popitzschen Gesetzes liegt demnach nicht in seiner Zentralisierungsaussage, sondern darin, daß die Dynamik eines föderativ gegliederten Gemeinwesens analytisch aus dem Gestaltungsbereich des Staatsgründers und des Staatsformers herausgenommen und in dem Wirkungszusammenhang der gesellschaftlich-politisch-ökonomischen Kräfte angesiedelt wird. Dies macht das „Gesetz“ aus: Der einzelne Akteur, sei er ein Individual- oder ein Kollektivakteur im Colemanschen Sinn⁵, trägt wohl durch sein Verhalten zur Gestaltung der Gliederung des Staatswesens bei, hat es aber, von Ausnahmefällen abgesehen, nicht in der Hand, diesen Aufbau, für sich selbst oder andere fühlbar, nach seinen Ansichten zu formen. Die Dynamik des Föderalismus bezieht wohl ihre Energie und ihre Richtung aus den Entscheidungen und Handlungen der Akteure, doch sind diese als einzelne

⁴ Vgl. J. Theiler: Föderalismus — Voraussetzung oder Ergebnis rationaler Politik? Zur ökonomisch optimalen Struktur kollektiver Entscheidungsverfahren, Bern, Frankfurt a.M., Las Vegas 1977, S. 63 ff.

⁵ Vgl. J. S. Coleman: Macht und Gesellschaftsstruktur, Tübingen 1979, S. 1 ff.

insofern Objekte dieser Dynamik, als die Energie und die Richtung ihrer Entscheidungen und Handlungen von eben dieser Dynamik beeinflußt wird.

Man kann sich fragen, wie und warum der verantwortungsbewußte und gestaltungsfreudige Popitz — offenkundig ohne größere Schwierigkeiten — seine Freiheit an ein solches Gesetz verlieren konnte und wollte; schließlich konstatierte er nicht nur die Eigendynamik des Föderalismus, er bejaht sie auch.⁶ Vermutlich liegt die Antwort darin, daß er als Zentralist ohnehin wollte, was seiner Ansicht nach dem Gesetz entsprechend geschehen mußte. Vielleicht war er Zentralist, weil alles andere — angesichts des Gesetzes — ohnehin ohne Sinn und Zweck gewesen wäre; wenn er schon nicht machen konnte, was er mochte, so wollte er doch mögen, was geschah. Vielleicht aber — und dies ist wahrscheinlicher — konnte er das Gesetz um so leichter als solches akzeptieren, als er es als Gesetz *der Zentralisierung* formulierte; er konnte bejahen was geschah, weil — in seiner These — geschah, was er ohnehin getan hätte. Dies mag erklären, warum der aktionsfreudige Popitz sich nicht damit begnügen mochte, die Gestalt und die Entwicklung eines föderativen Staatswesens dem überindividuellen Gesetz einer interindividuellen Dynamik zu unterstellen; das Gesetz mußte auch in die von ihm bejahte Richtung führen.

Es ist wenigstens eine bedenkenswerte Hypothese, daß in das Popitzsche Gesetz zwei Elemente eingegangen sind: Die frustrierende Erfahrung des Praktikers, daß oft weit mehr oder weit weniger, jedenfalls häufiger etwas anderes geschieht als man machen möchte, und das hochgemute Engagement des Bürgers, der doch will, daß realisiert wird, was er bejaht.

Dies scheint eine zumindest plausible Erklärung dafür zu sein, daß Popitz im wesentlichen nur jene Kräfte ausmachte, die auf eine Zentralisierung hinwirken, er aber kaum sehen konnte und wollte, daß es Gegenkräfte gab, solche doch wenigstens denkbar sind. Dabei war auch zu seiner Zeit der Gedanke an solche auf die Stärkung der Gliedstaaten zielenden Kräfte nicht so abwegig, als daß er nicht hätte gedacht werden können. Schon 1901 hatte Lord Bryce über die „Action of Centripetal and Centrifugal Forces on Political Constitutions“⁷ geschrieben; er hatte — allerdings als Jurist und in einem nichtpreußischen polit-intellektuellen Umfeld — dargelegt, daß es in föderativ verfaßten Gemeinwesen neben zentripetalen Tendenzen auch zentrifugale Kräfte gibt, daß nicht nur die Gliedstaaten Gesetzgebungskompetenzen und Ausführungsverantwortung an den Zentralstaat verlieren müssen, sondern daß auch dieser Teile seines Kompetenz- und Verantwortungsbereiches an jene abtreten kann; er hatte resignierend festgestellt, daß es kaum möglich ist, zu sagen, welche dieser widerstreitenden Kräfte in Zukunft die Oberhand gewinnen werden. Auch für ihn war die Entwicklung eines bundesstaatlich verfaßten Gemeinwesens das ex

⁶ Vgl. K. H. *Hansmeyer*: a. a. O., S. 204 ff.

⁷ Vgl. Lord *Bryce*: *Studies in History and Jurisprudence, The Action of Centripetal and Centrifugal Forces on Political Constitutions*, New York 1901.

post-Ergebnis menschlichen Handelns, nicht der Niederschlag eines ex ante-Entwurfs.

In der Regel, wenn auch selten ausdrücklich und mit großer Ausführlichkeit, sind in den auf Popitz folgenden Studien die zentrifugalen Kräfte wenigstens als Möglichkeit erwähnt worden. Daß ihnen keine größere Bedeutung zugemessen wurde, mag sich daraus erklären, daß tatsächlich bis in die fünfziger Jahre Popitz' Aussagen insgesamt von der Realität nicht widerlegt wurden. Seither ist dies anders geworden; mag man über statistische Details streiten wollen, so wird man doch füglich kaum darüber streiten können, ob die Anziehungskraft des größten Etats ungebrochen weiter wirkt.⁸

Angesichts der Entwicklung der letzten Jahrzehnte läßt sich die Existenz von zentripetalen Kräften selbst als Hypothese nur noch denken, wenn man die Existenz von zentrifugalen Kräften mit in Rechnung setzt; leugnet man nämlich deren Existenz, so hat man nur noch die Wahl, das Erschlaffen der zentripetalen Kräfte zu unterstellen oder aber Abschied zu nehmen von der Vorstellung eines Gesetzes, das vom einzelnen als überindividuell erlebt wird, in Tat und Wirklichkeit aber der Reflex interindividueller Beziehungen ist. Mit anderen Worten: Will man aus dem Popitzschen Erbe die Idee des „Gesetzes“ im oben erwähnten Sinne halten, so muß man seine einseitige Fixierung auf die zentripetalen Kräfte aufgeben. Entweder postulieren wir die Existenz nicht nur von zentripetalen, sondern auch von zentrifugalen Kräften, oder aber wir verzichten auf die Idee, daß die föderalistische Gliederung ein Gebilde ist, dessen Vergangenheit seine Gegenwart beeinflußt und dessen gegenwärtiger Zustand seine zukünftige Entwicklung mitbestimmt. Wir geben dann die Vorstellung auf, daß der jeweilige Aufbau eines Staatswesens die Ziele und Handlungsmöglichkeiten all jener beeinflußt, deren Entscheidungen und Handlungen für den zukünftigen Aufbau dieses Gemeinwesens von Bedeutung sind. Wir sind dann gezwungen, zurückzukehren zu einem Credo, das Popitz eigentlich hinter sich gelassen hat, nämlich zu der Vorstellung, daß die Gliederung eines Staates von außen, voluntaristisch-rationalistisch-konstruktivistisch vorgenommen werden kann; wir müssen dann zurückkehren zu der Ansicht, daß ein auf einem archimedischen Punkt hausender unbewegter Beweger die bundesstaatliche Aufgliederung der Gemeinwesen vornimmt.

Es ist richtig: Es sind historische Situationen denkbar, in denen — wie in Deutschland nach der Niederlage von 1945 — die Gestaltung des Staates weitgehend bei gesellschaftsexternen Kräften — hier den Alliierten — liegt und die Einbindung der nationalen Akteure wegen der Erschütterung der Institutio-

⁸ Vgl. W. E. Oates: *Fiscal Federalism*, New York, Chicago, San Francisco, Atlanta 1972, S. 230 ff. H. C. Recktenwald: *Föderalismus im säkularen Wandel. Erste Ergebnisse einer empirischen Analyse*, in: W. A. S. Koch, H. G. Petersen (Hrsg.): *Staat, Steuern und Finanzausgleich*, Berlin 1984, S. 285 ff. K. H. Hansmeyer, K. Zimmermann: *Das Popitzsche Gesetz und die Entwicklung der Ausgabenverteilung zwischen Bund und Ländern in den 60er und 70er Jahren*, in: W. A. S. Koch, H. G. Petersen (Hrsg.), a. a. O., S. 297 ff.

nen gelockert ist. Doch dürfte dies eher die Ausnahme als die Regel sein; auch gilt selbst hier — wenigstens für das Beispiel der bundesrepublikanischen Staatsgründung — daß auf historisch gewachsene Gliederungsmuster zurückgegriffen wird.

Wenn nun aber richtig ist, daß der „appeal“, welchen das Popitzsche Gesetz für uns, die Gegenwärtigen, nach wie vor hat, darauf zurückzuführen ist, daß es von der Möglichkeit des rationalistisch-konstruktivistischen Staatsentwurfs wegführt und so mit dem weitverbreiteten, wenn auch oft diffusen Gefühl der Machtlosigkeit harmoniert, dann ist dies für die Forschung, aber auch für die Praxis nicht ohne Folgen. Wenn richtig ist, daß das Popitzsche Gesetz hier und heute noch aktuell ist, weil es artikuliert, was von vielen erfahren wird, nämlich daß es eine ex post Verteilung der Kompetenzen und Verantwortung gibt, ohne daß ein entsprechender ex ante Entwurf die Möglichkeit gehabt hätte, sich durchzusetzen, dann verschiebt sich insbesondere die Art, wie der Frage nach der optimalen Aufgliederung des Staates zu begegnen sei. Jetzt ist es nicht mehr zweckmäßig, nur zu fragen, wie — aus der Perspektive eines allwissenden außenstehenden Betrachters — die optimale Verteilung der Kompetenzen und der Verantwortung in einem Gemeinwesen aussieht; es ist jetzt auch nicht mehr zweckmäßig, Politikvorschläge für die Praxis zu machen, die — sollen sie in die Tat umgesetzt werden — einen wenn nicht allmächtigen, so doch den Zwängen des Staatswesens, das es zu ordnen gilt, nicht unterworfenen Akteur voraussetzt. Was sich jetzt aufdrängt ist zweierlei: Zum einen kann und muß gefragt werden, welche Verantwortungs- und Kompetenzverteilung in einem gegebenen Augenblick *aus der Sicht einzelner Individualaktoren* (Bürger, Politiker, Beamte, Interessenvertreter, usw.) bzw. *einzelner Kollektivaktoren* (Bund, Länder, Gemeinden, Verbände, Gewerkschaften, Parteien, Bürgerinitiativen, usw.) anzustreben ist; d.h. es ist nach den ex ante-Gliederungsentwürfen für das Gemeinwesen aus der partikularen Sicht von einzeln oder in Kollektiven agierenden Gesellschaftsmitgliedern zu fragen. Zum anderen kann und muß gefragt werden, ob und wie diese vielzähligen und vielfältigen ex ante-Gliederungsentwürfe zu einem tatsächlichen Aufbau des Staatswesens führen, der von den beteiligten und betroffenen Individual- und Kollektivaktoren im nachhinein wenigstens hingenommen wird, also das Gemeinwesen selbst in seiner Existenz nicht in Gefahr gerät. So ist — bezogen auf die zentrifugalen und die zentripetalen Kräfte im Föderalismus — etwa zu fragen, unter welchen Umständen das Zusammenspiel dieser Kräfte nicht dazu führt, daß ein Zentralisierungsgrad erreicht wird, bei dem das Gemeinwesen die *intrakollektiven* Konflikte nicht mehr bewältigen kann, bzw. daß es zu einer solchen Dezentralisierung kommt, daß sich das Gemeinwesen verzettelt und in *interkollektiven* Konflikten verschleißt.

Man muß sich klarmachen, was dieser Wandel in der Fragestellung bedeutet; es geht nicht mehr um die Bestimmung einer optimalen Föderalismusstruktur, es geht vielmehr um die Frage, unter welchen Bedingungen sich ein föderatives

Staatswesen so weiterentwickeln kann, daß sein Bestand wenigstens von innen her nicht in Gefahr gerät.⁹ Im Vordergrund des Interesses steht jetzt nicht mehr unmittelbar die Frage nach der Allokationseffizienz und einer — wie auch immer definierten — Distributionsgerechtigkeit in einem föderativen Gemeinwesen; im Vordergrund steht jetzt die Frage nach seiner Stabilität, gegebenenfalls nach jenem Wandel, welcher diese Stabilität erst ermöglicht. Nicht daß damit Allokations- und Distributionsfragen völlig aus dem Diskurs verdrängt würden; sie bleiben als Problemaspekte erhalten; allerdings vermittelt über die Vorstellungen, Entscheidungen und Handlungen jener Akteure, deren ex ante-Entwürfe als input in die sie übersteigenden ex post-Ergebnisse eingehen.

Dieser Verzicht auf die Vorstellung von einem archimedischen Punkt, von dem aus die optimale föderative Struktur erkannt und eingerichtet werden könnte, bringt uns in die Nähe von Hayeks Ablehnung des konstruktivistisch-rationalistischen Standpunktes. Wie die gesellschaftliche Ordnung erweist sich jetzt die Gliederung eines Staatswesens als das vorläufige Ergebnis eines Evolutionsprozesses, in dessen Verlauf die beteiligten und die betroffenen Individual- und Kollektivaktoren ihre partikularen Vorstellungen über die — aus ihrer Sicht — optimale Kompetenz- und Verantwortungsverteilung eingebracht haben. Es sind die Analysen und Wertungen dieser Akteure, welche die Entwicklung des Staatsaufbaus bestimmen; die Umstände des Augenblicks werden nur in dem Maße zu sog. Sachnotwendigkeiten, wie sie über die Analysen und Wertungen der Akteure zu solchen gemacht worden sind. Allokationsgesichtspunkte und Distributionsaspekte bestimmen den staatlichen Aufbau nach Maßgabe der Intensität und der Richtung, mit welcher sie in die ex ante-Vorstellungen eingegangen sind, nach Maßgabe des Gewichtes, mit welchem diese Vorstellungen die ex post-Resultante beeinflußt haben.¹⁰

Damit aber gewinnen diese Akteure, seien es Individual- oder Kollektivaktoren, für die Föderalismusdiskussion eine vormals ungeahnte Bedeutung; gleichermaßen rücken die Regeln und die Praxis des Umgangs dieser Akteure miteinander in den Mittelpunkt des Interesses.¹¹ Insbesondere wird jetzt ein Zusammenhang sichtbar, der vorher bestenfalls durch Zufall und dann eher beiläufig gesehen wurde; jetzt bietet sich nämlich die Hypothese an, daß die Analysen und Wertungen der Akteure, die für die Gestaltung des zukünftigen Staatsaufbaus von Belang sind, auch von der gegenwärtigen Gestaltung des Staatswesens beeinflußt sind. Auf unser Thema bezogen, drängt sich geradezu

⁹ Vgl. R. M. Bird, D. G. Hartle: *The Design of Governments*, in: R. M. Bird, J. G. Head (Hrsg.), *Modern Fiscal Issues*, Toronto 1972, S. 47.

¹⁰ Vgl. M. H. Strouf-Jones: *Public Choice and Federalism in Australia and Canada*, Center for Research on Federal Fiscal Relations, The Australian National University, Canberra 1975.

¹¹ Vgl. J. Wiseman: *Some Reflections on the Economics of Group Behaviour*, in: P. Caroni, B. Dafflon, G. Enderle (Hrsg.): *Nur Oekonomie ist keine Oekonomie*, Bern, Stuttgart, 1978, S. 365.

die Hypothese auf, daß nicht nur der Zentralisierungs- bzw. der Dezentalisierungsgrad eines Gemeinwesens von dem relativen Gewicht der zentrifugalen und der zentripetalen Kräfte abhängt, sondern daß diese Kräfte selbst von dem jeweiligen Aufbau des Staatswesens abhängen.

Demnach bestimmen nicht nur die zentripetalen und die zentrifugalen Kräfte den Zentralisierungs- bzw. den Dezentalisierungsgrad eines Staates, es beeinflußt auch der Zentralisierungs- bzw. Dezentalisierungsgrad die zentripetalen und die zentrifugalen Kräfte. Damit ist wohl eine Entwicklung auf einen immer höheren Zentralisierungsgrad hin, wie sie Popitz postuliert hat, von der Logik her nicht ausgeschlossen; es ist allerdings auch die Hypothese denkbar, daß ein föderatives Staatswesen ein Gebilde ist, das mit steigender Zentralisierung zentrifugale Kräfte und mit steigender Dezentralisierung zentripetale Kräfte mobilisiert, sich also homöostatisch auf einem intermediären Gleichgewicht einpendelt. „In any federal system, it is likely that there will be continued tension between the federal government and the constituent polities over the years and that different „balances“ between them will develop at different times. The existence of this tension is an integral part of the federal relationship, and its character does much to determine the future of federalism in each system.“¹² Es bietet sich also eine erste Annäherung an die Beantwortung jener Frage an, deren Unbeantwortbarkeit Lord Bryce resignierend an- und hingenommen hatte.

Dem kundigen Leser wird nicht entgangen sein, daß der eben geschilderte Denkansatz sich insbesondere an den Arbeiten von Albert Breton und Anthony Scott orientiert.¹³ Die beiden Autoren unterscheiden in der Tat zwei Arten des „design of federations“: den „*design by machines*“ und den „*design by politicians*“. Jener ist deckungsgleich mit der herkömmlichen wohlfahrtsökonomischen Suche einer im Ergebnis optimalen Föderativstruktur; dieser stellt auf den von politischen Akteuren getragenen Prozeß der Herausbildung einer bestimmten Förderativstruktur ab. Anders formuliert: *Der „design by machines“ ist ergebnisorientiert; der „design by politicians“ ist verfahrensorientiert.*¹⁴

Da ihre Analyse — wie die von Friedrich A. von Hayek¹⁵ — von einer tiefen Skepsis gegenüber konstruktivistisch-rationalistischen Denkmustern geprägt ist, ist es nicht überraschend, daß ihre praktischen Empfehlungen in erster Linie, ja ausschließlich auf die Regeln und Verfahren abstellen, nach denen sich föderative Strukturen ausbilden sollen. Ohne Übertreibung läßt sich sagen, daß

¹² D. Elazar: Federalism, in: International Encyclopedia of Social Sciences, Vol. 5, New York 1968, S. 360.

¹³ A. Breton, A. Scott: The Design of Federations, Montreal 1980.

¹⁴ Vgl. B. Dafflon: Constitutional Implications of Federal Economic Policy: Who should decide what in a Federal System? in: P. Caroni, B. Dafflon, G. Enderle (Hrsg.): a.a.O., S. 136f.

¹⁵ Vgl. F. A. von Hayek: Die Verfassung der Freiheit, Tübingen 1971.

das Anliegen von Breton und Scott im Aufstellen eines Ordnungsrahmens besteht, der die Herausbildung und — in der Folge sich ändernder Umstände — die Weiterentwicklung einer Kompetenz- und Verantwortungsverteilung zwischen einerseits dem Zentralstaat und den Gliedstaaten, andererseits den Gliedstaaten untereinander erlaubt. Was aber auch heißt, daß ihr Anliegen auf einem Ordnungsrahmen abstellt, der die zentrifugalen und die zentripetalen Kräfte so in Intensität und Richtung steuert, daß eine föderative Struktur des Gemeinwesens zustandekommt, die ex post von den Beteiligten und den Betroffenen unter den Gesichtspunkten der Allokation und der Distribution nicht begründet abgelehnt werden kann. Wohl mag im Einzelfall der einzelne Individual- oder Kollektivaktor mit der Staatsgliederung, wie sie in einem gegebenen Augenblick als Ergebnis des Verfahrensablaufs in der Vergangenheit existiert, kein Gefallen haben; entscheidend ist jedoch, daß er auch in diesem Fall den Staatsaufbau als auch ihn bindende und einbindende Norm respektieren muß, er also nur im Rahmen der durch den Staatsaufbau vorgegebenen Möglichkeiten auf eine Änderung dieses Staatsaufbaus hinarbeiten kann. Verläßt er diesen Rahmen, verletzt er die Regeln des Verfahrens, so isoliert er sich selbst, seine Ressentiments, sein Protest, seine Verstöße werden — in der Terminologie von Niklas Luhmann — „nicht Institution“¹⁶; mag er am Staatsaufbau leiden, so soll das Gemeinwesen doch nicht an ihm leiden. Breton und Scott streben bei der bundesstaatlichen Aufgliederung des Staatswesens an, was von Hayek in liberaler Manier für die Gesellschaft als Ganzes, was James M. Buchanan und Gordon Tullock¹⁷ für den mit staatlichen Kollektiven verbundenen Zwang anstreben: Die Legitimation durch Verfahren.¹⁸

2. Zentrifugale Kräfte: Die Reduzierung intrakollektiver Konflikte

Im folgenden sollen einige Vermutungen und Spekulationen darüber angestellt und zur Diskussion gebracht werden, ob und gegebenenfalls welche Beziehungen zwischen dem Spiel der zentripetalen und dem Spiel der zentrifugalen Kräfte in einer föderativen Struktur, zwischen deren Zentralisierungs- bzw. Dezentralisierungsgrad und den beiden entgegengesetzt wirkenden Kräften bestehen.

Wir gehen von der durchaus plausiblen Hypothese aus, daß mit steigender Zentralisierung die Heterogenität der Zusammensetzung des Zentralstaates steigt¹⁹; die Verlagerung von Kompetenzen und Verantwortung von den

¹⁶ N. Luhmann: *Legitimation durch Verfahren*, Neuwied-Rhein, Berlin 1969, S. 120.

¹⁷ J. M. Buchanan, G. Tullock: *The Calculus of Consent*, 4th printing, Ann Arbor 1971.

¹⁸ N. Luhmann: a. a. O.

¹⁹ Vgl. W. Z. Hirsch: *Local versus Areawide Urban Government Services*, in: *National Tax Journal*, vol. 17, 1964, S. 333 ff. A. Breton: *The Economic Theory of Representative Government*, Chicago 1974, S. 113 ff.

Gliedstaaten auf den Zentralstaat führt dazu, daß in zunehmendem Maße im Zentralstaat divergierende, ja konträre Deutungsversuche und Wertengagements im Konflikt aufeinanderstoßen.²⁰ Es wird also auch unterstellt, daß die Gliedstaaten, die Länder, Kantone bzw. States, in ihrer Zusammensetzung homogener sind als das Gemeinwesen insgesamt. Entsprechend wird angenommen, daß die Entscheidungsfindung über einen bestimmten Gegenstand in den einzelnen Gliedstaaten weniger konfliktträchtig ist, als wenn über diesen Gegenstand auf Bundesebene für alle verbindlich entschieden würde. Man kann es auch so sagen: Es ist mit einiger Wahrscheinlichkeit zu erwarten, daß, verlagerte man einen Entscheidungsgegenstand — etwa das Hochschulwesen — von der Landes- auf die Bundesebene, auf dieser Differenzen zwischen den Bürgern für die Willensbildung wichtig, weil konfliktverschärfend würden, die bislang — mangels Gegenstand, an dem sie sich hätten entzünden können — in der Latenz geblieben waren; erst die Verlagerung der Hochschulpolitik auf die Bundesebene würde diese Unterschiede „politically salient“ machen.²¹

Für den einzelnen Bürger heißt dies: Mit steigender Heterogenität des für seine Bedürfnisbefriedigung zuständigen Kollektivs, d. h. vorerst aber auch mit steigender Zentralisierung des Staates wachsen für ihn die Schwierigkeiten, seine eigenen Vorstellungen mit Erfolg in den im Ergebnis auch für ihn verbindlichen Kollektiventscheid einzubringen²²; es hat sich eingebürgert in der Nachfolge von Buchanan und Tullock von „decision-making costs“²³ zu sprechen. Gleichfalls steigt mit wachsender Heterogenität des Entscheidungskollektivs für den einzelnen die mathematische Erwartung, daß er seine Wohlfahrt beeinträchtigende Kollektiventscheidungen in ihren Konsequenzen mittragen muß; Buchanan und Tullock sprechen von „expected external costs“²⁴. Es steigt also mit zunehmender Zentralisierung und wachsender Heterogenisierung des Entscheidungskollektivs für den einzelnen das Gefühl der Machtlosigkeit bis — im

²⁰ Vgl. G. Kirsch: Föderalismus — Die Wahl zwischen intrakollektiver Konsenssuche und interkollektiver Auseinandersetzung, in: W. Dreissig (Hrsg.): Probleme des Finanzausgleichs I, Berlin 1978, S. 14ff.

²¹ Vgl. A. Rabushka, K. A. Shepsle: Politics in Plural Societies: A Theory of Democratic Instability, Columbus, Ohio 1972, S. 147. G. Kirsch: International vs. Intranational Conflicts, in: The Jerusalem Journal of International Relations, Vol. 4, No. 3, 1980, S. 97f.

²² Diese Aussage ist allerdings dahingehend zu differenzieren, daß Situationen denkbar sind, in welchen gerade die steigenden Unterschiede zwischen den Bürgern Austauschverhandlungen zwischen wechselnden Koalitionen, also auch Kompromisse möglich machen. Dies ist dann zu erwarten, wenn es nicht nur einen „Frontverlauf“ zwischen den im Konflikt stehenden Bürgern gibt, sondern mehrere und diese Frontverläufe sich überschneiden, sich also gegenseitig entschärfen, nicht aber überlagern, also gegenseitig verschärfen. (Vgl. G. Kirsch: Mehrheiten und Minderheiten auf der Suche nach dem einstimmigen Verfassungskonsens, in: E. Boettcher, PH. Herder-Dorneich, K. E. Schenk (Hrsg.): Neue Politische Ökonomie als Ordnungstheorie, Tübingen 1980, S. 30ff.)

²³ Vgl. J. M. Buchanan, G. Tullock: a. a. O., S. 68f.

²⁴ Vgl. J. M. Buchanan, G. Tullock: a. a. O., S. 63ff.

Extrem — zu jenem Punkt, wo die „decision-making costs“ prohibitiv hoch werden und die Machtlosigkeit als eine totale erlebt wird: „Man kann nichts machen.“ Gleichfalls wächst für den einzelnen das Gefühl, ein Opfer des Zwangs zu sein, bis — im Extrem — hin zu jenem Punkt, wo die „expected external costs“ ein solches Ausmaß erreichen, daß er den Eindruck hat, nur noch Entscheidungsfolgen zu tragen, die seinen Interessen konträr sind: „Man muß alles hinnehmen, ohne auch nur etwas bejahen zu können.“

Aus dem Gesagten folgt, daß es für den einzelnen Bürger — wenigstens unter diesem Gesichtspunkt — von Interesse ist, in einem möglichst dezentralen System mit entsprechend homogenen (oder doch entsprechend wenig heterogenen) Gliedstaaten zu leben. Dies jedenfalls da, wenn der einzelne Bürger nicht davon ausgehen kann, daß die Heterogenität des in Frage stehenden Zentralstaates darin besteht, daß es wohl unter Umständen sehr andersartige Mitbürger gibt, diese aber so wenig zahlreich sind, daß sie weder überzeugt werden müssen, noch die politischen Entscheide an ihren andersartigen Vorstellungen ausrichten können. Mit anderen Worten: Die Heterogenität eines Kollektivs ist für den einzelnen Bürger dann von geringer Bedeutung, wenn er davon ausgehen kann, daß die ihm ihrer Andersartigkeit wegen fremden und widerwärtigen Mitbürger in die Asozialität jener gedrängt werden können, die zu den konstanten Verlierern gehören.

Und die „politicians“ in all dem?²⁵ — Unterstellt man, daß sie auf die Voten der Wähler angewiesen sind, so werden sie den Wahlerfolg nicht nur anstreben, indem sie attraktive Sachprogramme anbieten; vielmehr werden sie auch in Aussicht stellen, auf einen Zentralisierungs- bzw. auf einen Dezentralisierungsgrad hinzuwirken, der die aus dem Gefühl der Ohnmacht geborene Frustration bei den Bürgern senkt.²⁶ Anders ausgedrückt: Sie werden eine Homogenisierung ihres Gliedstaates anstreben, indem sie alle jene Aufgaben, bei deren Lösung die Unterschiede zwischen den Mitgliedern zu jenen oben geschilderten Frustrationserscheinungen führen würden, auf andere Kollektive abzuschieben trachten.²⁷ Am Beispiel: Nehmen wir an, die Universitäten seien Bundesangelegenheiten. In dieser Situation mag ein Politiker auf Bundesebene den Erfolg dadurch suchen — und finden, daß er den Wählern bei Bundeswahlen verspricht, die Hochschulen der Kompetenz und Verantwortung der Länder zu unterstellen. Er stellt also den Bürgern in Aussicht, daß sie sich hinfort nicht mehr etwa zwischen Bayern und Niedersachsen über die Bundesuniversitäten

²⁵ Zum folgenden siehe: A. Breton, A. Scott: a.a.O., S. 27 ff.

²⁶ Vgl. R. J. Pennock: Federal and Unitary Government — Disharmony and Frustration, in: Behavioral Science, vol. 4, 1959, S. 147.

²⁷ Im Kern läuft dies darauf hinaus, daß die Gliederung eines Staatswesens nicht nur wegen der Ergebnisse, die sie hervorbringt, geschätzt oder abgelehnt wird, sondern auch ihrer eigenen Wertigkeit wegen angenommen oder verworfen wird. (Vgl. A. P. Hamlin: The Political Economy of Constitutional Federalism, in: Public Choice, Vol. 46, No 2, 1985, S. 178 ff.).

heftig streiten müssen, sondern daß sie sich als Bayern mit Bayern und als Niedersachsen mit Niedersachsen über Landesuniversitäten harmonisch einigen können. Hingegen wird er die nationale Verteidigung, da sich hier die landesspezifischen Unterschiede zwischen den Bürgern nicht als problemrelevant, also auch nicht als konfliktverschärfend auswirken, auf der Bundesebene belassen. Es läßt sich demnach hier ein Interaktionsverhältnis zwischen Bürgern und Wählern identifizieren, das sich als zentrifugale Kraft auswirkt.

Nun mag man darauf hinweisen, daß ein Politiker auf der Ebene des Bundes sehr wohl mit dem Versprechen antreten kann, etwa die Hochschulen aus dem Objektbereich des Bundes- in den Gegenstandsbereich der Länder zu entlassen, daß es aber zu einer Dezentralisierung erst kommt, wenn die Länder auch tatsächlich bereit sind, die Kompetenzen und die Verantwortung zu übernehmen. Ein gelungener Austausch setzt nicht nur ein Angebot, sondern auch eine Nachfrage voraus.

Der Hinweis ist berechtigt; als Gegenargument gegen die These von der Existenz zentrifugaler Kräfte taugt er aber wenig. In der Tat: Auch die Politiker in den Ländern sind auf die Stimmen ihrer Wähler angewiesen; nichts kann ihnen lieber sein, als daß ihnen die Möglichkeit eröffnet wird, Programme anzubieten und in die Tat umzusetzen, welche die Bedürfnisse ihrer Wähler befriedigen;²⁸ und dies, *ohne daß in ihrem Land dadurch zusätzliche Konflikte ausgetragen werden müßten*, ohne daß sie in ihrem Land als Folge dieser Dezentralisierung gezwungen wären, Wähler zu verprellen. Sie können sich ihren Wählern nun präsentieren als jene, welche etwa die Hochschulpolitik aus der Fremdbestimmung durch „die in Bonn“ herausgeführt und in die Hände der Bürger des Landes gelegt haben; wo diese als Bundesbürger für ihnen ferne und fremde Bundesuniversitäten aufkommen mußten, sollen sie jetzt für ihren Bedürfnissen und Vorstellungen entsprechende Landeshochschulen zahlen dürfen. Dies aber heißt nichts anderes, als daß die Landespolitiker gerne bereit sind, jene Entscheidungsgegenstände als die ihren zu akzeptieren, die den Grad der Heterogenität ihres Landes nicht erhöhen; oder richtiger: Sie akzeptieren jene Gegenstände, über die sich in ihrem Land politisch entscheiden läßt, um so lieber, desto weniger Unterschiede, die unter den Bürgern dieses Landes bestehen mögen, zusätzlich für die politische Entscheidungsfindung virulent werden. So werden sie die Universitäten dann gerne als Objekte ihrer Politik annehmen, wenn ihre Wähler etwa die gleichen Ansichten über Hochschulen haben; sie werden aber sehr zurückhaltend sein, wenn zu erwarten ist, daß im Kontakt mit hochschulpolitischen Entscheidungen möglicherweise latent vorhandene Differenzen zwischen den Bürgern des Landes aktiviert werden, also konfliktverschärfend wirken müssen.

²⁸ Vgl. R. J. Cao Garcia: *Explorations toward an Economic Theory of Political Systems*, New York, London 1983, S. 136ff.

Zu beachten ist allerdings: Als Folge der tatsächlichen Erfahrung mit landesinterner Hochschulpolitik mag sich zeigen, daß latent vorhandene Differenzen im vorhinein nicht gesehen oder aber unterschätzt worden sind, und daß diese Differenzen durch die landesinterne Auseinandersetzung zur Virulenz erweckt werden, also die Schärfe der Auseinandersetzung gesteigert wird: Über Hochschulen kann man solange einer Meinung sein, wie man nicht darüber streiten muß. Es kann also nicht ausgeschlossen werden, daß ex ante eine Homogenität des Wählerwillens angenommen wird, die sich ex post als übertrieben erweist.²⁹ Doch sollte der politische Wettbewerb der Landespolitiker vor der Entscheidung, die Hochschulen in den Kompetenz- und Verantwortungsbereich des Gliedstaates aufzunehmen, dazu beitragen, diese Art von Fehleinschätzung vielleicht nicht zu vermeiden, so doch in Grenzen zu halten.

Wir haben es also hier mit Tauschpartnern zu tun: Die „politicians“ auf Bundesebene sind bereit, Verantwortung und Kompetenzen für Angelegenheiten abzugeben, die — wenn sie auf Bundesebene entschieden werden sollen — die Konfliktgräben zwischen den Bundesbürgern aufreißen und — siehe oben — bei den einzelnen Bürgern Gefühle der Machtlosigkeit und der Frustration aufkommen lassen. Die „politicians“ auf Landesebene ihrerseits sind bereit, sich solcher Angelegenheiten anzunehmen, die eine erfolgreiche Politik ohne Konfliktverschärfung erlauben. Man kann sich diesen Prozeß des Aushandeln, des Tauschens und damit des Verschiebens von Verantwortung und Kompetenz, ausgehend von einem bestimmten Zentralisierungsgrad, bis zu seinem logischen Endpunkt ausmalen. Dieser Endpunkt ist dann erreicht, d. h. die zentrifugalen Tendenzen kommen dann zum Stillstand, wenn ein solcher Grad der Dezentralisierung erreicht ist, daß nur noch völlig homogene Kollektive bestehen: Die Anbieter von Kompetenz- und Verantwortungsbereichen wollen alles abgeben, was kollektivinterne Konflikte heraufbeschwören könnte, die Nachfrager sind aufnahmebereit für alles, was keine kollektivinternen Spannungen hervorruft. Unterstellt man, daß es keine Transaktionskosten gibt und nur die bis zu diesem Punkt beschriebenen Zusammenhänge wirksam sind, so wird sich eine vielseitige vertikale Gliederung des Gemeinwesens und ein vielfältige horizontale Ausdifferenzierung einspielen; mit dem Ergebnis, daß alle „cleavages“³⁰ zwischen den Bürgern ihre „political saliency“ verlieren.³¹

Die Auseinandersetzung zwischen den einzelnen Körperschaften über die — aus der Sicht ihrer „politicians“ — optimale Gliederung des Gemeinwesens

²⁹ Vgl. J. Theiler: a. a. O., S. 98 ff.

³⁰ Vgl. A. Rabushka, K. A. Shepsle: a. a. O.

³¹ Man mag über die Hypothese nachsinnen, daß es gerade diese Flexibilität des politischen Systems ist, die Breton und Scott angezogen und sie bewogen hat, auf einen verfahrensorientierten analytischen Ansatz zurückzugreifen. Beide sind Kanadier und beider theoretische Arbeiten entspringen dem politischen Engagement, Kanada als Einheit zu halten und zu festigen; und dies trotz in Richtung und Intensität wechselnder und nicht immer klar definierter Partikularismen.

führt paradoxerweise dazu, daß die Politiker sich als Akteure der Auseinandersetzung innerhalb der Körperschaften überflüssig machen: Wo die politische Auseinandersetzung aufhört, haben die Protagonisten dieses Konfliktes ihre Rolle ausgespielt; bestenfalls können sie noch verkörpern, worüber sich alle einig sind. Dies ist wenig verwunderlich, gilt doch — spätestens seit den „Federalist Papers“³² — der Föderalismus als eine Ergänzung der intrakollektiven Demokratie; je ausgebauter jener, desto weniger angefordert diese.

Es sieht demnach vorerst danach aus, als wirkten von einem bestimmten Zentralisationsgrad ausgehend, zentrifugale Kräfte. Zu fragen ist, ob die Logik unseres Argumentes erlaubt, von einem bestimmten Grad der Dezentralisation ausgehend, auch zentripetale Kräfte zu identifizieren. Dazu folgendes: Auch hier finden Austauschverhandlungen statt, nur daß in diesem Fall die Politiker des Zentralstaates als Nachfrager auftreten. Wenn es ihnen möglich ist, Politikbereiche an sich zu ziehen ohne durch zusätzliche Frustrationen ihre Wähler zu verprellen, werden sie es tun: Sie verärgern niemanden, eröffnen sich aber Wege, sich als Verursacher von Bedürfnisbefriedigungen zu empfehlen. Die Gliedstaaten ihrerseits werden auf diese Nachfrage nicht unbedingt mit einem entsprechenden Angebot reagieren; unterstellt man, daß Gliedstaaten allemal homogener sind als Zentralstaaten, so werden sie jedenfalls nicht aus dem Grund Entscheidungsbereiche an die Zentrale abgeben wollen, um auf diese Weise den Grad der Heterogenität in ihrem Gliedstaat zu senken. Ist ihr Kollektiv schon homogener als der Zentralstaat, so bietet eine Auslagerung von Politikbereichen nach oben den Landespolitikern keine Möglichkeit, die Wähler dadurch für sich zu gewinnen, daß deren ohnehin niedrigen Frustrations- und Ohnmachtsgefühle gesenkt werden.

Es sieht also vorerst so aus, als ob — im Gegensatz zu Popitz' These — die zentrifugalen Kräfte im Föderalismus als einzige wirksam sind, es also eine Tendenz weg vom zentralen Etat gibt. Dieses (vorläufige) Ergebnis ist nicht überraschend, ist es doch die notwendige Folge einer Argumentation, die darauf abstellt, daß die Austauschverhandlungen zwischen Politikern über die Aufgliederung des Staatswesens nur unter dem Aspekt der intraverbandlichen Konfliktentschärfung, also der Steigerung der intrakollektiven Homogenisierung geführt werden, weil — so unsere Annahme — nur dies die Ebene ist, auf der die Politiker um Wählerstimmen buhlen. In dieser Optik wird das logische Ergebnis dieser Austauschverhandlungen, die Ausbildung völlig homogener Kollektive, allein durch den Zerfall der existierenden Kollektive erreicht; und dies von welchem Grad der Zentralisation bzw. der Dezentralisation des Gemeinwesens man auch immer ausgegangen sein mag.

³² A. Hamilton, J. Madison, J. Jay: *The Federalist Papers*, Selected and edited by R. P. Fairfield, 2nd edition, New York 1966.

3. Zentripetale Kräfte: Die Reduzierung interkollektiver Konflikte

Es ist eine nicht unplausible Hypothese, daß dieser Aspekt der intrakollektiven Konfliktreduzierung in den Programmkalkülen der Politiker von Bedeutung ist; es ist aber wohl irrig, anzunehmen, daß dies der einzige Aspekt ist, der eine Rolle spielt; es gibt weitere und von diesen ist im folgenden die Rede. Es wird sich zeigen, daß die die zentrifugalen Kräfte betonende Asymmetrie, wie sie eben konstatiert worden ist, ihr Gegenstück in einer gegenpoligen Asymmetrie hat. Damit ist nicht gesagt, daß beide Asymmetrien sich in ihren Konsequenzen notwendigerweise aufheben. Oben hieß es, die Politiker würden dadurch den Erfolg bei den Wählern suchen, daß sie für eine Gliederung des Staatswesens eintreten, welche für die einzelnen Wähler mit möglichst geringen Frustrationen und Ohnmachtsgefühlen verbunden ist; es wurde auch dargelegt, daß sie dies über eine Erhöhung des Homogenitätsgrades ihres Kollektivs anstreben. Es ist anderweitig geschildert worden, daß und warum eine Verminderung der *intrakollektiven* Konflikte über eine Erhöhung der kollektivinternen Homogenität dann zu einer Steigerung der *interkollektiven* Konflikte führt, wenn die Produktion von Kollektivgütern in den einzelnen Kollektiven (Bund, Ländern) mit kollektivexternen Effekten verbunden ist.³³ Dies bedeutet, daß über die Homogenisierung von einzelnen Kollektiven das gesellschaftliche Konfliktpotential und der daraus resultierende Zwang nicht verschwinden, sondern lediglich verlagert werden: Die Konflikte, die sich innerhalb der einzelnen Länder nicht mehr stellen und dort nicht mehr ausgetragen werden müssen, stellen sich nun im interkollektiven Raum, in den Beziehungen zwischen einzelnen Ländern und dem Bund und zwischen den einzelnen Ländern untereinander. Dabei dürfte gelten, daß mit steigender kollektivinterner Homogenität die Heterogenität zwischen den Kollektiven steigt; mit der Konsequenz, daß, *nach Maßgabe des Sinkens der intrakollektiven Konflikte, mit einem Steigen der interkollektiven Konflikte gerechnet werden muß.*

So mag ein Land durch seine Landespolitik die Ziele des Bundes bzw. eines oder mehrerer Länder positiv oder negativ berühren;³⁴ so mag ein Land durch die Politik des Bundes bzw. durch die Politik anderer Länder in der Erreichung seiner politischen Ziele beeinträchtigt oder gefördert werden; wir haben es mit kollektivexternen Kosten bzw. Nutzen zu tun.³⁵ Und diese kollektivexternen Effekte tendieren dazu, mit steigender interkollektiver, weil sinkender intrakollektiver Heterogenität anzuwachsen.

³³ G. Kirsch: Föderalismus — Die Wahl zwischen intrakollektiver Konsenssuche und interkollektiver Auseinandersetzung, S. 25 ff.

³⁴ Vgl. C. M. Tiebout: An Economic Theory of Fiscal Decentralization, in: Public Finances: Needs, Sources and Utilization, NBER, Princeton 1961.

³⁵ Vgl. H. Hanusch: Erfüllung von Staatsaufgaben im Föderalismus, in: P. Bohley, G. Tolkemitt (Hrsg.): Wirtschaftswissenschaft als Grundlage staatlichen Handelns, Tübingen 1979, S. 380.

Wie immer, wenn wir es mit externen Effekten zu tun haben, stellt sich auch hier die Frage nach der Internalisierung. Wenn diese Internalisierung nicht durch eine Veränderung des (De-)Zentralisierungsgrades, also über ein Beteiligung der landesexternen Betroffenen am landespolitischen Willensbildungsprozeß erfolgen soll, kann es nur über das Betroffenmachen der Beteiligten bewerkstelligt werden. Weniger abstrakt: Jenes Land, das kollektivexterne Kosten in einem anderen Lande verursacht, soll an dieses Entschädigungen zahlen; jenes Land, das in einem anderen Land kollektivexterne Nutzen bewirkt, soll honoriert werden. Nun gibt es aber keine außerhalb und oberhalb des Gemeinwesens stehende Schiedsinstanz, die verbindlich über Art und Ausmaß der kollektivexternen Effekte befinden könnte, die verbindlich die Verursacher solcher Externalitäten und die von ihnen Betroffenen identifizieren könnte.³⁶ Daraus folgt: Beides — die Entschädigung für kollektivexterne Kosten und die Entlohnung für kollektivexterne Nutzen — kann, wenn überhaupt, nur im Wege der Verhandlungen zwischen den beteiligten und den betroffenen Körperschaften bewerkstelligt werden.³⁷

Damit stehen die Politiker der involvierten Körperschaften vor ihren Wählern in der Pflicht, für die kollektivextern verursachten Kosten im Verhandlungswege Entschädigungen zu erwirken und für die kollektivextern anfallenden Nutzen Belohnungen zu erreichen. Wenn aber richtig ist, daß mit steigender intrakollektiver Homogenität die interkollektive Heterogenität steigt, dann muß der Politiker damit rechnen, daß es für ihn zunehmend schwierig wird, diese Verhandlungen zu führen und mit Erfolg zu Ende zu bringen; das aber heißt, daß er mit steigender interkollektiver Heterogenität seine Wähler im eigenen Lande nicht oder nur beschränkt zufriedenstellen kann: Für landesextern verursachte Kosten kann er nicht jene Entschädigungen aushandeln, die seine Wähler erwarten, und für landesintern verursachte, aber landesextern anfallende Nutzen kann er nicht jene Ausgleichszahlungen als Verhandlungsergebnis nach Hause vermelden, auf die seine Wählerschaft einen Anspruch zu haben glaubt.

Ist dem aber so, dann zeigt sich hier eine Bremse gegen die Dezentralisierung, ja ein Antrieb für eine zunehmende Zentralisierung. Jetzt eröffnet sich dem Politiker die Möglichkeit eines trade-off; es drängt sich ihm aber auch die entsprechende Notwendigkeit auf: Er kann und muß jetzt abwägen, ob es in seinem Wahlinteresse ist, auf eine weitergehende Dezentralisierung zu drängen; tut er dies, so ist er den Wählern dadurch zu Gefallen, daß er das Gefühl der Ohnmacht und der Frustration über die landesinterne Politik bei ihnen reduziert; allerdings muß er dafür in Kauf nehmen, daß er mit steigender Anspannung in die intrakollektiven Verhandlungen hineingehen muß und mit sinkenden Erfolgen aus ihnen herausgehen wird: Der Politiker kann also auf die

³⁶ Vgl. U. Hicks: Inter-governmental Fiscal Relations: some Recent Federal Experiences, in: P. Caroni, B. Dafflon, G. Enderle (Hrsg.): a. a. O., S. 205 ff.

³⁷ Vgl. A. Breton: Public Goods and the Stability of Federalism, in: Kyklos, Vol. XXIII, Fasc. 4, 1970, S. 882 ff.

Dezentralisierung drängen und so über eine Erhöhung der landesinternen Homogenität das intrakollektive Konfliktpotential senken; tut er dies, so um den Preis einer Steigerung der Heterogenität der Körperschaften untereinander und — entsprechend — durch eine Verschärfung der interkollektiven Auseinandersetzung. Er kann aber auch auf eine höhere Zentralisierung und eine Entschärfung der interkollektiven Konfliktsituation hinarbeiten, muß dann aber einer Intensivierung der intrakollektiven Spannungen gewärtig sein.³⁸ Ob er für ein Mehr an Dezentralisierung oder aber für ein Mehr an Zentralisierung optiert, hängt wesentlich davon ab, wie das eine bzw. das andere seine Wahlchancen beeinflusst.³⁹

Es zeigt sich also hier, daß neben den oben geschilderten zentrifugalen auch zentripetale Kräfte am Werk sind. Doch ist nicht allein die Tatsache, daß es beide gibt, bemerkenswert. Von besonderem Interesse ist auch und vor allem der Zusammenhang, der aus unserem Argument als Hypothese folgt: Mit steigender Dezentralisation steigt als Folge interkollektiver Heterogenität der interkollektive Konflikt; es steigt also auch die Wahrscheinlichkeit, daß der Politiker seinen Wählern aus den interkollektiven Verhandlungen keine oder nur bescheidene Erfolge vermelden kann, er also mit einer Reduzierung seiner Wahlchancen rechnen muß. Gleichzeitig ist die Annahme plausibel, daß — ist erst einmal als Folge der Dezentralisierung ein bestimmtes Maß an intrakollektiver Homogenität erreicht — jeder weitere Schritt in diese Richtung nur noch einen geringen Nutzen für die Wähler, also auch nur eine bescheidene Erhöhung der Wahlchancen erbringt. Das aber heißt nichts anderes, als daß mit steigender Dezentralisierung die zentrifugalen Kräfte erlahmen und die zentripetalen Kräfte zunehmen und daß mit steigender Zentralisierung die zentripetalen Kräfte an Schwung verlieren und die zentrifugalen Kräfte an Impetus gewinnen: Ein homöostatisches System, das verhindert, daß sich ein Staatswesen unter dem Einfluß von zentripetalen Kräften, die durchgängig, ein für allemal größer als die zentrifugalen Kräfte sind, zu einem völlig zentralistischen Gebilde ohne

³⁸ Es ist nicht ausgeschlossen, daß ein Politiker — in dieser für ihn recht unerquicklichen Situation — versucht, durch Propaganda die intra- bzw. die interkollektive Heterogenität zu senken. Doch sollten diesen Bemühungen in einem System des politischen Wettbewerbs in der Regel nur ein beschränkter Erfolg beschieden sein.

³⁹ Man mag sich fragen, ob in der Regel oder auch nur häufig, der Grad der Zentralisierung bzw. der Dezentralisierung ein *expliziter* Gegenstand der politischen Auseinandersetzung ist. Doch selbst wenn er dies nicht ist, werden die obigen Ausführungen in ihrer Gültigkeit nicht beeinträchtigt; sie gelten auch dann, wenn *implizit* über die Zentralisierung bzw. Dezentralisierung diskutiert und entschieden wird, indem *explizit* diese oder jene Kompetenz und Verantwortung von einem Kollektiv abgegeben oder übernommen werden. Die Vermutung geht dahin, daß die föderative Aufgliederung eines Gemeinwesens häufig das implizite Ergebnis von Entscheidungen ist, deren expliziter Gegenstand ein anderer war. Damit der Aufbau des Staates zum politischen Diskussions- und Entscheidungsgegenstand wird, muß die eigene Staatlichkeit den Bürgern zum Problem geworden sein; dies aber ist — zum Glück — nicht dauernd der Fall.

jede lokale oder regionale Eigenständigkeit entwickelt; ein System auch, das verhindert, daß sich ein Gemeinwesen im extremen Dezentralismus zerfasert.⁴⁰

Auch hier haben wir es mit der Begegnung von Anbietern und Nachfrager zu tun; die eine Seite möchte aufgrund des eben geschilderten Kalküls Politikbereiche etwa von der Landesebene auf die Bundesebene schieben; die andere Seite ist bereit, Politikbereiche von der Landesebene auf der Bundesebene aufzunehmen. Ein bilaterales Monopol oder — falls mehrere Länder mit dem Bund über den gleichen Gegenstand verhandeln — ein einseitiges Monopson. Ob und unter welchen Bedingungen das Geschäft zwischen den Kollektiven schließlich zustandekommt, hängt u. a. von den Machtverhältnissen, man kann auch sagen: der Marktform und vom Verhandlungsgeschick der involvierten Seiten ab. Diesem — durchaus wichtigen Problemaspekt — kann und soll hier nicht weiter nachgegangen werden. Es genüge der Hinweis, daß in der Literatur⁴¹ die Ansicht vertreten wird, daß eine Intensivierung des Wettbewerbs auf diesem „Markt“ wünschenswert ist. Die diesbezüglichen Vorschläge zielen auf die Instituierung eines Ordnungsrahmens für die Tauschverhandlungen zwischen den einzelnen Kollektiven und auf die Einrichtung des Wettbewerbs, d. h. die Neutralisierung von Machtpositionen. Analog zu der Wettbewerbsordnung des Marktes sollen hier die Verhandlungen wohl nicht zwischen individuellen Anbietern und Nachfragern, aber zwischen Kollektiven gewaltfrei, weil machtunabhängig, ermöglicht werden. Diese Versuche, eine Ordnungspolitik für den Umgang der Kollektive untereinander in einem föderalistischen System zu entwerfen, erscheinen dem als völlig folgerichtig, der sich erinnert, daß der hier angewandte Denkansatz verfahrens-, nicht aber ergebnisorientiert ist.

Das Zusammenspiel von zentrifugalen und zentripetalen Kräften, wie es hier geschildert wird, das Anwachsen der zentrifugalen Kräfte als Folge zunehmender Zentralisierung und das Ansteigen der zentripetalen Kräfte als Konsequenz erhöhter Dezentralisierung kann, wie es scheint, als sinnvolles Abbild jenes Grundmusters betrachtet werden, nach welcher die Dynamik föderativ gegliederter Staatswesen abläuft. Spezifizierungen und Differenzierungen sind mög-

⁴⁰ Diese Darstellung sollte nicht zu dem Schluß verleiten, daß in einer bestimmten historischen Situation entweder nur Zentralisierungs- oder aber nur Dezentralisierungsprozesse ablaufen; ganz im Gegenteil: Unsere Analyse legt die Vermutung nahe, daß der Aushandlungsprozeß zwischen den einzelnen Kollektiven dazu führt, daß in einem bestimmten geschichtlichen Moment einerseits Verantwortung und Kompetenzen von unten nach oben, andererseits aber auch von oben nach unten verlagert werden. *Insgesamt* mögen sich diese Bewegungen in einer Erhöhung des Zentralisierungs- bzw. des Dezentralisierungsgrades niederschlagen; doch ist letzteres nichts weiter als eine einfache Chiffre für einen komplexen Sachverhalt, den analytisch aufzuschlüsseln wünschenswert ist und möglich sein sollte. Im Kern läuft dies darauf hinaus, nicht nur Veränderungen des Zentralisierungs- bzw. des Dezentralisierungsgrades, sondern den Wandel von Zentralisierungs- bzw. Dezentralisierungsprofilen zu analysieren.

⁴¹ A. Breton, A. Scott: a. a. O., S. 43 ff.

lich und notwendig, wenn der Wandel der Beziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden in einer bestimmten historischen Situation erfaßt werden soll.⁴²

Diese nicht nur wünschenswerte, sondern auch nötige Verfeinerung des Denkansatzes wird hier nicht angestrebt; dafür soll im folgenden versucht werden, auf einige Entwicklungen hinzuweisen, die mit diesem begrifflichen Instrumentarium erfaßt werden können, Entwicklungen, die wohl außerhalb der herkömmlichen Diskussion über Fragen des Finanzausgleichs, nicht aber außerhalb des Fragenbereichs der Theorie des Fiscal Federalism liegen.

4. Zentrifugale und zentripetale Kräfte: Konstruktiv genutzte Energien oder destruktive Sprengsätze? — Regionalismus, Separatismus und darüber hinaus

Bislang sind wir in unseren Überlegungen stillschweigend davon ausgegangen, daß die Austauschverhandlungen zu einer Verteilung der Kompetenzen und der Verantwortung zwischen schon existierenden Kollektiven führt; nicht berücksichtigt wurde die Tatsache, daß diese Verhandlungen auch zu neuen Zusammenschlüssen führen können. Diese mögen einen mehr oder weniger formellen Charakter haben; sie mögen mehr oder weniger stark institutionell-organisatorisch verfestigt sein; entscheidend ist, daß sie einen bisher nicht existierenden Rahmen abgeben für das Treffen von Entscheidungen, die für die Teilnehmer an diesen Entscheidungen verbindlich sind. Interkommunale Einrichtungen sind längst vertraute Beispiele für solche aus der Dynamik des Föderalismus geborene Institutionen; auch die Gemeinschaftsaufgaben sind hier zu nennen.

Weniger vertraut sind die inzwischen verstärkt zu beobachtenden Versuche, oft neben den durch die Verfassung und das Gesetz festgeschriebenen Gebietskörperschaften einen Rahmen zu entwickeln, in dem sich der allenthalben anwachsende Regionalismus artikulieren und in politisch wirksamen Formen ausdrücken kann. Dies mag wohl innerhalb der Grenzen der bestehenden Gebietskörperschaften geschehen, kann aber durchaus Regionen umfassen, die diesseits und jenseits der Grenzen von zwei, gar mehr Nationalstaaten liegen. So wäre zu berichten über die kaum institutionell verankerte, aber durchaus reale Zusammenarbeit im Bereich der Kulturpolitik zwischen Luxemburg, Teilen von Rheinland-Pfalz und der Saar, Teilen von Lothringen sowie der belgischen Provinz Luxemburg. Die teilnehmende Beobachtung legt die Vermutung nahe,

⁴² So wäre zum Beispiel der Frage nachzugehen, wie in concreto diese Zentralisierungs- bzw. Dezentralisierungsprozesse ablaufen, d. h. ob als erstes Kompetenzen, dann erst Ausgaben und Einnahmen verlagert werden oder aber ob als erstes sich die Einnahmen verschieben und in ihrer Folge die Ausgaben und die Kompetenzen verlagern; es wäre etwa auch zu analysieren, ob und wann Rahmengesetze des Bundes Instrumente im Dienste einer zunehmenden Zentralisierung sind oder aber ein Mittel darstellen, ein bestimmtes Ausmaß an Dezentralisierung zu halten.

daß in einigen Bereichen die koordinierte Zusammenarbeit zwischen Luxemburg und Bitburg reibungsloser vonstatten geht als zwischen Bitburg und Mainz. Es wäre sicher eine durch nichts gerechtfertigte Übertreibung, hier die ersten Symptome des Endes eines auf territoriale Nationalstaatlichkeit abstellenden Föderalismus zu sehen; es wäre aber wohl eine Untertreibung, hier nicht die möglichen Anzeichen einer Durchgliederung des Gemeinwesens zu sehen, die — auf vernationalstaatliche Gefühls- und Lebenszusammenhänge zurückgreifend — neben Bund, Ländern und Gemeinden die Rahmenbedingungen bereitstellt, innerhalb derer jene Entscheidungsgegenstände unter Gleichgesinnten und Gleichfühlenden bearbeitet werden können, die im heterogenen Mitgliederkreis des Bundes oder der Länder nicht oder doch nur sehr schwierig eingebracht werden können. Es ist also wenigstens nicht auszuschließen, daß ein Teil der Energien, die politische Unternehmer unter anderen Umständen in ihre Karriere als Landes- oder Bundespolitiker investiert hätten, jetzt in die Intensivierung des Regionalismus in seinen verschiedenen Formen eingebracht wird.

Es sieht danach aus, als suchten sich hier zentrifugale Kräfte neue Wege, als bohrten sie sich gleichsam ihre Kanäle selbst.⁴³ Man kann sich fragen, warum die alt-etablierten Institutionen, etwa die Länder hier wenigstens teilweise über- und umgangen werden. Die Vermutung geht dahin, daß die Kommunikations- und Entscheidungsstrukturen der Länder, wie alle Strukturen dieser Art, selektiv sind, d. h. für bestimmte Anliegen der Gesellschaftsmitglieder keine Antenne haben.⁴⁴ Es scheint kein Zufall, daß es — im oben erwähnten Beispiel — gerade die Kulturpolitik ist, in deren Bereich die politisch-vertraglich gezogenen Nationalgrenzen des 19. Jahrhunderts überschritten werden und auf ältere historisch gewachsene Zusammenhänge des Lebens und Erlebens rekurriert wird. Dies schließt nicht aus, daß Landesgrenzen mit den letzteren übereinstimmen können; im Gegensatz zu Nordrhein-Westfalen ist Bayern nicht nur ein Bundesland, sondern auch eine historische Region. Nicht ausgeschlossen ist auch, daß die Landespolitiker versuchen, sich als politische Unternehmer in diesen sich langsam findenden außer- und nebenstaatlichen Zusammenschlüssen zu profilieren, um in der Landespolitik Erfolg zu haben.

Eine weitere Frage in diesem Zusammenhang ist folgende: Wenn es richtig ist, daß die tastende Herausbildung des Regionalismus ein Ausdruck der neuen Kanäle bohrenden (oder alte freilegenden) zentrifugalen Kräfte ist, wenn es darüber hinaus richtig ist, daß zentrifugale Kräfte in der Folge zunehmender Zentralisation freigesetzt werden, dann ist zu fragen, welches jener Zentralisationsvorgang ist, der *diese* zentrifugalen Kräfte freigesetzt hat. Die Antwort auf diese Frage kann nicht einfach sein; zu vielfältig und zu vielzählig dürften die

⁴³ Vgl. E. Thöni: Politikökonomische Theorie des Föderalismus. Eine kritische Bestandsaufnahme, Baden-Baden 1986, S. 98.

⁴⁴ Vgl. D. Easton: A Systems Analysis of Political Life, New York, London, Sydney 1965, S. 85ff.

Ursachen sein. Auf eine dieser Ursachen verweist die Beobachtung, daß der Regionalismus fast zeitgleich mit dem Auf- und Ausbau der Europäischen Gemeinschaft zugenommen hat. Wenn es auch verwegen wäre, hier eine einfache und enge Beziehung zu sehen, so ist es doch nicht abwegig zu vermuten, daß die Verlagerung eines Teils der politischen Entscheidungen in die supranationalen Zentren der Gemeinschaft dazu führt, daß den spezifischen Eigenarten der Regionen weniger Aufmerksamkeit gewidmet wird, sie weniger Berücksichtigung erfahren als dies in dem weniger heterogenen Kollektiv des Nationalstaats der Fall war.

Nicht gegen, sondern für diese Vermutung sprechen die Anstrengungen der nationalen Vertreter in Brüssel, Straßburg und Luxemburg, unter Hinweis auf die Sonderwünsche dieser oder jener ihrer Regionen, Ausnahmeregelungen durchzusetzen. Daß es auch hier nicht die institutionell-organisatorisch abgesicherten und grundgesetzlich verfaßten Länder, sondern die oft unscharf definierten, eher gefühlsmäßig-informell erlebbaren Regionen sind, welche den Rahmen für diese Dezentralisierung bieten, ist wohl auch darauf zurückzuweisen, daß die politischen Unternehmer im Bund, aber auch in den Ländern, berauscht von der Europa-Rhetorik, taub, unsensibel für die sich regenden Wünsche nach regionaler Eigenständigkeit waren.

Das muß nicht so bleiben; die Proteste einiger Bundesländer gegen die Bonner Europapolitik, wie sie in jüngster Zeit laut geworden sind, laufen im Kern darauf hinaus, die sich bislang im Regionalismus, also auch im Widerstreit zu den Bundesländern auslebenden Energien im Dienst einer Stärkung der Position der Länder gegenüber dem Bund und der Europäischen Gemeinschaft zu nützen.

In aphoristischer Kürze und Verkürzung: *Der Nationalstaat gibt einen Teil seiner Kompetenzen und Verantwortung an zentrale Stellen im supranationalen Raum ab; in der Folge verliert er einen Teil seiner Kompetenzen an dezentrale Gebilde im infranationalen und extrastaatlichen Raum.* Was Wunder, daß auch mit einer wenigstens teilweisen Neuverteilung der Kompetenzen und Verantwortung im Raum des Nationalstaates, also zwischen Bund und Ländern als Konsequenz dieser Kompetenz- und Verantwortungsverluste nach oben bzw. nach unten zu rechnen ist?

Abschließend ist — stellvertretend für andere — auf eine pathologische Variante jenes Beziehungszusammenhangs zwischen zentrifugalen und zentripetalen Kräften hinzuweisen, dessen Grundmuster der Gegenstand dieser Studie ist: Es kann der Fall eintreten, daß *ein* Land, mehr als andere, unter den Folgen der Zentralisierung, der Stärkung der Position des Bundes leidet. Wenn aber ein Land, wegen der ihm eigenen Spezifität allein auf ein mehr an Dezentralisierung drängt, die übrigen Länder aber, da sie untereinander in den entsprechenden Objektbereichen untereinander einigermaßen homogen sind, also unter dieser Zentralisierung weniger leiden, so hat dieses Land geringere Chancen, sich gegenüber dem Bund durchzusetzen, als wenn auch andere Länder mit dem Hinweis auf ihre je eigene Spezifität auf mehr Eigenständigkeit drängten. Dies

auch deshalb, weil und solange die durch die Eigenart dieses Landes im Kollektiv des Bundes hervorgerufenen Spannungen und Konflikte verhältnismäßig wenig ins Gewicht fallen. Ändert sich dies, etwa indem eine mehr oder weniger große Zahl der in ihrer Eigenart verletzten Bürger dieses Landes zu extremen Methoden der politischen Durchsetzung greifen, so mögen die Dezentalisierungschancen steigen. Der Separatismus, den man in einigen Staaten beobachten kann (ETA in Spanien, FNLC in Frankreich), mag hier als illustrierendes Beispiel dienen: Man erhöhe durch Bomben den intrakollektiven Konflikt im Zentralstaat so sehr, bis die Zentrale bereit ist, zu dezentralisieren, also den intrakollektiven Konflikt im Bund teils als intrakollektiven Konflikt in dem untergeordneten Gliedstaat anzusiedeln, teils aber auch als interkollektiven Konflikt austragen zu lassen.

Es ist nicht auszuschließen, daß der gesellschaftliche Konflikt nach der Dezentralisierung als landesinterner und als interkollektiver Konflikt in produktiver Form ausgetragen werden kann, er wenigstens die Tragfähigkeit der intrakollektiven Entscheidungsmechanismen und der interkollektiven Verhandlungsmechanismen nicht überfordert. Es ist aber durchaus möglich, daß im Kampf um die regionale Autonomie der kämpferisch-aktive Teil der Bevölkerung dieser Region sich in solch extreme Positionen hineingeredet und hineingehandelt hat, daß seine Eingliederung in einen auch noch so selbständigen Gliedstaat schwierig, wenn nicht überhaupt unmöglich wird. Es ist schwer vorstellbar, daß selbst in einem völlig autonomen Baskenland die Mitglieder der ETA noch politisch eingebunden werden könnten. Auf geradezu tragisch-paradoxe Art gilt hier: Mit jenen, die am meisten für einen Baskenstaat gekämpft haben, ist kein solcher Staat zu machen; jene, die für die Dezentralisation gekämpft haben, sind auch jene, die unter Umständen für ein Leben selbst in der dezentralen Einheit untauglich sind; der Kampf gegen die Zentraleinheit hat sie zum Leben in jeder Einheit untauglich gemacht; der Kampf für die Dezentralisierung hat sich in dem Sinne verselbständigt, daß er immer mehr sein Ziel und seinen Inhalt verloren hat und nur noch Kampf um seiner selbst ist. Was als Bemühen um eine bestimmte Gestaltung des Gemeinwesens begonnen hat, endet im Kampf gegen jedes Gemeinwesen. Aus einer politischen Bewegung ist eine kriminelle Organisation geworden. Es spricht vieles dafür, daß dies für die ETA im Baskenland, für die IRA in Nordirland schon der Fall ist; die FNLC in Korsika scheint auf dem Wege dorthin zu sein.

Wir haben es hier mit einer pathologischen Entartung jener Auseinandersetzung zu tun, die — wie oben geschildert — zu einem mehr oder weniger hohen Grad der Zentralisierung bzw. der Dezentralisierung führen soll. Oben wurde geschildert, daß und wie diese Auseinandersetzung im Wege der Austauschverhandlungen zwischen politisch verantwortlichen, weil politisch eingebundenen Akteuren geführt wird. Hier deutet sich nun wenigstens die Möglichkeit an, daß die Auseinandersetzung in Kampfhandlungen zwischen Akteuren ausartet, von denen wenigstens einer politisch nicht eingebunden ist. Als Antwort auf die

Frage, wann und warum es zu einer solchen pathologischen Entartung kommt, dürfte die Behauptung, die ETA- bzw. die IRA-Leute seien Kriminelle, zu kurz greifen; mögen sie dies auch vielleicht inzwischen in weitem Maße sein, so bleibt doch offen, wie und warum sie es geworden sind.

Von Bedeutung scheint hier zu sein, daß dann, wenn eine aus ihrer Spezifität heraus hochmotivierte Bevölkerungsgruppe — zu Recht oder zu Unrecht — den Eindruck gewinnt, weder über den Hirschmanschen „Widerspruch“ in etablierten Kollektiven noch über die „Abwanderung“⁴⁵ in neuzuschaffende Zusammenschlüsse ihrer Eigenart entsprechend leben zu können, die Gefahr entsteht, daß sowohl die geregelte interkollektive Konsenssuche als auch die geregelte intrakollektive Auseinandersetzung abgelehnt werden. Die zentrifugalen Kräfte, die als das Gemeinwesen gestaltende Energien nicht genutzt werden, werden zum Sprengsatz gegen das Gemeinwesen. Schließlich: Ein Schachspieler, der sich als konstanten Verlierer erkennt, verläßt das Spiel. Oft nachdem er das Brett weggeschoben und die Figuren umgestoßen hat.

Summary

On Centripetal and on Centrifugal Forces in Federal Systems

Popitz's thesis that federal systems tend — fortunately — to become more and more centralized has been widely discussed since it was first published in 1927. Though it has been strongly criticized on analytical and empirical grounds, its appeal has survived. This may be due to the fact that Popitz implicitly contends that federal systems are not the result of a comprehensive calculus of the social welfare, but the outcome of social interactions between individual and collective actors: A federal system is not designed by machines, but by politicians.

Today Popitz's appeal is due to his stressing social forces in federal systems; he limited his analysis to the *centripetal* forces, we must take into account the *centrifugal* forces as well.

The present paper demonstrates how the centripetal forces, by increasing the *intercollective* conflicts between the different states, Länder, cantons of a nation, strengthen the centrifugal social forces, and how the centrifugal forces, by increasing the *intracollective* conflicts in the states, Länder, cantons of a nation, strengthen the centripetal social forces.

It is not unreasonable to assume that a healthy federal system is a homeostatic system; however it would be unrealistic to assume that this system may not be pathologically disturbed. The paper shows some of these pathological phenomena and it gives some examples of federal systems reacting constructively or destructively on these disturbances.

⁴⁵ Vgl. A. O. Hirschman: *Abwanderung und Widerspruch*, Tübingen 1974.

Föderalismus und „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“

Das Verhältnis regionaler Ausgleichsziele zu den Zielen des föderativen Staatsaufbaus

Von *Horst Zimmermann*, Marburg

Einführung

Ein föderatives System besteht aus eigenständigen Gebietskörperschaftsebenen¹ und beruht auf der Betonung bestimmter Ziele. Sie sind im ökonomischen Bereich überwiegend aus Allokationsüberlegungen abgeleitet. Die im Grundgesetz an mehreren Stellen angesprochene „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ steht demgegenüber stellvertretend für regional ausgerichtete Ausgleichs- oder Verteilungsziele.²

Die Unterschiedlichkeit der beiden Ziele oder Zielgruppen und damit ein im Thema angelegtes Spannungsverhältnis werden deutlich, wenn man von dem Fall ausgeht, daß jeweils eines der beiden Ziele in sehr starkem Maße bevorzugt wird und dann die Auswirkungen auf das jeweils andere Ziel betrachtet werden.

Eine extreme Betonung der dezentralen Entscheidungsmöglichkeiten könnte zu sehr großen regionalen Unterschieden in der Versorgung mit öffentlichen Leistungen führen, sei es als Ergebnis divergierender regionaler Präferenzen

¹ Im Vordergrund stehen „föderative“ Staaten mit eigenständigen mittleren Gebietskörperschaftsebenen wie die Bundesländer, die ‚states‘ in den USA oder die ‚provinces‘ in Kanada. Viele Argumente gelten aber auch für „unitarische“ Staaten ohne diese mittlere Ebene, soweit sie wie etwa England oder Dänemark wenigstens eine eigenständige Gemeindeebene aufweisen. — Die nichtgebietskörperschaftlichen Bereiche mit ebenfalls mehr oder weniger dezentraler Struktur bleiben damit weitgehend ausgespart. Vgl. zu diesem Problemkreis, der u.a. Parafisci wie die Sozialversicherungssysteme umfaßt, *Henke, K.-D.*, *Dezentralisierung im Gesundheitswesen*, in: *Henke, K.-D.*, und *Reinhardt, U.*, Hrsg., *Steuerung im Gesundheitswesen*, Gerlingen 1983, S. 15 ff.

² In der weiter unten resümierten rechtlichen Diskussion wird neben „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ als enger Fassung eines solchen Ziels noch von „Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen“ als weiter Fassung gesprochen. In der Hauptüberschrift des Beitrags wurde die Formel „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ jedoch beibehalten, weil sie zum einen Bestandteil des Grundgesetzes ist und zum anderen, wie auch in diesem Beitrag, häufig als sprachliche Kurzform benutzt wird, um regionale Ausgleichsziele zu bezeichnen (ähnlich *Lerche, P.*, *Finanzausgleich und Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse*, in: *Blumenwitz, D.*, und *Randelzhofer, A.*, Hrsg., *Festschrift für F. Berber zum 75. Geburtstag*, München 1973, S. 299 ff.).

oder als Folge der unterschiedlichen Ergiebigkeit staatlicher Einnahmequellen. Eine ähnlich extreme Betonung des Ziels der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ oder eines anderen regionalen Ausgleichsziels würde dagegen folgerichtig kein föderatives System akzeptabel erscheinen lassen, da es notwendigerweise, auch wenn es nur schwach ausgebildet ist, einige regionale Unterschiede erlaubt. Ein straff zentralistisches System, das lediglich regionale Verwaltungseinheiten verwendet, würde die Erreichung dieses Ziels am ehesten sichern.³

Wenn man diese extremen Ausprägungen der beiden Ziele betrachtet, erscheint die Verfassung eines föderativen Staates als ein Kompromiß.⁴ Es werden zwar dezentrale Entscheidungseinheiten mit eigenen Kompetenzen geschaffen, um die Vorteile eines föderativen Systems, die in der staatsrechtlichen und ökonomischen Theorie des Föderalismus herausgearbeitet wurden, zu realisieren. Zugleich werden aber Vorkehrungen getroffen, um ein gewünschtes Maß an Kohärenz und an Einheitlichkeit zu sichern. Zu ihnen zählt die Zuordnung auch solcher Aufgaben zur Zentralinstanz, die prinzipiell dezentral erfüllbar wären, aber zu besonders großen Versorgungsunterschieden führen würden. Die Kompetenzzuweisung kann die Form der ausschließlichen oder konkurrierenden Gesetzgebung oder der Rahmengesetzgebung annehmen⁵, wobei diese Abstufung im Verhältnis vom Bund zum Land eine zunehmende Kompetenz der Landesgesetzgebung und damit implizit eine steigende Zulässigkeit regionaler Unterschiede beinhaltet.

Ein Staatssystem mit föderativer Grundstruktur und ausgleichsorientierten Regeln erlaubt es dann, das Gewicht der beiden Gruppen von Zielen politisch festzulegen. Das geschieht einmal bei der Schaffung einer Verfassung, in der über die Zahl der Gebietskörperschaftsebenen und ihre Kompetenzen entschieden wird. Darüber hinaus können je nach der veränderten politischen Gewichtung der Ziele Elemente des föderativen Systems durch Verfassungsänderungen und in der prozessualen Politik verändert werden.⁶ Im Vergleich mit einem

³ An die Stelle der Dezentralisation träte die Zentralisation, allenfalls verbunden mit einer Dekonzentration. Als Beispiel für eine zentralisierte Aufgabenerfüllung mit gleichzeitiger teilweiser Dekonzentration können auf der Bundesebene die unselbständigen regionalen Verwaltungseinheiten einiger Parafisci, etwa die Arbeitsämter der Bundesanstalt für Arbeit, dienen oder auf der Landesebene die Bezirksregierungen.

⁴ Er drückt sich schon im Begriff des „sozialen Bundesstaates“ (Art. 20 Abs. 1 GG) aus, der nur schrankenlosen Zentralismus wie Partikularismus ausschließt und dazwischen große Entscheidungsbereiche offenhält. Das Bundesverfassungsgericht spricht von der „dem Bundesstaatsprinzip innewohnende(n) Spannungslage, die richtige Mitte zu finden zwischen der Selbständigkeit, Eigenverantwortlichkeit und Bewahrung der Individualität der Länder auf der einen und der solidarargemeinschaftlichen Mitverantwortung für die Existenz und Eigenständigkeit der Bundesgenossen auf der anderen Seite“ (Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, 72. Bd., Tübingen 1987, S. 398).

⁵ Art. 73-75 GG.

⁶ In der Bundesrepublik Deutschland beispielsweise wurde 1969 mittels der Gemeinschaftsaufgaben der Bund in bisherige Länderaufgaben einbezogen, und in den USA

zentralistischen Staat ebenso wie mit einem lockeren Staatenbund bietet ein föderatives System also den Vorteil, über beide Ziele entscheiden und zwischen ihnen einen Kompromiß herstellen zu können. Es enthält also ein Anpassungspotential, das in den beiden anderen Organisationsformen ohne Wechsel der Staatsform nicht oder nur in geringerem Maße gegeben ist.

Wie die bisherigen Ausführungen schon zeigten, ist durch die Themenstellung immer wieder ein Rückgriff auf Verfassungselemente erforderlich — und mit dem Begriff der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ sogar auf Besonderheiten des deutschen Verfassungsrechts. Vor einer generalisierenden Diskussion, in der die Situation in der Bundesrepublik Deutschland dann eher als Beispiel erscheint, wird im folgenden daher zunächst die Einordnung der Norm „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ (A. I) und ähnlicher Normen in das föderative System aus rechtlicher Sicht wiedergegeben (A. II). Die dann folgende ökonomische Betrachtung richtet sich erst auf jedes Ziel gesondert (B) und versucht eine genauere Klärung der Ziele zu geben, die hinter den beiden Elementen des Themas stehen. Das Ergebnis wird dann dazu verwendet, die Zielbeziehungen zu behandeln (C), die weitgehend antinomisch sind. Sie führen daher auf die Frage nach dem „trade-off“ und lassen die Suche nach Möglichkeiten zur Milderung des Konflikts lohnend erscheinen.

A. Föderalismus und „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ in rechtlicher Sicht⁷

Vorbemerkung

Wendet man sich der Diskussion im rechtlichen Bereich zu, so stellt sich heraus, daß es in dieser Diskussion um Art und Ausmaß eines regionalen Ausgleichs zwischen Gebietskörperschaften einer Ebene oder zwischen Regionen anderer Art offenbar zwei verschiedene Normen gibt, die als Begründung für einen solchen Ausgleich herangezogen werden. Zur Umschreibung dienen vorwiegend die Begriffe der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ einerseits und der „Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen“ andererseits. Die Begründungen und die aus diesen Begründungen ableitbaren Forderungen sind unterschiedlich weit gefaßt.

Zwischen regionalen Ausgleichszielen und den Zielen, die dem Aufbau eines föderativen Staates in mehreren Ebenen von Gebietskörperschaften zugrunde-

wurden ab etwa 1983 einige vom Bund wahrgenommene Aufgaben reduziert bzw. beendet und an die Länder verwiesen, z. B. einige Gesundheitsprogramme für Bezieher niedriger Einkommen und der Highway-Ausbau (vgl. etwa Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *Significant Features of Fiscal Federalism*, 1984 Edition, Washington, D.C. o. J. (1985), S. 3 und S. 42 ff.).

⁷ Der Verfasser dankt H. Fischer-Menshausen, P. Häberle, G. Püttner und J. Salzwedel für zahlreiche Hinweise und kritische Anmerkungen zu diesem Teil.

liegen, bestehen zahlreiche, oft konfliktäre Beziehungen, die an anderer Stelle unter ökonomischen Gesichtspunkten behandelt werden (siehe unten B und C). Da der Grad des — tatsächlichen oder potentiellen — Konflikts davon abhängt, wie weit die Ausgleichsforderungen reichen, und diese Forderungen überwiegend in der rechtlichen Diskussion entwickelt werden, schien es erforderlich, — den rechtlichen Inhalt der jeweiligen regionalen Ausgleichsnorm und — ihren Bezug zu den Zielen des föderativen Staatsaufbaus aus rechtlicher Sicht

zu erörtern. Der Beitrag ist nach den verschiedenen Ausgleichsnormen aufgebaut, und die den föderativen Staatsaufbau bestimmenden Normen bilden den Hintergrund für die jeweilige Bewertung.

Damit wird zugleich die besondere Bedeutung der Fragestellung für die Bundesrepublik Deutschland hervorgehoben, weil die rechtliche Diskussion für sie spezifisch ist. Die ökonomische Betrachtung allein ist dagegen auch für andere föderative Systeme und darüber hinaus in unitarischen Systemen für das Verhältnis des Zentralstaats zu den Gemeinden aufschlußreich.

Die Erörterungen zur „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ werden vorangestellt, weil diese Frage rechtlich bereits intensiver behandelt worden ist. Demgegenüber scheint die Diskussion um die „Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen“ in ihrer Bedeutung für den föderativen Staatsaufbau weniger gewürdigt worden zu sein.

I. Die „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ und ihr Bezug zu den Normen über den föderativen Staatsaufbau

a) Grundgesetzstellen mit expliziter Verwendung der Formel

In expliziter Form findet sich der Begriff der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ an zwei Stellen des Grundgesetzes, so daß von dort her Aussagen auch zum Wortsinn möglich sind:

- in Art. 72 Abs. 2 Nr. 3 GG im Zusammenhang mit der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes und
- in Art. 106 Abs. 3 Nr. 2 GG bei den Bestimmungen über die Festsetzung der Umsatzsteueranteile von Bund und Ländern.

Beide Stellen betreffen den Aufbau des föderativen Systems der Bundesrepublik und dienen zur Modifikation der vertikalen Zuordnung unter dem horizontalen Aspekt im einen Falle der Aufgaben (Art. 72 GG) und im anderen Falle der Einnahmen (Art. 106 GG). Die Art des Bezuges zum vertikalen Aufbau ist aber unterschiedlich.

Art. 72 Abs. 2 GG enthält die Bedingungen, die der Bund zu beachten hat, ehe er von dem Recht der konkurrierenden Gesetzgebung Gebrauch macht. Da die konkurrierende Gesetzgebung einen umfangreichen Katalog von Einzelaufgaben betrifft (Art. 74 GG) und sich über diesen Weg der konkurrierenden

Gesetzgebung große Verschiebungen in der Bedeutung der Bundesebene zu Lasten der Landesebene vollzogen haben⁸, können diese Bedingungen des Art. 72 Abs. 2 GG von großem Gewicht für das föderative System sein. Daher ist die Frage bedeutsam, ob in diesem Zusammenhang lediglich eine einschränkende Wirkung der Norm „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ unterstellt wird oder aber eine positive Forderung zur Schaffung solcher Verhältnisse.

Hierzu scheint die Vorstellung von einer lediglich einschränkenden Wirkung dieser Formel vorherrschend zu sein, in dem Sinne, daß die Formel „eine limitierende Funktion“ hat, denn von ihr wird „die bundesseitige Inanspruchnahme der konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnis . . . abhängig gemacht“⁹. In diesem Sinne darf der Bund also eine konkurrierende Gesetzgebung dann ausüben, wenn die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse über das Gebiet eines Landes hinaus sie erfordert. Mit der Beschränkung auf die konkurrierende Gesetzgebung wird zugleich deutlich, daß hier nur die Lebensverhältnisse im Vergleich zwischen den Bundesländern gemeint sein können, d. h. eine Bundesregelung, die auch auf die Verhältnisse innerhalb eines Landes durchgreift, müßte damit ausgeschlossen sein. Eine Vereinheitlichungsvorstellung auf der Basis eines Regionsrasters, das feiner ist als die Ländereinteilung, wäre daher mit diesem Artikel des Grundgesetzes nicht zu begründen. Vielleicht liegt auch hier einer der Gründe, daß darüber hinausgehende Vorstellungen (s. unten A. II) sich beispielsweise nicht auf diesen Artikel des Grundgesetzes stützen. Die Funktion der Formel „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ ist zwar an dieser Stelle in einem für den föderativen Aufbau sehr wichtigen Artikel angeführt, hat aber für sich genommen, weil sie nur eine Restriktion darstellt, eine stark eingeschränkte Bedeutung.

Art. 106 GG ist im Vergleich zu Art. 72 GG einem weniger grundsätzlichen Aspekt des vertikalen Staatsaufbaus gewidmet. Im ganzen geht es in diesem Artikel um die Verteilung des Steueraufkommens, die nach der Logik des Fiskalföderalismus der vertikalen Aufgabenverteilung nachgeordnet ist. Innerhalb der gesamten vertikalen Steuerverteilung regelt Abs. 3 Satz 3 und 4 lediglich die — variable — Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern, und innerhalb dieser Regelung erscheint dann die Formel „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“.

Sie hat insofern an dieser Stelle aber ein etwas größeres Gewicht, als es sich hier um eine positive Forderung handelt, weil von der Umsatzsteuerverteilung „ausdrücklich ein Beitrag zur Förderung der Einheitlichkeit erwartet wird“¹⁰.

⁸ Vgl. etwa Institut für Kommunalwissenschaften, Hrsg., Dezentralisierung des politischen Handelns, im Druck.

⁹ Fischer-Menshausen, H., Unbestimmte Rechtsbegriffe in der bundesstaatlichen Finanzverfassung, in: Dreißig, W., Hrsg., Probleme des Finanzausgleichs I, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF Bd. 96/I, Berlin 1978, S. 147.

¹⁰ Ebenda.

Weil die Norm hier explizit als Ausgleichsziel statuiert wird, kann mit „Wahrung“ auch nicht nur ein Verschlechterungsverbot gemeint sein, etwa bezogen auf die Situation von 1949¹¹. Eine „Konservierung des bestehenden Zustandes“ scheidet also aus, und statt dessen ist unter der Formel eher ein Druck auf Veränderung als „Abbau nicht mehr begründbarer Unterschiede in den regionalen Lebens- und Entwicklungsbedingungen“ zu verstehen¹². Diese Veränderung soll aber nach weitgehend übereinstimmender Auffassung wiederum auch nicht zu einer Nivellierung führen¹³.

Die Statuierung eines Ausgleichsziels in Art. 106 Abs 3 Nr. 2 GG ist für die Frage, wieweit ein Konflikt zu den Zielen eines föderativen Staatsaufbaus vorliegen kann, letztlich doch nicht allzu bedeutsam, weil die Forderung über die Umsatzsteuerverteilung logischerweise nicht hinausgeht. Daher kann aus ihr auch keine weiterreichende Folgerung, beispielsweise eine Staatszielbestimmung, abgeleitet werden. Im übrigen bezieht sich die Formel auch hier nur auf den Regionsraster der Bundesländer und kann nicht auf Verhältnisse innerhalb eines Bundeslandes oder auf einen Regionsraster quer über die Bundesländer übertragen werden.

Auch zum Verhältnis der Bundesländer untereinander trifft Art. 106 Abs. 3 GG keine Aussagen. Vielmehr sind die Finanzausgleichsregelungen in Art. 107 GG enthalten (s. unten). Die vertikale Steuerverteilung (Art. 106 GG) läßt für sich genommen ohnehin ja kaum eine horizontale Argumentation zu; die horizontalen Verhältnisse können nur insoweit in die Entscheidung eingehen, als unterschiedliche vertikale Verteilungsschlüssel sich bei den einzelnen horizontalen Einheiten, hier den Bundesländern, unterschiedlich auswirken. Beispielsweise wirkt sich eine Erhöhung des Bundesanteils an der Einkommensteuer, die früher die Funktion des kurzfristigen Austarierens zwischen Bundes- und Länderbedürfnissen erfüllte, auf die einzelnen Bundesländer anders aus als die jetzt praktizierte Änderung der Umsatzsteueranteile, zumal die Quote des einzelnen Landes an der Umsatzsteuer sich überwiegend nach der Bevölkerung und nicht nach dem örtlichen Aufkommen bemißt.

Aufs Ganze gesehen bilden die beiden Stellen des Grundgesetzes, an denen die Formel explizit verwendet wird, lediglich gewisse Ergänzungen im Rahmen der Bestimmungen über den föderativen Staatsaufbau. In beiden Fällen ist keine weitreichende Absicht zu erkennen, in den zahlreichen Teilräumen der Bundes-

¹¹ So auch *Lerche* mit Blick auf den Länderfinanzausgleich (*Lerche*, P., Finanzausgleich und Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse, a. a. O., S. 304f.).

¹² *Fischer-Menshausen*, H., Unbestimmte Rechtsbegriffe in der bundesstaatlichen Finanzverfassung, a. a. O., S. 148, und ders., Kommentarnotiz zu Art. 106 GG Rdnr. 26e, in: Münch, I. v., Hrsg., Grundgesetz-Kommentar, 2. Aufl., München 1983, S. 816f.

¹³ Etwa *Stern*, K., Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, München 1980, S. 1167 zum Finanzausgleich; ebenso *Fischer-Menshausen*, H., Unbestimmte Rechtsbegriffe in der bundesstaatlichen Finanzverfassung, a. a. O., S. 148f.

republik, gleich ob man sie nach Ländern, Regierungsbezirken, Raumordnungsregionen, Planungsregionen der Länder oder gar nach Kreisen und Gemeinden abgrenzt, grundsätzlich in Richtung einer Vereinheitlichung wirken zu wollen. Dafür spricht schon die Begrenzung auf das Verhältnis der Bundesländer zueinander, vor allem aber auch die Hilfsfunktion, die sich beim Artikel 72 GG in der lediglich restriktiven Wirkung und im Artikel 106 GG in der Begrenzung auf die vertikale Umsatzsteuerverteilung ausdrückt.

b) Grundgesetzstellen mit Bezug zur „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“

Abgesehen von den zwei Stellen, an denen die Formel explizit genannt ist, werden im Grundgesetz auch Normen ähnlichen Inhalts zugrundegelegt oder postuliert, wobei der Bezug zu den beiden bereits erörterten Stellen unterschiedlich weit sein kann. Dabei lassen sich zwei Typen solcher Bezüge unterscheiden.

Zum einen wird in Art. 105 Abs. 2 GG zur konkurrierenden Steuergesetzgebung des Bundes ausdrücklich auf Art. 72 Abs. 2 und damit auch auf die dortige Formel „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ Bezug genommen. Zum anderen wirkt dieses „Harmonisierungsgebot . . . als Antriebskraft und (unausgesprochene) Leitidee“ für zwei weitere Stellen im Grundgesetz¹⁴:

- die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (Art. 91 a Abs. 1 Nr. 2 GG) und
- die Sonderkompetenz des Bundes für Zuweisungen an Länder und Gemeinden (Art. 104 a Abs. 4 GG).

Schließlich wird auch für die Ausgleichsvorschrift im Länderfinanzausgleich (Art. 107 Abs. 2 GG) eine solche Vorstellung als „eigentliche ratio legis“ unterstellt¹⁵, auch wenn hier kein auf „Einheitlichkeit“ zielendes Postulat angesprochen wird.

Diese Stellen des Grundgesetzes, an denen die Formel zwar nicht explizit verwendet wird, aber als Bezug erscheint oder gesehen wird, haben eine sehr unterschiedliche Bedeutung im Gesamtzusammenhang des föderativen Staatsaufbaus und sind deshalb einzeln zu erörtern.

Art. 105 Abs. 2 GG dürfte den Grund dafür abgeben, daß alle nennenswerten Steuern der Gesetzgebung des Bundes unterliegen, selbst wenn sie, wie die Grundsteuer, von der Ertragshoheit her Gemeindesteuern sind. Ländern und Gemeinden kann zwar ein Recht auf eigene Steuersätze gewährt werden, doch ist dieses Recht in praxi für die Länder nicht gegeben und fehlt bei den

¹⁴ Fischer-Menshausen, H., Unbestimmte Rechtsbegriffe in der bundesstaatlichen Finanzverfassung, a. a. O., S. 147.

¹⁵ Ebenda, S. 147. — Auch Lerche unterstellt Art. 107 Abs. 2 GG eine „wohlverstandene Einheitlichkeitsklausel“ (Lerche, P., Finanzausgleich und Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse, a. a. O., S. 305).

Gemeinden für den quantitativ bedeutsamen kommunalen Einkommensteueranteil, obwohl Art. 106 Abs. 5 Satz 3 GG diese Möglichkeit vorsieht. Wieweit Art. 105 Abs. 2 GG auch diese Einschränkung der Steuerhoheit von Ländern und Gemeinden beeinflußt hat, bliebe zu klären, sicherlich ist aber die einheitliche Definition der Bemessungsgrundlagen durch Bundesgesetz hierauf zurückzuführen, die inzwischen auch für viele kleine Steuern gilt¹⁶.

Die vertikale Steuerverteilung hat eine große Bedeutung für die Finanzverfassung, weil sie nach der Aufgabenverteilung, die ihr logisch vorangeht, das zweite Element der dezentralen Finanzautonomie konstituiert. Durch Art. 105 Abs. 2 GG sind die Steuern in der Bundesrepublik Deutschland weitestgehend einheitlich gestaltet worden. Daß diese Entscheidung nicht zwingend für ein föderatives System ist, ergibt ein Vergleich mit der Schweiz und den USA. Dort bestehen erhebliche Unterschiede in der Besteuerung, insbesondere durch die Gliedstaaten (Kantone bzw. „states“¹⁷), sowohl was die Steuerarten betrifft (insbesondere in den USA) als auch was den Satz angeht, wie etwa die Unterschiede in den kantonalen Einkommensteuern der Schweiz zeigen, also hier einer Steuer, für die die Argumente „gleicher öffentlicher Lasten und gleicher Verwaltungsleistungen im ganzen Staatsgebiet . . . als Voraussetzung für eine möglichst weitgehende Wettbewerbsgleichheit, für gleiche wirtschaftliche Startbedingungen“, wie sie für Art. 105 Abs. 2 GG angeführt werden¹⁸, in besonderem Maße gelten müßten. Das deutsche Verfassungsrecht hat mit der weitgehenden steuerlichen Gleichbehandlung der Staatsbürger und Unternehmen im gesamten Staatsgebiet die „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ daher in einem für den föderativen Staatsaufbau sehr wichtigen Bereich weitestgehend herbeigeführt¹⁹, indem es die Länderebene völlig und die Gemeindeebene weitestgehend mit vom Typ her genau festgelegten Steuern ausstattete, die zudem der Höhe nach nur auf der Gemeindeebene und auch dort nur für einen Teil der Steuern variiert werden können. Da die Reagibilität auf der Einnahmenseite in der ökonomischen Theorie des Föderalismus als wichtiger Aktionsparameter einer eigenverantwortlich handelnden Gebietskörperschaft angesehen wird²⁰, hat Art. 105 Abs. 2 GG eine Grundsatzentschei-

¹⁶ Zur ausdrücklichen Begründung mit der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ siehe *Schmidt-Bleibtreu*, B., und *Klein*, F., Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., Neuwied—Berlin 1973, S. 830; *Fischer-Menshausen*, H., Kommentarnotiz zu Art. 105 GG Rdnr. 3, in: Münch. I. v., Hrsg., Grundgesetz-Kommentar, a. a. O., S. 772f.

¹⁷ Vgl. zu dem Beispiel der Schweiz insbes. *Haller*, H., Gründe für besondere gliedstaatliche Steuertarife in Bundesstaaten, in: *Hanusch*, H., u. a., Hrsg., Staat und Politische Ökonomie heute, Stuttgart—New York 1985, S. 209ff.

¹⁸ *Schmidt-Bleibtreu*, B., und *Klein*, F., Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, a. a. O., S. 829.

¹⁹ Siehe auch *Haller*, H., Gründe für besondere gliedstaatliche Steuertarife in Bundesstaaten, a. a. O., S. 211.

derung zugunsten von mehr Einheitlichkeit und gegen eine entsprechende föderative Beweglichkeit, die insbesondere der Länderebene versagt worden ist, getroffen.

Während in Art. 105 Abs. 2 GG auf die Formel „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ explizit zurückgegriffen wird, sieht man, wie oben erwähnt, für zwei weitere Normen des Grundgesetzes die „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ als Antriebskraft und (unausgesprochene) Leitidee an: die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ und die Sonderkompetenz des Bundes für Zuweisungen an Länder und Gemeinden. Beide Bereiche haben deshalb hier besonderes Gewicht, weil Ebenen unterhalb der Länder explizit angesprochen sind.

Art. 104a Abs. 4 GG könnte man in seiner ursprünglichen Interpretation, gerade wenn man ihm den Grundsatz der „Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ als treibende Kraft unterstellte, so verstehen, als ob seitens des Bundes ein Recht, vielleicht sogar eine Verpflichtung bestünde, die Mittel nicht nur an die Länder zu geben, sondern auch auf der Gemeindeebene Angleichungstendenzen zu bewirken. Eine solche Entwicklung hatte sich durch verschiedene Gesetze des Bundes auch angedeutet, die bis auf die Gemeindeebene hinunterwirkten und damit Elemente des amerikanischen Zuweisungssystems aufnahmen, das starke Finanzbeziehungen zwischen Bund und Gemeinde enthält. Die Entwicklung wurde aber 1975 durch das Bundesverfassungsgerichtsurteil zum Städtebauförderungsgesetz in einer vorläufig endgültigen Weise beendet²¹. Es bedürfte einer Grundgesetzänderung, um doch ein Durchgriffsrecht des Bundes auf die Gemeindeebene, und sei es nur im Wege des „goldenen Zügels“ der Zuweisungen, zu ermöglichen. Die Tatsache, daß eine solche zwischen Gemeinden differenzierende Entwicklung überhaupt in Gang kam, zeigt, daß der Konflikt zwischen den Eigenständigkeiten der Ebenen und der Vorstellung, die Ebenen vereinheitlichen und zu diesem Zweck auf der Ebene selbst regulieren zu müssen, latent immer vorhanden ist. Im Bereich der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Gemeinde hat das Verfassungsgerichtsurteil aber wohl eine abschließende Klärung bewirkt, so daß weitergehende Forderungen nach regionalem Ausgleich aus dieser Regelung nicht abgeleitet werden können.

Dementsprechend muß sich das Interesse auf die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ konzentrieren. Wenn der Gedanke der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ auch hier als treibende

²⁰ Vgl. etwa *Olson, M.*, Das Prinzip „fiskalischer Gleichheit“: Die Aufteilung der Verantwortung zwischen verschiedenen Regierungsebenen, in: *Kirsch, G.*, Hrsg., *Föderalismus*, Stuttgart—New York 1977, S. 66ff.

²¹ Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, 39. Bd., Tübingen 1975, S. 96ff. — Siehe dazu auch *Fischer-Menshausen, H.*, Kommentarnotiz zu Art. 104a GG Rdnr. 49 und 50, in: Münch, I. v., Hrsg., *Grundgesetz-Kommentar*, a. a. O., S. 763f.

Kraft des Verfassungsgesetzgebers zu sehen ist, wäre diese Norm erstmals auf einen Regionsraster unterhalb der Bundesländer angewendet worden. Damit wäre nicht nur die Gemeinschaftsaufgabe auf eine ihr zugrundegelegte Verfassungsnorm gestützt und nicht Ausdruck einer singulären, nur dieser Maßnahme zugrundeliegenden verfassungsrechtlichen Zielsetzung, sondern zugleich wäre darin eine Argumentationsbasis zu sehen, auf die gestützt auch andere horizontal angleichende Mechanismen im Analogieschluß eine solche verfassungsmäßige Legitimierung erfahren könnten. Es bliebe wohl noch rechtlich zu prüfen, wieweit damit etwa Ansprüche der Gemeinden und Kreise im Kommunalfinanzausgleich, aber grundsätzlich auch jeder beliebigen regionalen Einheit mit Bezug auf jede beliebige Landes- oder Bundesaktivität, die deutlich raumwirksam ist, begründet werden könnten. Wenn dies möglich scheint, wäre sicherlich das Verhältnis zwischen den Normen, die die vertikale Gewaltenteilung und die Selbständigkeit der drei Ebenen betonen, einerseits und einer solchen auf eine Verfassungsnorm gestützten Politik der Annäherung der Lebensverhältnisse andererseits politisch neu zu diskutieren und dementsprechend in der Verfassung oder durch Rechtsprechung des Verfassungsgerichts festzulegen.

Demgegenüber ist die „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ als mögliche *ratio legis* hinter der Regelung des Länderfinanzausgleichs (Art. 107 Abs. 2 GG) weniger gewichtig. Hier wird lediglich bestimmt, daß beim Länderfinanzausgleich die „unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen wird“, wobei Finanzkraft und Finanzbedarf der Gemeinden zu berücksichtigen sind. An sich würde man eine aus dem horizontalen Ausgleichsziel abzuleitende Norm der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ in diesem Grundgesetzartikel über die horizontalen Ausgleichsmechanismen (Art. 107 GG) am ehesten vermuten²². Im übrigen ist hier wiederum nur der Regionsraster der Länder zugrundegelegt, und zugleich scheint Einigkeit zu bestehen, daß keine volle Nivellierung erfolgen darf.

c) Zusammenfassung

Sowohl für die explizite Nennung der Formel „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ als auch für die zuvor genannten mit ihr zusammenhängenden Normen ist zunächst festzustellen, daß „an keiner Stelle des Grundgesetzes eine Vereinheitlichung oder Annäherung der Lebensverhältnisse positiv gefordert“ wird²³. Fischer - Menshausen sieht daher in diesen Regelungen „eine regionalpo-

²² Zum Fehlen dieser Formel s. *Lerche*, P., Finanzausgleich und Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse, a. a. O., S. 305. Vgl. auch *Fischer - Menshausen*, H., Kommentarnotiz zu Art. 107 GG Rdnr. 2, 3 und 14, in: Münch. I. v., Hrsg., Grundgesetz-Kommentar, a. a. O., S. 840ff. Auch das Bundesverfassungsgerichtsurteil zum Länderfinanzausgleich stützt sich nicht hierauf, sondern argumentiert mit dem „bündischen Prinzip des Einstehens füreinander“ (Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, 72. Bd., a. a. O., insbes. S. 386 und 397).

litische Staatszielbestimmung, die eine spezifische Ausdrucksform des Sozialstaatsprinzips darstellt, aber nicht den Rang eines Verfassungsgebots hat, aus dem unmittelbar Harmonisierungsansprüche gegen den Staat abgeleitet werden können“²⁴. Solche Ansprüche wären wohl am ehesten im Analogieschluß aus der Existenz der regionalpolitischen Gemeinschaftsaufgabe ableitbar, die aber wiederum nicht explizit mit der „Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ begründet ist.

Mit dieser Begrenztheit des Anspruchs auf „Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ ist zugleich auch der — mögliche — Konflikt mit den Zielen, die hinter dem föderativen Staatsaufbau stehen, begrenzt. Zugleich hat die von vielen Seiten eingegrenzte Verwendung dieser Formel aber auch dazu geführt, daß politische Bemühungen um ein größeres Maß an Angleichung der Lebensverhältnisse eine andere rechtliche Basis suchen mußten, auf die daher im folgenden gesondert einzugehen ist.

II. Das Konzept der „Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen“ und sein Bezug zu den Normen über den föderativen Staatsaufbau

Die vorangegangenen Ausführungen haben gezeigt, daß die mit der Formel der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ in Beziehung stehenden Rechtsnormen keine allgemeine Aufforderung zum regionalen Ausgleich beinhalten. Folglich konnten sie auch keine gute Basis abgeben, um politische Forderungen nach einer weitgehenden Angleichung der Lebensbedingungen in den Teilräumen der Bundesrepublik rechtlich zu fundieren. Solche Forderungen gewinnen seit Mitte der 60er Jahre an Bedeutung und lassen sich durch zwei Kennzeichen charakterisieren:

- durch ein weitgehendes und oft sehr genau quantifiziertes regionales Ausgleichsziel und
- den Versuch, eine eigenständige rechtliche Basis zu schaffen.

²³ *Fischer-Menshausen*, H., Unbestimmte Rechtsbegriffe in der bundesstaatlichen Finanzverfassung, a. a. O., S. 147. Vgl. auch die durchgängige Ablehnung der These, der Bundestag sei zur Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse verpflichtet, durch die vier Verfassungsrechtler *Lerche*, *Meyer*, *von Mutius* und *Stern* anläßlich der Erörterung des „Berichts der Bundesregierung über die strukturellen Probleme des föderativen Bildungssystems“, nach: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 8. 4. 1980. – Anders etwa *Pagenkopf*, H., Der Finanzausgleich im Bundesstaat, Stuttgart u. a. 1981, S. 157, wo die Formel als rechtspolitisches Verfassungsziel bezeichnet wird (s. auch S. 294), allerdings mit Nivellierungsverbot (S. 159f.).

²⁴ *Fischer-Menshausen*, H., Unbestimmte Rechtsbegriffe in der bundesstaatlichen Finanzverfassung, a. a. O., S. 147f.

a) Der Inhalt des Konzepts

In der Zielbestimmung und allgemein in der politischen Diskussion hat das Bundesraumordnungsprogramm von 1975 eine herausgehobene Stellung.²⁵ Daß es eine damals allgemein empfundene Tendenz wiedergibt, zeigt sich darin, daß es auf einem einstimmigen Beschluß des Deutschen Bundestages beruhte und von den Ministerpräsidenten der Länder für dringend geboten gehalten wurde. In der Einleitung kommt als Oberziel die Schaffung bzw. Erhaltung gleichwertiger Lebensbedingungen wörtlich zum Ausdruck²⁶, d. h. 1975 haben sich die verschiedenen Ressorts des Bundes und die Länder gemeinsam hinter dieses Ziel gestellt.

Die inhaltlichen Vorstellungen gehen sehr weit. Zum einen werden schon im Programm selbst zahlreiche Indikatoren genannt, nach denen eine Angleichung erfolgen sollte. Zum anderen hat nach 1975 die im Bundesraumordnungsprogramm angelegte Ausfüllung des zunächst noch ziemlich unbestimmten Rechtsbegriffs der „gleichwertigen Lebensbedingungen“ zu einer starken Konkretisierung geführt. Im Programm selbst war schon auf eine baldige Fortschreibung gedungen worden, u. a. mit dem Hinweis, daß „die Quantifizierung der Zielvorstellung auf der Grundlage gesellschaftlicher Indikatoren . . . erst in den Anfängen“ stehe.²⁷ Daraufhin entwickelte der schon aufgrund des Bundesraumordnungsgesetzes von 1965 zu bildende Beirat für Raumordnung ein System von „gesellschaftlichen Indikatoren für die Raumordnung“²⁸, das bereits sehr differenziert war, aber als immer noch weitaus zu wenig detailliert bezeichnet wurde und ebenfalls fortgeschrieben werden sollte.²⁹

Besonders wichtig ist, daß sowohl das Bundesraumordnungsprogramm³⁰ als auch der Beiratsvorschlag³¹ ausdrücklich darauf hinweisen, daß diese Mindeststandards in keinem Bereich unterschritten werden sollen, d. h. eine Substituierbarkeit der Elemente der Lebensbedingungen ist in keinem Teilraum der Bundesrepublik zulässig. Auch handelt es sich bei den Indikatorwerten um Mindeststandards, mit denen implizit immer die Wertung verbunden ist, daß eine etwas weiter gehende Annäherung eigentlich auch noch wünschenswert sei, und sei es nur, um der eventuell mit Sanktionen zu versiehenden Grenze des Mindeststandards nicht zu nahe zu kommen. Die Zielvorstellungen sind also auf eine sehr weitgehende interregionale Nivellierung in vielen Lebensbereichen

²⁵ Raumordnungsprogramm für die großräumige Entwicklung des Bundesgebietes (Bundesraumordnungsprogramm), Bundestagsdrucksache 7/3584 vom 30. 3. 75.

²⁶ Ebenda, S. 4.

²⁷ Ebenda, S. 43.

²⁸ Beirat für Raumordnung, Empfehlungen vom 16. 6. 1976, Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, o. O. 1976, S. 27 ff.

²⁹ Ebenda, S. 29.

³⁰ Bundesraumordnungsprogramm, a. a. O., S. 3.

³¹ Beirat für Raumordnung, Empfehlungen vom 16. 6. 1976, a. a. O., S. 32.

gerichtet. Zudem war von Anfang an beabsichtigt, mittels des Bundesraumordnungsprogramms einen erheblichen Teil zumindest der Bundesmittel in raumrelevanten Ressorts in den Dienst dieser Ziele zu stellen.³²

b) Die rechtliche Basis

Die Bemühungen um einen stärkeren rechtlichen Ausgleich zielen materiell auf das ab, was man sprachlich unter „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ verstehen würde. Um so bedeutsamer ist, daß bei der Suche nach einer verfassungsrechtlichen Begründung nicht oder nur ergänzend auf die Grundgesetznormen zurückgegriffen wurde, die mit dieser Formel zusammenhängen. Offenbar sollten die restriktiven Interpretationen vermieden werden, denen diese Normen nach herrschender Auffassung unterliegen.

Es wird auch nicht als Hauptargument auf eine erweiterte Interpretation dieser Norm zurückgegriffen³³, sondern sie wird eher hilfsweise zur verstärkten Begründung herangezogen.³⁴ Der rechtliche Ansatz ist vielmehr dadurch gekennzeichnet, daß unmittelbar aus der „Sozialstaatsklausel“ in Art. 20 und Art. 28 GG rechtlich die Grundlage für das verbindliche Postulat des Abbaus von räumlich ungleichen Lebensbedingungen, also positiv das Gesetz für die Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen“ abgeleitet wird³⁵.

Diese gesonderte verfassungsrechtliche Fundierung im Sozialstaatsprinzip findet sich auch in der Kommentierung des Bundesraumordnungsgesetzes von 1965³⁶. Auch das Bundesraumordnungsprogramm hatte sich auf das Bundes-

³² Zimmermann, H., Bundesraumordnungsprogramm — ein Ausweg?, in: Informationen des Instituts für Raumordnung, 20. Jg., 1970, S. 7 ff.

³³ Ein Ansatz dazu findet sich etwa bei: Hettlage, K. M., Diskussionsbeitrag, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 31, Berlin—New York 1973, S. 100, wo bezogen auf Art. 72 Abs. 2 Ziffer 3 GG argumentiert wird: „Aus dieser Kompetenznorm kann und muß man einen Verfassungsauftrag zur Förderung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet ableiten.“ — Siehe auch Ossenbühl, F., Die verfassungsrechtliche Bedeutung des Postulates nach gleichwertigen Lebensverhältnissen für Raumordnung und Landesentwicklungspolitik, in: Der Landkreis, Jg. 1982, S. 550 ff.

³⁴ Ernst, W., Gleichwertige Lebensbedingungen — Aufgabe der Raumordnung, in: Ernst, W., u. a., Beiträge zum Konzept der ausgeglichenen Funktionsräume, Münster 1977, S. 19 f. — Hoppe, W., und Menke, R., Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und des Landes Rheinland-Pfalz, Köln u. a. 1986, S. 44.

³⁵ Ernst, W., Gleichwertige Lebensbedingungen, a. a. O., S. 17. — Siehe auch Hoppe, W., und Menke, R., Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, a. a. O., S. 23 f. und 44. — Fischer-Menshausen sieht die „regionalpolitische Staatszielbestimmung“ als eine „spezifische Ausdrucksform des Sozialstaatsprinzips“ an, wendet sich aber ausdrücklich gegen die Interpretation als Norm, die „eine Vereinheitlichung unter Annäherung der Lebensverhältnisse positiv“ fordert (Fischer-Menshausen, H., Unbestimmte Rechtsbegriffe in der bundesstaatlichen Finanzverfassung, a. a. O., S. 147 f.).

³⁶ Cholewa/Dyong/von der Heide, Raumordnung in Bund und Ländern: Kommentar zum Raumordnungsgesetz des Bundes und Vorschriftensammlung aus Bund und

raumordnungsgesetz von 1965 berufen, das aber keine derartige Formulierung enthält. Allenfalls sind aus der Summe der im Gesetz genannten Ziele und Grundsätze Tendenzen zu erkennen, die man mit einem solchen Begriff umschreiben kann, aber es gehört sicherlich eine weitergehende Interpretation und damit zusätzliche Wertung dazu, um aus ihm ein Postulat nach Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen abzuleiten. Das wird indirekt auch anerkannt, wenn davon gesprochen wird, daß das (erst 1975 im Bundesraumordnungsprogramm politisch festgeschriebene) „raumordnungspolitische Oberziel . . . der Herstellung ‚gleichwertiger Lebensbedingungen‘ . . . sich als roter Faden durch die Normierung der Aufgaben, Ziele und Grundsätze der Raumordnung (§§ 1, 2, ROG)“ des Bundesraumordnungsgesetzes von 1965 ziehe.³⁷ Dieses Oberziel werde in Staat und Gesellschaft weitgehend anerkannt, und da der Bund sein Leitbild der Raumordnung im Bundesraumordnungsgesetz festgelegt habe, habe „... demzufolge auch das Oberziel ‚gleichwertige Lebensbedingungen‘ unmittelbare Rechtswirkung gegenüber den Adressaten des ROG“³⁸.

Die rechtliche Basis wird also auf die Sozialstaatsklauseln (Art. 20 Abs. 1 und Art. 28 Abs. 1 GG) gegründet und dann in gesonderten Programmen und Gesetzen ausgeformt; das neueste Programm bilden die „Programmatischen Schwerpunkte der Raumordnung“ der Bundesregierung von 1985.³⁹ Sie greifen explizit auf das Konzept der „Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen“ zurück⁴⁰, enthalten aber inhaltlich nicht viele Bezüge dazu.⁴¹

c) Bezug zu den Normen über den föderativen Staatsaufbau

Der gesonderte rechtliche Rahmen, der für das Konzept der „Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen“ entwickelt wurde, verhinderte möglicherweise, daß der Bezug des Konzepts zu den Normen über den föderativen Staatsaufbau so ohne weiteres sichtbar ist, weil die Erörterungen nicht wie im Falle der

Ländern, Stuttgart u.a., Loseblattsammlung, Teil IX: Gleichwertige Lebensbedingungen: Oberziel der Raumordnung, 7. Lieferung, Juli 1983, S. 2f.

³⁷ Ebenda, S. 2.

³⁸ Ebenda.

³⁹ Programmatische Schwerpunkte der Raumordnung, Schriftenreihe „Raumordnung“ des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bonn-Bad Godesberg 1985. Siehe auch *Schneider*, O., Europäische Kampagne für den ländlichen Raum, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin Nr. 139, Bonn 14. 11. 1986, S. 1167.

⁴⁰ Programmatische Schwerpunkte der Raumordnung, a. a. O., S. 1.

⁴¹ Noch nicht abzusehen ist derzeit, in welchem Verhältnis die (bisher noch abstrakte und politisch nicht nennenswert umgesetzte) Konzeption einer funktionsräumlichen Arbeitsteilung o.ä. zu der hier behandelten Diskussion steht. Hierbei werden Räume unterschiedlich, also nicht gleichartig, behandelt, aber die resultierende Unterschiedlichkeit der Räume ist nicht Ergebnis regionsspezifischer Entwicklungen auf der Suche nach dem Weg zum jeweiligen „Beruf der Region“ (H. *Giersch*). Vielmehr wäre sie zentralistisch (durch Bund oder Land) festgelegt.

„Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ in erster Linie im Verfassungsrecht geführt wurden. Als das Bundesraumordnungsgesetz als Ausfluß der Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes einmal geschaffen war, konnte das Konzept zudem als diesem Gesetz unterliegend postuliert werden und hatte damit eine eigenständige Basis. Es hätte schon einer verfassungsrechtlichen Überprüfung des Raumordnungsgesetzes bedurft, um einen möglichen Konflikt zwischen diesem Gesetz und der föderativen Struktur des Staates aufzudecken. Das schien schon wegen des sehr allgemeinen Charakters des Raumordnungsgesetzes und seiner Ziele⁴² kaum erforderlich zu sein. Doch ist angesichts des Gewichts, das dieses Konzept dann durch die erwähnten Programme erhielt, die Frage um so bedeutsamer, ob ein tatsächlich durchgeführtes Programm der Schaffung „gleichwertiger Lebensbedingungen“ in dem ursprünglich geplanten Ausmaß mit den Verfassungsnormen zum föderativen Staatsaufbau kompatibel gewesen wäre.

Als Indiz kann man die oben betrachtete rechtliche Diskussion zur „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ ansehen. Sie besagt, daß der Verfassungsgeber eine offenbar ziemlich restriktive Auffassung von einem Auftrag zu solcher Angleichung hatte und daß an den Stellen, an denen die Wahrung der Einheitlichkeit als Hilfsnorm verwendet wird, sie sich auf umgrenzte Tatbestände bezieht und zudem deutlich vor einer Nivellierungstendenz endet.

Es ließe sich nun anführen, daß die „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ sich immer auf Gebietskörperschaften bezieht, insbesondere auf das Bund-Länder-Verhältnis und das Verhältnis der Bundesländer zueinander. Das Konzept der „Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen“ bezieht sich auf beliebige Regionsraster; das Bundesraumordnungsgesetz spricht von „Gebieten“, und die Raumordnungspolitik schafft sich dementsprechend eigene „Raumordnungsregionen“.⁴³ Sie decken sich nicht oder jedenfalls nicht notwendigerweise mit den Gebietskörperschaften irgendeiner Ebene.

Dennoch ist eine logische Beziehung zwischen beiden Rastern gegeben. Wenn man sich eine Politik der Schaffung „gleichwertiger Lebensbedingungen“ in dem ursprünglich beabsichtigten Ausmaß als durchgeführt vorstellt, wären zugleich die einzelnen Gebietskörperschaften jeder Ebene weitgehend angeglichen. Das politische Instrument wäre zwar nicht auf die Gebietskörperschaften (als Regionen) ausgerichtet gewesen, hätte aber gleichwohl denselben Angleichungseffekt auf sie ausgeübt. Eine Politik „gleichwertiger Lebensbedingungen“ mit dem Instrument der Raumordnungspolitik wirkt überdies weitgehend an den Gebietskörperschaften als Entscheidungsträgern vorbei auf deren Region ein. Wenn aber die „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ zwischen Gebietskör-

⁴² Vgl. Zimmermann, H., Zielvorstellungen in der Raumordnungspolitik des Bundes, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 17, 1966, S. 225 ff., wiederabgedruckt in: Boesler, A., Hrsg., Raumordnung, Darmstadt 1980, S. 67 ff.

⁴³ Vgl. etwa Programmatische Schwerpunkte der Raumordnung, a. a. O., Karte 1.

perschaften in der rechtlichen Diskussion wegen des Konflikts zu Zielen des föderativen Staatsaufbaus offenbar restriktiv interpretiert wird, so dürfte dies um so stärker für eine Politik gelten, die in direkter Weise auf das Territorium dieser Gebietskörperschaften einwirkt.

III. Abschließende vergleichende Betrachtung

Der Vergleich der beiden Konzepte „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ und „Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen“ ergab große Unterschiede in der inhaltlichen Bedeutung und der politischen Relevanz, aber auch in der rechtlichen Fundierung und (damit) im Bezug zu den Normen über den föderativen Staatsaufbau.

Sprachlich enthält eine Forderung nach „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ das vergleichsweise weitergehende politische Programm. Die Erörterung ergab, daß aber mit „Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen“ die deutlich weitergehende inhaltliche Forderung gemeint ist. Sie ist zudem politisch besser abgesichert, weil es dazugehörige Programme, Bürokratien in Form der Bundesraumordnung und Landesplanung und schließlich verfügbare Mittel gibt⁴⁴. Auch die „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ hat mit ihrer Ausrichtung auf Finanzausgleichsmaßnahmen (vertikaler und horizontaler Art) Bedeutung für erhebliche Budgetanteile, ist aber rechtlich eben stark restringiert; immerhin bleiben im Zeitablauf diese Aufgaben und damit der Einfluß dieser Norm immer bedeutsam. Dagegen hat der politische Impetus der Raumordnungs- wie auch der Regionalpolitik in benachteiligten Räumen, jedenfalls soweit sie ländlich geprägt sind, bald nach Erlaß des Bundesraumordnungsprogramms stark nachgelassen⁴⁵.

Rechtlich ist die „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ im Grundgesetz verankert. Dadurch ist die verfassungsrechtliche Diskussion vorangetrieben worden und zu gewissen Folgerungen gekommen. Danach hat dieses Konzept für einige Bundesaktivitäten große Bedeutung, ist aber auf diese speziellen Entscheidungen begrenzt und konstituiert keine davon losgelöste allgemeine Staatszielbestimmung. Eine in der nicht-juristischen Literatur gelegentlich anzutreffende Behauptung, das Grundgesetz verlange diese Einheitlichkeit per se, ist nicht herrschende Meinung und kann es nach der rechtlichen Lage wohl auch nicht sein. Folglich ist auch ein Konflikt mit den Normen über den föderativen Staatsaufbau zwar vorhanden, meist aber durch die Begrenztheit

⁴⁴ Letzteres hätte vor allem dann gegolten, wenn den Bemühungen der Raumordnungspolitik um „Koordinierung“ ausgabenintensiver Fachplanungen größerer Erfolg beschieden gewesen wäre.

⁴⁵ Zimmermann, H., Die Folgen einer Konzentration von Wissenschaft und Politik auf Städtebau und Ballungsprobleme für die großräumige Entwicklung, in: Regionale Wirtschaftspolitik für unterschiedlich strukturierte Räume, Beiträge der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Nr. 40, Hannover 1980, S. 6ff.

der betroffenen Bundesaktivitäten und das allgemein unterstellte Nivellierungsverbot in engen Grenzen gehalten.

Das Konzept der „Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen“ dagegen ist unabhängig von dem anderen Konzept begründet. Soweit eine Fundierung in den Sozialstaatsklauseln akzeptiert wird, wäre ein Angleichungsvorgang verfassungsrechtlich akzeptiert, der über das, was mit „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ gesetzlich intendiert ist, weit hinausgeht. Damit ist ein möglicher Konflikt zu den Zielen des föderativen Staatsaufbaus offensichtlich. Er wird in der Rechtsliteratur kaum gesehen, weil die staatsrechtliche Diskussion um die „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ und die raumordnungsrechtliche Diskussion erstaunlicherweise weitgehend getrennt geführt werden.⁴⁶ Politisch tritt der Konflikt wegen der reduzierten Bedeutung der Raumordnungspolitik derzeit nicht in Erscheinung. Wenn entsprechende politische Bemühungen um einen verstärkten regionalen Ausgleich aber wieder einsetzen, wäre es gut, wenn zuvor eine rechtliche Konkretisierung und, soweit möglich, Klärung des Konflikts erfolgt wäre.

B. Föderalismus und „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ in ökonomischer Sicht

I. Begründung des föderativen Staatsaufbaus: Dominanz des Allokationsziels

Die Frage, ob ein Staatswesen mehr oder weniger föderativ ausgestaltet werden soll, betrifft die Entscheidung darüber, welche Gebietskörperschaftsebenen über welche Teile eines Bündels öffentlicher Aufgaben sowie entsprechender Ausgaben und dazu erforderlicher Einnahmen entscheiden sollen. In der ökonomischen Betrachtung des Föderalismus⁴⁷ steht dabei die Aufgabenverteilung mit der entsprechenden Ausgabenverteilung im Vordergrund, an der dann die Einnahmenverteilung auszurichten ist.

Die Gestaltung des föderativen Staatsaufbaus regelt nur Entscheidungen innerhalb des öffentlichen Sektors. Daher geht ihr in einem individualistischen Staatsverständnis die ordnungspolitische Entscheidung über private gegenüber öffentlicher Aufgabenerfüllung als die weitergehende alloкатive Entscheidung voraus.

⁴⁶ Insbesondere nimmt das Staatsrecht vom Raumordnungsrecht in diesem Punkt kaum Notiz, während umgekehrt zumindest Bezüge gesehen werden.

⁴⁷ Vgl. zum Überblick etwa *Breton*, A., und *Scott*, A., *The Economic Constitution of Federal States*, Canberra 1978; *Kirsch*, G., Hrsg., *Föderalismus*, Stuttgart—New York 1977; *Zimmermann*, H., *Allgemeine Probleme und Methoden des Finanzausgleichs*, in: *Handbuch der Finanzwissenschaft*, 3. Aufl., Bd. IV, Tübingen 1983, S. 3ff.

Aus dieser Entscheidung ergibt sich die Größe des öffentlichen Sektors⁴⁸, der dann innerhalb des föderativen Systems aufzuteilen ist. Nimmt man diesen Tatbestand mit dem unterschiedlichen Dezentralitätsgrad der Ebenen eines föderativen Systems zusammen, so erscheint die private Aufgabenerfüllung als die am stärksten dezentrale, gefolgt von der kommunalen, der durch Bundesländer wahrgenommenen usf. bis zur Aufgabenerfüllung durch supranationale Institutionen wie die Europäischen Gemeinschaften.⁴⁹ In einer solchen Sicht ist es dann nicht zufällig, daß im Vergleich der typischen Aufgaben von Gebietskörperschaftsebenen die Gemeindeaufgaben diejenigen sind, die einer Erfüllung durch Private am ehesten zugänglich erscheinen⁵⁰ und in der Privatisierungsdiskussion im Vordergrund stehen. Zwar kann auch auf jeder anderen Ebene darüber befunden werden, ob eine bisher öffentlich erfüllte Aufgabe nunmehr privat erfüllt werden soll. Auf der Gemeindeebene ist diese Abgrenzungsfrage aber besonders ernst zu nehmen, nicht nur wegen der größeren Ähnlichkeit vieler gemeindlicher mit privaten Aktivitäten, sondern auch deshalb, weil der Bund oder ein Land seinen Einfluß u. a. auf Kosten nachgelagerter Gebietskörperschaftsebenen ausdehnen kann, die Gemeinde hingegen nur auf Kosten der lokalen privaten Ebene.

Für die Entscheidung über die Zahl der Gebietskörperschaftsebenen und die Zuordnung von Aufgaben zu diesen Ebenen sind verschiedene Typen von Zielen relevant, die hier nicht grundsätzlich erörtert werden können.⁵¹ Zu ihnen gehören zunächst außerökonomische Ziele wie der Wunsch nach Beteiligung der Bürger am politischen Leben „vor Ort“ oder die Sorge vor Machtkonzentrationen bei der Zentralinstanz. Die ökonomischen Ziele, die zur Begründung eines föderativen Staatsaufbaus herangezogen werden, sind primär weder distributiver noch stabilisierungspolitischer Art und scheinen daher überwiegend dem Allokationsziel zuzuordnen zu sein. Distributions- und Stabilisierungsziele werden dementsprechend eher einer schon definierten vertikalen Struktur zugeordnet und dienen nicht als „Begründungsziele“.⁵²

⁴⁸ Die Größe des öffentlichen Sektors ist hier nicht wie bei der Ex-post-Messung des Staatsanteils quantitativ zu verstehen, sondern als Anzahl zugeordneter Aufgaben. Der Staatsanteil ergibt sich dann aus der Stärke und Ausgabenintensität der Aufgabenerfüllung über alle Ebenen hinweg und kann dann seinerseits bewertet und ggf. instrumentell beeinflusst werden, beispielsweise durch Mechanismen zur Ausgabendämpfung.

⁴⁹ Dem entspricht im übrigen auch der Sprachgebrauch von „Subsidiarität“, der zwar hauptsächlich die private im Vergleich zur öffentlichen Aufgabenerfüllung bezeichnet, aber auch für dezentrale gegenüber zentraler öffentlicher Aufgabenerfüllung verwendet wird (vgl. etwa *Deuerlein, E., Föderalismus*, München 1972, S. 306 ff.).

⁵⁰ Ein Beispiel für eine gleichzeitige private Erfüllung mehrerer üblicherweise kommunaler Aktivitäten bieten die durch private „developers“ gebauten und durch Hausverkauf finanzierten Siedlungen in den USA.

⁵¹ Vgl. *Zimmermann, H., Allgemeine Probleme und Methoden des Finanzausgleichs*, a. a. O., S. 10 ff.

⁵² Die Tatsache, daß allokativen Argumente hier ausführlicher behandelt werden, bedeutet nicht, daß ihnen gegenüber den außerökonomischen Föderalismusbegründun-

Von den verschiedenen Unterfällen des Allokationszieles⁵³ steht bei der Begründung eines föderativen Staatsaufbaus die Abstimmung des öffentlichen Angebots auf die Präferenzen der Bevölkerung und Erfordernisse der Wirtschaft⁵⁴ im Vordergrund. Wenn diese Präferenzen regional divergieren, können dezentrale Entscheidungseinheiten diesen Unterschieden besser Rechnung tragen als zentrale Instanzen.⁵⁵ Auf der Basis von Präferenzen, die intraregional homogener sind als interregional, werden die Gebietskörperschaften einer Ebene abgegrenzt und wird von den Bewohnern innerhalb jeder einzelnen Gebietskörperschaft nach der „fiskalischen Äquivalenz“ (fiscal equivalence; M. Olson)⁵⁶ zwischen Kosten und Nutzen der regionalen öffentlichen Aufgaben abgewogen; wichtig ist dabei, daß Nutzer und Finanzierer möglichst genau regional zusammengefaßt werden.

Diese Begründung mittels regionaler Präferenzunterschiede bedeutet zugleich, daß regionale Unterschiede im föderativen System angelegt sind, sie also gewissermaßen konstitutiver Bestandteil eines föderativen Systems sind. Wie weit sie de facto auftreten, hängt von der regionalen Streuung der Präferenzen und von der Möglichkeit zur Bildung interregional (relativ) homogener Einheiten einerseits und von der regionalen Streuung der aus den Präferenzen resultierenden Entscheidungen andererseits ab. Ist die Variationsbreite gering, so wäre der Föderalismus zunächst nur eine Gelegenheit, das System für eventuell später einmal auftretende Unterschiede offenzuhalten. In welchem

gen ein höheres Gewicht beigemessen würde; letztere haben in der (politischen) Diskussion um den föderativen Staatsaufbau und auch bei der Schaffung der Bundesrepublik Deutschland die dominierende Rolle gespielt.

⁵³ Siehe *Henke, K.-D.*, Neuordnung des Finanzausgleichs im föderativen System der Bundesrepublik Deutschland, in: *Giersch, H.*, Hrsg., Wie es zu schaffen ist. Agenda für die deutsche Wirtschaftspolitik, Stuttgart 1983, S. 130 ff.

⁵⁴ Aus der Bevölkerungsstruktur einer Region leitet sich ein Bedarf an haushaltsorientierten öffentlichen Leistungen ab und aus der Wirtschaftsstruktur ein Bedarf an unternehmensorientierten Leistungen. Beide Bedarfe decken sich räumlich nur in dem wohl unrealistischen Fall, daß auf jeder Gebietskörperschaftsebene die einzelnen Gebietskörperschaften geschlossene Regionalwirtschaften in dem Sinne sind, daß auch alle Arbeitnehmer und Unternehmer der regionalen Unternehmen in der Region wohnen (und folglich als Wähler auch die betriebsbezogenen Anliegen artikulieren können). Daher ist es auf der Gemeindeebene auch zweckmäßig, ein wechselseitiges finanzielles Interesse zwischen dem Gemeindehaushalt und den ansässigen Bürgern auf der einen Seite und Unternehmen auf der anderen Seite herzustellen, insbesondere durch entsprechende Gemeindesteuern (vgl. zum Interessenausgleich: Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1982, S. 32 ff.).

⁵⁵ Zu den Gründen vgl. etwa *Breton, A.*, und *Scott, A.*, The Economic Constitution of Federal States, a. a. O., S. 7 f.

⁵⁶ „Äquivalenz“ hat hier keinen Bezug zum deutschen Begriff des Äquivalenzprinzips (das englisch benefit principle heißt), sondern bedeutet eher „Entsprechung“ oder „Ausbalancieren“. Eine Übersetzung als „fiskalische Gleichheit“ (so *G. Kirsch*) würde wiederum zur Verwechslung mit „fiscal equity“ (*J. M. Buchanan*) führen.

Ausmaß regionalen Unterschieden entsprochen werden soll, ist dann Gegenstand der Abwägung mit „Einheitlichkeits“-Postulaten, die also eher als Korrelativ eines — im übrigen allokativ begründeten — Förderativsystems erscheinen.

Im Vergleich mit der Präferenzorientierung des öffentlichen Angebots treten, wie gesagt, wirtschaftspolitische Ziele und damit auch das Ziel des gesamtwirtschaftlichen Wachstums, bei der Begründung eines föderativen Systems zurück. Ob föderative Systeme ein höheres gesamtwirtschaftliches Wachstum als unitarische Systeme aufweisen, bliebe zu prüfen. Die Tatsache, daß die Gebietskörperschaften einer Ebene um bessere Lösungen konkurrieren und dadurch die Innovationsbereitschaft im öffentlichen Sektor stärken können, spricht allerdings ebenso dafür wie die Chance, daß, wenn die eine Gebietskörperschaft eine dem Wachstum abträgliche Politik einschlägt, eine andere die Wachstumskräfte auf sich ziehen kann. Im Staatsanteil allerdings, einer dritten Variante der Allokationsentscheidungen, scheint im Vergleich mehr oder weniger zentralisierter Staaten kein signifikanter Unterschied zu bestehen.⁵⁷

II. „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“: Dominanz des Verteilungsziels

Während beim föderativen Staatsaufbau nicht-ökonomische Ziele einerseits und das Allokationsziel als ökonomisches Ziel andererseits zu unterscheiden waren, sind es für die Forderung nach „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ und ähnliche Forderungen mehrere ökonomisch zu nennende Ziele, die die Begründung bilden. Zunächst lassen sich auch hier einige alloкатive Zielsetzungen nennen; im Vordergrund steht aber letztlich das Distributionsziel.

a) Alloкатive Begründungen für „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“

Eine erste alloкатive Begründung für einen regionalen Ausgleich innerhalb eines föderativen Systems kann in regionalen ‚spillovers‘, also in regionalen externen Effekten, gesehen werden. Die regionale Abgrenzung von Gebietskörperschaften sollte sich in ökonomischer Sicht an den ‚benefit areas‘ öffentlich angebotener Güter orientieren. Diese Abgrenzung muß aus mehreren Gründen notwendigerweise ungenau sein und zu ‚spillovers‘ führen.

Zum einen erfüllen Gebietskörperschaften mehrere Aufgaben, und diese werden nie voll deckungsgleiche ‚benefit areas‘ umfassen, nicht einmal in dem Sinne der regionalen Inanspruchnahme. ‚Spillovers‘ erscheinen in dieser Sicht als der Preis dafür, daß nicht eine große Zahl monofunktional definierter öffentlicher Entscheidungsträger (‚single-function governments‘; M. Olson) mit

⁵⁷ Oates, W. E., Searching for Leviathan: An Empirical Study, in: American Economic Review, Bd. 75, 1985, S. 748 ff.

je einem dann vielleicht zutreffend abgegrenzten Gebiet der regionalen Inanspruchnahme⁵⁸ zugleich bestehen.

Zum anderen weist wohl fast jede öffentliche Aufgabe, auch wenn sie von einem monofunktionalen Entscheidungsträger erfüllt wird, ‚spillovers‘ insoweit auf, wie die Nutzen dieser Aufgabe über die Region der in Anspruch nehmenden Nutzer hinausgehen, also der Nutzenkreis größer als der Nutzerkreis ist. Am deutlichsten ist dies bei öffentlich angebotenen Gütern mit starkem Individualgutcharakter. Als Beispiel kann das nationale Interesse an guter Grundschulbildung dienen. Solche großräumigen Nutzen-‚spillovers‘ lassen sich dann auch kaum noch von meritorischen Begründungen trennen, mit denen höherrangige Gebietskörperschaften die ihnen nachgeordneten Gebietskörperschaften auch gegen deren erklärten Willen zu bestimmten Entscheidungen zu bewegen suchen, sei es durch Zwang im Wege der Verordnungstätigkeit oder sei es indirekt mittels finanzieller Anreize.

Wenn alle diese regionalen ‚spillovers‘ und meritorischen Eingriffsbegründungen voll berücksichtigt werden sollen, so kann dies nur heißen, einen straff zentralisierten Staat zu fordern, der alle diese regional externen Effekte, soweit sie durch dezentrale Entscheidungen hervorgerufen werden, innerhalb der Region „Gesamtstaat“ internalisieren würde.⁵⁹ Ein solcher allein an der Vermeidung externer Effekte ausgerichteter Effizienzbegriff würde aber wiederum die erwähnten Effizienzgewinne anderer Art ausklammern, die beim Übergang zu einem föderativen System erhofft werden. Eine Gesamtbewertung wäre letztlich nur auf der Basis eines umfassenden Systems von Kosten und Nutzen mehr oder weniger föderativer Lösungen möglich⁶⁰, in der u. a. solche externen Effekte als Preis für ein föderatives System erscheinen würden. In manchen Fällen läßt sich aber auch ein Kompromiß finden, indem eine Aufgabe aufgespalten wird und die Aufgabenelemente auf mehrere Gebietskörperschaftsebenen aufgeteilt werden, beispielsweise durch Rahmengesetzgebung auf der oberen und Ausfüllung des Rahmens auf der unteren Ebene (s. unten C III a).

Ein zweiter Typ allokativer Begründung für größere regionale Einheitlichkeit steht hinter der Forderung, Barrieren für die interregionale Mobilität von Arbeit und Kapital zu vermeiden, um das nationale Wachstum zu fördern⁶¹. Solche Barrieren werden beispielsweise in regional unterschiedlichen Bildungssystemen

⁵⁸ Als Beispiel können die amerikanischen ‚school districts‘ gelten.

⁵⁹ Eine Alternative läge in horizontalen Vereinbarungen, wie sie etwa zwischen Bundesländern üblich sind und im Extremfall zu einem partiellen „Bundesersatz“ führen.

⁶⁰ Zur Definition entsprechender Nutzen- und Kostenkategorien s. *Biehl, D.*, Begründung eines dezentralisierten Föderalismus, in: Institut für Kommunalwissenschaften, Hrsg., Dezentralisierung des politischen Handelns, a. a. O., ferner *Frenkel, M.*, *Federal Theory*, Canberra 1986, S. 117ff.

⁶¹ In einem weiten Sinne könnte man auch diese Effekte den ‚spillover‘-Effekten regionaler Entscheidungen auf ein überregionales Ziel zurechnen.

gesehen, doch bedarf es zur Beseitigung der interregionalen Hemmnisse oft nur marginaler Korrekturen. So ist im Bildungsbereich an Vereinbarungen oder Vorschriften über die wechselseitige Anerkennung von Schulabschlüssen, über die Schaffung von Übergangsmöglichkeiten zwischen regional unterschiedlichen Bildungssystemen usf. zu denken, die keine Vereinheitlichung der Systeme selbst erfordern.

Auch regional unterschiedliche Steuersätze müssen keineswegs notwendigerweise Mobilitätsbarrieren darstellen und vermieden werden. Sie können bei gleicher Steuerkraft die Anlastung unterschiedlich hoher regionaler Leistungsniveaus signalisieren und dann unter Allokationsaspekten sogar erforderlich sein.⁶² Dagegen sind große Steuerkraftunterschiede, denen keine entsprechenden Bedarfsunterschiede gegenüberstehen, insofern problematisch, als sie bei gleichen Steuersätzen unterschiedliche Leistungsniveaus ermöglichen, die die Standort- und Wohnortwahl verzerren.⁶³ Insoweit können horizontale Finanzausgleichsmaßnahmen auch unter allokativen Aspekten sinnvoll sein, wenngleich ihre Hauptbegründung sicherlich distributiver Art ist.

Schließlich findet sich eine gewisse Begründung für allokativen Vorteile einer größeren regionalen Einheitlichkeit, wenn man solche Elemente der Konkurrenz von Regionen betrachtet, die vermutlich nicht (mehr) der Wohlfahrtssteigerung der Gesamtheit der Regionen dienen. Wenn Gemeinden oder Landesregierungen Prämien an solche Betriebe zahlen, die ohnehin einen Standort für Neuansiedlung oder Erweiterung suchen, nur damit sie nicht eine andere Region wählen, so hat keine regionale Strukturverbesserung stattgefunden⁶⁴.

Allerdings liegt auch nicht a priori eine Ressourcenverschwendung oder Strukturverschlechterung vor. Zum einen ist zunächst lediglich ein Transfer vom öffentlichen an den unternehmerischen Sektor erfolgt. Ob er ohne allokativen Effekt bleibt, ist beispielsweise unter Wachstumsaspekten zu prüfen. Zum anderen ist die Grenze zwischen einer gesamtwirtschaftlich wünschenswerten

⁶² Diese Möglichkeit ist in der Bundesrepublik nur bei unternehmensbezogenen und auf den Grundbesitz bezogenen kommunalen Leistungen möglich, wogegen ein interregional unterschiedliches Angebot für private Haushalte wegen des fehlenden kommunalen Hebesatzes zum gemeindlichen Einkommensteueranteil nicht entsprechend interregional differenziert angelastet werden kann.

⁶³ Hieraus ist die Forderung nach Abschaffung von Gemeindesteuern (auch in Form des Steuerverbundes nach örtlichem Aufkommen) abgeleitet worden (*Suntum*, U. van, Öffentliches Finanzsystem und regionale Effizienz, in: *Kyklos*, Bd. 34, 1981, S. 216 ff.). Dabei wurde aber die Möglichkeit des horizontalen Finanzausgleichs mittels Schlüsselzuweisungen übersehen, die von Buchanan, auf den sich die Erörterung stützt, explizit berücksichtigt wurde (*Buchanan*, J. M., *Federalism and Fiscal Equity*, in: *American Economic Review*, Bd. 40, 1950, S. 596 ff.).

⁶⁴ Es handelt sich vielmehr um politisches ‚rent-seeking‘, also die Verschaffung von Sonderrechten (hier: Subventionen) durch die Ausnutzung von Markteingriffen des Staates ohne Allokationswirkung. Vgl. dazu *Buchanan*, J. M., *Tollison*, R. D., *Tullock*, G., Hrsg., *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*, College Station, Texas 1980.

Anpassung einer Region an die Bedürfnisse der regionalen Wirtschaft einerseits und einer nicht mehr effizienten Subventionskonkurrenz andererseits schwer zu ziehen. Soweit letztere vermutet werden kann und durch eine regional einheitliche Regelung⁶⁵ unterbunden wird, ist dies unter allokativen Zielen angezeigt.

b) Distributive Begründungen

1. Bezug zur personalen Einkommensverteilung

Die längeren Ausführungen zu den allokativen Aspekten einer „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ sollten nicht den Eindruck erwecken, als ob hier die hauptsächliche Begründung für regionale Ausgleichsforderungen zu suchen wäre. Sie ist zweifellos distributiver Art. Dies zeigt auch die rechtliche Erörterung (Teil A). Insbesondere die beiden politisch wichtigsten Ausprägungen, die mögliche *ratio legis* hinter der regionalpolitischen Gemeinschaftsaufgabe und die Forderung nach „Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen“, beziehen sich auf den Ausgleich zwischen Regionen mit unterschiedlicher Ausgangssituation und beinhalten regional definierte Ausgleichsziele, die mit Blick auf die Versorgungssituation der Bevölkerung (und der Unternehmen) insbesondere mit öffentlichen Leistungen in unterschiedlich ausgestalteten Regionen formuliert werden.

Daher kann man Ausgleichsziele dieser Art auch als Unterfall des Ziels der personalen Redistribution auffassen, weil letztlich die regionale Bevölkerung und damit personale Verteilungsaspekte, wenngleich auf den Durchschnitt der Region bezogen, hinter den Zielen stehen. So wird für den horizontalen Finanzausgleich das Ausgleichsziel zur Begründung des kommunalen Finanzausgleichs explizit⁶⁶, oft auch in den Gesetzen⁶⁷, genannt. Auch die regionale Wirtschaftspolitik verwendet zwar in einer benachteiligten Region das Instrument der Investitionsförderung und zahlt daher an Unternehmen, aber damit sollen letztlich die Einkommenserzielungsmöglichkeiten der Bewohner dieser Region verbessert werden.

Der Bezug zur Bevölkerung und ihrer regionalen Situation ist jedoch zwischen verschiedenen Arten des regionalen Ausgleichs unterschiedlich, wie der folgende

⁶⁵ Als Beispiel kann der Beschluß der Länder dienen, kommunale Wirtschaftsförderung vor allem dieser Art zu unterbinden (Arbeitsergebnis des Arbeitskreises III „Kommunale Angelegenheiten“ der Arbeitsgemeinschaft der Innenministerien der Bundesländer, dem die Ständige Konferenz der Innenminister der Länder am 28. 11. 1981 zugestimmt hat).

⁶⁶ *Münstermann*, E., Die Berücksichtigung zentralörtlicher Funktionen im kommunalen Finanzausgleich, Opladen 1975, S. 9.

⁶⁷ Vgl. die gesetzlichen Formulierungen in: *Münstermann*, E., und *Becker*, H., Finanzausgleichsleistungen an Kommunen, Deutscher Städtetag, Hrsg., Köln 1978, S. 75 ff.

Vergleich von zwei Politikbereichen zeigt, die sich zur Erfüllung ihrer Ziele überwiegend der öffentlichen Finanzen bedienen.

2. Typen regionaler Ausgleichsziele

Die Norm „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ umfaßt wie jedes andere regionale Ausgleichsziel ein weites Spektrum möglicher Inhalte. Bei der inhaltlichen Bestimmung ist wichtig, daß es hier mit Blick auf die Lebensbedingungen der Bürger die regionalen Unterschiede sind, die im Vordergrund stehen, und ähnliches gilt für die Handlungsbedingungen der Wirtschaft. Die Fragestellung ist damit verschieden von der einer Politik der personalen Umverteilung, die mit verschiedenen Instrumenten den einzelnen Bürger oder privaten Haushalt unmittelbar zu erreichen sucht, unabhängig davon, in welcher Region er ansässig ist. Eine regional ausgerichtete Politik zielt demgegenüber auf ‚places‘ statt ‚people‘⁶⁸ oder auf ‚territories‘ statt ‚individuals‘⁶⁹. Sie beeinflußt Regionen in einer Weise, die zugleich für viele Bürger eine Änderung ihrer Lebenssituation bedeutet, d.h. sie wirkt auf regional definierte Gesamtheiten von Bürgern oder Wirtschaftseinheiten ein. Der Bürger ist dann nicht als Person, sondern als Regionsangehöriger und nur indirekt Adressat der Politik.

Innerhalb eines so umschriebenen regionalen Ausgleichsanliegens lassen sich dann nochmals zwei verschiedene Ausgleichsziele unterscheiden, je nachdem welche Sicht der „Lebensverhältnisse“ man wählt. Die eine Sicht ist die der Gebietskörperschaften und des horizontalen Finanzausgleichs, und die andere Sicht richtet sich auf regionalpolitisch abgegrenzte Regionen und die Regionalpolitik (einschl. Raumordnungspolitik)⁷⁰. Die Unterschiede werden mit Blick auf verschiedene Elemente der Politik deutlich.

- (1) Das Ziel der Politik ist in beiden Fällen ein Ausgleich zwischen Regionen, d.h. beide gehören zu der hier mit „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ bezeichneten Gruppe von Zielen. Im Finanzausgleich liegt das Ziel darin, Budgetsituationen und damit die Möglichkeiten der Leistungsabgabe anzugleichen. Dagegen werden mit der Regionalpolitik entweder die privaten Produktionsmöglichkeiten angenähert (regionale Wirtschaftspolitik) oder übergreifend die Situationen von Regionen zu beeinflussen versucht (Raumordnungspolitik).
- (2) Die Regionen sind dementsprechend unterschiedlich zugeschnitten. Der horizontale Finanzausgleich findet zwischen Gebietskörperschaften einer

⁶⁸ Ross, J. P., und Greenfield, J., Measuring the Health of Cities, in: Levine, C. H., und Rubin, J., Hrsg., Fiscal Stress and Public Policy, Beverly Hills 1980, S. 89ff.

⁶⁹ Bennett, R. J., Individual and Territorial Equity, in: Geographical Analysis, Bd. 15, 1983, S. 50ff.

⁷⁰ Zum folgenden s. Zimmermann, H., The Integration of Policies of Fiscal Equalization and Regional Policies: Theory and European Examples, in: Government and Policy, Bd. 3, 1985, S. 451ff.

Ebene statt. Für die Regionalpolitik werden Förder- oder Raumordnungsregionen abgegrenzt, die sich nur im Ausnahmefall einmal mit einer Gebietskörperschaft decken.

- (3) Die Indikatoren zur Messung der regionalen Situation und zur Bestimmung der Eingriffsschwelle geben die im Blickpunkt stehenden „Lebensverhältnisse“ wieder. Durch den horizontalen Finanzausgleich werden der Finanzbedarf und die Finanzkraft der einzelnen Gebietskörperschaften abgeschätzt und zwischen den Gebietskörperschaften bis zu einem politisch bestimmten Maß ausgeglichen. Für die Regionalpolitik ist hier genauer zwischen den beiden Typen zu unterscheiden.⁷¹ Die regionale Wirtschaftspolitik erfordert nur wenige Indikatoren, um die Regionen nach Problemlage (Arbeitslosigkeit, Pro-Kopf-Einkommen usw.) oder Entwicklungsmöglichkeiten (Infrastrukturbestand, großräumige Lage, Vorhandensein von Entwicklungszentren usw.) zu gruppieren. In der Raumordnungspolitik hingegen werden weite Indikatorenkataloge bevorzugt, die viele Aspekte der räumlichen Situation erfassen⁷² und das Konzept der „Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen“, das speziell für die Raumordnungspolitik entworfen wurde, ausfüllen sollen.⁷³
- (4) Die Instrumente des horizontalen Finanzausgleichs bestehen vor allem aus Zuweisungen. Demgegenüber bedient sich die regionale Wirtschaftspolitik in erster Linie der Investitionsanreize und des Ausbaus der unternehmensorientierten Infrastruktur, und die Raumordnungspolitik einschließlich der Landesplanung versucht vor allem, die Maßnahmen verschiedener Politikbereiche wie der Verkehrs-, Agrar- oder Bildungspolitik unter raumordnungspolitischen Zielen zu koordinieren.
- (5) Die Vorstellung von dem, was einen regionalen Ausgleich erfordert und was daher als regionale Disparität bezeichnet wird, differiert also erheblich, wenn man die beiden Formen einer Politik der Beeinflussung der regionalen „Lebensverhältnisse“ zusammenfassend betrachtet. Für die regionale Wirtschaftspolitik wie die Raumordnungspolitik ist die Vorstellung insofern einfach strukturiert, als der private Sektor, der der unmittelbare Gegenstand

⁷¹ Zum Unterschied in der Zielsetzung — Entwicklungs- bzw. Versorgungsorientierung — vgl. auch *Zimmermann*, H., Regionale Inzidenz öffentlicher Finanzströme, Baden-Baden 1981, S. 23 ff.

⁷² Vgl. die in Teil A. II erwähnten Kataloge des Bundesraumordnungsprogramms und des Beirats für Raumordnung. Siehe auch *Stepper*, G., Gesellschaftliche Indikatoren zur Präzisierung der Ziele der regionalen Entwicklungsplanung, in: *Ernst*, W., u. a., Beiträge zum Konzept der ausgeglichenen Funktionsräume, a. a. O., S. 33 ff.

⁷³ Das Konzept zeigt daher starke Bezüge zur Denk- und Vorgehensweise bei der Erstellung von Soziale-Indikatoren-Systemen, mit denen auf der Basis einer sozialen — hier regionalen — „Vermessung“ eine Politik der Angleichung vieler Elemente der Lebensbedingungen, also nicht nur des Einkommens, angestrebt wurde. Dabei trat der mögliche Konflikt zu anderen Zielen, etwa zum Wachstumsziel oder hier zu den Zielen des föderativen Staatsaufbaus, oft in den Hintergrund.

dieser Politik ist, mit Indikatoren umschrieben wird, deren Beeinflussung zugleich das letztliche Ziel dieser Politik ist. Die Vorstellung von einer regionalen Disparität findet dadurch zugleich eine ziemlich direkte Entsprechung in politisch definierten Problemregionen. — Ganz anders ist die Situation im horizontalen Finanzausgleich. Die Vorstellung von der regionalen Disparität ist hier eingeeengt. Nur die Widerspiegelung der regionalen Situation im Budget einer Gebietskörperschaft wird betrachtet, d.h. die regionale Situation wird mittels verschiedener Maßzahlen der öffentlichen Finanzwirtschaft einer Region definiert. Zwar sind viele Aktivitäten des privaten Sektors durch ihren Einfluß auf Ausgabenbedarf und Einnahmekraft mit dem Budget verbunden, aber beispielsweise werden die vermehrte Beschäftigung in einer steuerbefreiten Institution oder das Fehlen mancher privater Angebote nicht berücksichtigt. Dementsprechend können mittels des horizontalen Finanzausgleichs auch nur solche regionalen Effekte bewirkt werden, die von der Erfüllung budgetärer Funktionen in einer Region ausgehen, weil er darauf beschränkt ist, das Potential dezentraler Gebietskörperschaften anzugleichen, Güter mit mehr oder weniger großem „Öffentlichkeitsgrad“ im Sinne der Theorie der öffentlichen Güter bereitzustellen. — Diese unterschiedliche Sicht von regionalen „Lebensverhältnissen“ kann man schließlich an zwei Extremfällen verdeutlichen:

- Aus der Sicht des horizontalen Finanzausgleichs ist eine fiskalisch arme Stadt in der reichsten Region ausgleichsberechtigt.
- Aus der Sicht der regionalen Wirtschaftspolitik könnte auch die fiskalisch reichste Stadt in einer armen Region Finanzmittel erhalten, wenn sie als Entwicklungszentrum für diese Region angesehen wird.

Die große Spannweite in der Interpretation dessen, was man unter „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ und ähnlichen regionalen Ausgleichszielen verstehen kann, bezieht sich nach diesen Ausführungen nicht nur auf die Weite des Ausgleichsanspruchs. Diese war schon bei der „Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen“ sichtbar geworden. Vielmehr sind zugleich verschiedene Politikbereiche mit völlig verschiedenen Vorstellungen von dem, was und in welcher Form ausgeglichen werden soll, zu unterscheiden. Beides, die Weite des Anspruchs und die unterschiedliche Herangehensweise, sind nunmehr zu berücksichtigen, wenn konfliktäre Zielbeziehungen erörtert werden.

C. Zielkonflikte zwischen allokativen Zielen des „Föderalismus“ und „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“

I. Dominanz des konfliktären Bezugs

Die harmonischen Beziehungen zwischen den Zielen des föderativen Staatsaufbaus und den regionalen Ausgleichszielen sind schwach ausgeprägt. Es scheint eher, als ob ein Mehr an dezentraler Entscheidungsmöglichkeit einen

Zielverlust bei Ausgleichszielen mit sich bringt, und umgekehrt bedeutet eine stärkere „Einheitlichkeit“ wohl in der Regel einen Verlust an „föderativem Gehalt“. Daß der konfliktäre Zielbezug vorherrschen würde, hatte schon die Überlegung ergeben, daß bei jeder Gewährung eines dezentralen Entscheidungsspielraums in einem föderativen System logischerweise (und politisch zumindest geduldet) in Kauf genommen werden muß, daß regionale „Ungleichheiten“ irgendwelcher Art bleiben oder zusätzlich auftreten.

Allerdings scheinen diese Zielbeziehungen wiederum auch nicht kontradiktorisch zu sein in dem Sinne, daß der Gewinn beim einen Ziel gleich groß ist wie der Verlust beim anderen. Vielmehr dürfte der positive Effekt auf das Hauptziel größer sein als der negative auf das jeweilige Nebenziel; anderenfalls hätten Verfassungsentscheidungen wohl nie zu einem föderativen System, sondern je nach politischer Auffassung zu stark unitarischen Staaten oder sehr lose verbundenen Staatensystemen geführt. Das föderative System erlaubt eben, wie eingangs ausgeführt, die laufende Umgewichtung zwischen den beiden Zielen je nach politischem Willen.

Diese Umgewichtung war aber bisher recht einseitig. Es wird wahrscheinlich kaum bestritten werden, daß der dezentrale Gehalt im föderativen System der Bundesrepublik Deutschland seit 1949 im Durchschnitt der Länder bzw. Gemeinden abgenommen hat⁷⁴; ähnliches gilt möglicherweise für andere föderative Staaten. Das ist sicherlich zu einem erheblichen Teil darauf zurückzuführen, daß in dieser Zeit eine Umgewichtung der Ziele stattgefunden hat und nach einer wachstumsorientierten Aufbauphase eine ausgleichsorientierte Politik einsetzte, die in der Bundesrepublik zumindest noch die Finanzreform von 1969 umfaßt. Erst nach der Rezession von 1975/76 und den sich verringern den Ressourcen für die personale Redistribution wurden Allokationsziele wieder stärker beachtet, wenngleich zunächst für nationale wirtschaftspolitische Ziele und weniger mit Blick auf das föderative System. Vielleicht ist die allgemein wieder stärkere Diskussion von Allokationszielen aber auch mit ein Grund dafür, daß neuerdings auch Forderungen nach „Intensivierung des Konkurrenzföderalismus“ erhoben werden.⁷⁵

Zusätzlich zu dem offensichtlichen Tatbestand, daß das Gewicht der beiden Zielgruppen im Zeitablauf wechselt, soll im folgenden der Frage nachgegangen werden, wieweit es möglicherweise Wirkungsmechanismen in der Struktur der politischen Entscheidungsfindung gibt, die eine der beiden Zielgruppen tendenziell benachteiligen.

⁷⁴ Vgl. dazu etwa: Institut für Kommunalwissenschaften, Hrsg., *Dezentralisierung des politischen Handelns*, a. a. O., passim. Aus juristischer Sicht siehe etwa *Lerche*, P., *Finanzausgleich und Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse*, a. a. O., S. 299; sowie *Laufer*, H., *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland*, 5. Aufl., München 1985, S. 217, wo von „Substanzentleerung des deutschen Föderalismus“ gesprochen wird.

⁷⁵ Ebenda, S. 216 ff.

II. Strukturelle Benachteiligung der Ziele des föderativen Staatsaufbaus?

Eine Maßnahme zur Stärkung allokativer Ziele ist häufig dadurch gekennzeichnet, daß ein Prozeß effizienter gestaltet wird in der Hoffnung, daß er mehr oder in ihrer Struktur bessere Ergebnisse hervorbringt. Die Ergebnisse des Prozesses kann man im Vorhinein meist nicht quantitativ bestimmen und auch nur gelegentlich qualitativ differenziert angeben. Auch im Nachhinein ist die Wirkung der Prozeßänderung u.U. schwer meßbar und der Erfolg der Änderung daher, jedenfalls kurzfristig, kaum vorzeigbar.

Der gewichtigste Anwendungsfall ist das Ziel der Erhaltung einer funktionsfähigen Marktwirtschaft. Sie ist nicht auf bestimmte vorweg nach Art und Umfang umschriebene Ergebnisse ausgerichtet, die man dann als prognostizierte Folge einer erfolgreichen Politik vorweisen kann. Ihre Sicherung wird überdies oft mit dem kurzfristigen Verzicht auf politische Maßnahmen am besten bewirkt, was für die politische Erreichung des Ziels erschwerend wirkt. Auch zeigen sich die Folgen einer Vernachlässigung des Ziels erst langfristig, wenn zu geringe und von der Struktur her unerwünschte Ergebnisse offenbar werden.

Von gleicher Beschaffenheit scheinen auch die Ziele des vertikalen föderativen Staatsaufbaus zu sein. Auch sie sind prozessualer Art, nicht auf bestimmte Ergebnisse angelegt und daher immer wieder neu zu begründen. Erst wenn ein großes Maß regionaler Angleichung erfolgt ist, wird auch deren Nachteil sichtbar. Er besteht u. a. darin, daß regional keine Ausweichmöglichkeit mehr besteht, weil überall die gleichen Verhältnisse geschaffen worden sind, der Verlust an Vielfalt offenbar geworden ist und die Innovationsfähigkeit durch das Dominieren einheitlicher Lösungen geschwächt ist. Wer mit dem dann einheitlichen Schulsystem nicht zufrieden ist oder für eine Unternehmensgründung eine wirtschaftsfreundliche Atmosphäre sucht, hat dann keinen regionalen „Ausweg“ mehr zur Verfügung⁷⁶, wie er beispielsweise zwischen den deutschen Bundesländern oder, stärker noch, zwischen den amerikanischen ‚states‘ prinzipiell möglich ist. Im Vergleich mit diesen langfristigen positiven Effekten des föderativen Systems sind seine Nachteile wie etwa der größere Abstimmungsbedarf⁷⁷ kurzfristig spürbar.

⁷⁶ Dies entspricht einer regionalen Interpretation von Hirschmans nicht-regionalem Konzept des ‚exit‘ (Hirschman, A. O., *Exit, Voice, and Loyalty*, Cambridge, Mass.—London 1970). — Der Bezug zum regionalen und nationalen Wirtschaftswachstum findet sich in: Zimmermann, H., *The Public ‚Self-Financing‘ of Regions. Fiscal Prerequisites for Regional Growth*, Paper for the 32. North American Meeting of the Regional Science Association, Philadelphia, 15.-17. 11. 1985.

⁷⁷ Zu weiteren Typen von Kosten s. Biehl, D., *Begründung eines dezentralisierten Föderalismus*, a. a. O.; siehe auch Breton, A., und Scott, A., *The Economic Constitution of Federal States*, a. a. O., S. 7ff.

Im Vergleich mit den beiden prozeßbezogenen Zielen und auf sie gerichteten Maßnahmen sind verteilungspolitische Vorgänge anscheinend anders geartet. Verteilungsziele richten sich weniger auf Prozesse als auf Ergebnisse von Prozessen, so daß man die dahinter stehenden Ziele als ergebnisbezogen bezeichnen kann.⁷⁸ Wenn Individuen unterschiedliche Markteinkommen erzielt haben oder nach einem anderen Indikator unterschiedlich gestellt sind, so richtet sich auf diese meßbaren und damit sichtbaren Unterschiede das Ziel der personalen Redistribution. Die Instrumente zur Erreichung dieses Ziels sind in ihrer Wirkung ebenfalls sichtbar, weil zu einem gegebenen Zeitpunkt Geld- oder Realtransfers geleistet werden, und der Erfolg der Politik läßt sich am beseitigten Unterschied sofort ablesen. Maßnahmen einer solchen direkten Umverteilung sind folglich, wenn der Wähler sie positiv einschätzt, auch für eine kurzfristige, an Wiederwahlchancen orientierte Politik gut geeignet.

Die meisten dieser Merkmale scheinen auch für Maßnahmen zur Angleichung regionaler Lebensverhältnisse zuzutreffen. Gleich, ob diese Lebensverhältnisse in der fiskalischen Dimension des horizontalen Finanzausgleichs gemessen oder umfassend mittels eines Indikatorensystems erfaßt werden, sie sind in ihrer Unterschiedlichkeit genau festzustellen, die finanz- oder regionalpolitischen Instrumente sind verfügbar, und der Erfolg ist, zumindest ausgedrückt in regional umgelenkten Ressourcen (Zuweisungen, Investitionshilfen, Infrastruktureinrichtungen usw.) oder vereinheitlichten Regelungen, kurzfristig und exakt vorweisbar.

Wenn diese Beurteilung der Eigenart von Zielen zutrifft, sind „prozeßbezogene“ Ziele gegenüber „ergebnisbezogenen“ Zielen im politischen Prozeß strukturell benachteiligt. Erstens erscheint die Zielverletzung bei ergebnisbezogenen Zielen in meßbarer und anschaulicher Form, so daß ein Handlungsbedarf unmittelbar ersichtlich ist. Zweitens sind deren Instrumente in einer einsehbaren Weise auf die Zielkorrektur ausgerichtet, und drittens (und für die politische Wertigkeit einer Maßnahme vielleicht am wichtigsten) sind die Instrumente kurzfristig einsetzbar und Erfolge, zumindest in der Form zielorientiert umgelenkter Mittel in genau bestimmter Höhe, in kurzer Frist vorweisbar und auf den politischen Akteur zurechenbar.

⁷⁸ Die Unterscheidung prozeßbezogener und ergebnisbezogener Ziele hat eine Beziehung zu, ist aber nicht identisch mit der in der ökonomischen Vertragstheorie gängigen Unterscheidung zwischen „Regeln zur Entscheidungsfindung“ und den Entscheidungen selbst (vgl. etwa *Buchanan*, J. M., und *Tullock*, G., *The Calculus of Consent*, Ann Arbor 1962; s. auch *Hayeks* Konzept der spontanen Ordnung in Gegenüberstellung zu Organisationen; bei ersteren steht der Prozeß, bei letzteren das Ergebnis im Vordergrund (*Hayek*, F. A., v., *Law, Legislation, and Liberty*, Chicago 1973-79, insbes. Bd. I: *Rules and Order*, sowie die im Beitrag von G. *Kirsch* in diesem Band verwendete Einteilung in Ergebnis- und Verfahrensorientierung bei der Ausgestaltung föderativer Systeme, in Anlehnung an *Breton* und *Scott*). — Dagegen liegt die Einteilung in ordnungs- und prozeßpolitische Ziele bzw. Instrumente auf einer anderen Ebene.

Demgegenüber ist die effizientere Ausgestaltung eines allokativ bedeutsamen Prozesses erstens in seiner Dringlichkeit schwieriger zu belegen. Wieviel Verminderung des föderativen Gehalts eines Staatssystems ist als wie problematisch einzustufen? Wie groß ist diese Verminderung überhaupt, wenn irgendeine Regelung vereinheitlicht oder eine regionale Disparität beseitigt worden ist? Mehr als einen ‚trade-off‘ zu postulieren oder sich auf seine Existenz zu einigen, erscheint hier kaum möglich. Zweitens sind die Instrumente indirekter Natur. Daß eine eigenständige Gemeindesteuer oder der Verzicht auf eine landes- oder bundesweite Regelung irgendwelcher Art wichtig sind, um regionale Präferenzunterschiede zum Zuge kommen zu lassen und damit die Konsumentensouveränität zu stärken, läßt sich zwar begründen, ist aber weit weniger einsichtig, als wenn ein Einkommensunterschied zwischen Personen oder ein Ausstattungsunterschied zwischen Regionen durch Ressourcentransfer ausgeglichen wird. Drittens schließlich werden die Vorteile einer Stärkung des föderativen Systems (ebenso wie die Nachteile seiner Schwächung) nur langfristig spürbar und sind damit für eine stark auf Wahltermine ausgerichtete Politik nicht relevant.

Diese unterschiedlichen Zielhorizonte der beiden Ziele machen es schwierig, zwischen ihnen den ‚trade-off‘ zu bestimmen und eine Ziel- sowie Instrumentabwägung vorzunehmen. Dagegen ist zwischen zwei ergebnisbezogenen Zielen, beispielsweise Preisniveaustabilisierung und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht, eine laufende, vielleicht sogar quantitativ ausdrückbare Gewichtung und Abklärung der Ziele und ihrer Beeinflussung möglich. Auch zwei prozessuale Ziele lassen sich — etwa bei Verfassungsänderungen — noch vergleichsweise gut zueinander in Beziehung setzen, da bei dieser Gelegenheit oft eine Grundsatzdiskussion geführt wird. Dagegen besteht bei der Konkurrenz zwischen einem ergebnis- und einem prozeßbezogenen Ziel anscheinend oft die Gefahr, daß der Ergebnisbezug dominiert. Dies scheint außer für die Sicherung des marktwirtschaftlichen Systems auch für die des föderativen Systems in der Abwägung mit Verteilungszielen zu gelten.⁷⁹

Da also eine simultane Entscheidung über beide Zielgruppen nicht automatisch gewährleistet ist und die Verteilungsziele tendenziell eher erfüllt werden, erscheint es lohnend, gezielt nach Mechanismen zu suchen, die die hinter dem föderativen Staatsaufbau stehenden Ziele sichern helfen.

III. Zu einigen Möglichkeiten der Behandlung des Konflikts

a) *Getrennte Zuordnung von Aufgabenelementen*

Die Frage, ob eine öffentlich zu erfüllende Aufgabe aus Gründen des regionalen Ausgleichs zentral oder unter föderativen Gesichtspunkten dezentral

⁷⁹ Wenn dies zutrifft, könnte man mit Blick auf die Themenstellung dieses Beitrags und die verschiedenen genannten Akteure einmal die Frage stellen, wo im föderativen System eigentlich die „Anwälte der Vielfalt“ zu suchen sind, deren Stellung dann zu stärken wäre.

erfüllt werden soll, wurde zuvor überwiegend für eine Aufgabe als Ganze erörtert. Aufgaben können aber in zahlreiche Elemente zerlegt werden⁸⁰, und die Entscheidung kann für Einzelelemente getrennt getroffen werden, um beiden Zielen anteilig gerecht zu werden. Dies gilt sowohl für Verteilungsaufgaben als auch für andere öffentliche Aufgaben.

— Aufgeteilte Zuordnung von Ausgleichszielen —

Schon für die personale Umverteilung ist eine Aufteilung der Kompetenz zwischen Ebenen möglich, um ein aus der Sicht der nationalen Wählermehrheit befriedigendes Maß der Einkommensangleichung zu erreichen, da auch auf dezentraler Ebene — schon wegen der sozialen Nähe — ein gewisses Maß an Umverteilungsbereitschaft der oberen Einkommensschichten zu erwarten ist⁸¹ und der Effekt jedenfalls nicht voll durch räumliche Segregation der Einkommensschichten⁸² konterkariert wird.

Eine Übertragung dieses Arguments auf die Ebene des unmittelbaren interregionalen Ausgleichs ist aber nicht unbesehen möglich, weil regionale Entscheidungsgremien anders handeln als Personen. Zwar erscheinen in der ökonomischen Erörterung des Finanzausgleichs Gemeinden oft als Akteure, deren Handeln beispielsweise durch Zuweisungen beeinflusst wird, doch ist zu bezweifeln, ob altruistisches Handeln zwischen Gemeinden auch nur in beschränktem Umfang unterstellt werden kann. Daher ist wahrscheinlich eine interregionale Umverteilung nur auf dem Weg über eine höhere Gebietskörperschaftsebene zu erreichen.

Damit ist aber weder gesagt, daß alle Elemente dieses Ausgleichs dorthin verlagert werden müssen, noch daß der Ausgleich sich von der Zentralebene auf alle Ebenen erstrecken muß. Die Ausgleichsregelung kann sich auf Verfahren, in Bandbreiten definierte Ziele oder auch nur auf die Vermeidung unerwünschter Ergebnisse beziehen.⁸³ Die Zentralinstanz ist nur für den Ausgleich auf der nächsten nachgelagerten Ebene notwendig, d.h. ihr obliegt es, dort den interregionalen Ausgleich, soweit er politisch gewünscht ist, zu bewirken.⁸⁴

⁸⁰ Hack, H., Mäding, E., und Tigges, W., Die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben, Institut für Kommunalwissenschaften, Hrsg., St. Augustin 1980.

⁸¹ Pauly, M. V., Income Redistribution as a Local Public Good, in: Journal of Public Economics, Bd. II, 1973, S. 35 ff.

⁸² Zu diesen Effekten s. etwa Bradford, D. F., und Oates, W. E., Suburban Exploitation of Central Cities and Governmental Structures, in: Hochman, H. M., und Peterson, G. E., Redistribution through Public Choice, New York und London 1974, S. 43 ff.

⁸³ So ist argumentiert worden, daß bei einem weitgehenden Wegfall der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ wenigstens ein Wettbewerbsrahmen erhalten bleiben sollte, der ein gegenseitiges Überbieten der Bundesländer in der Regionalförderung verbiete. (Vgl. dazu Klemmer, P., Regionale Strukturpolitik, in: Institut für Kommunalwissenschaften, Hrsg., Dezentralisierung des politischen Handelns, a. a. O.).

⁸⁴ Dies geschieht etwa in der Bundesrepublik Deutschland im Länderfinanzausgleich und in der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“.

Dann kann es dieser Ebene überlassen bleiben, einen Ausgleich unter ihren unmittelbar nachgelagerten Gebietskörperschaften herbeizuführen⁸⁵ usw., so daß jeder Ebene auch regionale Ausgleichsentscheidungen zugeordnet sind. Auf der Gemeinde als letzter Ebene ist dann beispielsweise ein stadtteilbezogener Ausgleich der Infrastruktur denkbar. — Eine Voraussetzung für solche Verfahren ist allerdings, daß ein regional unterschiedliches Maß des internen Ausgleichs national tolerabel erscheint.⁸⁶

— Aufgeteilte bzw. kooperative Zuordnung weiterer Aufgaben? —

Das Verfahren, eine Aufgabe mit Ausgleichscharakter aufzuspalten und die Elemente verschiedenen Ebenen zuzuordnen, ist auch für weitere Aufgaben denkbar, die nicht in so direkter Weise verteilungsorientiert sind wie der horizontale Finanzausgleich und die Regionalpolitik, aber Elemente des Ausgleichsziels betreffen.

Als Mechanismus ist hierfür die Rahmengesetzgebung und ihre Ausfüllung durch nachgeordnete Ebenen geeignet.⁸⁷ Dabei können dann auch unterschiedliche ‚economies of scale‘ für die einzelnen Aufgabenelemente berücksichtigt werden⁸⁸ und zu dementsprechend aufgeteilter Zuordnung führen.⁸⁹ Es erweist sich jedoch als schwierig, die Abgrenzung zwischen Rahmen und Ausfüllung zu treffen, was sich in der Praxis freilich auch zugunsten der nachgeordneten Gebietskörperschaftsebenen auswirken kann, wie das in seinen Auswirkungen schwache Raumordnungsgesetz des Bundes zeigt.

Der umgekehrte Weg, in Form der Gemeinschaftsaufgabe mehrere Ebenen an einer Aufgabe mit regionalem Ausgleichscharakter zu beteiligen, scheint nicht sehr befriedigend zu sein, wie die Kritik insbesondere an der regionalpolitischen Gemeinschaftsaufgabe zeigt. Grundsätzlich scheint eine solche „Politikverflech-

Auf der EG-Ebene sind bisher mit Blick auf einen regionalen Ausgleich unter den Mitgliedstaaten nur Ansätze und — weitergehende — Ziele („Konvergenzziel“) zu erkennen. Vgl. Zimmermann, H., EG-Begrenzung für die deutsche Regionalpolitik?, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 1986, S. 92 ff.

⁸⁵ Dazu zählt dann in der Bundesrepublik der Kommunalfinanzausgleich oder auch ein regionaler Ausgleich mittels der Landesplanung.

⁸⁶ Dies kann man desto eher erwarten, je mehr die personale Einkommensverteilung die gewünschte Form hat, weil dann Unterschiede in den regionalen Wohlfahrtskomponenten nicht mit unerwünschten Unterschieden der personalen Verteilung kumulieren können.

⁸⁷ Art. 75 GG regelt dies u.a. für bestimmte gebundene Ressourcen wie Natur und Landschaft, Boden und Wasser sowie für das Instrument der Raumordnung, während die Gesetzgebung für die Umweltpolitik in den Bereichen Luft, Lärm und Abfall schon der konkurrierenden Gesetzgebung unterliegt (Art. 74, Nr. 24 GG).

⁸⁸ Im übrigen wurde auf ‚economies of scale‘ in diesem Beitrag nicht eingegangen. Sie gehören zu den zahlreichen Einflußgrößen, die bei einer grundsätzlichen Diskussion der vertikalen Aufgabenverteilung zu berücksichtigen sind.

⁸⁹ Dies gilt etwa für die Elemente „Müllabfuhr“ und „Müllbeseitigung“ in der Abfallwirtschaft. Vgl. Zimmermann, H., Allgemeine Probleme und Methoden des Finanzausgleichs, a.a.O., S. 16.

tung“ (F. Scharpf) zu Immobilismus und einer in übergreifender Wertung nicht zufriedenstellenden Politik zu führen.⁹⁰

Insgesamt kann man die tendenzielle Aussage treffen, daß eine stärkere Aufgabentrennung zwischen den Ebenen die Entscheidungsmöglichkeiten jeder Ebene und damit die föderative Qualität, insbesondere im Sinne der „fiskalischen Äquivalenz“ (fiscal equivalence), stärken könnte. Wenn eine damit einhergehende Zunahme der regionalen Ungleichheiten als nicht erträglich angesehen wird, so ließe sich das kompensieren, indem die eine oder andere Aufgabe mit starker regionaler Ausgleichswirkung weit nach oben verlagert wird, um dafür andere Aufgaben einer tieferen Ebene zuzuordnen zu können.

b) Langfristige Absicherung des föderativen Ziels

Abschließend wird nochmals auf die besondere Qualität der hinter dem föderativen Staatsaufbau stehenden Ziele eingegangen. Als Typ eines prozeßbezogenen Ziels mit langfristiger Auswirkung bei geringer kurzfristiger Sichtbarkeit der Ziel-Mittel-Beziehung bedarf dieses Ziel einer andersartigen Instrumentierung als die meisten der regionalen Ausgleichsziele.

Seine Relevanz wird eher in einer Grundsatzbetrachtung deutlich. Sie erfolgt mit Blick auf das Ziel der Sicherung des marktwirtschaftlichen Systems beispielsweise in Programmdiskussionen der Parteien, doch selbst hier sind die dem Föderalismus zugrundeliegenden Ziele und ihre mögliche Gefährdung kaum Gegenstand umfassender Erörterungen. Vielleicht ist für diesen Zielkomplex tatsächlich eine Diskussion soweit möglich hinter dem ‚veil of ignorance‘ (J. Rawls) erforderlich, in der die Teilnehmer losgelöst von ihren Interessenpositionen die Situation der nächsten oder gar übernächsten Generation reflektieren und dabei die Gewichte zwischen „Föderalismus“ und „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ neu bestimmen. Die grundsätzlichsste Diskussion dieser Art für die Bundesrepublik Deutschland fand zur Zeit der Verfassungsgebung statt und ist wegen ihrer Ausgangssituation nicht wiederholbar. Die letzte breite Erörterung mit Relevanz für diese Ziele erfolgte wohl vor den Verfassungsänderungen von 1969 und war damals stark ausgleichsorientiert.⁹¹ Eine erneute Verfassungsdiskussion könnte im Ergebnis, wenn man die Kritik an den Gemeinschaftsaufgaben als Indiz nimmt, den Akzent anders setzen und das Gewicht der föderativen Ziele stärken.⁹²

⁹⁰ Vgl. zur Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ die zusammenfassende Betrachtung in: Klemmer, P., Regionale Strukturpolitik, a.a.O.

⁹¹ Dies zeigt sich deutlich in dem für dieses Gesetzgebungswerk grundlegenden „Troeger-Gutachten“ (Kommission für die Finanzreform, Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart u.a. 1966).

⁹² Die Voraussetzungen für das Zustandekommen und den erfolgreichen Abschluß einer Verfassungsdiskussion sind für diesen Gegenstand insofern eher gegeben als für viele andere, als nicht eine größere Partei für und eine andere gegen eine bestimmte Lösung festgelegt ist.

Summary

Any federal system has to decide upon the degree to which it accepts or wants to correct the economic and social differences between its regions (states, communities, economically defined regions, etc.). These differences necessarily occur under decentralized decision-making and constitute a conflictive relation with the objectives of forming more or less independent units in a federal system. This relation is analyzed first on legal (part A) and then on economic grounds (parts B and C).

A first legal discussion on this relation developed from the fact that the Basic Law of the Federal Republic of Germany uses in several instances the notion of “uniformity of living conditions”. The literature on German constitutional law shows that this cannot be taken as an independent constitutional objective, but is only used as an auxiliary rule and is to be understood merely as a limitation against expanding regional inequalities. A second approach to deal with regional differences developed from the federal ‘skeleton provisions’ of the Basic Law (to be filled in by the states) on regional planning. The legal literature around it used the term “equivalent” living conditions and demanded far-reaching regional equalization by many indicators, but due to the very limited federal legislative powers in this field the political influence remained small. This second approach was developed almost independent of the first, and interestingly enough it was, in the legal literature, never seriously checked for its possible conflict with the rationale of having independent units in a federal system.

Economic reasoning on this possible conflict starts from the fact that the economic arguments for a federal instead of a unitary structure are exclusively allocational. Interregional equalization, though bearing some allocational connotation (internalizing spillovers, decreasing mobility barriers, etc.), is mainly distributionally motivated so that the paper appears as another variation of the “efficiency versus equality” theme, with equality being defined as between regional groups and aimed at by regional policies (for economic regions) and /or fiscal equalization (between jurisdictions).

In part C the proposition is put forward that in procedural politics allocational objectives are structurally at a disadvantage vis-à-vis distributional objectives. Their effects are of a long-term nature and cannot be visualized beforehand in quantitative terms as distributive activities can, which mostly consist in adding or withdrawing in the short run units of the—highly desirable and thus politically “visible”—good in question, be it personal income or, in the regional perspective, federal investment or grants. If this proposition seems acceptable and the positive effects of a federal system are regarded as high even after accepting noticeable regional differences, then the objectives of federalism have to be strengthened politically. Because short-term election-oriented politics are hardly capable of ascertaining this, a constitutional debate with subsequent legal changes seem to be the only promising way. This is more true in the

Federal Republic of Germany where the states have a strong position in Federal policy, whereas in a federal system like the USA, where the federal level can act more independently, the preservation of the federal contents may also be maintained by one-sided political action without a constitutional debate.

Verschuldungsbeschränkungen und Verschuldungsverhalten der Gebietskörperschaften

Ein Vergleich zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Österreich

Von *Christian Smekal*, Innsbruck

1. Untersuchungsziel und Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes

In föderalistisch organisierten Staaten erfolgt die Kreditaufnahme der Gebietskörperschaften unter verschiedenen gesetzlichen und institutionellen Rahmenbedingungen sowie im Dienste unterschiedlicher haushaltspolitischer Zielsetzungen. Ziel des folgenden Beitrages ist es, in einem ersten Schritt die Unterschiede der institutionellen Regelungen der Kreditaufnahme auf den gebietskörperschaftlichen Ebenen einerseits sowie in der Bundesrepublik Deutschland und in Österreich andererseits herauszuarbeiten (Gliederungspunkte 2 und 3). In einem weiteren Schritt wird versucht aufzuzeigen, welcher Einfluß von unterschiedlichen Verschuldungsregeln auf das tatsächliche Verschuldungsverhalten ausgeht (Punkt 4). Abschließend werden einige (vorsichtige) Schlußfolgerungen über die Effizienz bestehender Verschuldungsbeschränkungsregeln getroffen (Punkt 5).

Unter Verschuldungsbeschränkungen werden hier im weiteren Sinn alle von den haushaltspolitischen Entscheidungsträgern zu beachtenden Vorschriften verstanden, die den Spielraum für die Verschuldung insofern einschränken, als sie die Kreditaufnahme entweder an das Vorliegen bestimmter Voraussetzungen binden oder die Höhe der Kreditaufnahme direkt oder indirekt begrenzen. Was die Kreditaufnahme betrifft, so beschränkt sich die vorliegende Untersuchung auf die Finanzschulden der gebietskörperschaftlichen Haushalte. Schwebende Schulden bzw. Verwaltungsschulden, die im Zuge öffentlicher Auftragsvergaben im Zusammenhang mit Investitionsprojekten auf allen Ebenen, insbesondere aber auf der Bundes- und Gemeindeebene erheblichen Umfang aufweisen dürften, müssen in dieser Untersuchung ausgeklammert bleiben¹.

Die Haushalte des Bundes, der Länder und Gemeinden sind grundsätzlich nach den einschlägigen Kriterien der Finanzstatistik abgegrenzt, Einzelheiten und Besonderheiten der Abgrenzung werden im Tabellenteil nachgewiesen.

¹ Vgl. *Gantner* (1979), S. 23; *Kotzaurek* (1977), S. 73ff.

Der betrachtete Zeitraum im empirischen Teil umfaßt die Jahre 1970-1983 (4). Das Ende des ersten Drittels dieses Zeitraums fällt mit einer deutlichen und längerfristig anhaltenden Trendumkehr im Verschuldungsverhalten der einzelnen Gebietskörperschaften zusammen, die sich sowohl in der Bundesrepublik Deutschland als auch in Österreich beobachten läßt (Schaubilder 1 und 2).

2. Begründungen für institutionelle Verschuldungsregeln im allgemeinen und Verschuldungsbeschränkungen im besonderen

2.1. Rechtsstaatlichkeit und Schutz der Gläubiger

Die Forderungen der Bürger nach Schutz vor Überbesteuerung und Überschuldung des Staates haben in den demokratischen Verfassungen zu einem allgemeinen Gesetzesvorbehalt des Parlaments geführt. Die Erhebung von Steuern und die Aufnahme von Krediten dürfen nur mit Zustimmung des Parlaments vorgenommen werden. Die schlechten Erfahrungen mit der Überschuldung des Staates führten nach dem Ersten Weltkrieg in der Weimarer Verfassung zu einer zusätzlichen Verschärfung der Bestimmungen der Kreditaufnahme. Artikel 87 bestimmte, daß Kreditaufnahmen nur „bei außerordentlichem Bedarf und in der Regel nur für Ausgaben zu werbenden Zwecken“ erfolgen durften². Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde diese strenge Objektbindung wieder gelockert und die Begrenzung der Kreditaufnahme an die Höhe der Summe der Investitionen gebunden³.

Die Entwicklung nach dem Zweiten Weltkrieg ist durch zwei gegenläufige Tendenzen gekennzeichnet. *Zum einen* zeigte sich, daß objektbezogene Dekkungsgrundsätze bzw. Bindungen der Staatsverschuldung dem Einsatz des Bundes- bzw. der Länderhaushalte für konjunkturpolitische Zwecke im Wege standen. Eine Tendenz zur Lockerung der objektiven Verschuldungsbegrenzungen⁴ und die Inpflichtnahme der Verschuldungspolitik für Zwecke der Konjunkturpolitik waren die Folge. *Zum andern* entstand — von den USA ausgehend — ein zunehmendes Unbehagen der Bürger, das sich gegen das starke Wachstum der öffentlichen Ausgaben (der Bürokratie), der Steuern und der Staatsverschuldung generell richtete und eine Begrenzung öffentlicher Aktivitäten forderte⁵. In Bürgerinitiativen brachten die Bürger ihr Mißtrauen in die Funktionsfähigkeit der Bürokratie und in die Leistungsfähigkeit des demokratischen Abstimmungsprozesses zum Ausdruck.

² Fischer-Menshausen (1983), S. 997.

³ Fischer-Menshausen (1983), S. 1001.

⁴ Dreissig (1981), S. 61.

⁵ Folkers (1983).

Im System der repräsentativen Demokratie verfügen Politiker und Bürokraten über einen hinreichenden Spielraum, um Eigeninteressen zu verwirklichen⁶. Die Koalition von Regierung und Parlamentsmehrheit schwächt die Wirksamkeit des parlamentarischen Gesetzesvorbehalts als Schutz vor Überbesteuerung und Überschuldung stark ab. Vor allem die Staatsverschuldung setzt die Regierung in die (bequeme) Lage, politischen Hemmnissen der Steuererhebung aus dem Wege zu gehen. Aus diesem Grunde werden heute zusätzlich zu den demokratischen Spielregeln gesetzliche Begrenzungsvorschriften für öffentliche Haushalte gefordert, die an den Steuer-, an den Ausgaben- oder an den Verschuldungsbefugnissen anknüpfen können. Angesichts der Verschuldungsentwicklung im letzten Jahrzehnt wird auch in der Bundesrepublik der Einführung von strikten Verschuldungsgrenzen das Wort geredet. Die Diskussion bezieht sich dabei weniger darauf, ob solche Grenzen notwendig sind, als auf die Frage, an welche Größen die Begrenzungen anknüpfen sollen⁷.

In der Schweiz, die einerseits durch eine starke Autonomie der einzelnen Gebietskörperschaften und andererseits durch ein ausgebautes System direktdemokratischer Abstimmungsinstrumente gekennzeichnet ist, sind Verschuldungsbeschränkungsregeln überflüssig. Da die wichtigsten Steuer- und Ausgabenbeschlüsse der direkten Wählerzustimmung unterliegen, kann die Kreditfinanzierung als ein technisches Problem angesehen werden, das in vielen Fällen sogar der Exekutive zur Entscheidung überlassen wird⁸.

2.2. Sicherung der volkswirtschaftlichen Produktivität

Die Bindung der Kreditaufnahme der öffentlichen Hand an Investitionsausgaben, die in der Bundesrepublik in ähnlicher Weise für alle Gebietskörperschaften gilt, beruht auf der theoretischen Überlegung, daß öffentliche Investitionen direkt oder indirekt zu Produktivitätssteigerungen führen und die Kreditfinanzierung das geeignete Instrument darstellt, die „Erträge“ des finanzierten Projektes nach Maßgabe der Nutzungsdauer zur Finanzierung heranzuziehen⁹. Da laufende Ausgaben nicht über entsprechende Produktivitätseffekte verfügen, ist deren Kreditfinanzierung zu untersagen, denn dadurch werden künftige Wachstumsmöglichkeiten eingeschränkt. Die Bindung der Kreditaufnahme an die Investitionsfinanzierung wirkt aus dieser Sicht auch als Schutz vor Überschuldung und Überbesteuerung, da der Staatsbürger damit rechnen kann, daß die Zinsen und Tilgungen der Staatsschuld aus zusätzlichen Einkommen getragen werden können.

⁶ Brennan / Buchanan (1979), S. 11 ff.

⁷ Wissenschaftlicher Beirat, BMdF (1984), S. 52.

⁸ Jans (1984), S. 477 ff.; Smekal (1984), S. 194.

⁹ Hansmeyer (1984), S. 75 f.

Das Konzept der Investitionsbindung scheitert an den kaum lösbaren Definitions- und Abgrenzungsproblemen der öffentlichen Investition. Beschränkt man sich auf meßbare Produktivitätseffekte (sich selbst tragender) Investitionsprojekte, so ist der Begriff zu eng, bezieht man alle denkbaren, aber nicht meßbaren Produktivitätseffekte in der Zukunft mit ein, so wird er so weit, daß auch Konsumausgaben (z. B. Gesundheitsausgaben) einbezogen werden müssen.

Weiters können gegen eine Kreditfinanzierung von Investitionen im Sinne einer „pay as you use“-Finanzierung auch aus folgenden Gründen Einwendungen erhoben werden. Da bei einigermaßen konstanter Investitionstätigkeit im öffentlichen Sektor die Gegenwart stets Nutzen aus Investitionen der Vergangenheit erhält, ergibt sich ein automatischer Nutzensausgleich, der eine Nutzenverteilung nach dem pay as you use-Prinzip nicht notwendig macht. Für die Gegenwart läßt sich sogar ein besonderer Vorteil insofern begründen, als sie bei der Planung und Durchführung der Investitionen ihre eigenen Präferenzen durchsetzen kann und es keineswegs sicher ist, daß künftige Nutznießer den gleichen oder überhaupt einen Nutzen daraus ziehen¹⁰.

In der wissenschaftlichen Diskussion herrscht die Meinung vor, daß der Investitionsbindung der Kreditaufnahme (auf Bund- und Länderebene) eine politische Bremsfunktion zukommen kann, wenn der Investitionsbegriff klar definiert und eher restriktiv abgegrenzt wird¹¹. Eine ökonomische Begrenzungsfunktion kann die Investitionsbindung unter Umständen auf der Gemeindeebene erfüllen, da hier konkrete Investitionsprojekte überwiegen.

2.3. Sicherung des haushaltspolitischen Spielraums

Eng mit obigen Überlegungen hängt das Ziel zusammen, mit Hilfe von Verschuldungsbeschränkungen einen dauerhaften finanzpolitischen Handlungsspielraum für die Sicherung der Aufgabenerfüllung aufrecht zu erhalten. Erstaunlicherweise hat dieses Ziel in vielen Ländern bisher nur in entsprechenden Regeln auf der Gemeindeebene einen Niederschlag gefunden, obwohl die Geschichte immer wieder lehrt, daß auch zentrale Staatshaushalte von Zeit zu Zeit ihren Handlungsspielraum zu verlieren und die Volkswirtschaft durch übermäßige Verschuldung zu überfordern pflegen.

Mehrere Begründungen können für die asymmetrische Anwendung dieses Sicherungszieles angeführt werden. Zunächst wird aus staatsrechtlicher Sicht geltend gemacht, daß bei Bund und Ländern eine übergeordnete Kontrolle mit deren Souveränitätsanspruch unvereinbar sei, während Gemeinden als Selbstverwaltungskörper grundsätzlich einer Aufsichtspflicht unterliegen. Aus öko-

¹⁰ Gantner (1984), S. 176.

¹¹ Wissenschaftlicher Beirat, BMdF (1980), S. 43 ff.

nomischer Sicht wird darauf verwiesen, daß die Gemeinden nur über einen eingeschränkten Spielraum für steuerliche Einnahmenentscheidungen und zudem über keinen Zugang zur Notenbank¹² verfügen, so daß die Flexibilität der Einnahmenpolitik nur noch in der Kreditaufnahme zum Ausdruck kommt¹³.

Angesichts von in ihrer Höhe sehr unterschiedlich anfallenden Investitionsaufgaben der Gemeinden auf der einen und eines beträchtlichen direkten Drucks der Bürger sowie übergeordneter Behörden zur Schaffung annähernd gleicher öffentlicher Leistungsangebote auf der anderen Seite, können Gemeinden leichter als andere Gebietskörperschaften in finanzielle Engpässe geraten. Diese Gefahr wird noch dadurch verstärkt, daß lokale, häufig kommunale Bankinstitute (Sparkassen) sehr interessiert sind, vergleichsweise risikolose (Groß-) Kredite an „ihre“ Kommunen zu vergeben.

Wird akzeptiert, daß es bis zu einem gewissen Grad äußere Zwänge sind, die Gemeinden in eine Überschuldung drängen können, so ist auch die Schlußfolgerung zulässig, daß die Verantwortlichkeit für den Verlust des finanziellen Spielraums nur teilweise der betreffenden Gemeinde selbst zugeschrieben werden kann. Die übergeordnete (aufsichtsbehördliche) Ebene wird in die finanzielle Verantwortung eingebunden, der sie am besten (und kostengünstigsten) dadurch gerecht wird, daß sie präventiv prüft, ob und inwieweit die Kreditaufnahme einer Gemeinde mit deren mittelfristiger finanzieller Leistungsfähigkeit in Übereinstimmung steht. Die Kosten der laufenden Kontrolle der Kreditaufnahme dürften dabei geringer eingeschätzt werden, als allfällige Sanierungskosten, die von der übergeordneten Ebene zu tragen wären.

Obwohl auch die Länder erheblichen einnahmepolitischen Restriktionen (in Österreich stärker als in der Bundesrepublik) unterliegen, werden die einzelwirtschaftlichen Argumente zur Sicherung der Haushaltsfinanzierung nicht diskutiert. Gemeinsam mit dem Bund werden sie als mikroökonomische Institutionen betrachtet, die wegen ihres quantitativen Umfangs in erster Linie nach ihrem makroökonomisch wirksamen Verhalten zu beurteilen sind¹⁴.

Damit werden sie zu Instrumenten der Sicherung der volkswirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, einem Ziel, in dessen Dienst sie auch die Verschuldungspolitik zu stellen haben. Diese Funktionsbestimmung beseitigt allerdings nicht das Problem, daß die Haushalte in Verfolgung ihrer makroökonomischen Ziele ebenfalls Gefahr laufen, ihren eigenen finanzpolitischen Spielraum zu verlieren¹⁵.

¹² Zeitel (1969), S. 439.

¹³ Klein (1977), S. 391.

¹⁴ Nowotny (1979), S. 162.

¹⁵ Schmidt (1985), S. 20.

Der Zielkonflikt zwischen der Sicherung des haushaltspolitischen Spielraums und der gesamtwirtschaftlichen Nachfragestabilisierung ist bisher weder in der Praxis noch in den haushaltsgesetzlichen Bestimmungen (des Art. 109 und 115 GG sowie des StWG in der Bundesrepublik) hinlänglich aufgelöst worden¹⁶. Während kurzfristig konjunkturpolitischen Zielen Priorität zugesprochen wird, wird es in längerfristiger Betrachtung immer deutlicher, daß der konjunkturpolitische Spielraum entscheidend von der längerfristigen Sicherung des Haushalts-spielraumes abhängt. Ansätze einer Versöhnung dieser beiden Zielsetzungen stellen die wissenschaftlichen Konzepte dar, die die öffentliche Verschuldung in einen allokativ positiv zu beurteilenden (Normalverschuldung), einen negativ zu beurteilenden (strukturelle Verschuldung) sowie einen konjunkturpolitisch erforderlichen Teil zu trennen versuchen. Die vorgeschlagenen Abgrenzungskriterien sind aber noch sehr umstritten und lassen sich nur qualitativ bestimmen¹⁷.

2.4. Konjunkturpolitische Verschuldungsregeln

Während — nach allgemeiner Auffassung — die fiskalpolitische Aufgabe der Nachfragestabilisierung in der *Rezession* die Kreditfinanzierung von Investitionen und darüber hinaus von laufenden Ausgaben rechtfertigt, kann es in einer Phase der *Hochkonjunktur* angezeigt sein, die öffentliche Kreditaufnahme direkt zu begrenzen.

Der wesentliche Grund dafür wird einerseits in der hohen Einkommenselastizität der Nachfrage der Bürger nach öffentlichen Leistungen und andererseits in der geringen Zinselastizität der Nachfrage der öffentlichen Haushalte nach Krediten gesehen¹⁸. Selbst wenn eingeräumt werden muß, daß in einer Hochkonjunktur auch die private Unternehmensnachfrage nach Krediten wenig zinselastisch sein wird¹⁹, kann eine direkte Kreditlimitierung der öffentlichen Haushalte eine wirksame Unterstützung der restriktiven Geldpolitik der Notenbank darstellen, die ansonsten entweder weniger wirksam wäre oder noch restriktiver gestaltet werden müßte.

Voraussetzung einer wirksamen Kreditlimitierungspolitik wäre allerdings die Einbeziehung aller öffentlichen Investitionen sowohl auf gebietskörperschaftlicher als auch auf parafiskalischer Ebene. Größtes Gewicht käme dabei den Gemeindeinvestitionen zu, die (in der Bundesrepublik) ca. zwei Drittel aller öffentlichen Investitionen erreichen. Aber gerade auf der Gemeindeebene sind wegen der Vielzahl der Einzelhaushalte die Allokationseffekte einer direkten Kreditbeschränkung sehr willkürlich und häufig negativ, so daß deren Anwendung politisch und sachlich kaum vertretbar erscheint.

¹⁶ Hansmeyer (1984), S. 90.

¹⁷ Wille/Kronenberger (1984), S. 620 ff.

¹⁸ Duwendag (1983), S. 77.

¹⁹ Kern (1980), S. 566 f.

Angesichts der einzelwirtschaftlichen Orientierung der Gemeindehaushalte scheint es zielführender zu sein, eine konjunkturbedingte Reduktion der Kreditnachfrage der kommunalen Haushalte der Geldpolitik der Notenbank zu überantworten. Aufgrund der starken Abhängigkeit gemeindlicher Investitionsprojekte von Gebühren- und Beitragsfinanzierungen wird bei ihnen auch die These von der Zinsunempfindlichkeit zu relativieren sein. Für Investitionsprojekte, die aus Mitteln der übergeordneten Ebene gestützt werden, besteht die Möglichkeit der konjunkturpolitischen Steuerung auf der übergeordneten Ebene.

2.5. Schutz des Kapitalmarktes

Neben der unmittelbaren konjunkturpolitischen Aufgabe, durch Kreditbeschränkungen die volkswirtschaftliche Gesamtnachfrage zu verringern, kann ein Ziel von Kreditbeschränkungen auch darin bestehen, eine Überforderung bzw. Gefährdung des Kapitalmarktes zu verhindern. Eine solche Gefährdung wird dann anzunehmen sein, wenn eine übermäßige öffentliche Kreditnachfrage die Versorgung der Privatwirtschaft mit Investitionskrediten verdrängt²⁰.

Die sogenannte Crowding-Out-Debatte hat inzwischen in zahlreichen theoretischen und empirischen Arbeiten ihren Niederschlag gefunden, die zwar keine einheitlichen Ergebnisse bringen, aber doch zu einer Systematisierung der möglichen Verdrängungsarten und -effekte der Staatsverschuldung geführt haben²¹. Im Vordergrund der Diskussion steht die Möglichkeit eines „finanziellen Crowding-Out“, das durch von der öffentlichen Kreditnachfrage ausgelöste Zinssteigerungen eine Verdrängung privater Investoren von den Finanzmärkten unterstellt. Unbeschadet anderer Nachfragedeterminanten, die neben dem Zins für die Kreditnachfrage maßgeblich sind, wird heute allgemein anerkannt, daß in Zeiten der Hochkonjunktur die öffentliche Kreditnachfrage eine Kapital-lücke entstehen lassen kann, die letztlich durch Zinssteigerungen geschlossen werden muß.

Beschließt der Staat Beschränkungen der Schuldaufnahme öffentlicher Haushalte zum Schutz des Kapitalmarktes, so erhebt sich das Problem, welche Institution den Tatbestand der Gefährdung des Kapitalmarktes feststellen und die entsprechenden Maßnahmen verordnen soll. Im Verhältnis zur kommunalen Verschuldungspolitik bietet sich die Zuständigkeit der Länder als Aufsichtsbehörde an²². Was den Bund und die Länder betrifft, so muß eine institutionelle Form der Selbstbeschränkung gefunden werden. Die geschichtliche Entwicklung zeigt allerdings, daß die Staaten eher bemüht sind, sich eine Vorzugsposition am Kapitalmarkt vor privaten Nachfragern auszubedingen, als die private

²⁰ Klein (1977), S. 85.

²¹ Duwendag (1983), S. 72f.; Walther (1979), S. 65ff.

²² Klein (1977), S. 83.

Nachfrage vor der öffentlichen zu schützen. In Österreich sichert sich der Bund vor den anderen Gebietskörperschaften und vor privaten Emittenten eine absolute Vorrangstellung im Zuge der staatlichen Emissionsgenehmigung²³. In der Bundesrepublik existiert in den Paragraphen 795 und 808 a des Bürgerlichen Gesetzbuches noch immer die — freilich sehr liberal angewendete — Vorschrift, wonach Inhaber- und Orderschuldverschreibungen nur mit staatlicher Zustimmung in Verkehr gebracht werden dürfen.

2.6. Schutz der Währung

Eine besondere Bedeutung unter den Verschuldungsbeschränkungen der öffentlichen Hand kommt dem Verbot bzw. der Begrenzung der direkten Kreditfinanzierung bei der Notenbank zu. Da der Notenbankkredit im ökonomischen Sinn immer Geldschöpfungskredit darstellt, ist seine Verausgabung mit einer entsprechenden Erhöhung des Geldumlaufs und daraus resultierenden Gefahren der Inflation verbunden²⁴.

Wenn auch konjunkturelle Situationen denkbar sind, in denen eine staatliche Geldschöpfungsfinanzierung positive Nachfrageeffekte ohne inflationäre Wirkungen aufweisen kann²⁵, so überwiegt doch in der wissenschaftlichen und politischen Diskussion die Meinung, daß der Zugang zur Notenbank wegen der Versuchung zu bequemer und billiger Defizitfinanzierung begrenzt werden soll.

3. Verschuldungsbeschränkungen auf den gebietskörperschaftlichen Ebenen in der Bundesrepublik und in Österreich

3.1. Auf der Bundesebene

3.1.1. Bundesrepublik Deutschland

Seit der Neuordnung der Finanzverfassung und des Haushaltsrechtes gegen Ende der 60er Jahre ist zu diesem Problemkreis eine sehr umfangreiche und zum Teil kontroverse Literatur entstanden. Der Grund für die anhaltende Diskussion liegt zum erheblichen Teil darin, daß die öffentliche Verschuldungspolitik nunmehr in den Dienst zweier verschiedener ökonomischer Zielsetzungen gestellt wurde, deren Rangordnung im Gesetz nicht klar formuliert ist: Neben die traditionelle allokationspolitische Zielsetzung mit Objektbezug ist die stabilisierungspolitische Aufgabenstellung mit Situationsbezug getreten.

Die allokationspolitische Aufgabenstellung findet ihren Ausdruck im Artikel 115, Abs. 1 GG, der im zweiten Satz bestimmt, daß die Einnahmen aus Krediten

²³ Wertpapieremissionsgesetz (1979), BGBl. 65.

²⁴ Ganderberger (1981), S. 10.

²⁵ Nowotny (1984a), S. 175.

die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten dürfen. Damit schafft das Grundgesetz eine finanzwirtschaftliche, weiterhin objektbezogene Deckungsregel, die dem Zweck dient, den Bundeshaushalt vor Überschuldung, vor Verlust des finanzpolitischen Spielraums und vor Zukunftsbelastungen in Form von Wachstumsverlusten zu bewahren²⁶. Zwei Probleme stehen in diesem Zusammenhang im Vordergrund: Zum einen stellt die Summe der Investitionen solange nur eine unsichere Verschuldungsgrenze dar, als der Begriff der öffentlichen Investition (rechtlich) nicht eindeutig definiert ist. Der Gesetzgeber will (wollte) sich bei dieser je nach wirtschaftswissenschaftlicher Fragestellung verschieden interpretierbaren Definitionsaufgabe offensichtlich nicht festlegen²⁷. Zum andern wird angezweifelt, daß durch eine hohe Staatsverschuldung überhaupt eine Belastungsverschiebung in die Zukunft entstehen kann. Am ehesten läßt sich eine solche mit dem sogenannten Aggregate-Investment-Approach begründen, der davon ausgeht, daß bei Vollbeschäftigung und Zahlungsbilanzausgleich die öffentliche Kreditaufnahme auf lange Sicht private Investitionen verdrängt, so daß im Vergleich zu einer (aus dem Konsum getragenen) Steuerfinanzierung ein kleinerer Kapitalstock in die Zukunft weitergegeben wird²⁸. In Zeiten einer Rezession oder Depression wird das Argument der Verdrängung privater Investitionen aber hinfällig. Das Ziel, mit Hilfe der Investitionsbindungsregel Zukunftsbelastungen zu vermeiden, verliert seine Relevanz.

An diese Überlegung knüpfen die stabilisierungspolitisch begründeten Verschuldungsregeln an, die ihre Grundlage im zweiten Absatz des Artikels 109 GG haben: Bund und Länder müssen bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung tragen. Bereits zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts müssen sie geeignete Maßnahmen ergreifen (Abs. 4), was ein präventives Handlungsgebot impliziert. Der Haushaltswirtschaft des Bundes und der Länder wurde damit vom Verfassungsgesetzgeber eine wirtschaftspolitische Lenkungsfunktion übertragen, die gleichberechtigt neben ihrer ursprünglichen Bedarfsdeckungsaufgabe steht.

Inhaltlich hat der Gesetzgeber die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts im § 1 des StWG beschrieben und dabei auf die Stabilität des Preisniveaus, einen hohen Beschäftigtenstand, außenwirtschaftliches Gleichgewicht und angemessenes Wirtschaftswachstum abgestellt. Obwohl er keine Rangordnung für die Verfolgung dieser Ziele vorgibt, kann aus den dem Gesetz zugrundeliegenden wirtschaftstheoretischen Vorstellungen und den im Gesetz vorgesehenen Maßnahmen geschlossen werden, daß der konjunkturpolitischen Steuerung mit Hilfe der antizyklischen Budgetpolitik die zentrale Rolle

²⁶ Wissenschaftlicher Beirat, BMdF (1980), S. 16.

²⁷ Wissenschaftlicher Beirat, BMdF (1980), S. 29f.

²⁸ *Gandenberger* (1979), S. 120; *Heun* (1985), S. 13.

zukommt. Für die Verschuldungspolitik ergibt sich daraus, daß die Investitionsbegrenzungsregel des Artikel 115 GG durch Rücksichtnahme auf die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes relativiert wird. Eine staatliche Kreditaufnahme ist immer dann unzulässig, wenn sie destabilisierende Wirkungen auslöst oder verstärkt, unabhängig davon, ob sie die Höhe der Investitionen erreicht oder nicht²⁹.

In der Rezession kann es notwendig werden, die Regelgrenze der Investitionssumme zu überschreiten, in der Hochkonjunktur wird die gesamtwirtschaftliche Übernachfrage gebieten, eine geringere Kreditaufnahme vorzunehmen, als der Investitionssumme entspricht (Übermaßverbot)³⁰.

Artikel 109 GG hat somit eine qualitative Beschränkung der Verschuldung aufgestellt, die zur Festlegung und Begründung immer auf wirtschaftswissenschaftliche Begutachtungen bzw. Erkenntnisse angewiesen ist. Dies betrifft sowohl den Begriff des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts als auch die Festlegung der Kriterien, die eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts anzeigen. Dies hat einerseits den Vorteil, daß bei der Auslegung stets der letzte Stand der wirtschaftswissenschaftlichen Erkenntnis herangezogen werden kann, andererseits aber den Nachteil, daß für die politischen Akteure ein erheblicher Spielraum für ihre Entscheidungen entsteht, der allerdings prinzipiell immer begründungspflichtig ist. Während aus juristischer Sicht einer engen Auslegung der Verfassungsbestimmungen das Wort geredet und eine Überschreitung der Investitionsgrenze nur bei Überprüfbarkeit und Begründbarkeit als zulässig erachtet wird³¹, scheint die praktische Entwicklung anzuzeigen, daß die Verschuldungsgrenzen des Artikel 115 in der Vergangenheit auch ohne konjunkturpolitische Notwendigkeit wiederholt überschritten wurden³².

Im Stabilitätsgesetz, dessen Entstehung in direkter Verbindung mit den Änderungen des Artikel 109 GG steht, ist eine Reihe weiterer konkreter Verschuldungsbeschränkungen normiert, die meistens auch für die anderen Gebietskörperschaften Gültigkeit hat. Von besonderer Bedeutung für den Bund ist die Vorschrift, daß der Finanzminister stabilisierungspolitisch motivierte zusätzliche Kredite nur bis zur Höhe von 5 Mrd. DM ohne Zustimmung des Parlaments aufnehmen kann (§ 6, Abs. 3 StWG). Im Rahmen der §§ 19-22 StWG kann der Bund durch Rechtsverordnung die Kreditaufnahme aller Gebietskörperschaften direkt beschränken (Schuldendeckel), wenn eine Überforderung der volkswirtschaftlichen Leistungskraft bzw. eine Gefährdung des Kapitalmarktes zu erwarten ist. Bei den bisherigen drei Schuldendeckeln standen im Jahre 1971 und 1972 die Schonung des Kapitalmarktes im Vordergrund, die durch eine Begrenzung der Neuverschuldung von Bund und

²⁹ Wissenschaftlicher Beirat, BMdF (1984), S. 41.

³⁰ Vgl. *Birk* (1984), S. 784.

³¹ *Birk* (1984), S. 749.

³² *Patzig* (1985), S. 294.

Ländern erreicht werden sollte. Im Jahre 1973 ging es um die Begrenzung der Übernachtfrage der Gebietskörperschaften (Inflationsbekämpfung), in die auch die Gemeinden einbezogen wurden³³.

3.1.2. Österreich

Im Unterschied zur Bundesrepublik finden sich im österreichischen Haushaltsrecht nur wenige Bestimmungen über die Schuldaufnahme der Gebietskörperschaften im allgemeinen und des Bundes im besonderen. In materieller Hinsicht stammt das österreichische Haushaltsrecht noch aus dem 19. Jh. Nach mehreren gescheiterten Versuchen nach dem Zweiten Weltkrieg wurde im Jahre 1986 ein neues Haushaltsrecht beschlossen, das zur Jahresmitte 1986 in Kraft getreten ist³⁴.

Die Aufnahme von Finanzschulden des Bundes unterliegt in Österreich einer strengen *Gesetzmäßigkeitskontrolle*. Für jede Kreditoperation muß eine gesetzliche Ermächtigung vorliegen, die Zweck und Höhe der Kreditaufnahme bestimmt. Im jeweiligen Bundesfinanzgesetz ist auch die prozentuelle Gesamtbelastung festzulegen, bis zu der der Finanzminister ermächtigt wird, einzelne Kreditoperationen durchzuführen. Für den Fall einer Änderung der prognostizierten gesamtwirtschaftlichen Entwicklung *kann* dem jährlichen Bundesfinanzgesetz ein *Konjunkturausgleichsvoranschlag* angefügt werden (Art. 51 a, Abs. 2 B-VG), dessen Einsatz der Bundesminister für Finanzen bei Eintreten der im Gesetz umschriebenen Entwicklung verfügen kann. Eine zusätzliche Flexibilität beim Budgetvollzug wird dem Finanzminister im neuen Haushaltsrecht insofern eingeräumt, als er „bei Gefahr im Verzug“ im Wege einer Verordnung der Bundesregierung unvorhersehbare und unabweisbare Mehrausgaben bis zu einem zulässigen Höchstmaß leisten darf. Solche Ausgabenüberschreitungen müssen allerdings grundsätzlich aus Einsparungen oder durch Mehreinnahmen bedeckt werden (Art. 51 b, B-VG).

Das „Eingehen und die Umwandlung von Verbindlichkeiten aus Geldmittelbeschaffungen, die nicht innerhalb desselben Finanzjahres getilgt werden, oder aus langfristigen Finanzierungen“ bedürfen immer einer gesetzlichen Grundlage. Mit dieser Definition hat der Bundesfinanzgesetzgeber erstmals in Österreich eine Begriffsbestimmung für die Finanzschulden geschaffen (Art. 51, Abs. 6 B-VG). Bisher kam es über den gesetzlich nicht klar geregelten Begriff der Finanzschuld mitunter zu Auseinandersetzungen zwischen dem Rechnungshof einerseits und dem Bundesministerium für Finanzen andererseits. Der Präsident des Rechnungshofes ist nämlich nach der österreichischen Bundesverfassung zuständig, alle Urkunden über Finanzschulden des Bundes gegenzuzeichnen (Art. 121, Abs. 3 B-VG). Diese Gegenzeichnung bezieht sich nur auf die

³³ Flessa (1973/74), S. 290.

³⁴ Änderung des Bundes-Verfassungsgesetzes in der Fassung von 1929 (B-VG-Novelle 1986); Bundeshaushaltsgesetz (1986), BGBl. Nr. 213.

Gesetzmäßigkeit der Schuldaufnahme und begründet keine Mitverantwortung bezüglich der daraus entstehenden Schuldenbelastung³⁵. Im Jahre 1984 weigerte sich der Präsident des Rechnungshofes, eine Schuldurkunde des Bundesministeriums für Finanzen gegenzuzeichnen, da nach seiner Ansicht die bundesfinanzgesetzliche Ermächtigung fehlte.

Die starke Betonung der Gesetzmäßigkeitskontrolle und der Budgethoheit des Nationalrates entspricht durchaus der österreichischen Rechtslehre³⁶, die die Formulierung von politischen Zielen im allgemeinen und von wirtschafts- und haushaltspolitischen Zielen im speziellen der dazu legitimierten Volksvertretung überläßt. Im neuen Haushaltsrecht ist diese der liberalen Staatsauffassung entnommene Tradition im wirtschaftspolitischen Bereich durchbrochen bzw. modifiziert worden. Art. 13, Abs. 2 der Bundesverfassung verpflichtet nun in einem neu eingefügten Absatz den Bund, die Länder und die Gemeinden dazu, bei ihrer Haushaltsführung die Sicherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts anzustreben. Inhaltlich hat der Gesetzgeber im Bundeshaushaltsgesetz 1986 die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (§ 2, Abs. 2 BHG) als „ausgewogenes Verhältnis zwischen einem hohen Beschäftigtenstand, einem hinreichend stabilen Geldwert, der Sicherung des Wachstumspotentials und der Wahrung des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts“ definiert. Bezüglich der Ausführung dieser umfassenden, sich über drei Haushaltsebenen erstreckenden wirtschaftspolitischen Aufgabe enthält das Bundeshaushaltsgesetz (nur für den Bund!) Instrumente, die angesichts dieser anspruchsvollen Aufgabe als eher schwach und allgemein bezeichnet werden müssen. § 29 BHG sieht in einer Kannbestimmung (Abs. 1) vor, daß mit dem jährlichen Bundesfinanzgesetz auch ein Konjunkturausgleichsvoranschlag beschlossen werden kann. Im Bundesfinanzgesetz können ferner Ausgaben bezeichnet werden, die im Falle einer Überbeanspruchung des gesamtwirtschaftlichen Potentials zurückgestellt werden dürfen (Abs. 3). Darüber hinaus erhält der Finanzminister das Recht, Ausgabenbindungen für 6 Monate zu verfügen, wenn die gesamtwirtschaftliche Entwicklung dies erfordert (§ 42, Abs. 1 BHG).

Im Unterschied zur Bundesrepublik existiert in Österreich auf der Bundesebene auch nach der Haushaltsrechtsreform keine inhaltliche Vorschrift zur Begrenzung der Kreditaufnahme. Das latente Spannungsverhältnis zwischen der wirtschaftspolitischen Aufgabenstellung einerseits und einer materiellen Deckungsvorschrift der Verschuldungspolitik (z. B. Investitionsbindung) andererseits fehlt in Österreich. Selbst in Situationen, in denen ein Zustand des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts besteht, unterliegt die Haushaltsführung des Bundes keinerlei Beschränkungen der Kreditaufnahme.

³⁵ *Ermacora* (1983), S. 116.

³⁶ *Schwab* (1986), S. 5/6.

Hinsichtlich der *Koordinierung der Haushaltspolitik* bzw. der Haushaltswirtschaft von Bund, Ländern und Gemeinden wurden in Österreich keine gesetzlichen Vorkehrungen getroffen. Aufgaben der konjunkturpolitischen Abstimmung nimmt der Bund in Österreich seit jeher im Rahmen des stark verbundenen und einfach-bundesgesetzlich geregelten Finanzausgleichs (Steuerpolitik und Transferpolitik) sowie vereinzelt durch freiwillige Stabilisierungsakkorde vor. Einer allfälligen Überforderung des Kapitalmarktes begegnet der Bund, indem er im Rahmen der staatlichen Emissionsgenehmigung anderen (öffentlichen) Emittenten oder (seltener) sich selbst Zurückhaltung auferlegt.

Auch der Österreichische *Bundesrat als Ländervertretung* hat keinerlei Einspruchsrecht gegen Beschlüsse des Nationalrates, die die Haushaltswirtschaft des Bundes und damit auch die Kreditaufnahme betreffen. Trotz der stark verbundenen Finanzwirtschaft sind die föderalistischen Mitwirkungsrechte der Gebietskörperschaften nur schwach ausgeprägt (Art. 42, Abs. 5 B-VG).

Eine durchaus ähnliche Regelung weisen die Bundesrepublik und Österreich lediglich bei der *Notenbankverschuldung* des Bundes auf. In beiden Ländern bestehen strikte Kreditbegrenzungen, deren Ausschöpfung in der Bundesrepublik im Ermessen der Bundesbank liegt und in Österreich dem Bund gesetzlich zusteht (siehe Übersicht 1).

3.2. Auf der Ebene der Länder

3.2.1. Bundesrepublik Deutschland

Die rechtlichen Voraussetzungen der Kreditaufnahme der Länder entsprechen weitgehend denen des Bundes. Artikel 109 GG verpflichtet auch die Länder — bei Wahrung ihrer Autonomie — zu einer Haushaltsführung, die sich an den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts orientiert. Entsprechend sind auch die Länder in das Gebot der stabilisierungspolitischen Gestaltung ihrer Verschuldungspolitik und in die kreditpolitischen Vorschriften des Stabilitätsgesetzes eingebunden. Hinsichtlich der Kreditbegrenzungsvorschrift des Artikels 115 GG und des § 18 BHO haben die Länder unterschiedliche Anpassungen in ihren Verfassungen bzw. Haushaltsordnungen durchgeführt. Einige Länder haben entweder den Wortlaut des GG oder sehr ähnliche Formulierungen in ihre Verfassung aufgenommen (Baden-Württemberg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Saarland). Die restlichen Länder haben zwar den § 18, Abs. 1 BHO in ihre Landeshaushaltsordnungen übernommen, gleichzeitig aber ihre Landesverfassungen nicht geändert. Dadurch existieren gewisse Diskrepanzen zwischen Landesverfassung und Landeshaushaltsordnung, die aber akzeptiert werden³⁷. In Hamburg (Arti-

³⁷ Patzig (1985), S. 297.

kel 72 Landesverfassung), Hessen (Artikel 141 Landesverfassung) und Schleswig-Holstein (Artikel 46 Landesverfassung), ist die Kreditaufnahme auf „Ausgaben für werbende Zwecke“ beschränkt. In Berlin (Artikel 75 Verfassung) sind Kreditaufnahmen nur für „Anlagen von bleibendem Wert“ erlaubt, während Bayern (Artikel 82 Landesverfassung) und Bremen (Artikel 101 und 131) gänzlich auf eine Bindungsregel verzichten³⁸. In den Landeshaushaltsordnungen von Bayern und Nordrhein-Westfalen finden sich gegenüber der BHO und den anderen Landeshaushaltsordnungen sogar verschärfende Bestimmungen. Während für die Investitionsbegrenzungsregel des Artikel 115 GG im allgemeinen der Gesamtdeckungsgrundsatz gilt, wonach die Kreditaufnahme durch die Summe der Investitionsausgaben zu begrenzen ist, schreiben diese beiden Länder vor, daß die kreditfinanzierten Ausgaben im Haushaltsplan einzeln zu bezeichnen sind. Inwieweit von dieser Kennzeichnungspflicht eine restriktive (psychologische) Wirkung auf die Staatsverschuldung ausgeht, läßt sich schwer beurteilen³⁹.

Grundsätzlich steht die Landesverschuldung — wie die Bundesverschuldung — im Spannungsverhältnis von Stabilisierungs- und finanzwirtschaftlicher Allokationspolitik. Bei der Beurteilung konjunkturpolitischer Situationen und des Einsatzes entsprechender haushaltspolitischer bzw. kreditpolitischer Maßnahmen sind die Länder naturgemäß stark auf die „Optionsführerschaft“ des Bundes angewiesen, so daß im Verschuldungsverhalten der beiden Ebenen (vor allem in der Rezession) eine gewisse Parallelität die Folge ist.

3.2.2. Österreich

Die Landtage sind hinsichtlich der Aufnahme von Krediten autonom. Vorschriften über die Kreditaufnahme sind in den einzelnen Landesverfassungen entweder implizit in den allgemeinen Bestimmungen über die Beschlußfassung des Landeshaushaltsvoranschlags enthalten (Burgenland, Niederösterreich, Oberösterreich, Vorarlberg) oder an die ausdrückliche Zustimmung des Landtages gebunden (Kärnten, Salzburg, Steiermark, Tirol).

Entgegen der starken formalen Betonung der gliedstaatlichen Finanzhoheit gibt es in der Praxis eine Vielzahl von Bestimmungen in Sonder- und Nebengesetzen, die die Budgethoheit der Länder erheblich einschränken und deren Haushaltsführung in eine Abhängigkeit vom Bund bringen, die ähnlich der Situation der Gemeinden gegenüber ihren Ländern ist.

Zuerst ist hier der Artikel 98, Abs. 2 des Österreichischen Bundesverfassungsgesetzes (B-VG) anzuführen, der die Bundesregierung ermächtigt, gegen Gesetzesbeschlüsse eines Landtages bezüglich der Genehmigung des Landesvoranschlags oder des Rechnungsabschlusses Einspruch zu erheben, wenn

³⁸ Dreissig (1981 a), S. 61.

³⁹ Gschwendtner (o.J.), S. 24.

Bundesinteressen gefährdet sind. Dieses Vetorecht hat dazu geführt, daß mit Ausnahme von Salzburg, das die Feststellung des Haushaltsplanes durch Gesetzesbeschluß in der Landesverfassung verankert hat, alle Bundesländer ihre Budgets nur in Form von Landtagsbeschlüssen verabschieden, die nicht der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs unterliegen⁴⁰. Im Finanzverfassungsgesetz (F-VG) bestimmt der § 14, daß Anleihen der Gebietskörperschaften und ihrer erwerbswirtschaftlichen Unternehmungen im In- und Ausland der Genehmigung des Bundesministers für Finanzen bedürfen. Neben dieser Vorschrift erfordern zusätzlich die Bestimmungen des Wertpapieremissionsgesetzes eine Bewilligung des Finanzministers für jede Ausgabe von Schuldverschreibungen. Wollten die Länder eine Kreditaufnahme im Ausland durchführen, so bedürfen sie auch noch einer Genehmigung der Nationalbank im Rahmen des Devisengesetzes⁴¹, wobei die Nationalbank dem Bund für seine Auslandsfinanzierungen eine pauschale und unbegrenzte Genehmigung erteilt⁴², bei den Ländern aber sehr restriktiv vorgeht. Auch die Kreditaufnahme bei der Nationalbank ist den Ländern zu Gänze verwehrt⁴³.

Die meisten dieser besonderen Bundesaufsichtsbefugnisse über das Finanzwesen der Länder werden heute von Vertretern der Rechtswissenschaft als überflüssig und überholt angesehen. Das Festhalten an diesen Bestimmungen wird als Widerspruch zum österreichischen föderalistischen Staatsaufbau angesehen, der die Behandlung der Länder als aufsichtsbedürftige Selbstverwaltungskörper ausschließt⁴⁴. In ihrem Verhalten versuchen die Länder allerdings, diesen Bestimmungen so weit als möglich auszuweichen, was auch darin zum Ausdruck kommt, daß bei ihnen die Kapitalmarktverschuldung und die Auslandsverschuldung kaum eine Rolle spielt.

Eine starke faktische Einschränkung erfährt die Haushaltsautonomie und damit der Verschuldungsspielraum der österreichischen Länder durch die Kompetenzlage im Finanzausgleich. Die Verteilung der Besteuerungsrechte und Abgabenerträge zwischen den Gebietskörperschaften unterliegt nach dem österreichischen F-VG ausschließlich der einfachen Bundesgesetzgebung⁴⁵. Da auch dem Bundesrat keinerlei Mitwirkungsrechte in finanziellen Angelegenheiten zustehen, stehen die Länder einem Bundesmonopol der Finanzgewalt gegenüber. Dies bedeutet vor allem auch eine starke Determinierung ihrer steuerlichen Einnahmenseite, die auch den Verschuldungsspielraum entsprechend einengt.

⁴⁰ Hengstschläger (1980), S. 128.

⁴¹ Devisengesetz (1946), § 3.

⁴² Socher (1982), S. 10.

⁴³ Nationalbankgesetz (1955), § 41, Abs. 1.

⁴⁴ Pernthaler (1984), S. 207.

⁴⁵ Schwab (1981), S. 13.

3.3. Auf der Gemeindeebene

3.3.1. Bundesrepublik Deutschland

Nach den Reformen des Grundgesetzes, des Bundeshaushaltsrechts und des Haushaltsrechts der Länder im Zuge der Übertragung expliziter konjunktur- und wirtschaftspolitischer Aufgabenstellungen, war es notwendig geworden, auch das kommunale Haushaltsrecht zu ändern. Nach 1974 wurden die Gemeindeordnungen der Länder zwar nicht im Wortlaut, aber im Inhalt den neuen Aufgabenstellungen angepaßt und vereinheitlicht⁴⁶.

Im Vergleich zur Bundes- und Landesebene ist das System von Kreditbeschränkungen auf Gemeindeebene besonders gut ausgebaut. Vorrang kommt dabei den allokativen Zielen der längerfristigen Sicherung der Aufgabenstellung des Haushaltes und daraus abgeleitet der Sicherstellung des längerfristigen Finanzierungsspielraums zu. Die Wahrnehmung stabilisierungspolitischer Aufgaben hat gegenüber diesen Zielen insofern Nachrang, als nur in konkreten Situationen durch die Länder eine Verschärfung der bestehenden Verschuldungsbegrenzungen ausgesprochen werden kann⁴⁷.

Grundsätzlich ist die Kreditaufnahme der Gemeinden nur erlaubt, wenn eine andere Finanzierung nicht möglich oder wirtschaftlich unzweckmäßig wäre. Die wirtschaftliche (Un-)Zweckmäßigkeit ist sehr weit interpretierbar und stellt für die Gemeinden gegenüber der früheren Vorschrift (bei außerordentlichem und unabweisbarem Bedarf) eine wesentliche Erweiterung des Spielraums dar, die auch die Berücksichtigung gesamtwirtschaftlicher Gesichtspunkte einschließen kann⁴⁸. Die Verwendung der Kredite ist an Investitionen, Investitionsförderungsmaßnahmen und Umschuldungen gebunden. Ausgaben des laufenden Haushaltes dürfen unter keinen, also auch nicht stabilisierungspolitischen Umständen durch Kreditaufnahme finanziert werden, wodurch dem finanzwirtschaftlichen Deckungserfordernis eindeutig Priorität vor den stabilisierungspolitischen Intentionen des Artikel 115 GG eingeräumt wird.

Die stärkste Einschränkung des Verschuldungsspielraums erfolgt im Wege der Gemeindeaufsicht. Sie stellt eine paternalistische Einrichtung dar, mit deren Hilfe die Länder die Schuldaufnahme ihrer Gemeinden kontrollieren bzw. korrigieren, weil sie — aus den historischen Erfahrungen in der Weltwirtschaftskrise — dem demokratischen Selbststeuerungsprozeß der Gemeinden die Fähigkeit zur Sicherstellung des längerfristigen Haushaltsgleichgewichts absprechen. Pagenkopf bezeichnet die Kommunalaufsicht der Form nach als korrigierende Repressionsaufsicht und dem Inhalt nach als Gesetzmäßigkeitskontrolle⁴⁹.

⁴⁶ Klein (1977), S. 59.

⁴⁷ Klein (1977), S. 78.

⁴⁸ Bischof (1983), S. 28.

In Achtung der verfassungsmäßig geschützten Selbstverwaltung bezieht sich die aufsichtsbehördliche Genehmigung auf den Gesamtbetrag der vorgesehenen Kreditaufnahmen (Gesamtgenehmigungsverfahren). Die Erteilung oder Versagung der Gesamtgenehmigung richtet sich nach der Prüfung der Frage, ob die Kreditaufnahme mit der dauernden finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden vereinbar ist. Als Kriterium dafür wird der zukunftsorientierte Nachweis über die jährliche Schuldendienstleistungsfähigkeit verlangt, der in den Verwaltungsordnungen zur jeweiligen Gemeindeordnung näher beschrieben ist⁵⁰. Häufig wird dazu der Überschuß der laufenden Einnahmen über die laufenden Ausgaben herangezogen, der den Schuldendienst der bestehenden und der geplanten Kreditverpflichtungen sowie allfällige Folgekosten der Kreditaufnahme decken soll. In Ausnahmefällen können bei der Prüfung auch Bedarfszuweisungen aus dem Ausgleichsstock berücksichtigt werden⁵¹. Insgesamt stellt das angewendete Genehmigungsverfahren eine indirekte und relative Verschuldungsbeschränkung dar: indirekt, weil nicht der Schuldenstand oder die Neuverschuldung begrenzt werden, sondern die Schuldendienstleistungsfähigkeit den Begrenzungsmaßstab bildet; relativ, weil die Schuldendienstleistungsfähigkeit abhängig ist von der Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben im laufenden Budget⁵².

Die gemeindlichen Verschuldungsbeschränkungen können grundsätzlich zu einer Einschränkung der Ausgaben oder einer Erhöhung der Einnahmen führen. Wenn die Einnahmepotentiale ausgeschöpft und konjunktur- bzw. wachstumsbedingte Einnahmensteigerungen nicht zu erwarten sind, müssen die Ausgaben eingeschränkt werden. Da die laufenden Ausgaben des Gemeindehaushaltes im allgemeinen unelastisch auf Einkommensänderungen reagieren, müssen in der Regel die investiven Ausgaben die Anpassungsaufgabe übernehmen. So gesehen dürften die kommunalen Verschuldungsbeschränkungen das prozyklische Verhalten der Gemeindehaushalte verstärken. Zusätzlich führen sie auch dazu, daß regionale Leistungsniveauunterschiede vergrößert werden, da die Schuldendienstleistungsfähigkeit entscheidend von der jeweiligen Finanzkraft abhängt.

Die Möglichkeiten einer direkten Kreditlimitierung auf der Gemeindeebene beziehen sich auf zwei stabilisierungspolitische Zielsetzungen. Zum einen handelt es sich um die Möglichkeit der Schuldendeckelverordnung nach § 19 StWG. Zur Abwehr einer Konjunkturstörung, die durch übersteigerte Nachfrage hervorgerufen wurde, kann durch Bundesverordnung eine direkte Begrenzung der Kreditaufnahme für einen bestimmten Zeitraum verfügt werden⁵³.

⁴⁹ *Pagenkopf* (1975), S. 373.

⁵⁰ *Klein* (1977), S. 150.

⁵¹ *Depiereux* (1974), S. 95.

⁵² *Smekal* (1984), S. 209.

⁵³ *Schmidt - Bleibtreu / Klein* (1983), S. 1154.

Gleichzeitig werden die Kredite, die von der Aufsichtsbehörde im Gesamtgenehmigungsverfahren bereits genehmigt worden sind, zusätzlich dem Einzelgenehmigungsverfahren unterworfen, um sicherzustellen, daß der Prozentsatz der Kreditbegrenzung (§ 20, Abs. 2 StWG) nicht überschritten wird. Über die konjunkturpolitisch erwünschten Wirkungen des gemeindlichen Schuldendeckels besteht heute verbreitete Skepsis. In die Kürzung der öffentlichen Kreditnachfrage mag in der Hochkonjunktur die private treten⁵⁴, so daß die konjunkturellen Effekte neutral sind. Das zeitliche Auseinanderfallen von Investitionsentscheidung (Auftragsvergabe) und Kreditbedarf (-aufnahme) bewirkt, daß der Schuldendeckel die Investitionsprojekte unter Umständen nach Fertigstellung trifft, was lediglich zu Liquiditätsengpässen führen kann, ohne daß es konjunkturpolitisch noch etwas bewirkt⁵⁵. Allokationspolitisch nachteilig ist die vergangenheitsorientierte Referenzperiode der Kreditlimitierung, die eine Benachteiligung jener Gemeinden verursacht, die in der Vergangenheit wenig investiert haben, und Anreize schafft, vorsorglich Kredite aufzunehmen, um bei künftigen Limitierungen ein höheres Kontingent ausnützen zu können.

Bei der zweiten Kreditbegrenzung besteht der Zweck in der Schonung des (überforderten) Kapitalmarktes. In diesem Falle können die Landesregierungen die Aufnahme von Krediten der Einzelgenehmigung durch die Aufsichtsbehörde unterwerfen. Die Versagung ist dann ausschließlich unter dem Gesichtspunkt zu erteilen, daß die Kreditbedingungen die Entwicklung am Kapitalmarkt ungünstig beeinflussen und die Versorgung der Gemeinden mit wirtschaftlich vertretbaren Krediten stören⁵⁶. Bisher haben die Länder von einer solchen Verordnungsermächtigung allerdings noch nicht Gebrauch gemacht. Zur Schonung des Kapitalmarktes scheint die allgemeine Geld- und Zinspolitik der Bundesbank das geeignetere und weniger allokationsverzerrende Instrument zu sein als ein aufsichtsbehördliches Kreditlimitierungsverfahren.

Im Unterschied zum Bund und den Ländern in der Bundesrepublik, aber in Übereinstimmung mit den diesbezüglichen Vorschriften für die österreichischen Gemeinden, haben die Gemeinden keinen Zugang zur Bundesbank.

3.3.2. Österreich

Auf Gemeindeebene existieren in Österreich keine ausdrücklichen Verschuldungsbeschränkungen für stabilisierungspolitische Zwecke. Das neue Haushaltsrecht verpflichtet zwar auch die Gemeinden, mit ihrer Haushaltswirtschaft einen Beitrag zur Sicherung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu

⁵⁴ Götz (1970), S. 113.

⁵⁵ Schmitz (1978), S. 95.

⁵⁶ Klein (1980), S. 47.

leisten. Eine gesetzliche Festlegung weiterreichender Maßnahmen zur Verfolgung dieses Zieles ist jedoch bisher nicht erfolgt.

In verschiedenen Gesetzen ist die Ausgabe von Teilschuldverschreibungen und die Aufnahme von Auslandsschulden an die Genehmigung einer übergeordneten Behörde gebunden. Wie für die Länder, haben auch für die Gemeinden die Bestimmungen des § 14 F-VG, des § 3 Devisengesetz und des § 1, Abs. 1 Wertpapieremissionsgesetz Gültigkeit. Diese aufsichtsbehördlichen Ziele werden mit der Wahrung der Funktionsfähigkeit des Kapitalmarktes sowie von währungs- und zahlungsbilanzpolitischen Interessen begründet. In der Realität dienen die meisten dieser Vorschriften — zumindest auch — der Sicherung des Vorrangs des Bundes vor anderen öffentlichen und privaten Kreditnachfragern am Kapitalmarkt⁵⁷.

Die Bestimmungen über die Kreditaufnahme in den Gemeindeordnungen und Stadtrechten sind nicht einheitlich und teilweise unbestimmt. Allgemein gilt, daß die Kreditaufnahme der Bestreitung eines außergewöhnlichen und unabweisbaren Bedarfs dienen muß, im außerordentlichen Haushalt erfolgt und eine andere Bedeckung nicht möglich ist. Eine direkte Bindung an Investitionszwecke gibt es nicht, die Veranschlagung im außerordentlichen Haushalt impliziert jedoch, daß es sich um „einmalige Ausgaben“ handeln muß. Ferner ist eine Kreditaufnahme nur zulässig, wenn sie mit der dauernden Leistungsfähigkeit des Gemeindehaushaltes im Einklang steht.

Die aufsichtsbehördliche Genehmigung der gemeindlichen Kreditaufnahme durch die Länder erfolgt in Österreich — anders als in der Bundesrepublik — nach dem Einzelgenehmigungsverfahren. Die Aufsichtsbehörde prüft nach Überschreiten bestimmter Betragsgrenzen jede einzelne Kreditaufnahme mit dem Ziel, die Gesetzmäßigkeit und die Sicherstellung der Aufgabenbesorgung der Gemeinden zu gewährleisten⁵⁸. Die Bestimmungen, ab welcher Grenze eine Genehmigung einzuholen ist, sind von Land zu Land sehr verschieden festgesetzt und folgen keiner einheitlichen Logik. In Burgenland ist jede Darlehensaufnahme genehmigungspflichtig. In anderen Ländern wird die Genehmigungspflicht an die Überschreitung der Annuität (ausgedrückt in Prozenten der ordentlichen Einnahmen), eines Einzeldarlehens oder der gesamten aushaftenden Darlehen (Kärnten, Niederösterreich, Steiermark, Vorarlberg) oder des Gesamtstandes an Schulden (in Prozenten der ordentlichen Einnahmen) (Oberösterreich, Salzburg) gebunden. In den meisten Gemeindeordnungen sind Darlehen vom Bund, den Ländern oder anderen öffentlichen Förderungsinstitutionen nicht genehmigungspflichtig (Kärnten, Niederösterreich, Steiermark, Tirol, Vorarlberg). Für die einzelnen Statutarstädte sind jeweils eigene Bestimmungen vorgesehen. In Kärnten, Salzburg und der

⁵⁷ *Bauer* (1980), S. 42.

⁵⁸ *Berchtold* (1972), S. 10.

Steiermark sind die Statutarstädte überhaupt keiner Genehmigungspflicht unterworfen.

Die Versagung einer Kreditaufnahme wird von der Gewährleistung der fortdauernden Leistungsfähigkeit abhängig gemacht, die ihrerseits als Schuldendienstleistungsfähigkeit interpretiert wird. Diese wiederum wird entweder an Hand des sogenannten fortdauernden Überschusses der laufenden Einnahmen über die laufenden Ausgaben (Niederösterreich, Tirol, Vorarlberg) oder am Schuldendienstfordernis in Prozenten der jährlichen Einnahmen (in den restlichen Ländern) beurteilt. Die Heranziehung der Einnahmen zur Beurteilung der längerfristigen Liquiditätswirkungen ist sicher ungeeigneter als der fortdauernde Überschuß, bei dem auf die Entwicklung von Einnahmen und Ausgaben abgestellt wird. Einnahmenbezogene Beurteilungskriterien weisen den Nachteil auf, daß die Finanzkraft dann kein hinreichender Indikator für den Finanzierungsspielraum darstellt, wenn eine Gemeinde einen überdurchschnittlichen Finanzbedarf aufweist⁵⁹.

Als besonders nachteilig ist im Hinblick auf die Gemeindeautonomie das Einzelgenehmigungsverfahren zu beurteilen. Abgesehen von hohen Administrationskosten eröffnet dieses Verfahren eine latente Gefahr der Prioritätenbeeinflussung, die durch ein antizipatives Verhalten der Gemeinden verstärkt werden kann, wenn diese weniger dringliche Projekte beantragen, solange der Finanzierungsspielraum noch gegeben ist, und die unabwiesbaren Projekte nachreihen, um dann mit politischem Druck und unter Umständen öffentlichen Mitteln eine Genehmigung zu erhalten.

Hinsichtlich der konjunkturellen Wirkungen der Verschuldungsbeschränkung auf der Gemeindeebene gilt für Österreich die gleiche Feststellung, die für die Bundesrepublik zu treffen war. Die Bindung des Genehmigungsvorbehaltes an den mittelfristigen Finanzierungsspielraum muß zu einer Verstärkung des prozyklischen Verhaltens der Gemeinden im Konjunkturzyklus führen.

4. Die Verschuldungsentwicklung der Gebietskörperschaften (in der Bundesrepublik und in Österreich) im Vergleich

4.1. Zur Entwicklung des Schuldenstandes und der Nettokreditaufnahme

Die Entwicklung der Verschuldungsanteile der einzelnen Gebietskörperschaften am gesamten Schuldenstand ist im Beobachtungszeitraum 1970-1983 (4) durch eine Umkehrung der Entwicklungstrends gekennzeichnet. Wie Schaubild 1 zeigt, sind in der *Bundesrepublik* bis 1973 die Verschuldungsanteile des Bundes rückläufig (1970: 41%, 1973: 37,5%), die der Länder im Trend leicht steigend (1970: 24,1%, 1973: 24,1%) und die der Gemeinden deutlich ansteigend

⁵⁹ Smekal (1984), S. 205.

(1970: 34,9%, 1973: 38,5%). Die überdurchschnittliche Ausdehnung des Anteils der Verschuldung der Gemeinden ist zum einen auf deren expansive Ausgabenpolitik in der Hochkonjunktur und zum anderen auf die restriktive Verschuldungspolitik des Bundes in den Jahren 70-73 zurückzuführen. Die Verschuldungspolitik der Länder war leicht expansiv, was auf überdurchschnittliche (konjunkturpolitisch bedenkliche) Steigerungen im Personal- und Sachaufwand sowie bei den Zuweisungen an die Gemeinden begründet ist⁶⁰. Ab 1974 kehrt sich das Bild völlig um. Von 1973 bis 1984 erhöhen sich die Verschuldungsanteile des Bundes kontinuierlich von 37,5% auf 51,7%, die der Länder von 24,1% auf 32,4%. Entsprechend nehmen die Verschuldungsanteile der Gemeinden von 38,5% auf 15,9% ab. Bund und Länder betreiben in dieser Zeit — nahezu parallel⁶¹ — eine expansive und die Gemeinden eine restriktive Verschuldungspolitik.

Im Vergleich zur Bundesrepublik zeigt die Entwicklung in Österreich im Trend große Ähnlichkeiten, in der Struktur jedoch erhebliche Unterschiede (Schaubild 1). Der relative Schuldenanteil der Länder und von Wien (als Land und Gemeinde) ist in Österreich sehr gering. Mit einem Anteil an den gesamten gebietskörperschaftlichen Ausgaben (netto) von 30,4% (1981) verfügen sie über einen Verschuldungsanteil von nur 15,4% (1981). Für die Länder in der Bundesrepublik lauten die entsprechenden Zahlen für 1981: 34% und 30,5%. Auffallend ist auch, daß der Konjunktureinbruch in Österreich mit einer Zeitverzögerung von einem Jahr erfolgte, so daß sich die in der Bundesrepublik beschriebene Trendumkehr in der relativen Verschuldungsentwicklung erst nach 1974 abzeichnet. Bis 1974 ist in Österreich eine deutlichere Abnahme des Verschuldungsanteils des Bundes zu beobachten (1970: 64%, 1974: 55,7%). Diesem Rückgang stehen eine starke Ausweitung der Gemeindeanteile (1970: 22%, 1974: 26,8%) und schwächere der Länder und von Wien gegenüber (1970: 14%, 1974: 17,5%). Nach 1974 weitet der Bund seinen Verschuldungsanteil sehr stark aus (1974: 55,7%, 1983: 75,1%). Die Gemeinden reduzieren ihren Verschuldungsanteil — ähnlich wie in der Bundesrepublik — um mehr als die Hälfte (1974: 26,8%, 1983: 11,1%). Bei den Ländern (ohne Wien) ergibt sich eine geringfügige Zunahme des Verschuldungsanteils (1974: 5,8%, 1983: 6,5%), der ab 1981 allerdings wieder rückläufig ist. Wien als Land und Gemeinde folgt wesentlich stärker dem Muster der Gemeinden (1974: 11,7%, 1983: 7,3%). Die Last der konjunkturpolitischen Verschuldung dürfte somit in Österreich — anders als in der Bundesrepublik — nahezu allein beim Bund liegen.

Eine noch differenziertere Einsicht in das Verschuldungsverhalten wird möglich, wenn man die relativen Anteile der Gebietskörperschaften an den gesamten Nettokreditaufnahmen betrachtet (Schaubild 2). Hier zeigt sich, daß in der Bundesrepublik die Länder und Gemeinden bereits 1971-1973 eine nur

⁶⁰ Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht (1973), S. 199ff.

⁶¹ Dreissig (1981 b), S. 263.

mehr unterdurchschnittliche Ausweitung ihrer Nettokreditaufnahme vornehmen. Dies dürfte zum wesentlichen Teil auf die Neuverteilung des Steueraufkommens im Verbund im Zuge der Finanzreform 1970 zurückzuführen sein, die Ländern und Gemeinden eine Verbesserung ihrer Finanzausstattung zu Lasten des Bundes gebracht hat⁶². Von 1974-1976 dehnen die Länder gemeinsam mit dem Bund ihre Nettokreditaufnahme überdurchschnittlich aus, während die Gemeinden sofort mit einer Restriktion ihrer Schuldaufnahme reagieren. Von 1976-1980 verhalten sich Bund und Länder hinsichtlich ihrer Neuverschuldung nicht parallel. Der Bund unternimmt bereits 1976 einen Konsolidierungsversuch, indem er seine geplante Nettokreditaufnahme wesentlich reduziert⁶³. Die Länder versuchen erst 1977 aufgrund der günstigen Steuerergebnisse ihre Finanzierungsdefizite zu verringern⁶⁴.

Ab 1978 verfolgen die Länder eine stärkere expansive Kreditpolitik als der Bund. Der Bund begegnet dem neuerlichen Konjunktureinbruch durch die Doppelstrategie, bei gemäßigtem Wachstum der Gesamtausgaben verstärkte Investitionsimpulse zu setzen. Mit Hilfe des Programms für Zukunftsinvestitionen wurden auf Länder- und Gemeindeebene Zusatzinvestitionen ausgelöst, die dort zu einer überdurchschnittlichen Nettokreditaufnahme führen. Ab 1981 sehen sich Bund und Länder gezwungen, angesichts der zunehmenden Finanzierungslücken als Folge der Konjunkturprogramme einen Konsolidierungskurs einzuschlagen. Die Gemeinden werden durch drastische Kürzungen bei den Investitionszuschüssen und sonstigen Überweisungen in die Konsolidierungspolitik eingebunden⁶⁵. Aufgrund schrumpfender (1981: -2,7%) oder nur schwach wachsender kommunaler Einnahmen (1982: +1,9%) wurde der Zwang zu Ausgaben- und Investitionskürzungen noch verstärkt.

Die prozentuelle Verteilung der gesamten jährlichen Nettokreditaufnahmen auf die einzelnen Gebietskörperschaften in Österreich hebt vor allem die dominierende Stellung des Bundes hervor (Schaubild 2). Bis 1974 verläuft die Entwicklung der relativen Anteile zwar sehr uneinheitlich. Der Bund nimmt von 1970-1972 als Folge der günstigen Einnahmeentwicklung frühzeitige Tilgungen vor, die im Jahre 1971 sogar zu einer negativen Nettokreditaufnahme führen. Im Jahre 1973 erfolgt aber bereits ein drastischer Anstieg der Neuverschuldung, der ungefähr zur Hälfte auf die Finanzierung der Vorratsentlastung im Zuge der Mehrwertsteuereinführung zurückgeht⁶⁶.

Im Vergleich dazu entwickelt sich die Nettokreditaufnahme von Ländern, Gemeinden und von Wien unterdurchschnittlich. Im Jahre des Konjunkturein-

⁶² Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht (1973), S. 203; Finanzbericht (1978), S. 127.

⁶³ Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht (1977), S. 27.

⁶⁴ Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht (1978), S. 22.

⁶⁵ Smekal (1984), S. 205.

⁶⁶ Erläuterungen zum Bundesfinanzgesetz (1975), S. 346.

bruchs 1975 weitet der Bund seinen Anteil an der Neuverschuldung auf 81% (1974: 36%) aus. Inflationsbedingte Ausgabensteigerungen, eine inflations- und wahlbedingte Steuersenkung sowie stark zurückbleibende Einnahmen sind die Ursache. Von 1976-1981 gelingt es dem Bund, die Höhe der jährlichen Neuverschuldung auf hohem Niveau zu stabilisieren. Nach 1981 sieht sich der Bund — anders als dies in der Bundesrepublik Deutschland der Fall ist — veranlaßt, eine neuerliche Verschuldungsexpansion einzuleiten, die das Ausmaß der Nettokreditaufnahme im Zeitraum von 1981 - 1983 abermals verdoppelt. Bei dieser konsequenten Fortsetzung der antizyklischen Budgetpolitik ließ sich der Bund vor allem von den im Zuge des neuerlichen Konjunktureinbruchs stark angestiegenen Arbeitslosenzahlen leiten. Andererseits waren auch automatische Stabilisatoren (steigende Defizite der Sozial- und Arbeitslosenversicherung) für zunehmende Deckungslücken verantwortlich⁶⁷.

Angesichts der sehr stark und anhaltend auseinanderlaufenden Entwicklung des Schuldenstandes und der Neuverschuldung der Gebietskörperschaften in beiden betrachteten Ländern erhebt sich die Frage, ob und inwieweit die unterschiedliche Verschuldungspolitik zu einer Veränderung der relativen Einnahmen- und Ausgabenpositionen geführt hat. Unterstellt man einmal, daß sich die relativen Ausgabenanteile der Gebietskörperschaften im Zeitlauf nicht verschieben, so muß eine anhaltende überdurchschnittliche Verschuldung auf einer Ebene zu einer Veränderung der relativen Position dieser Ebene bei den übrigen Einnahmen führen. Wird umgekehrt davon ausgegangen, daß die relativen Anteile der übrigen Einnahmen konstant bleiben, so muß die überdurchschnittliche Kreditfinanzierung einer Ebene im Laufe der Zeit auch eine entsprechende Ausweitung ihres Ausgabenanteils zur Folge haben.

Schaubild 3 zeigt, daß in der Bundesrepublik von 1970-1974 erhebliche Einnahmeumschichtungen stattgefunden haben. Bei den *steuerlichen Einnahmen* ist der Einnahmenanteil des Bundes von 55% auf 50% gesunken. Diese Reduktion verteilt sich auf Anteilsgewinne der Länder und der Gemeinden im Ausmaß von 3% (1970: 34%, 1974: 37%) bzw. 2% (1970: 11%, 1974: 13%). Nach 1975 bleiben die veränderten Einnahmenpositionen bis 1984 konstant (50:37:13). Ein sehr ähnliches Bild ergibt die Betrachtung der Anteile an den *Gesamteinnahmen*. Von 1970-74 verliert der Bund 4,5 Prozentanteile, in die sich die Länder mit 2,3% und die Gemeinden mit 2,2% teilen. Von 1975-1983 gewinnt der Bund 1,4 Prozentanteile zurück, die zu Lasten der Länder (-0,8%) und der Gemeinden (-0,6%) gehen. Es liegt daher der Schluß nahe, daß die Einnahmeausfälle des Bundes im Zuge der Finanzreform in der Hochkonjunktur durch Steuermehreinnahmen verkraftet werden konnten, dann aber in der Rezession zu einer Erhöhung der Deckungslücken und überdurchschnittlichen Ausweitung der Verschuldung geführt haben.

Obige Annahme wird gestützt, wenn die *Ausgabenseite* betrachtet wird (Schaubild 5). Konjunktur- und finanzreformbedingte Mehreinnahmen ermög-

⁶⁷ Frisch (1983), S. 24.

lichten es den Gemeinden und Ländern, ihre Anteile an den Gesamtausgaben zwischen 1970 und 1974 zu Lasten des (konjunkturbedingt zurückhaltenden) Bundes auszuweiten. Von 1974 auf 1975 gewinnt der Bund als Folge der extrem hohen Neuverschuldung die in der Vorperiode abgetretenen Ausgabenanteile weitgehend zurück. Zwischen 1975 und 1983 bleiben dann die Ausgabenanteile der Länder ziemlich konstant. Die Ausgabenanteile des Bundes und der Gemeinden schwanken nur geringfügig und gegenläufig. 1978 weitet der Bund seine Ausgaben unterdurchschnittlich aus, während auf Gemeindeebene expansive Investitionsprogramme wirksam werden. Ab 1981 führt die Konsolidierungspolitik von Bund und Ländern zu überdurchschnittlichen Ausgabenreduktionen auf der Gemeindeebene.

Investitionsausgaben (Schaubild 6) sind auf der Bundesebene stark von der konjunkturbedingten Einnahmenentwicklung und auf der Ebene der Länder und Gemeinden sowohl von der konjunkturellen Entwicklung als auch von Zuschüssen und Überweisungen im Finanzausgleich abhängig. Insgesamt zeigen daher die Prozentanteile der Gebietskörperschaften an den gesamten Sachinvestitionen vergleichsweise stärkere Schwankungen. Dennoch ist es erstaunlich, daß sich die relativen Anteile im Zeitablauf nicht wesentlich auseinanderentwickeln. Nach einer konjunkturbedingten überdurchschnittlichen Ausweitung der Gemeindeinvestitionen (zu Lasten des Bundes) bis 1974, erhöhte der Bund seinen Investitionsanteil von 1975-1977 durch die expansive Haushaltspolitik von 15% (1974) auf 17% (1977). Die Jahre 1978-1981 sind wiederum durch eine überdurchschnittliche Ausweitung der Gemeindeinvestitionen (zu Lasten von Bund und Ländern) gekennzeichnet (1977: 64%, 1981: 70%). Die Konsolidierungspolitik von Bund und Ländern erzwingt anschließend eine überdurchschnittliche Einschränkung der Investitionstätigkeit auf Gemeindeebene, so daß der gemeindliche Investitionsanteil wiederum auf 65% (1983) fällt. Die Entwicklung der Investitionsanteile der Länder verläuft wesentlich gleichmäßiger, in der Tendenz aber ähnlich wie die des Bundes. Vergleicht man nun die relative Investitionstätigkeit der Gebietskörperschaften mit deren relativem Verschuldungsverhalten, so wird auch hier deutlich, daß der überdurchschnittlichen Verschuldung auf Bundes- und Landesebene (zumindest bis 1981) eine überdurchschnittliche Ausweitung der Investitionstätigkeit der Gemeinden gegenübersteht.

Wenn somit die in den letzten zehn Jahren ausgeprägt gegenläufige Verschuldungspolitik der Gebietskörperschaften zu keinen wesentlichen Veränderungen der relativen Positionen im Rahmen der Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben geführt hat, so liegt die Vermutung nahe, daß in der verbundenen Finanzwirtschaft Ausgleichsmechanismen wirksam sind, die dafür sorgen, daß die aus der überdurchschnittlichen Schuldaufnahme einzelner gebietskörperschaftlicher Ebenen aufgebrachten Mittel direkt oder indirekt über Einnahmenveränderungen oder Transferausgaben auf alle Ebenen verteilt werden. Im Verhältnis von Bund und Ländern erfolgt letzteres in der Bundesrepublik über

die Gemeinschaftsausgaben und sonstige Zuweisungen (Wohnbaumittel, Berlinhilfe, Ergänzungszuweisungen) zwischen Ländern und Gemeinden über die laufenden Zuweisungen und Investitionszuschüsse.

In Österreich verläuft die oben geschilderte Entwicklung noch eindeutiger. Im Schaubild 4 wird ersichtlich, daß die Anteile der Gebietskörperschaften an den gesamten Steuereinnahmen (Ertragshoheit) im Beobachtungszeitraum nahezu konstant bleiben. Lediglich in den Jahren 1973-1977 tritt eine vorübergehende Erhöhung der Gemeindeanteile zu Lasten des Bundes ein, die auf eine im Finanzausgleichsgesetz 1973 herbeigeführte Mehrbeteiligung der Gemeinden an den Erträgen aus den Verbundsteuern zurückgeht⁶⁸. Längerfristig wird im österreichischen Finanzausgleich, der alle fünf Jahre zwischen den beteiligten Ebenen neu verhandelt wird, versucht, die relativen Anteile an den Steuereinnahmen unverändert zu lassen, so daß sich die Bundesanteile bei 70%, die der Länder (einschließlich Wien) bei 18% und die der Gemeinden bei 12% eingespielt haben. Wird die Betrachtung auf die gesamten Einnahmen ausgedehnt (Schaubild 4), so zeigt sich von 1972 auf 1973 ein relativer Ausgaben sprung der Länder (einschließlich Wien) zu Lasten des Bundes, der durch Finanzzuweisungen für die Lehrerbesoldung der Länder zustandekommt⁶⁹. Nach 1973 verlaufen die veränderten relativen Ausgabenanteile wiederum nahezu konstant.

Die strukturellen Veränderungen auf der Einnahmenseite spiegeln sich auch auf der Ausgabenseite wider (Schaubild 5). Die relativen Ausgabenanteile der Länder erhöhen sich um die Kosten der Lehrerbesoldung, die früher vom Bund direkt getragen wurden. Ab dem Jahre 1975 weitet der Bund im Zuge der konjunkturbedingten hohen Neuverschuldung seine Ausgaben zunächst abrupt und in den folgenden Jahren nur mehr leicht überdurchschnittlich aus. Die geringfügige Anteilsverschiebung des Bundes von 56% im Jahre 1975 auf 57% im Jahre 1981, die zu Lasten der Gemeinden geht, reicht aber nicht aus, um die anhaltende überdurchschnittliche Erhöhung der Nettokreditaufnahme des Bundes zu erklären. Auch in Österreich dürfte die hohe Verschuldung des Bundes in den letzten zehn Jahren zu einem erheblichen Teil „Stellvertreterverschuldung“ gewesen sein, deren Einnahmen in der verbundenen Finanzwirtschaft über Einnahmenveränderungen und/oder Transferausgaben auf alle Ebenen verteilt wurden (Reschen 1985, S. 9).

4.2. Die Entwicklung der Verschuldungsstruktur nach Schuldformen

Die Wahl der Schuldformen der gebietskörperschaftlichen Ebenen hängt in beiden Ländern von unterschiedlichen gesetzlichen und institutionellen Voraussetzungen sowie von Unterschieden in den haushaltspolitischen Zielsetzungen

⁶⁸ Bauer/Franz (1977), S. 338.

⁶⁹ Smekal (1977), S. 422.

ab. Im Beobachtungszeitraum erfährt die Struktur der Verschuldung der einzelnen Ebenen erhebliche Veränderungen. Dies betrifft sowohl das Verhältnis von Inlands- und Auslandsverschuldung im allgemeinen, wie auch das Verhältnis der inländischen Verschuldungsalternativen: Wertpapierverschuldung, Kreditmarktvverschuldung sowie Verschuldung bei öffentlichen Institutionen bzw. Gebietskörperschaften im besonderen.

4.2.1. Die Struktur der Inlandsverschuldung

a) Titrierte Inlandsschuld

Die Kreditaufnahme in Form von Wertpapieren ist in der Bundesrepublik und in Österreich eine Domäne des Bundes. Im Zeitraum 1970-1984 zeigt sich in den beiden Ländern allerdings ein gegenläufiger Trend. Gemessen an der Gesamtverschuldung nehmen die Anteile der Wertpapierschulden des Bundes in der Bundesrepublik von 29,8% im Jahre 1970 auf 50% im Jahre 1984 zu, in Österreich hingegen von 53,9% auf 48% ab (Tabellen 6 und 16).

In der Bundesrepublik ist diese Entwicklung einerseits durch die starke relative Abnahme der sogenannten Altschulden, andererseits aber vor allem durch das Bemühen des Bundes bestimmt, Wertpapiere zu entwickeln und anzubieten, die von privaten Haushalten angenommen werden. Die Einführung von Bundesschatzbriefen im Jahre 1969 und von Bundesobligationen im Jahre 1979 als Daueremissionen mit attraktiven Konditionen für private Anleger (überschaubare, kurz- bis mittelfristige Laufzeit, variable Verzinsung, kein Kursrisiko) hat dazu beigetragen, daß der Bund einen erheblichen Teil seines Kreditbedarfs stets im privaten Publikum unterbringen konnte. Mit diesen (für den Emittenten) relativ teuren Wertpapieren gelang es ihm einerseits vermögenspolitische Ziele zu verfolgen und andererseits im Konjunkturverlauf auch dann noch Wertpapiere im Publikum zu platzieren, wenn unsichere Zinserwartungen eine relative Rücknahme der Anleihefinanzierung erforderten. Die Entwicklung der Anleihefinanzierung ist naturgemäß stark von der jeweiligen Situation am Kapitalmarkt abhängig. Bei hoher Liquidität des Kapitalmarktes wird die Finanzierung durch Direktkredite im Inland günstiger (1974-76, 1978, 1979), bei hohem inländischen Zinsniveau und restriktiver Geldpolitik der Bundesbank bildet ein Ausweichen auf den ausländischen Kapitalmarkt aus fiskalischen und kapitalmarktpolitischen Gründen eine Alternative (1980, 1981).

In Österreich verfolgt der Bund mit der Wertpapierverschuldung vorrangig finanzierungspolitische Ziele, denen er in seiner Eigenschaft als Emissionsgenehmigungsbehörde jederzeit Nachachtung verschaffen kann. In der Hochkonjunktur 1970-1973 dehnt er bei insgesamt maßvoller Neuverschuldung den Anteil der inländischen Wertpapierverschuldung von 53,9% (1970) auf 69,1% (1973) zu Lasten des Anteils der Auslandsverschuldung (1970: 28,6%, 1973: 16%) aus. Die Gründe waren einerseits die mangelnde Aufnahmefähigkeit des ausländischen Kapitalmarktes und andererseits zahlungsbilanzpolitische Über-

legungen, um unerwünschte Kapitalzuflüsse zu vermeiden. Nach 1974 bei grundsätzlich entspannter Liquiditätslage im Inland setzt eine zunächst schwächere, ab 1978 aber sehr starke Substitution von inländischer Wertpapierverschuldung durch *Direktkredite* bei den Banken ein. Neben der hohen Liquidität der Kreditunternehmungen war dafür auch die schrittweise Beseitigung von Steuerbegünstigungen des Wertpapiererwerbs zwischen 1976 und 1979 verantwortlich⁷⁰. Seither übernehmen die Kreditinstitute fast ausschließlich die Wertpapieremissionen des Bundes in ihr Portefeuille und refinanzieren sich ihrerseits teilweise durch Emissionen am Kapitalmarkt, teilweise durch Primärmittel, um deren Einlagen ein intensiver Wettbewerb ausgelöst wurde. Da gleichzeitig auch die privaten Anleger (nach Abschaffung der Steuerbegünstigungen) zinsbewußter und hinsichtlich ausländischer Veranlagungen beweglicher geworden sind, ist der Rentenmarkt zunehmend unter Druck geraten, was den Trend zur direkten Darlehensfinanzierung ebenfalls unterstützte.

Für die Länder und Gemeinden spielt die Wertpapierverschuldung in der Bundesrepublik und in Österreich eine untergeordnete und im Zeitablauf sinkende Rolle. Was die Länder betrifft (siehe Tabellen 7, 8 und 17, 18), so zeigen sich zwischen ihnen zwar unterschiedliche Präferenzen und Gewohnheiten, insgesamt ist aber ein deutlicher Rückzug vom Anleihemarkt festzustellen. Offensichtlich werden die Unsicherheit der Zinsentwicklung, die Notwendigkeit der Kurspflege, die eventuelle Einbeziehung von Anleihen in die Geldmarktregulierung der Bundesbank (in der Bundesrepublik) als zu hohe Risiken eingeschätzt, die bei einer direkten Kreditaufnahme bei den (zum Teil eigenen) Kreditinstituten wegfallen⁷¹.

Auch dürften sich die Länder — anders als der Bund — trotz grundsätzlicher Einbindung in die gesamtwirtschaftliche Stabilisierungspolitik für übergeordnete Ziele der Verschuldungspolitik (Vermögenspolitik, Schutz bzw. Pflege des Kapitalmarktes) weniger zuständig fühlen. In Österreich kommt zusätzlich hinzu, daß die Länder um eine Emissionsgenehmigung beim Bund ansuchen müssen, deren Erledigung stark vom aktuellen Kreditbedarf des Bundes abhängt. Lediglich Wien und die Steiermark legen regelmäßig Anleihen auf, während die anderen Länder nur in Ausnahmefällen (für Sonderfinanzierungen) auf den Kapitalmarkt gehen.

Die Emission von Anleihen hat für die Gemeinden (siehe Tabellen 9, 10 und 21, 22) insgesamt jegliche Bedeutung verloren. Obwohl sie für einzelne größere Städte eine Finanzierungsalternative darstellen kann, ist für den Großteil der kleineren Gemeinden wegen des zu geringen Kreditvolumens der Weg auf den Kapitalmarkt nicht möglich oder zu teuer. In der Bundesrepublik bzw. in Österreich ist der prozentuelle Anteil der Anleiheverschuldung an der Gesamt-

⁷⁰ Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (1985), S. 93f.

⁷¹ Götz (1970), S. 66f.; Dickertmann (1985).

verschuldung im Jahre 1983 auf 0,2% (1976: 0,5%) bzw. 0,1% (1976: 2,7%) gesunken. Anders als etwa in den USA oder in England sind in der Bundesrepublik und in Österreich keine marktfähigen Wertpapiere entwickelt worden (municipal bonds), die den Kreditwünschen der Kommunen entgegenkommen⁷².

b) Direkte Kreditaufnahme im Inland

Die Kreditmarktverschuldung, die im wesentlichen in der Aufnahme von Darlehen bei Kreditinstituten und Versicherungen besteht, weist in der Bundesrepublik und in Österreich auf Bundesebene eine wesentlich geringere Bedeutung auf, als auf den Ebenen der Länder und Gemeinden. In der Bundesrepublik besteht die Bundesverschuldung über den Beobachtungszeitraum hinweg im Durchschnitt zu etwa einem Drittel aus Direktkrediten (1970: 30,4%, 1984: 29,5%, siehe Tab. 6). In den Jahren hoher inländischer Liquidität zwischen 1975 und 1979 ist ihr relativer Anteil sogar bis auf 45% (1979) angestiegen. Ab 1980 erfolgt dann wegen des hohen inländischen Zinsniveaus eine Verlagerung der direkten Kreditaufnahme ins Ausland. Gänzlich anders ist die Entwicklung in Österreich verlaufen (siehe Tab. 16). Noch 1970 beläuft sich der Anteil der Direktkredite an der Gesamtverschuldung auf weniger als 7%. Dieser Anteil erhöht sich ab 1976 in ununterbrochener Folge bis 26% im Jahre 1984. Diese massive Ausweitung erfolgt sowohl zu Lasten der inländischen Anleihefinanzierung als auch der ausländischen Kreditaufnahme. Erstere war bedingt durch die abnehmende Aufnahmefähigkeit des Rentenmarktes, letztere durch die Bemühungen, die Belastungen der Leistungsbilanz aus dem Zinsendienst der hohen Auslandsverschuldung zu mildern⁷³.

Auf der Länderebene ist die Entwicklung in der Bundesrepublik durch das starke Vordringen des Anteils der Direktkreditaufnahmen gekennzeichnet (siehe Tab. 8). Ihr Anteil erhöht sich kontinuierlich von 26,7% (1970) auf 74,8% (1984). Wenn diese Anteilsverschiebung teilweise auch auf das relative Zurückbleiben der Verschuldung bei öffentlichen Institutionen (LAF) und Gebietskörperschaften (Bund) zurückzuführen ist, so bringt sie doch sehr deutlich die zunehmende Präferenz der Länder zur „geräuschlosen“ Kreditfinanzierung bei steigendem Kreditbedarf und günstiger Liquiditätslage zum Ausdruck⁷⁴. Dadurch können diese einerseits flexible Vereinbarungen mit den Banken treffen und andererseits das kapitalmarkt- und vermögenspolitisch sensible Instrument der Anleihefinanzierung dem Bund überlassen⁷⁵. Allerdings ist damit auch eine zunehmende Abhängigkeit von den Banken verbunden. Bei den Ländern in

⁷² Dreissig (1981 a), S. 72; Page (1985), S. 278.

⁷³ Finanzschuldenbericht (1981), S. 55.

⁷⁴ Deutsche Bundesbank (1984), S. 36.

⁷⁵ Schlick (1983), S. 23.

Österreich spielt die Darlehensfinanzierung seit jeher die dominierende Rolle (siehe Tab. 18). Ihr Anteil an der Landesverschuldung beträgt im Jahre 1976 bereits 79,2% und erhöht sich im Jahre 1984 auf 87,9%. Im Unterschied zur Bundesrepublik weist die Darlehensaufnahme bei Versicherungen eine große Bedeutung auf. In Zeiten angespannter Liquidität und hoher Zinsen (1980, 1981, 1982) weichen die Länder auf Versicherungsdarlehen aus, während sie bei hoher Liquidität des Bankensystems die Bankdarlehen vorziehen (Mitteilungen ÖNB 1984, S. 25/26). Im Jahre 1981 erreicht der Anteil der Versicherungsdarlehen bei den Ländern nahezu 25% der Gesamtverschuldung (1976: 11,8%, 1984: 15,9%). Eine Ausnahme unter den österreichischen Ländern bildet Wien (als Land und Gemeinde). Dort nimmt — entgegen dem Trend — der Anteil der direkten Kreditfinanzierung von 47% im Jahre 1976 auf 42% im Jahre 1984 ab, was auf eine entsprechende Ausweitung des Anteils der Anleihefinanzierung von 47,1% (1976) auf 52,6% (1984) auf den in- und ausländischen Kapitalmärkten zurückzuführen ist (siehe Tab. 20).

Auf der Gemeindeebene weist die direkte Kreditfinanzierung in der Bundesrepublik eine größere Bedeutung als in Österreich auf. In der Bundesrepublik ist ihr Anteil an der Gemeindeverschuldung von 83,3% (1970) auf 87,8% (1984) angestiegen (siehe Tab. 10). Auffallend ist, daß diese Ausweitung von einem starken Rückgang des Anteils der Versicherungsdarlehen begleitet wird. In Österreich ist der Anteil der Kreditfinanzierung rückläufig (1976: 62,3%; 1983: 57,3%). Diese Entwicklung ist durch eine entsprechende Anteilsverschiebung zugunsten der Kredite bei öffentlichen Institutionen (sonstige Nichtbanken) zurückzuführen, die ab 1979 einsetzt (siehe Tab. 22).

c) Kreditaufnahme bei öffentlichen Institutionen und Gebietskörperschaften

Öffentliche Institutionen und Gebietskörperschaften können Darlehen an andere Gebietskörperschaften gewähren und sich am Kapitalmarkt refinanzieren. Dann handelt es sich um die Vergabe von Kapitalmarktmitteln, die in Österreich beispielsweise durch den Wasserwirtschaftsfonds des Bundes mit dem Zweck der Darlehensgewährung an Gemeinden erfolgt. Parafiskalische Haushalte können ihre Reserven an Gebietskörperschaften verleihen. In diesem Fall handelt es sich um Steuer- bzw. Beitragsmittel, die verliehen werden, ohne den Kapitalmarkt zu berühren (Sondermittel). Schließlich kann die Kreditgewährung an andere Gebietskörperschaften ein technisches Instrument der Ausgabenpolitik sein, wenn z. B. in der Bundesrepublik der Bund den Ländern Mittel für den Wohnungsbau zur Verfügung stellt, mit der Auflage diese an Private weiterzugeben. Die Verschuldung der Länder beim Bund hat in diesem Fall nur Durchlaufcharakter, ohne daß eine haushaltsmäßige Belastung entsteht⁷⁶.

⁷⁶ Zimmermann (1968), S. 248f.

In der Bundesrepublik hat sich der Bund zwischen 1970 und 1975 zu einem beträchtlichen Teil bei der Sozialversicherung verschuldet, wobei die „Kreditaufnahme“ teilweise aus der Stundung von Zuschüssen besteht. Immerhin schwankt der Anteil der Sozialversicherungsverschuldung in dieser Zeit um 10%. Nach 1975 fällt die Sozialversicherung als Kreditgeber nahezu ganz aus. Bei den Ländern spielen die Wohnungsbau- und LAF-Schulden (einschließlich der Altschulden) eine anfänglich dominierende, im Zeitablauf aber stark abnehmende Rolle. Ihr Anteil betrug 1970 noch 43,7% und ist bis 1984 auf 10,6% gesunken. Auf Gemeindeebene steht die Verschuldung bei der Sozialversicherung und den Ländern im Vordergrund. Ihr Anteil beträgt 1970 5,2%, 1975: 15,1% und 1984 12,1%.

In Österreich nimmt der Bund gelegentlich (zinsbegünstigte) Darlehen bei den Ländern für die Vorfinanzierung von (von den Ländern gewünschten) Bundes-Investitionsprojekten auf. Im Vergleich zur Gesamtschuld des Bundes fallen diese Kredite quantitativ nicht ins Gewicht. Die Länder nehmen ebenfalls keine nennenswerten Kredite bei öffentlichen Institutionen auf. Im Unterschied zur Bundesrepublik erhalten sie ihre Wohnbauförderungsmittel vom Bund als Transferzahlungen, was nur einen technischen Unterschied in der Vorgangsweise darstellt. Auf Gemeindeebene hat die Kreditgewährung von öffentlichen Fonds und von den Ländern eine vergleichsweise sehr große und zunehmende Bedeutung erreicht. Ihr Anteil an der Gesamtverschuldung beträgt 1976: 35% und im Jahre 1983 bereits 42,6%. Da diese Schulden meist zins- und konditionsbegünstigt gewährt werden, ist in ihnen eine starke Finanzausgleichskomponente enthalten.

4.2.2. Die Entwicklung der Auslandsverschuldung

Die Gebietskörperschaften können sich im Ausland im Wege von Anleihen und von Direktkrediten verschulden. Auch eine indirekte Auslandsverschuldung ist möglich, wenn inländische Banken die Schuldtitel übernehmen und an ausländische Anleger weitergeben. Eine von der öffentlichen Hand induzierte Auslandsverschuldung entsteht dann, wenn bei offenen Kapitalmärkten die staatliche Inlandsnachfrage Zinssteigerungseffekte auslöst, die zu vermehrter privater Kreditaufnahme im Ausland führt⁷⁷. Letztere beiden Formen sind statistisch schwer nachweisbar. Für die Bundesrepublik dürften sie in der zweiten Hälfte der 70er Jahre erheblich gewesen sein⁷⁸.

Die direkte Auslandsverschuldung ist in der Bundesrepublik und in Österreich eine Domäne des Bundes. In der Bundesrepublik setzt sie nach dem Zweiten Weltkrieg zwar erst nach 1975 in größerem Umfang ein, erreicht dann aber in kurzer Zeit sehr hohe Anteile an der gesamten Verschuldung (1980:

⁷⁷ Gandenberger (1981), S. 12/13.

⁷⁸ Wissenschaftlicher Beirat, BMdF (1984).

9,8%, 1984: 16,7%). Neben dem Motiv, zinsgünstige Mittel im Ausland zu beschaffen, waren dafür auch zahlungsbilanz- und kapitalmarktpolitische Überlegungen verantwortlich. Zeitweise sollten Devisenabflüsse kompensiert, der inländische Kapitalmarkt entlastet und andere Gebietskörperschaften (Länder, 1976) nicht vom Kapitalmarkt verdrängt werden. Der mit dem Kapitalimport verbundene Aufwertungseffekt sollte zudem Abwertungstendenzen entgegenwirken⁷⁹.

In Österreich hat der Anteil der Auslandsverschuldung bereits viel früher mit dem Auftreten der Rezession 1967/68 eine sprunghafte Erhöhung erfahren. Ihr Anteil erhöhte sich in dieser Zeit von 12,3% (1966) auf 20,8% (1967) und 29,8% (1968). Anschließend erfolgt zwar eine Rückführung auf 16% im Jahre 1973, der hohe Kreditbedarf des Jahres 1975 und der weiteren Jahre führt aber zu einer neuerlichen Anteilserhöhung auf durchschnittlich 30% bis 1983. Mit der hohen Auslandsverschuldung hat der Bund verschiedene, nicht immer konfliktfreie Ziele angestrebt: Die Beschaffung zinsgünstiger Kredite im Ausland, die Schonung des inländischen Kapitalmarktes bei angespannter Liquidität, die Kompensation der Kapitalabflüsse bei passiver Leistungsbilanz und die Unterstützung der österreichischen Hartwährungspolitik durch Erzeugung von Aufwertungsdruck⁸⁰. Der Preis der hohen Auslandsverschuldung liegt einerseits im beträchtlichen Währungsrisiko, andererseits im Aufbau einer hohen Fremdwährungszinsbelastung, die ohne Rücksicht auf konjunktur- und währungspolitische Situationen bedient werden muß und den währungspolitischen Spielraum der ÖNB einengt.

Auf der Ebene der Länder spielt die Auslandsverschuldung eine untergeordnete Rolle. In der Bundesrepublik haben die Länder als Folge der Hochzinsphase und restriktiven Geldpolitik der Bundesbank ab 1981 die ausländische Kreditaufnahme zwar stark erhöht. Insgesamt ist ihr Anteil an der Gesamtverschuldung aber noch immer gering (1980: 0,7%, 1981: 1,7%, 1982: 3,2%, 1984: 2,9%). In Österreich verschulden sich die Länder nur vereinzelt im Ausland durch Anleiheemissionen. Da die ÖNB im Rahmen des Genehmigungsvorbehalts dem Bund grundsätzlich Vorrang einräumen muß, erhalten die Länder nur schwer und im Einzelfall Genehmigungen. Die hartnäckigsten und erfolgreichsten Länder waren bisher die Steiermark und Wien. Wien hat in den letzten Jahren den Auslandsanteil seiner Verschuldung sogar regelmäßig erhöht (1980: 9,3%, 1982: 12,7%; 1984: 17%). Für die Länder insgesamt (ohne Wien) beträgt der Auslandsanteil der Verschuldung weniger als 1% (1980: 1%, 1982: 0,8%, 1984: 0,6%).

Auf Gemeindeebene kommt der Auslandsverschuldung in der Bundesrepublik und Österreich keinerlei Bedeutung zu. In der Bundesrepublik steht den Gemeinden zwar rechtlich der Weg zur Kreditaufnahme im Ausland offen⁸¹, in

⁷⁹ Dickertmann/Häberle (1979), S. 336f.

⁸⁰ Smekal/Gantner (1984), S. 126/127.

Österreich benötigen sie grundsätzlich eine Genehmigung der ÖNB und des Bundesministeriums für Finanzen.

5. Einige Hypothesen zur Effizienz der Verschuldungsbeschränkungsregeln auf den einzelnen Ebenen

Die Wirksamkeit von Verschuldungsbeschränkungsregeln auf den gebietskörperschaftlichen Ebenen hängt entscheidend von deren technischer Ausgestaltung sowie von den haushaltspolitischen Zielen und den zur Verfügung stehenden Finanzierungsalternativen der Gebietskörperschaften ab.

5.1. Charakteristisch für den Bund ist eine sehr breite Zielpalette, in deren Dienst die Verschuldungspolitik gestellt werden kann. In der Bundesrepublik sind die einzelnen Ziele teilweise gesetzlich vorgeschrieben, teilweise ergeben sie sich aus dem politischen Prozeß. Sie sind sowohl haushaltswirtschaftlicher (Sicherung des Haushaltsspielraums) als auch gesamtwirtschaftlicher Natur (Wachstums- und Stabilisierungsaufgabe, Schutz des Kapitalmarktes und der Währung, Vermögensbildungspolitik, Finanzausgleichspolitik). Innerhalb der gesamtgesellschaftlichen Ziele und gegenüber dem haushaltswirtschaftlichen Ziel hat die „Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes“ durch den Verfassungsgesetzgeber Vorrang erhalten. Hinsichtlich der anderen Ziele ist die Festlegung der Zielrangordnung der jeweiligen politischen und wirtschaftlichen Situation überlassen. Die gesamtwirtschaftlichen Ziele sind qualitativer Art und im einzelnen nicht operationalisierbar, insofern immer abhängig von politischer und fachlicher (wissenschaftlicher) Interpretation.

Der Vielzahl von qualitativen Zielvorgaben entspricht auf der Instrumentenebene eine ebenso große Vielfalt an Verschuldungsalternativen. Mit Ausnahme der Notenbankverschuldung stehen dem Bund alle Möglichkeiten der Kreditaufnahme im In- und Ausland grundsätzlich zur Verfügung. Im Falle einer Überschuldung verfügt er auch über den größten Spielraum für die Heranziehung zusätzlicher Finanzierungsalternativen im Rahmen seiner Steuerhoheit.

Dem breiten, qualitativ vorgegebenen Zielkatalog und dem umfassenden Verschuldungsinstrumentarium stellt der Gesetzgeber zwei Verschuldungsbeschränkungsregeln gegenüber: Die Begrenzung der Kreditaufnahme bei der Bundesbank und die Investitionsbindungsregel der Kreditfinanzierung. Die Effizienz der ersteren ist unbestritten und anerkannt, wenn auch bedacht werden muß, daß sie im Wege der Auslandsverschuldung bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen umgangen bzw. unwirksam gemacht werden kann⁸¹. Die Investitionsbindungsregel wird in ihrer Wirkung hingegen stark relativiert, einerseits durch die Ausnahme im Falle einer Störung des gesamtwirtschaftli-

⁸¹ Klein (1977), S. 73.

⁸² Dickertmann/Häberle (1979), S. 340.

chen Gleichgewichts (Artikel 115 GG), andererseits durch die inhaltliche Unbestimmtheit der Begriffe gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht und öffentliche Investition. Ihre Wirkung ist daher nur qualitativer Art, insofern als Abweichungen begründungspflichtig sind.

Der betonte Vorrang des wirtschaftspolitischen Zielauftrags verbunden mit einem sehr weiten wissenschaftlichen und politischen Interpretationsspielraum sowie das umfassende zur Verfügung stehende Verschuldungs- und Finanzierungsinstrumentarium sichern auf Bundesebene einerseits die notwendige wirtschaftspolitische Flexibilität, andererseits sind sie mit der latenten Gefahr verbunden, daß die Ziele der Sicherung des Haushaltsspielraumes und des Schutzes des Bürgers vor Überschuldung (und Überbesteuerung) Nachrang erhalten. Selbst wenn — was bis heute keineswegs gelungen ist — die wichtigste Voraussetzung zur Sicherung des Haushaltsspielraumes bei zunehmender Verschuldung, die Übereinstimmung von prozentueller Zinsbelastung und Wachstumsrate des Bruttoinlandproduktes durch eine entsprechende Stabilitäts- und Wachstumspolitik herbeigeführt werden könnte⁸³, muß in einer repräsentativen Demokratie damit gerechnet werden, daß der für eine solche Politik notwendige Verschuldungsspielraum auch für andere politische Ziele eingesetzt⁸⁴ und zur Erhöhung der Staatsquote ausgenützt wird. In Österreich ist der Bund bei der Verfolgung seiner wirtschaftspolitischen Ziele im neuen Haushaltsrecht zwar auf das stabilisierungspolitische Ziel verpflichtet worden. Bei der Wahl der Mittel, im speziellen hinsichtlich des Verschuldungsinstrumentes, unterliegt er jedoch keinerlei materieller Beschränkung. Noch stärker als in der Bundesrepublik tritt hier daher die Gefahr einer haushaltswirtschaftlichen Überforderung durch Überschuldung auf.

Schuldenbeschränkungsregeln zur Sicherung des längerfristigen Haushaltsspielraumes scheinen daher in beiden Ländern auf der Bundesebene besonders geboten. Das Problem besteht nicht so sehr in ihrer Begründbarkeit, sondern in ihrer Durchsetzbarkeit⁸⁵.

In einer repräsentativen Demokratie kann die zulässige Höhe der (Neu-) Verschuldung im Wege der Selbstbindung des Parlaments an ökonomische Größen gebunden (Bruttosozialprodukt, Gesamtausgaben), von außerparlamentarischen Institutionen mit Sachverstand festgelegt bzw. empfohlen (z. B. Sachverständigenrat, Bundesbank) oder durch Rückgriff auf direktdemokratische Instrumente ermittelt werden. Alle diese Instrumente weisen Vor- und Nachteile auf, angesichts der gegenwärtigen weitgehend unregelmäßigen und offenen Situation stellen sie aber Alternativen dar, die das institutionelle und politische Ungleichgewicht zwischen haushaltswirtschaftlicher und wirtschaftspolitischer Zielverfolgung verringern können.

⁸³ Rürup (1982), S. 605f.

⁸⁴ v. Arnim (1981), S. 520.

⁸⁵ v. Arnim (1981), S. 521.

5.2. Die Länderhaushalte weisen im Vergleich zum Bund in der Bundesrepublik und in Österreich eine wesentlich schmalere Zielpalette auf. Im Vordergrund steht die Sicherung der Aufgabenerfüllung, die durch eine hohe Dienstleistungs- und Personalintensität gekennzeichnet ist. Wesentlich stärker als in Österreich sind die Länder in der Bundesrepublik auch in die wirtschaftspolitische Lenkungsaufgabe einbezogen. Angesichts ihres im Vergleich zum Bund geringen einnahmepolitischen Spielraums, ihrer stärker festgelegten Ausgabenstruktur und des reduzierten Verschuldungsinstrumentariums verfolgen sie diese Aufgabe eher passiv, indem sie konjunkturpolitische Maßnahmen des Bundes unterstützen, was in der Tendenz zu einem Parallelverhalten in der Verschuldungspolitik geführt hat (Schaubild 1 und 2). Im Rahmen der verbundenen Finanzwirtschaft können die Länder allerdings damit rechnen, daß einer Einengung ihres Haushaltsspielraumes mit finanzausgleichspolitischen Maßnahmen begegnet wird.

In Österreich haben die Länder — seit dem neuen Haushaltsrecht — in ihrer Haushaltsführung auch den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen. Nähere Bestimmungen zur Erfüllung dieser Aufgabe existieren nicht. Die Länder werden daher — wie in der Vergangenheit — dem Ziel der Erfüllung ihrer Haushaltsaufgaben Vorrang einräumen. Da ihr Einnahmenspielraum — noch wesentlich stärker als dies in der Bundesrepublik der Fall ist — beschränkt ist, räumen sie der Sicherung des Haushaltsspielraumes hohe Priorität ein. Im Konjunkturverlauf führt dies zu einem deutlichen prozyklischen Verschuldungsverhalten, das in der Tendenz demjenigen der Gemeinden folgt (Schaubild 1 und 2).

5.3. Die auf der Gemeindeebene existierenden Verschuldungsbeschränkungsregeln sind in der Bundesrepublik und in Österreich ähnlich ausgestaltet. Sie stellen quantitative Schuldenbeschränkungsregeln dar. Der Genehmigungsvorbehalt der Kreditaufnahme, der an den Nachweis der Schuldendienstleistungsfähigkeit gebunden ist, reduziert die kommunale Verschuldungspolitik auf das Ziel der Aufgabenfinanzierung im Rahmen des vorhandenen und künftigen Haushaltsspielraums. Die Verfolgung gesamtwirtschaftlicher (konjunkturpolitischer) Ziele steht dazu im Widerspruch. Da in beiden Ländern der einnahmenpolitische Spielraum sehr beschränkt ist, wird die Schuldendienstleistungsfähigkeit und damit der Verschuldungsspielraum stark von der Einnahmenentwicklung determiniert. Bei gegebenen laufenden Ausgaben und rückläufigen Einnahmen müssen zunächst die Investitionen eingeschränkt werden. Die institutionelle Verschuldungsbeschränkung verstärkt somit das prozyklische Verhalten der Gemeinden, das auch ohne Existenz dieser Vorschriften zu erwarten wäre. Gleichzeitig führt sie zu einer Verschärfung der regionalen Leistungsniveauunterschiede, da die (u. U. schwache) gegebene Finanzkraft zu einem wesentlichen Begrenzungskriterium für die Kreditaufnahme wird.

5.4. Der Asymmetrie der Verschuldungsbeschränkungsregeln auf Bundes- (Landes-)Ebene einerseits und Gemeindeebene andererseits entspricht das

unterschiedliche Verschuldungsverhalten im Beobachtungszeitraum. Die qualitativen Verschuldungsbeschränkungen auf Bundes-(Landes-)Ebene haben nicht verhindert, daß in rezessiven und in Erholungsphasen ein hoher Verschuldungssockel aufgebaut wurde. Auf Gemeindeebene wirken die quantitativen Verschuldungsbeschränkungsregeln wenigstens (allerdings konjunkturwidrig) in der Rezession auf eine Verringerung der Verschuldung hin. Auf der Bundes-(Landes-)Ebene sind somit asymmetrische, auf der Gemeindeebene prozyklische konjunkturelle Wirkungen der Verschuldung die Folge. Eine expansive kreditfinanzierte Budgetpolitik des Bundes muß somit immer bis zu einem gewissen Grad die prozyklische Haushaltspolitik der Gemeinden kompensieren.

5.5. In der verbundenen Finanzwirtschaft (Finanzausgleich im weiteren Sinn) der Gebietskörperschaften haben im Zeitraum 1970-1984 der Steuerverbund und der Ausgabenverbund (Transfers, Zuschüsse, Gemeinschaftsfinanzierungen) auf einen Ausgleich der einseitigen Verschuldungsfinanzierung über alle Ebenen hingewirkt. Die zur Aufrechterhaltung bzw. Ausweitung eines hohen Verschuldungsniveaus erforderliche Steuerquote wird auch auf den Ebenen mit relativ geringerer Schuldenfinanzierung einnahmenwirksam. Auf der anderen Seite bedürfen die nachfragewirksamen Ausgabenprogramme des Bundes immer auch der Einbeziehung der Länder und Gemeinden, um die konjunkturpolitische Einsatzbreite der öffentlichen Nachfrage sicherzustellen.

Verzeichnis der Übersichten, Schaubilder und Tabellen

1. Übersichten

- 1: Verschuldungsgrundsätze des Bundes in Österreich und in der Bundesrepublik Deutschland.
- 2: Verschuldungsgrundsätze der Länder in Österreich und in der Bundesrepublik Deutschland.
- 3: Verschuldungsgrundsätze der Gemeinden in Österreich und in der Bundesrepublik Deutschland.

2. Schaubilder

- 1: Schuldenstand der Gebietskörperschaften in Prozentanteilen: Österreich und Bundesrepublik Deutschland.
- 2: Nettokreditaufnahme der Gebietskörperschaften in Prozentanteilen: Österreich und Bundesrepublik Deutschland.
- 3: Bundesrepublik Deutschland: Prozentanteile der Gebietskörperschaften an den gesamten Einnahmen und an den gesamten Steuereinnahmen.
- 4: Österreich: Prozentanteile der Gebietskörperschaften an den gesamten Einnahmen und an den gesamten Steuereinnahmen.
- 5: Prozentanteile der Gebietskörperschaften an den gesamten Ausgaben (ohne Transfers zwischen Gebietskörperschaften) in Österreich und in der Bundesrepublik Deutschland.

- 6: Prozentanteile der Gebietskörperschaften an der Bruttokapitalbildung in Österreich und an den Sachinvestitionen in der Bundesrepublik Deutschland.

3. Tabellen

Bundesrepublik

1. Schuldenstände der Gebietskörperschaften zum Jahresende in Mio. DM.
2. Schuldenstände der Gebietskörperschaften zum Jahresende in Prozentanteilen.
3. Nettokreditaufnahme der Gebietskörperschaften zum Jahresende in Mio. DM.
4. Nettokreditaufnahme der Gebietskörperschaften zum Jahresende in Prozentanteilen.
5. Schuldenstände des Bundes zum Jahresende nach Schuldformen in Mio. DM.
6. Schuldenstände des Bundes zum Jahresende nach Schuldformen in Prozentanteilen.
7. Schuldenstände der Länder zum Jahresende nach Schuldformen in Mio. DM.
8. Schuldenstände der Länder zum Jahresende nach Schuldformen in Prozentanteilen.
9. Schuldenstände der Gemeinden zum Jahresende nach Schuldformen in Mio. DM.
10. Schuldenstände der Gemeinden zum Jahresende nach Schuldformen in Prozentanteilen.

Österreich

11. Schuldenstände der Gebietskörperschaften zum Jahresende in Mio. ÖS.
12. Schuldenstände der Gebietskörperschaften zum Jahresende in Prozentanteilen.
13. Nettokreditaufnahme der Gebietskörperschaften zum Jahresende in Mio. ÖS.
14. Nettokreditaufnahme der Gebietskörperschaften zum Jahresende in Prozentanteilen.
15. Schuldenstände des Bundes zum Jahresende nach Schuldformen in Mio. ÖS.
16. Schuldenstände zum Jahresende nach Schuldformen in Prozentanteilen.
17. Schuldenstände der Länder (ohne Wien) zum Jahresende nach Schuldformen in Mio. ÖS.
18. Schuldenstände der Länder (ohne Wien) zum Jahresende in Prozentanteilen.
19. Schuldenstände von Wien (als Land und Gemeinde) zum Jahresende nach Schuldformen in Mio. ÖS.
20. Schuldenstände von Wien (als Land und Gemeinde) zum Jahresende nach Schuldformen in Prozentanteilen.
21. Schuldenstände der Gemeinden (ohne Wien) zum Jahresende nach Schuldformen in Mio. ÖS.
22. Schuldenstände der Gemeinden (ohne Wien) zum Jahresende nach Schuldformen in Prozentanteilen.

Übersicht 1
Verschuldungsgrundsätze des Bundes in Österreich und in der Bundesrepublik Deutschland

	In Österreich	In der Bundesrepublik
Schuldenbegriff	Finanzschulden des Bundes sind verfassungsrechtlich definiert als das Eingehen oder die Umwandlung von Verbindlichkeiten aus Geldmittelbeschaffungen, die nicht innerhalb eines Jahres getilgt werden, oder aus langfristigen Finanzierungen (Art. 51, Abs. 6 B-VG). Verwaltungsschulden und Kassenverstärkungskredite ergeben sich aus dem Umkehrschluß: sie stellen Geldverbindlichkeiten des Bundes dar, die nicht unter die Finanzschulden fallen bzw. zur vorübergehenden Kassenverstärkung eingegangen werden und innerhalb eines Finanzjahres getilgt werden müssen. Finanzschulden dürfen vom Bundesminister für Finanzen nur aufgrund einer Ermächtigung eingegangen, prolongiert oder konvertiert werden, die im Bundesfinanzgesetz oder in einem besonderen Bundesgesetz enthalten ist (§65 [1] BHG). Alle Urkunden über Finanzschulden des Bundes sind vom Präsidenten des Rechnungshofes gegenzuzeichnen (Art. 121, Abs. 3 B-VG). Der Bundesrat hat bei der Aufnahme von Finanzschulden des Bundes kein Mitwirkungsrecht (Art. 42, Abs. 5 B-VG).	Finanzschulden = Kreditaufnahmen zur Deckung von Ausgaben (§13 HGrG, §18 BHO). Verwaltungsschulden = Verpflichtungen zu Geldleistungen, die bei der laufenden Abwicklung von Verwaltungsaufgaben entstehen. Kassenverstärkungskredite = Kreditaufnahmen zur Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft bei vorübergehenden Defiziten während des Haushaltsjahres (§13 HGrG, §18 BHO). Die Aufnahme von Finanzschulden und Kassenverstärkungskrediten bedarf einer besonderen gesetzlichen Ermächtigung des Bundestages, wobei der Bundesrat ein aufschiebendes Einspruchsrecht hat (§13 HGrG, §18 BHO).
Genehmigungsverfahren		
Gültigkeit der Kreditermächtigung	Grundsatz der Einjährigkeit (Art. 51, Abs. 2 B-VG, §3 BHG).	Ermächtigungen für Deckungskredite gelten bis zum Ende des auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres und, wenn das Haushaltsgesetz für das zweitnächste Haushaltsjahr nicht rechtzeitig verkündet wird, bis zu dessen Verkündung. Kassenverstärkungskredite dürfen nicht später als 6 Mon. nach Ablauf des Haushaltsjahres, für das sie aufgenommen wurden, fällig werden. Die Ermächtigungen gelten bis zum Ende des laufenden Haushaltsjahres und, wenn das Haushaltsgesetz für das nächste Haushaltsjahr nicht rechtzeitig verkündet wird, bis zu dessen Verkündung (§13 HGrG, §18 BHO).

Verschuldungs- grenzen	Eine verfassungsmäßige Begrenzung existiert nicht, das Eingehen von Schuldverpflichtungen unterliegt ausdrücklich der Budgethoheit des Nationalrates (Art. 51, Abs. 6 B-VG, § 65 [1] BHG, Art. 42, Abs. 5 B-VG). In den jährlichen Bundesfinanzgesetzen sind Obergrenzen der Kreditermächtigungen und der Kreditbedingungen (v. a. Zinssatz) festgelegt, die erforderlich sind, um dem strengen Grundsatz der Gesetzmäßigkeit genüge zu tun. Allerdings handelt es sich meist um dynamische Grenzen, die so festgelegt werden, daß sie kaum überschritten werden können. Die im B-VG (Art. 13, Abs. 2) ausgesprochene Verpflichtung, bei der Haushaltsführung die Sicherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts anzustreben, kann eine Einschränkung aber auch Ausweitung der Kreditaufnahme erfordern. Dazu bedarf es allerdings eines im Bundesfinanzgesetz vorgesehenen Konjunkturausgleichsvoranschlags bzw. der Beachtung entsprechender verfassungsgesetzlicher Bestimmungen (Art. 51a, Abs. 2 B-VG).	Die staatliche Netto-Neuverschuldung darf die Summe der veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten, außer zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Dieses ist immer ausschlaggebend, was sowohl eine höhere als auch eine niedrigere Verschuldung unabhängig von den Investitionen bedeuten kann (Art. 109 Abs. 2, Art 115 Abs. 1 GG). Bereits bewilligte Kredite können im Rahmen einer Kreditlimitierungsverordnung der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates auf einen Höchstbetrag begrenzt werden, der mindestens 80 % der Kreditsumme des Durchschnitts der letzten 5 Haushaltsjahre beträgt (Art. 109, Abs. 4 GG; §§ 19–22 StWG).
Zugang zu Notenbank	Die Nationalbank hat für Zwecke der Kassenführung des Bundes auf Verlangen des Bundesministeriums für Finanzen kurzfristige Bundesschatzscheine bis zu 5 % der Bruttojahreseinnahme des Bundes aus öffentlichen Abgaben zu gewähren (§ 41 Abs. 1, § 42 Abs. 1 Nationalbankgesetz).	Die Bundesbank kann nach eigenem Ermessen dem Bund Kassenkredite bis zu 6 Milliarden DM gewähren (§ 20 Abs. 1 BBkG).

Quelle: Zusammengestellt aus den einschlägigen Gesetzen und in Anlehnung an Weiler, Dieter: Institutionelle Begrenzung der Staatsverschuldung in Österreich und der Bundesrepublik Deutschland, Diss. Innsbruck, 1986, S. 136f.

Verschuldungsgrundsätze der Länder in Österreich und in der Bundesrepublik Deutschland

	In Österreich	In der Bundesrepublik
Schuldenbegriff	Geldverbindlichkeiten, die zu dem Zweck eingegangen werden, sich Verfügungsmacht über Geld zu verschaffen.	Wie Bund.
Genehmigungsverfahren	Ermächtigungen zur Aufnahme von Finanzschulden und Kassenverstärkungskrediten werden in den jährlichen Haushaltsbeschlüssen der Landtage erteilt. Nur in Salzburg ist die Gesetzesform landesverfassungsrechtlich vorgeschrieben (Art. 44 Abs. 2). Deshalb ist auch nur hier ein Einspruch der Bundesregierung möglich (Art. 98 Abs. 2 B-VG). Die Aufnahme von Darlehen gegen Ausgabe von Teilschuldverschreibungen oder in einer ausländischen Währung muß vom Bundesministerium für Finanzen genehmigt werden (§ 14 F-VG). Von der Nationalbank muß die Aufnahme von Auslandskrediten ebenfalls bewilligt werden (§ 3 Devisengesetz BGBl. 162/1946) (beim Bund wird davon abgesehen). Jede Ausgabe von Schuldverschreibungen bedarf einer Bewilligung des Bundesministers für Finanzen (§ 1 Abs. 1 Wertpapier-Emissionsgesetz BGBl. 65/1979).	Die Aufnahme von Finanzschulden und Kassenverstärkungskrediten bedarf in allen Ländern einer gesetzlichen Ermächtigung durch die Länderparlamente (§ 13 HGrG). Die abweichende Regelung in Hamburg hat durch das HGrG im wesentlichen an Bedeutung verloren.
Gültigkeit der Kreditermächtigung	Grundsatz der Jährlichkeit (§ 1 LHO OÖ, § 1 LHO Kmt).	Wie Bund.
Verschuldungsgrenzen	Budgethoheit des Landtags, Höchstgrenzen der Kreditermächtigungen in den Landtagsbeschlüssen. Die im B-VG vorgesehene Sicherung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts kann eine Krediteinschränkung, aber auch Ausweitung erfordern (Art. 13, Abs. 2 B-VG).	Wie Bund.
Zugang zur Notenbank	Die Länder haben keinerlei Zugang.	Die Bundesbank kann nach eigenem Ermessen den Ländern Kassenkredite in der Höhe von 40 DM/Einwohner bzw. 80 DM/Einwohner im Falle Berlins, Bremens und Hamburgs gewähren (§ 20 Abs. 1 BBkG).

Quelle: Zusammengestellt aus den einschlägigen Gesetzen und in Anlehnung an Weiter, Dieter: Institutionelle Begrenzung der Staatsverschuldung in Österreich und der Bundesrepublik Deutschland, Diss. Innsbruck, 1986, S. 139 f.

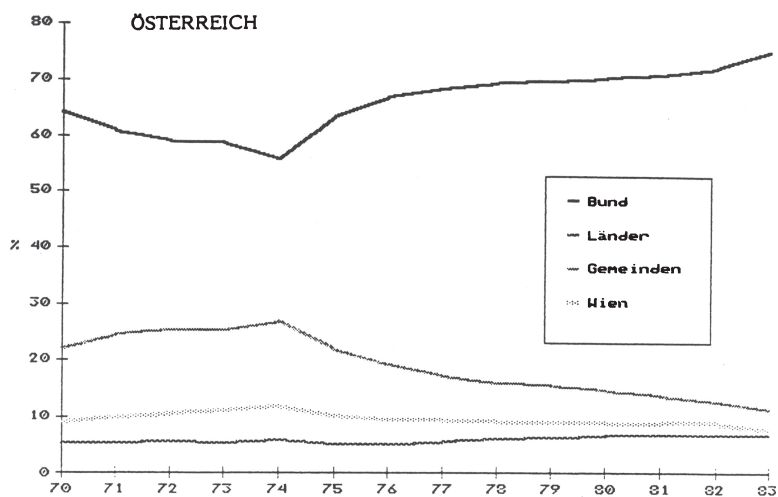
Übersicht 3
Verschuldungsgrundsätze der Gemeinden in Österreich und in der Bundesrepublik Deutschland

	In Österreich	In der Bundesrepublik
Schuldenbegriff	Finanzschulden = Geldverpflichtungen zur Finanzierung eines außergewöhnlichen und unabsehbaren Bedarfs (§84 GemO. OÖ). Entstehen in der Regel durch förmliche Kreditaufnahme. Kassenkredite = Geldverpflichtungen zur rechtzeitigen Leistung von Ausgaben des ordentlichen Gemeindeveranschlags, die binnen Jahresfrist zurückzahlen sind (§83 GemO. OÖ).	Kredite = unter Rückzahlungsverpflichtung von Dritten oder Sondervermögen aufgenommenes Kapital ausgenommen Kassenkredite (§46 Nr. 18 GemHVO NW). Schulden = Rückzahlungsverpflichtungen aus Kreditaufnahmen und ihnen wirtschaftlich gleichkommenden Vorgängen sowie aus der Aufnahme von Kassenkrediten (§46 GemHVO NW). Kassenkredite = Kredite zur Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft (§13 HGrG).
Genehmigungsverfahren	Der Gemeinderat beschließt die Höhe der aufzunehmenden Kassenkredite und Darlehen (§76 GemO. OÖ). Dabei dürfen Darlehen nur im außerordentlichen, Kassenkredite nur im ordentlichen Voranschlag eingebracht werden (§§83, 84 GemO. OÖ). Wann eine Genehmigung der Aufsichtsbehörde einzuholen ist, wird länderspezifisch geregelt, unterschiedlich ist auch die Verfahrensweise bei den Statutarstädten. Die Aufnahme von Auslandskrediten und die Ausgabe von Teilschuldverschreibungen bedürfen der Erlaubnis des Bundesministeriums für Finanzen (§14 F-VG). Die bereits bei den Ländern erwähnten Bestimmungen des Devisengesetzes und Wertpapier-Emissionsgesetzes besitzen auch für die Gemeinden Gültigkeit.	Der Gesamtbetrag der im Haushaltsplan vorgesehenen Kreditaufnahme bedarf der Genehmigung der Aufsichtsbehörde. Kredite dürfen nur im Vermögenshaushalt für Investitionen, Investitionsförderungsmaßnahmen und Umschuldungen veranschlagt werden. Kassenkredite können sowohl für den Verwaltungs- wie auch Vermögenshaushalt veranschlagt werden, sie bedürfen erst dann einer aufsichtsbehördlichen Genehmigung, wenn sie ein Sechstel der im Verwaltungshaushalt veranschlagten Einnahmen übersteigen (§72 Abs. 2, §74 GO NW). Eine Einzelgenehmigung ist erforderlich, wenn 1. Kreditaufnahmebeschränkungen nach §19 StWG vorliegen (§72 Abs. 4 GO NW), 2. Kreditbedingungen die Kapitalmarktentwicklung ungünstig beeinflussen oder die Gemeindeversorgung mit wirtschaftlich vertretbaren Krediten stören könnten (§72 Abs. 5 GO NW).

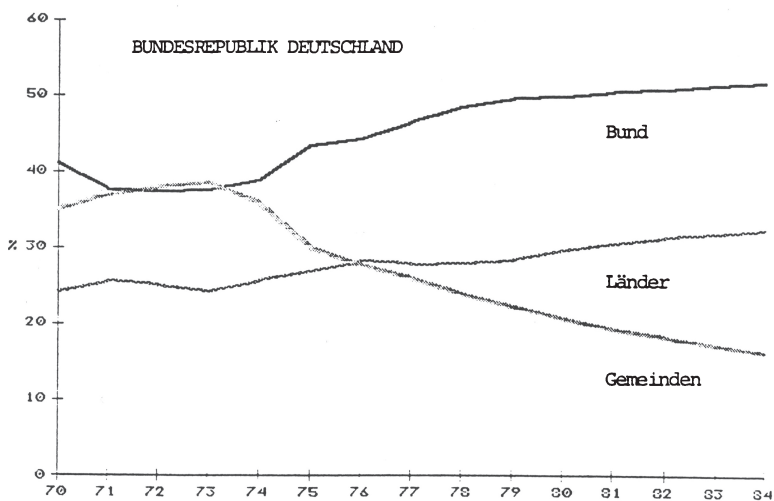
Gültigkeit der Kreditschuldung	Es gilt der Grundsatz der Jährlichkeit (§ 74 Abs. 2 GO OO).	Wie Bund und Länder.
Verschuldungsgrenzen	Darlehen nur für außerordentliche Vorhaben, Kassenkredite dürfen ein Sechstel der Einnahmen des ordentlichen Gemeindeveranschlags nicht überschreiten (§§ 83, 84 GO OO). Die Aufsichtsbehörde prüft nach länderweise uneinheitlichen Verfahren, ob die Darlehen zu einer Gefährdung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinde führen. Ebenfalls länderweise uneinheitlich ist die Frage geregelt, ab welchen Beträgen eine aufsichtsbehördliche Genehmigung der Darlehensaufnahme notwendig ist. Die Aufnahme von Darlehen gegen Ausgabe von Teilschuldverschreibungen oder in einer ausländischen Währung muß vom Bundesministerium für Finanzen genehmigt werden (§ 14 F-VG). Die Prüfung erfolgt aus gesamtwirtschaftlichen Gründen, aber auch um den Vorrang des Bundes auf dem Kapitalmarkt zu schützen.	Die im Vermögenshaushalt veranschlagten Kredite für Investitionen, Investitionsförderungsmaßnahmen und Umschuldungen müssen mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Gemeinde in Einklang stehen. Der in der Haushaltssatzung feststehende Höchstbetrag für Kassenkredite ist nur dann genehmigungspflichtig, wenn er ein Sechstel der veranschlagten Einnahmen des Verwaltungshaushalts übersteigt (§ 74 GO NW). Der gemeindliche Investitionsbegriff ist enger als bei Bund und Ländern, eine konjunkturpolitisch motivierte Überschreitung dieser Grenze ist im Gegensatz zu Art. 115 GG nicht vorgesehen. Verschuldungsgrenze ergibt sich praktisch aus der jährlich zu ermittelnden Pflichtzuführung vom Verwaltungssan den Vermögenshaushalt (§ 22 Abs. 1 GemHVO NW). Ausnahmen sind jedoch möglich. Bereits bewilligte Kredite können im Rahmen einer Kreditlimitierungsverordnung der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates auf einen Höchstbetrag begrenzt werden, der mindestens 80 % der Kreditsumme des Durchschnitts der letzten 5 Haushaltsjahre beträgt (Art. 109, Abs. 4 GG, §§ 19–22 StWG).
Zugang zur Notenbank	Kein Zugang	Kein Zugang

Quelle: Zusammengestellt aus den einschlägigen Gesetzen und in Anlehnung an Klein, Richard: Kommunale Schuldenpolitik, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz: Kohlhammer 1977, S. 61. – u. Weiler, Dieter: Institutionelle Begrenzung der Staatsverschuldung in Österreich und der Bundesrepublik Deutschland, Diss. Innsbruck, 1986, S. 142 f.

SCHAUBILD 1: Schuldenstand der Gebietskörperschaften in Prozentanteilen

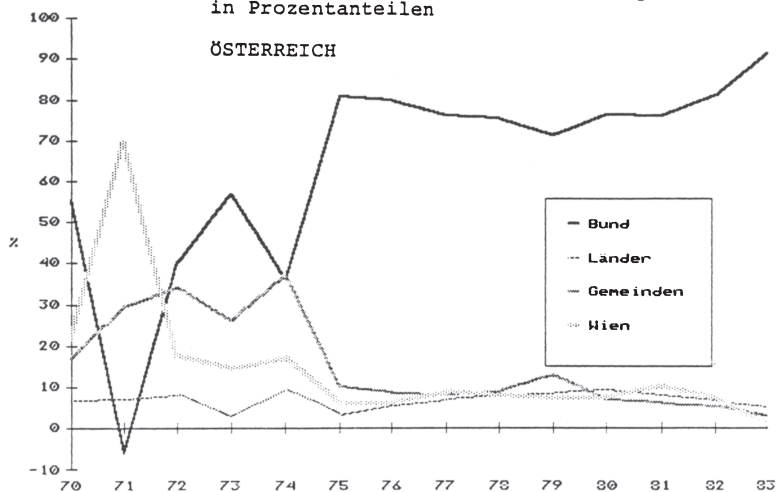


Quelle: Finanzschuldenberichte der PSK
eigene Berechnungen

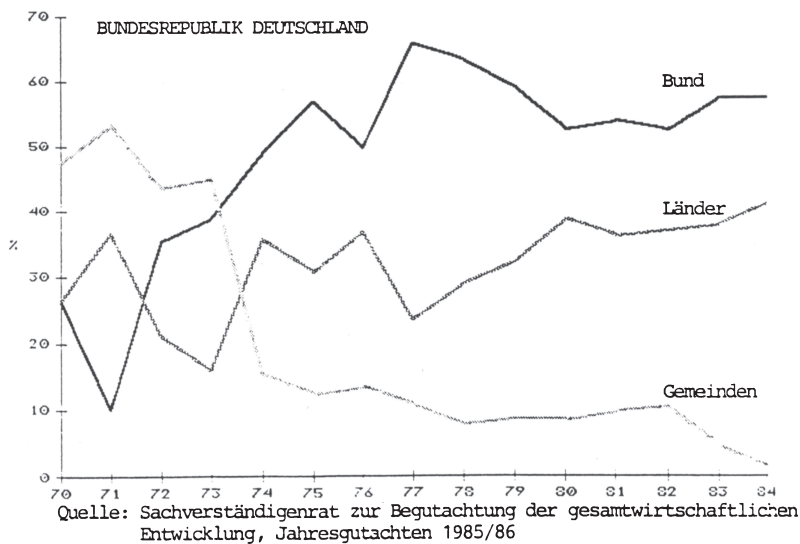


Quelle: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen
Entwicklung, Jahresgutachten 1985/86
eigene Berechnungen

SCHAUBILD 2: Nettokreditaufnahme der Gebietskörperschaften in Prozentanteilen

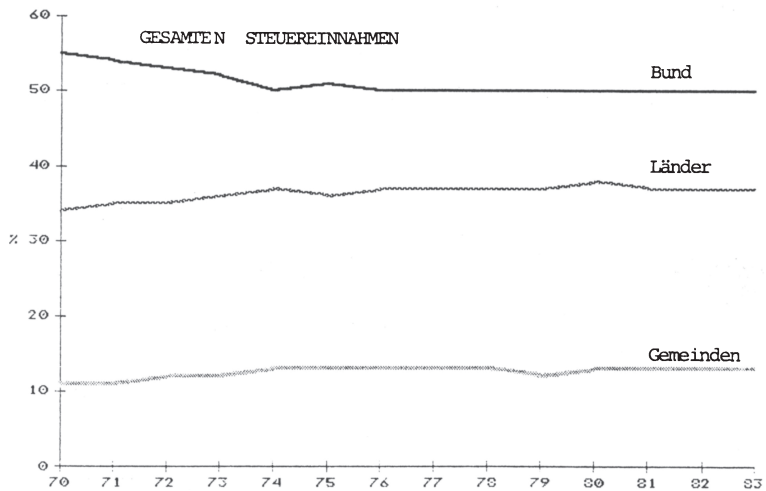
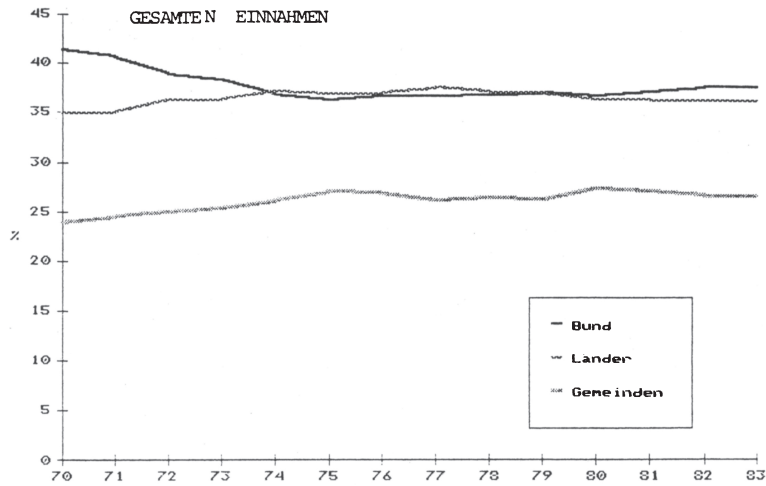


Quelle: Finanzschuldberichte der PSK
eigene Berechnungen



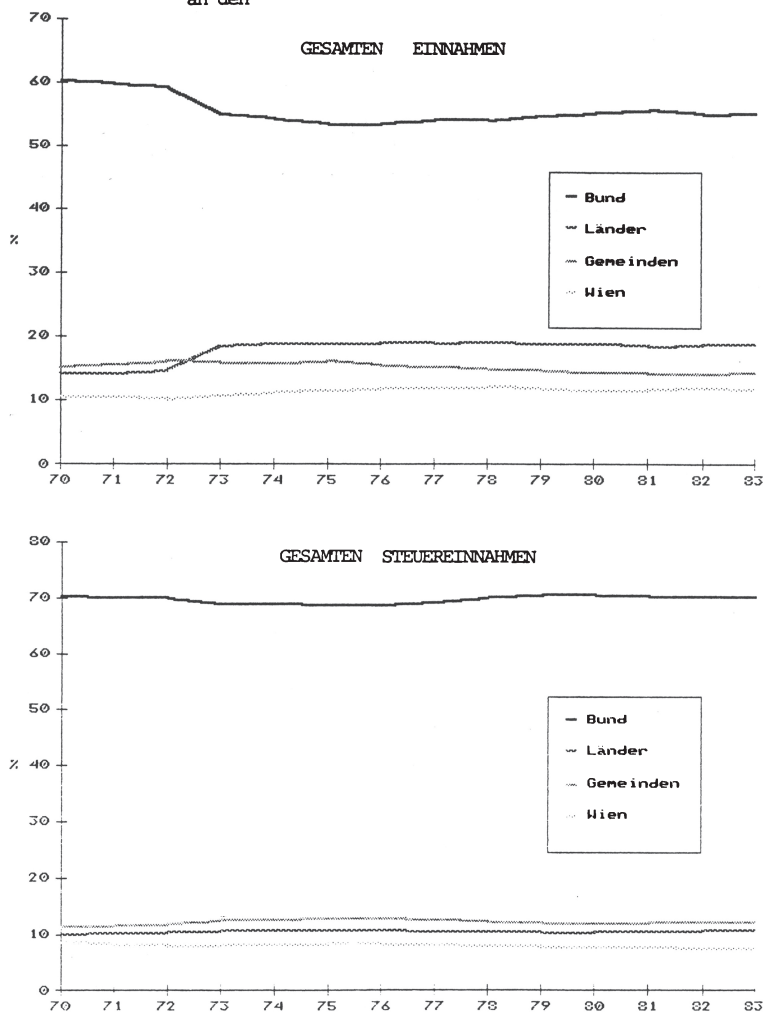
Quelle: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen
Entwicklung, Jahresgutachten 1985/86

SCHAUBILD 3: Bundesrepublik Deutschland: Prozentanteile der Gebietskörperschaften an den



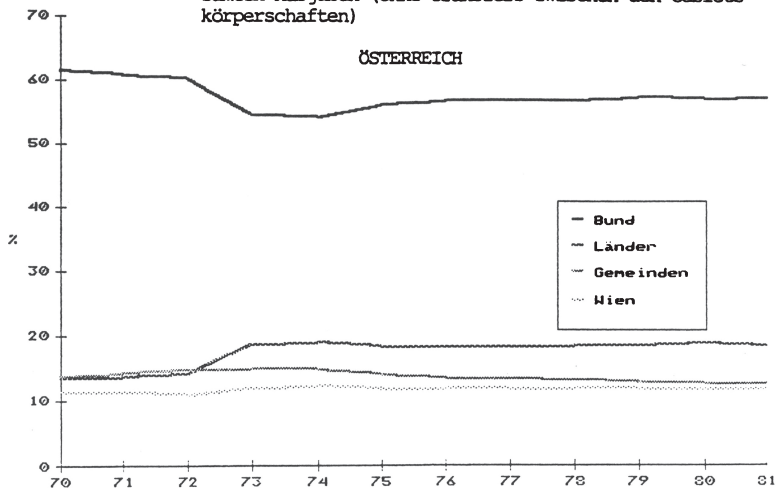
Quelle: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1985/86

SCHAUBILD 4: Österreich: Prozentanteile der Gebietskörperschaften an den

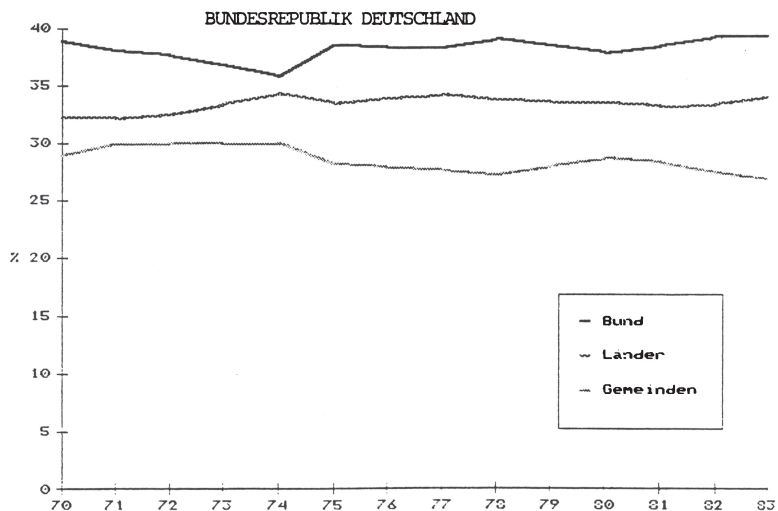


Quelle: Gebarungübersichten
Bundesvoranschläge

SCHAUBILD 5: Prozentanteile der Gebietskörperschaften an den gesamten Ausgaben (ohne Transfers zwischen den Gebietskörperschaften)

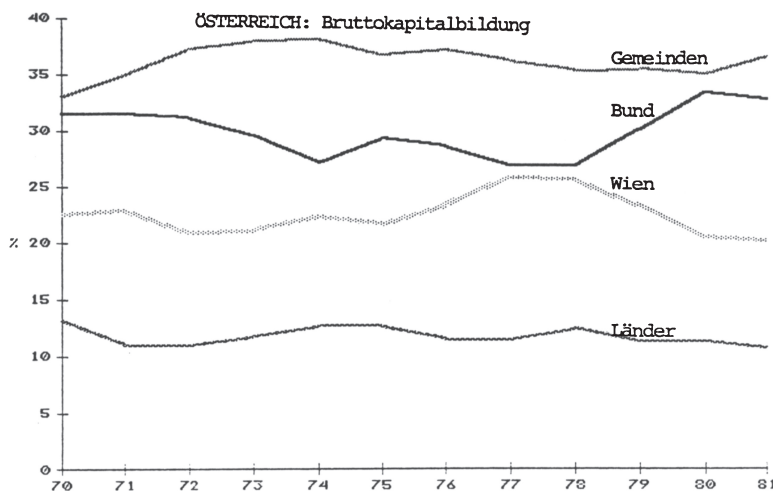


Quelle: Smekal/Gantner 1985, a.a.O

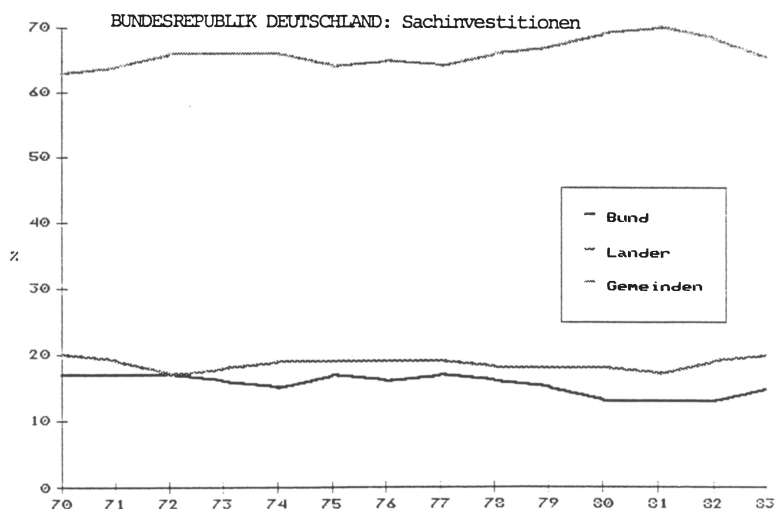


Quelle: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1985/86
eigene Berechnungen

SCHAUBILD 6: Prozentanteile der Gebietskörperschaften an



Quelle: Smekal/Gantner 1985, a.a.O.



Quelle: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1985/86

Tabelle 1: Bundesrepublik Deutschland
Schuldenstände der Gebietskörperschaften zum Jahresende...
in Mio DM

Verschuldung der öffentlichen Haushalte ^{a)} Mio DM				
Jahre	Bund ^{b)}	Länder ^{c)}	Gemeinden ^{d)}	Gesamt
1970	47 323	27 786	40 295	115 404
1971	48 764	33 037	47 927	129 728
1972	55 299	36 963	55 984	148 246
1973	61 356	39 462	63 003	163 821
1974	72 138	47 323	66 375	185 836
1975	108 502	67 001	74 411	249 914
1976	128 449	81 805	79 830	290 084
1977	150 150	89 583	83 345	323 078
1978	177 518	102 139	86 700	366 357
1979	202 632	115 900	90 406	408 938
1980	232 320	137 804	95 208	465 332
1981	273 114	165 150	102 639	540 903
1982	309 064	190 622	109 858	609 544
1983	341 444	212 026	112 452	665 922
1984	367 297	230 551	113 116	710 964

^{a)} Ohne Verschuldung der Haushalte untereinander.

^{b)} einschl. ERP-Sondervermögen. Ab Ende 1972 einschließlich ÖFFa und Krankenhausfinanzierung; ab 1980 einschließlich Lastenausgleichsfonds.

^{c)} Ab 1978 einschließlich Nettokreditaufnahme für die Wohnungsbauförderungsanstalt des Landes Nordrhein-Westfalen.

^{d)} Ab 1973 einschließlich Verschuldung der kommunalen Zweckverbände und der kommunalen Krankenhäuser.

Quelle: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1985/86.

Tabelle 2: Bundesrepublik Deutschland
Schuldenstände der Gebietskörperschaften zum Jahresende ...
in Prozentanteilen DM

Jahre	Bund	Länder	Gemeinden	Gesamt
1970	41,0	24,1	34,9	100,0
1971	37,6	25,5	36,9	100,0
1972	37,3	24,9	37,8	100,0
1973	37,5	24,1	38,5	100,1
1974	38,8	25,5	35,7	100,0
1975	43,4	26,8	29,8	100,0
1976	44,3	28,2	27,5	100,0
1977	46,5	27,7	25,8	100,0
1978	48,5	27,9	23,7	100,1
1979	49,6	28,3	22,1	100,0
1980	49,9	29,6	20,5	100,0
1981	50,5	30,5	19,0	100,0
1982	50,7	31,3	18,0	100,0
1983	51,3	31,8	16,9	100,0
1984	51,7	32,4	15,9	100,0

Quelle: — Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1985/86.

— eigene Berechnungen.

Differenzen durch Runden der Zahlen.

Anmerkungen siehe Tab. 1.

Tabelle 3: Bundesrepublik Deutschland
Nettokreditaufnahme der Gebietskörperschaften zum Jahresende ...
in Mio DM

Jahre	Bund	Länder	Gemeinden	Gesamt
1970	2 023	2 015	3 632	7 670
1971	1 441	5 251	7 632	14 324
1972	6 535	3 926	8 057	18 518
1973	6 057	2 499	7 019	15 575
1974	10 782	7 861	3 372	22 015
1975	36 364	19 678	8 036	64 078
1976	19 947	14 804	5 419	40 170
1977	21 701	7 778	3 515	32 994
1978	27 368	12 556	3 355	43 279
1979	25 114	13 761	3 706	42 581
1980	29 688	21 904	4 802	56 394
1981	40 794	27 346	7 431	75 571
1982	35 950	25 472	7 219	68 641
1983	32 380	21 404	2 594	56 378
1984	25 853	18 525	664	45 042

Quelle: — Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1985/86.

— eigene Berechnungen.

Anmerkungen siehe Tab. 1.

Tabelle 4: Bundesrepublik Deutschland
Nettokreditaufnahme der Gebietskörperschaften zum Jahresende ...
in Prozentanteilen

Jahre	Bund	Länder	Gemeinden	Gesamt
1970	26,4	26,3	47,4	100,1
1971	10,1	36,7	53,3	100,1
1972	35,3	21,2	43,5	100,0
1973	38,9	16,0	45,1	100,0
1974	49,0	35,7	15,3	100,0
1975	56,8	30,7	12,4	99,9
1976	49,7	36,9	13,5	100,1
1977	65,8	23,6	10,7	100,1
1978	63,2	29,0	7,8	100,0
1979	59,0	32,3	8,7	100,0
1980	52,6	38,8	8,5	99,9
1981	54,0	36,2	9,8	100,0
1982	52,4	37,1	10,5	100,0
1983	57,4	38,0	4,6	100,0
1984	57,4	41,1	1,5	100,0

Quelle: — Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

— eigene Berechnungen.

Anmerkungen siehe Tab. 1.

Tabelle 5: Bundesrepublik Deutschland
Schuldenstände des Bundes zum Jahresende ... nach Schuldformen^{a)} in Mio DM

Jahr	Titrierte Schulden ^{b)}	Kreditmarkt- mittel (ohne Versiche- rungen)	Versiche- rungen ^{d)}	ausländische Kredit-U's u. sonst. ausl. Stellen	Sozialver- sicherung	Sonstige ^{e)}	Summe	Altschulden + Ausgleichs- ford. ^{f)}	Gesamt ^{g)}
1970	13 517,0	12 639,9 ^{c)}	1 168,0	k. A.	4 019,3	1 593,5	32 938,6	12 468,9	45 407,5
1971	14 359,3	13 026,2 ^{c)}	1 446,2	k. A.	4 403,1	1 545,8	34 780,6	12 343,5	47 124,1
1972	16 917,6	13 784,3	1 793,2	k. A.	5 188,0	1 325,1	39 008,2	12 266,1	51 274,3
1973	18 967,2	14 160,7	1 937,8	k. A.	5 161,4	1 106,1	41 333,2	12 132,4	53 465,6
1974	26 412,3	21 601,2	1 186,4	k. A.	7 581,3	642,5	57 423,7	11 996,8	69 420,5
1975	45 012,6	38 796,6	1 520,0	k. A.	9 295,9	639,3	95 264,4	11 829,6	107 094,0
1976	55 793,4	50 610,9	2 501,2	k. A.	4 189,7	527,3	113 622,5	11 721,5	125 344,0
1977	76 814,7	54 043,3	3 107,6	k. A.	1 875,7	472,1	136 313,4	11 589,0	147 902,4
1978	88 728,9	69 630,1	3 810,4	k. A.	2 038,9	533,4	164 741,7	11 460,1	176 201,8
1979	96 870,6	84 764,6	5 950,9	k. A.	2 118,1	492,9	190 197,1	11 320,1	201 517,2
1980	100 100,9	85 369,9	8 171,1	22 635,3	2 407,7	55,4	218 740,3	11 259,5	229 999,8
1981	100 397,2	101 692,1	8 837,7	44 149,2	2 821,0	50,1	257 947,3	11 073,0	269 020,3
1982	129 410,1	107 375,6	9 791,5	48 142,0	2 804,6	42,6	297 566,4	10 919,8	308 486,2
1983	157 554,6	101 306,4	10 196,9	58 362,4	2 863,8	579,7	330 863,8	10 780,6	341 644,4
1984	182 698,0	97 227,0	10 707,0	61 042,9	2 567,3	652,6	354 894,8	10 644,0	365 538,8

Quelle: Finanzberichte, eigene Berechnungen.

^{a)} ohne ERP

ab 1974: incl. Öffä

1979–1984: Ohne Schulden der Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen

ab 1980: incl. der Schulden des LAF.

Tabelle 6: Bundesrepublik Deutschland
Schuldenstände des Bundes zum Jahresende ... nach Schuldformen^{a)} in Prozentanteilen

Jahr	Titrierte Schulden ^{b)}	Kreditmarkt- mittel (ohne Versiche- rungen)	Versiche- rungen ^{d)}	ausländische Kredit-U's u. sonst. ausl. Stellen	Sozialver- sicherung	Sonstige ^{e)}	Summe	Altschulden + Ausgleichs- ford. ^{f)}	Gesamt
1970	29,8	27,8 ^{c)}	2,6	k. A.	8,9	3,5	72,5	27,5	100,0
1971	30,5	27,6 ^{c)}	3,1	k. A.	9,3	3,3	73,8	26,2	100,0
1972	33,0	26,9	3,5	k. A.	10,1	2,6	76,1	23,9	100,0
1973	35,5	26,5	3,6	k. A.	9,7	2,1	77,3	22,7	100,0
1974	38,1	31,1	1,7	k. A.	10,9	0,9	82,7	17,3	100,0
1975	42,0	36,2	1,4	k. A.	8,7	0,6	89,0	11,1	100,0
1976	44,5	40,4	2,0	k. A.	3,3	0,4	90,7	9,4	100,1
1977	51,9	36,5	2,1	k. A.	1,3	0,3	92,2	7,8	100,0
1978	50,4	39,5	2,2	k. A.	1,2	0,3	93,5	6,5	100,0
1979	48,1	42,1	3,0	k. A.	1,1	0,2	94,4	5,6	100,0
1980	43,5	37,1	3,6	9,8	1,1	0,0	95,1	4,9	100,0
1981	37,3	37,8	3,3	16,4	1,1	0,0	95,9	4,1	100,0
1982	42,0	34,8	3,2	15,6	0,9	0,0	96,5	3,5	100,0
1983	46,1	29,7	3,0	17,1	0,8	0,2	96,8	3,2	100,0
1984	50,0	26,6	2,9	16,7	0,7	0,2	97,1	2,9	100,0

Quelle: Finanzberichte, eigene Berechnungen.
Anmerkungen siehe Tab. 5.

Tabelle 7: Bundesrepublik Deutschland
 Schuldenstände der Länder zum Jahresende ... nach Schuldformen^{a)} in Mio DM

Jahr	Titrierte Schulden ^{b)}	Kreditmark- mittel (ohne Versiche- rungen)	Versiche- rungen ^{c)}	ausländische Kredit-U's u. sonst. ausl. Stellen	Sozialver- sicherung	Sonstige ^{d)}	Summe	Altschulden + Ausgleichs- ford.	Gesamt
1970	6043,6	10797,2	2113,8	k. A.	617,5	21169,0	40741,1	7733,2	48474,3
1971	7259,3	13567,8	2658,6	k. A.	915,9	21030,1	45431,7	7565,3	52997,0
1972	8873,2	16621,3	2844,3	k. A.	1020,1	21005,5	50364,4	7404,9	57769,3
1973	8945,3	18784,7	3178,0	k. A.	1138,5	21323,9	53370,4	7226,6	60597,0
1974	9406,1	25952,1	1098,2	k. A.	3453,1	21636,4	61545,9	7063,2	68609,1
1975	12020,1	42428,7	1222,6	k. A.	3590,8	21969,6	81231,8	6893,2	88125,0
1976	13360,5	56825,6	982,9	k. A.	3720,3	22449,2	97338,5	6707,5	104046,0
1977	12925,9	64921,1	1044,9	k. A.	3679,7	23219,2	105790,8	6517,8	112308,6
1978	13068,0	77126,2	1632,5	k. A.	3663,5	22736,0	118226,2	6323,8	124550,0
1979	12071,1	91911,5	2100,7	k. A.	3517,0	23159,0	132759,3	6123,3	138882,6
1980	11581,5	111415,6	2406,1	1066,8	3505,4	23669,1	153644,5	5915,0	159559,5
1981	10105,1	137125,4	2866,3	3132,2	3393,0	24591,6	181213,6	5704,9	186918,5
1982	12816,9	154854,1	3775,2	6739,5	3278,7	25427,5	206891,9	5486,0	212377,9
1983	18135,5	171128,8	4811,6	7296,8	3025,0	26121,3	230519,0	5261,3	235780,3
1984	22266,3	186110,0	5389,2	7410,6	2665,5	27144,9	250986,5	5029,0	256015,5

Quelle: Finanzberichte, eigene Berechnungen.

^{a)} incl. Stadtstaaten, 1979–1984: Ohne Schulden der Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen.

^{b)} ohne Anleihestücke im eigenen Bestand der Emittenten

Länder	1970:	144,6 Mio DM	1978:	278,0	"	"
	1971:	145,8	1979:	288,0	"	"
	1972:	203,2	"	1980:	302,0	"
	1973:	241,0	"	1981:	280,0	"
	1974:	319,1	"	1982:	193,0	"
	1975:	345,1	"	1983:	666,0	"
	1976:	261,2	"	1984:	498,0	"
	1977:	226,0	"			

^{c)} bis 1973 (incl.) mit Bausparkassen, ab 1974 Bausparkassen bei „Kreditmarktmittel“.

^{d)} incl. Auslandsschulden gem. Londoner Abkommen und incl. Sonstige Auslandsschulden – Fremdwährungsbeträge zu festen Paritäten umgerechnet; Schulden bei Gebietskörperschaften incl. Altschulden.

Tabelle 8: Bundesrepublik Deutschland
Schuldenstände der Länder zum Jahresende ... nach Schuldformen^{a)} in Prozentanteilen

Jahr	Titrierte Schulden ^{b)}	Kreditmarkt- mittel (ohne Versiche- rungen)	Versiche- rungen ^{c)}	ausländische Kredit-U's u. sonst. ausl. Stellen	Sozialver- sicherung	Sonstige ^{d)}	Summe	Altschulden + Ausgleichs- ford.	Gesamt
1970	12,5	22,3	4,4	k. A.	1,3	43,7	84,1	16,0	100,1
1971	13,7	25,6	5,0	k. A.	1,7	39,7	85,7	14,3	100,0
1972	15,4	28,8	4,9	k. A.	1,8	36,4	87,2	12,8	100,0
1973	14,8	31,0	5,2	k. A.	1,9	35,2	88,1	11,9	100,0
1974	13,7	37,8	1,6	k. A.	5,0	31,5	89,7	10,3	100,0
1975	13,6	48,2	1,4	k. A.	4,1	24,9	92,2	7,8	100,0
1976	12,8	54,6	0,9	k. A.	3,6	21,6	93,6	6,5	100,1
1977	11,5	57,8	0,9	k. A.	3,3	20,7	94,2	5,8	100,0
1978	10,5	61,9	1,3	k. A.	2,9	18,3	94,9	5,1	100,0
1979	8,7	66,2	1,5	k. A.	2,5	16,7	95,6	4,4	100,0
1980	7,3	69,8	1,5	0,7	2,2	14,8	96,3	3,7	100,0
1981	5,4	73,4	1,5	1,7	1,8	13,2	97,0	3,1	100,0
1982	6,0	72,9	1,8	3,2	1,5	12,0	97,4	2,6	100,0
1983	7,7	72,6	2,0	3,1	1,3	11,1	97,8	2,2	100,0
1984	8,7	72,7	2,1	2,9	1,0	10,6	98,0	2,0	100,0

Quelle: Finanzberichte, eigene Berechnungen.
 Anmerkungen siehe Tab. 7.
 Differenzen durch Runden der Zahlen.

Tabelle 9: Bundesrepublik Deutschland
Schuldenstände der Gemeinden zum Jahresende ... nach Schuldformen^{a)} in Mio DM

Jahr	Titrierte Schulden ^{b)}	Kreditmarkt- mittel ^{c)} (ohne Versiche- rungen)	Versiche- rungen ^{d)}	ausländische Kredit-U's u. sonst. ausl. Stellen	Sozialver- sicherung	Sonstige ^{e)}	Summe	Altschulden + Ausgleichs- ford.	Gesamt
1970	696,2	32 252,4	5 721,0	k. A.	983,7	5 927,7	45 581,0	9,1	45 590,1
1971	864,2	39 073,3	6 041,3	k. A.	980,0	6 248,0	53 206,8	7,6	53 214,4
1972	971,8	46 593,9	6 253,2	k. A.	948,3	6 656,1	61 423,3	5,9	61 429,2
1973	898,6	53 248,3	6 484,1	k. A.	956,8	6 899,7	68 487,5	5,2	68 492,7
1974	503,1	58 933,9	1 835,7	k. A.	4 124,2	7 527,6	72 924,5	—	72 924,5
1975	475,0	66 430,6	1 708,3	k. A.	4 293,7	7 926,7	80 834,3	—	80 834,3
1976	456,4	71 793,1	1 585,6	k. A.	4 405,8	8 827,5	87 068,4	—	87 068,4
1977	413,9	75 591,0	1 435,2	k. A.	4 400,4	8 992,9	90 833,4	—	90 833,4
1978	341,0	77 198,4	1 114,2	k. A.	3 856,9	8 459,4	90 969,9	—	90 969,9
1979	286,5	81 039,0	1 007,6	k. A.	3 987,9	8 713,7	95 034,7	—	95 034,7
1980	231,8	85 704,9	942,9	k. A.	4 175,1	9 235,3	100 290,0	—	100 290,0
1981	176,8	91 795,4	918,2	89,3	4 281,6	9 606,7	106 868,0	—	106 868,0
1982 ^{f)}	121,9	98 486,8	948,2	166,8	4 400,4	9 813,4	113 937,5	—	113 937,5
1983	229,3	101 287,6	879,4	185,4	4 421,3	9 855,4	116 858,4	—	116 858,4
1984	205,7	102 883,4	827,9	34,4	4 348,5	9 876,6	118 176,5	—	118 176,5

Quelle: Finanzberichte, eigene Berechnungen.

^{a)} incl. Gemeindeverbände.

ab 1974 incl. Zweckverbände (1974: ohne Nordrhein-Westfalen).

1978 ohne, 1977 incl. Schulden der kaufm. buchenden Krankenhäuser, 1979–1984 ohne Schulden der Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen.

^{b)} Ohne Anleihestücke im eigenen Bestand der Ermittlenden.

Gemeinden: 1970: — 1975: 4,2 Mio DM 1980: —

1971: — 1976: 3,4 " 1981: —

1972: — 1977: 1,0 " 1982: —

1973: — 1978: — 1983: —

1974: — 1979: — 1984: —

^{c)} bis 1973 incl. Bausparkassen.

^{e)} — incl. Auslandsschulden gemäß Londoner Abkommen und incl. Sonstige Auslandsschulden — Fremdwährungsbeträge zu festen Paritäten umgerechnet;

— Schulden bei Gebietskörperschaften.

^{f)} Zweckverbände Schleswig-Holstein geschätzt.

^{g)} ab 1974 incl. Bausparkassen.

incl. Nachkriegs-Auslandsschulden:

1970: 0,7 Mio DM

1971: 10,5 " "

1972: 21,2 " "

1973: 11,0 " "

1974: —

1975: —

1976: —

1977: —

1978: —

1979: —

1980: —

1981: —

1982: —

1983: —

1984: —

Tabelle 10: Bundesrepublik Deutschland
Schuldenstände der Gemeinden zum Jahresende ... nach Schulformen^{a)} in Prozentanteilen

Jahr	Titrierte Schulden ^{b)}	Kreditmarktmittel ^{c)} (ohne Versicherungen)	Versicherungen ^{d)}	ausländische Kredit-U's u. sonst. ausl. Stellen	Sozialversicherung	Sonstige ^{e)}	Summe	Altschulden + Ausgleichsford.	Gesamt
1970	1,5	70,7	12,6	k. A.	2,2	13,0	100,0	0,0	100,0
1971	1,6	73,4	11,4	k. A.	1,8	11,7	99,9	0,0	99,9
1972	1,6	75,9	10,2	k. A.	1,5	10,8	100,0	0,0	100,0
1973	1,3	77,7	9,5	k. A.	1,4	10,1	100,0	0,0	100,0
1974	0,7	80,8	2,5	k. A.	5,7	10,3	100,0	—	100,0
1975	0,6	82,2	2,1	k. A.	5,3	9,8	100,0	—	100,0
1976	0,5	82,5	1,8	k. A.	5,1	10,1	100,0	—	100,0
1977	0,5	83,2	1,6	k. A.	4,8	9,9	100,0	—	100,0
1978	0,4	84,9	1,2	k. A.	4,2	9,3	100,0	—	100,0
1979	0,3	85,3	1,1	k. A.	4,2	9,2	100,1	—	100,1
1980	0,2	85,5	0,9	k. A.	4,2	9,2	100,0	—	100,0
1981	0,2	85,9	0,9	0,1	4,0	9,0	100,1	—	100,1
1982 ^{f)}	0,1	86,4	0,8	0,2	3,9	8,6	100,0	—	100,0
1983	0,2	86,7	0,8	0,2	3,8	8,4	100,1	—	100,1
1984	0,2	87,1	0,7	0,0	3,7	8,4	100,1	—	100,1

Quelle: Finanzberichte, eigene Berechnungen.
Anmerkungen siehe Tab. 9.

Tabelle 11: Österreich
Schuldenstände der Gebietskörperschaften zum Jahresende ... in Mio ÖS

Jahre	Bund	Länder (ohne Wien)	Wien	Gemeinden (ohne Wien, incl. G-Verbände)	Gesamt
1970	47071,6	3816,9	6455,0	16213,9	73557,4
1971	46847,2	4089,2	7555,2	18836,8	77328,4
1972	49857,6	4715,6	8852,6	21394,8	84820,6
1973	56251,4	5042,0	10454,0	24313,7	96061,1
1974	61395,0	6401,5	12870,1	29559,3	110225,9
1975	100367,2	7928,9	15761,2	34383,8	158441,1
1976	133782,4	10220,7	18393,0	37964,5	200360,6
1976	164581,0	13087,9	21950,6	41245,0	240865,5
1978	199167,0	16824,6	25515,8	45362,3	286869,7
1979	230899,2	20659,3	28690,2	51104,6	331353,3
1980	261180,5	24362,9	31613,2	53803,3	370959,9
1981	295278,2	28005,4	36076,7	56470,8	415831,1
1982	341581,5	31763,8	40089,9	59397,8	472833,0
1983	416191,7	36052,3	40354,1	61654,1	554252,2

Quelle: — Finanzschuldenberichte der PSK.
 — Gebarungsübersichten, schriftliche Mitteilungen des ÖSTZ.
 — Rechnungsabschlüsse der einzelnen Bundesländer (Nachweise über den Schuldenstand).
 — eigene Berechnungen.

Tabelle 12: Österreich
Schuldenstände der Gebietskörperschaften zum Jahresende ... in Prozentanteilen

Jahre	Bund	Länder (ohne Wien)	Wien	Gemeinden (ohne Wien, incl. G-Verbände)	Gesamt
1970	64,0	5,2	8,8	22,0	100,0
1971	60,6	5,3	9,8	24,4	100,1
1972	58,8	5,6	10,4	25,2	100,0
1973	58,6	5,3	10,9	25,3	100,1
1974	55,7	5,8	11,7	26,8	100,0
1975	63,4	5,0	10,0	21,7	100,1
1976	66,8	5,1	9,2	19,0	100,1
1977	68,3	5,4	9,1	17,1	99,9
1978	69,4	5,9	8,9	15,8	100,0
1979	69,7	6,2	8,7	15,4	100,0
1980	70,4	6,6	8,5	14,5	100,0
1981	71,0	6,7	8,7	13,6	100,0
1982	72,2	6,7	8,5	12,6	100,0
1983	75,1	6,5	7,3	11,1	100,0

Anmerkungen siehe Tab. 11.

Tabelle 13: Österreich
Nettokreditaufnahme der Gebietskörperschaften zum Jahresende ... in Mio ÖS

Jahre	Bund	Länder (ohne Wien)	Wien	Gemeinden (ohne Wien, incl. G-Verbände)	Gesamt
1970	+ 3 467,8	+ 425,4	+ 1 330,3	+ 1 068,5	+ 6 292,0
1971	— 224,4	+ 272,3	+ 1 100,2	+ 2 622,9	+ 3 771,0
1972	+ 3 010,4	+ 626,4	+ 1 297,4	+ 2 558,0	+ 7 492,2
1973	+ 6 393,8	+ 326,4	+ 1 601,4	+ 2 918,9	+ 11 240,5
1974	+ 5 143,6	+ 1 359,5	+ 2 416,1	+ 5 245,6	+ 14 164,8
1975	+ 38 972,2	+ 1 527,4	+ 2 891,1	+ 4 824,5	+ 48 215,2
1976	+ 33 415,2	+ 2 291,8	+ 2 631,9	+ 3 580,7	+ 41 919,5
1977	+ 30 798,6	+ 2 867,2	+ 3 557,5	+ 3 281,5	+ 40 504,9
1978	+ 34 586,0	+ 3 736,7	+ 3 565,2	+ 4 116,3	+ 46 004,2
1979	+ 31 732,2	+ 3 834,7	+ 3 174,4	+ 5 742,3	+ 44 483,6
1980	+ 30 281,3	+ 3 703,6	+ 2 923,0	+ 2 698,7	+ 39 606,6
1981	+ 34 097,7	+ 3 642,5	+ 4 463,5	+ 2 667,5	+ 44 871,2
1982	+ 46 303,3	+ 3 758,4	+ 4 013,2	+ 2 927,0	+ 57 001,9
1983	+ 74 610,2	+ 4 288,5	+ 2 64,2	+ 2 256,3	+ 81 419,2

Anmerkungen siehe Tab. 11.

Tabelle 14: Österreich
Nettokreditaufnahme der Gebietskörperschaften zum Jahresende ... in Prozentanteilen

Jahre	Bund	Länder (ohne Wien)	Wien	Gemeinden (ohne Wien, incl. G-Verbände)	Gesamt
1970	55,1	6,8	21,1	17,0	100,0
1971	-6,0	7,2	29,2	69,6	100,0
1972	40,2	8,4	17,3	34,1	100,0
1973	56,9	2,9	14,3	26,0	100,1
1974	36,3	9,6	17,1	37,0	100,0
1975	80,8	3,2	6,0	10,0	100,0
1976	79,7	5,5	6,3	8,5	100,0
1977	76,0	7,1	8,8	8,1	100,0
1978	75,2	8,1	7,8	9,0	100,1
1979	71,3	8,6	7,1	12,9	99,9
1980	76,5	9,4	7,4	6,8	100,1
1981	76,0	8,1	10,0	5,9	100,0
1982	81,2	6,6	7,0	5,1	99,9
1983	91,6	5,3	0,3	2,8	100,0

Anmerkungen siehe Tab. 11.

Tabelle 15: Österreich
Schuldenstände des Bundes zum Jahresende ... nach Schuldformen in Mio ÖS

Jahr	INLAND							AUSLAND			
	Titrierte Inlands-schuld	Versiche-rungs-darlehen	Banken-darlehen	Sonstige Kredite	Noten-bank-schuld	nicht titrierte Inlands-schuld	Summe Inland	Titrierte Fremd-währungs-schuld ^{b)}	Kredite und Darlehen	Summe Fremd-währung	Gesamt
1970	25 362,3	1 521,7	k. A.	1 625,8	5 072,5	8 220,0	33 582,3	3 389,1	10 100,2 ^{a)}	13 489,3	47 071,6
1971	27 823,8	1 785,9	k. A.	2 020,0	3 085,5	6 891,4	34 715,2	3 563,4	8 568,6 ^{a)}	12 132,0	46 847,2
1972	31 559,3	2 181,1	k. A.	2 630,9	3 182,6	7 994,6	39 553,9	3 353,6	6 950,1 ^{a)}	10 303,7	49 857,6
1973	38 883,6	2 365,0	k. A.	2 452,2	3 531,5	8 348,7	47 232,3	2 991,6	6 027,5 ^{a)}	9 019,1	56 251,4
1974	39 076,8	2 359,6	864,6	1 457,2	4 097,2	8 778,6	47 855,4	6 497,4	7 042,2	13 539,6	61 395,0
1975	58 201,5	2 128,2	2 716,1	1 239,4 ^{a)}	4 019,8	10 103,5	68 305,0	16 393,8	15 668,4	32 062,2	100 367,2
1976	81 888,5	4 095,4	7 998,9	996,2 ^{a)}	3 845,5	16 936,0	98 824,5	17 793,1	17 164,8	34 957,9	133 782,4
1977	96 002,4	5 556,4	11 002,9	921,2 ^{a)}	3 671,6	21 152,1	117 154,5	26 047,1	21 379,4	47 426,5	164 581,0
1978	113 916,0	6 507,5	14 365,1	845,8	3 507,1	25 225,5	139 141,5	31 065,3	28 960,2	60 025,5	199 167,0
1979	133 286,4	8 640,6	21 442,4	744,7	3 130,5	33 958,2	167 244,6	33 492,1	30 162,5	63 654,6	230 899,2
1980	153 774,0	9 384,9	21 956,7	724,2	2 699,9	34 765,7	188 539,7	38 272,8	34 368,0	72 640,8	261 180,5
1981	160 111,9	10 208,0	27 377,9	971,5	2 043,6	40 601,0	200 712,9	45 789,0	48 776,3	94 565,3	295 278,2
1982	181 662,6	10 845,1	37 597,7	894,6	2 230,6	51 568,0	233 230,6	52 294,3	56 056,5	108 350,8	341 581,5
1983	214 343,7	16 453,2	56 456,8	775,3	2 572,8	76 258,1	290 601,9	62 144,8	63 445,0	125 589,8	416 191,7
1984	225 387,1	23 686,1	98 207,7	729,0	2 819,9	125 442,7	350 829,8	61 843,1	57 114,9	118 958,1	469 787,9

Quelle: Finanzschuldenberichte der PSK.
Rundungen können Differenzen ergeben.
a) davon Rekonstruktionsschuldverschreibungen: 1975: 37,3 Mio; 1976: 19,6 Mio; 1977: 1,9 Mio.
b) incl. Finanzschuld vor 1938.
c) incl. „Sonst. Auslandsverschuldung“.

Tabelle 16: Österreich
Schuldenstände des Bundes zum Jahresende ... nach Schuldformen in Prozentanteilen

Jahr	INLAND						AUSLAND				
	Titrierte Inlands-schuld	Versiche-rungs-darlehen	Banken-darlehen	Sonstige Kredite	Noten-bank-schuld	nicht titrierte Inlands-schuld	Summe Inland	Titrierte Fremd-währungs-schuld ^{b)}	Kredite und Darlehen	Summe Fremd-währung	Gesamt
1970	53,9	3,2	k. A.	3,5	10,8	17,5	71,4	7,2	21,4	28,6	100,0
1971	59,4	3,8	k. A.	4,3	6,6	14,7	74,1	7,6	18,3	25,9	100,0
1972	63,3	4,4	k. A.	5,2	6,4	16,0	79,3	6,7	14,0	20,7	100,0
1973	69,1	4,2	k. A.	4,4	6,3	14,9	84,0	5,3	10,7	16,0	100,0
1974	63,7	3,8	k. A.	3,8	6,7	14,3	78,0	6,6	15,4	22,0	100,0
1975	58,0	2,1	2,7	1,2 ^{a)}	4,0	10,1	68,1	16,3	15,6	31,9	100,0
1976	61,2	3,1	6,0	0,7 ^{a)}	2,9	12,7	73,9	13,3	12,8	26,1	100,0
1977	58,3	3,4	6,7	0,5 ^{a)}	2,2	12,9	71,2	15,8	13,0	28,8	100,0
1978	57,2	3,3	7,2	0,4	1,8	12,7	69,9	15,6	14,5	30,1	100,0
1979	57,7	3,7	9,3	0,3	1,4	14,7	72,4	14,5	13,1	27,6	100,0
1980	58,9	3,6	8,4	9,3	1,0	13,3	72,2	14,7	13,1	27,8	100,0
1981	54,2	3,5	9,3	0,3	0,7	13,8	68,0	15,5	16,5	32,0	100,0
1982	53,2	3,2	11,0	0,3	0,7	15,1	68,3	15,3	16,4	31,7	100,0
1983	51,5	4,0	13,6	0,2	0,6	18,3	69,8	14,9	15,2	30,2	100,0
1984	48,0	5,0	20,9	0,2	0,6	26,7	74,7	13,2	12,2	25,3	100,0

Quelle: Finanzschuldenberichte der PSK.
Anmerkungen siehe Tab. 15.

Tabelle 17: Österreich
Schuldenstände der Länder (ohne Wien) zum Jahresende ... nach Schuldformen in Mio ÖS

Jahr	Anleihen	Kreditinstitute	Versicherungen	Darlehen von sonst. Nichtbanken	Gesamt
1976	I 1 523,4 A 312,7	6 880,5	1 204,6	299,5	10 220,7
1977	I 1 654,5 A 335,0	9 315,3	1 597,6	185,5	13 087,9
1978	I 2 024,1 A 358,8	12 061,9	2 208,5	171,3	16 824,6
1979	I 2 512,5 A 344,0	13 938,5	3 713,9	150,4	20 659,3
1980	I 2 986,9 A 236,5	15 126,9	5 773,3	239,2	24 362,8
1981	I 3 148,8 A 263,6	17 346,3	6 923,1	323,6	28 005,4
1982	I 3 826,4 A 251,0	20 410,1	7 160,1	116,2	31 763,8
1983	I 4 517,3 A 265,5	24 440,8	6 625,7	203,0	36 052,3
1984	I 4 283,1 A 256,9	28 347,3	6 260,8	214,8	39 362,9

Quelle: Rechnungsabschlüsse der einzelnen Bundesländer (Nachweise über den Schuldenstand).

Tabelle 18: Österreich
Schuldenstände der Länder (ohne Wien) zum Jahresende ... nach Schuldformen in Prozentanteilen

Jahr	Anleihen	Kreditinstitute	Versicherungen	Darlehen von sonst. Nichtbanken	Gesamt
1976	I 14,9 A 3,1	67,3	11,8	2,9	100,0
1977	I 12,6 A 2,6	71,2	12,2	1,4	100,0
1978	I 12,0 A 2,1	71,7	13,1	1,0	99,9
1979	I 12,2 A 1,7	67,5	18,0	0,7	100,1
1980	I 12,3 A 1,0	62,1	23,7	1,0	100,1
1981	I 11,2 A 0,9	61,9	24,7	1,2	99,9
1982	I 12,0 A 0,8	64,3	22,5	0,4	100,0
1983	I 12,5 A 0,7	67,8	18,4	0,6	100,0
1984	I 10,9 A 0,6	72,0	15,9	0,6	100,0

Quelle: Siehe Tab. 17.

Tabelle 19: Österreich
Schuldenstände von Wien (als Land und Gemeinde) zum Jahresende ... nach Schulformen in Mio ÖS

Jahr	Anleihen	Kreditinstitute	Versicherungen	Darlehen von sonst. Nichtbanken	Gesamt
1976	I 7 519,5 A 1 148,5	7 803,3	836,0	1 085,7	18 393,0
1977	I 8 819,0 A 1 797,4	9 069,3	969,1	1 295,8	21 950,6
1978	I 10 129,7 A 2 569,7	9 398,0	2 050,4	1 368,0	25 515,8
1979	I 11 563,5 A 2 312,5	11 362,4	1 609,9	1 841,9	28 690,2
1980	I 13 120,4 A 2 929,2	12 464,6	1 148,1	1 950,9	31 613,2
1981	I 13 479,5 A 3 883,2	14 847,5	1 775,9	2 090,5	36 076,7
1982	I 15 665,3 A 5 083,9	14 399,8	2 820,3	2 120,6	40 089,9
1983	I 15 812,0 A 6 123,9	13 267,7	2 924,6	2 225,9	40 354,1
1984	I 14 546,0 A 6 944,4	14 374,9	2 775,2	2 266,1	40 906,6

Quelle: – Finanzschuldenberichte.
– Rechnungsabschlüsse der einzelnen Bundesländer (Nachweise über den Schuldenstand).
– Geschäftsberichte des Verbandes der Versicherungsunternehmen Österreichs.

Tabelle 20: Österreich
Schuldenstände von Wien (als Land und Gemeinde) zum Jahresende ... nach Schulformen in Prozentanteilen

Jahr	Anleihen	Kreditinstitute	Versicherungen	Darlehen von sonst. Nichtbanken	Gesamt
1976	I 40,9 A 6,2	42,4	4,6	5,9	100,0
1977	I 40,2 A 8,2	41,3	4,4	5,9	100,0
1978	I 39,7 A 10,1	36,8	8,0	5,4	100,0
1979	I 40,3 A 8,1	39,6	5,6	6,4	100,0
1980	I 41,5 A 9,3	39,4	3,6	6,2	100,0
1981	I 37,4 A 10,7	41,2	4,9	5,8	100,0
1982	I 39,1 A 12,7	35,9	7,0	5,3	100,0
1983	I 39,2 A 15,2	32,9	7,2	5,5	100,0
1984	I 35,6 A 17,0	35,1	6,8	5,5	100,0

Quelle: Siehe Tabelle 19.

Tabelle 21: Österreich
Schuldenstände der Gemeinden (ohne Wien) zum Jahresende ... nach Schuldenformen in Mio ÖS

Jahr	Anleihen Inland	Kreditinstitute	Versicherungen	Sonstige Nichtbanken	Gesamt
1976	987	20 898	1 836	12 761	36 482
1977	819	22 315	1 954	14 631	39 719
1978	651	26 114	1 206	15 717	43 688
1979	506	26 935	1 919	20 027	49 387
1980	379	29 180	2 611	19 925	52 095
1981	266	29 685	2 352	22 299	54 602
1982	152	29 978	1 570	25 851	57 551
1983	84	32 825	1 341	25 465	59 715

Quelle: Finanzschuldenberichte der PSK, Nachweise über den Schuldenstand des Landes Wien (Rechnungsabschlüsse), Geschäftsberichte des Verbandes der Versicherungsunternehmen Österreichs, Mitteilungen des Direktoriats der ÖNB, schriftliche Mitteilungen des volkswirtschaftlichen Büros der ÖNB, eigene Berechnungen.

Tabelle 22: Österreich
Schuldenstände der Gemeinden (ohne Wien) zum Jahresende ... nach Schuldformen in Prozentanteilen

Jahr	Anleihen Inland	Kreditinstitute	Versicherungen	Sonstige Nichtbanken	Gesamt
1976	2,7	57,3	5,0	35,0	100,0
1977	2,1	56,2	4,9	36,8	100,0
1978	1,5	59,8	2,8	36,0	100,1
1979	1,0	54,5	3,9	40,6	100,0
1980	0,7	56,0	5,0	38,3	100,0
1981	0,5	54,4	4,3	40,8	100,0
1982	0,3	52,1	2,7	44,9	100,0
1983	0,1	55,0	2,3	42,6	100,0

Quelle: siehe Tab. 21.

Abkürzungen

BBkG	Bundesbankgesetz (Bundesrepublik Deutschland)
BHG	Bundeshaushaltsgesetz (Österreich)
BHO	Bundeshaushaltsordnung (Bundesrepublik Deutschland, Österreich)
BMdF	Bundesministerium der Finanzen (Bundesrepublik Deutschland)
BMF	Bundesministerium für Finanzen (Österreich)
B-VG	Bundesverfassungsgesetz (Österreich)
F-VG	Finanzverfassungsgesetz (Österreich)
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung (Bundesrepublik Deutschland)
GemO	Gemeindeordnung (Österreich)
GG	Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland
GO	Gemeindeordnung (Bundesrepublik Deutschland)
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz (Bundesrepublik Deutschland)
LHO	Landeshaushaltsordnung (Bundesrepublik Deutschland, Österreich)
ÖNB	Oesterreichische Nationalbank
ÖSTZ	Österreichisches Statistisches Zentralamt
PSK	Postsparkasse
StWG	Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (Bundesrepublik Deutschland)

Literaturverzeichnis

- v. *Arnim*, H. Herbert, Grundprobleme der Staatsverschuldung, in: Bay. VBl., Heft 17, 1981, S. 514-523.
- Begrenzung öffentlicher Ausgaben durch Verfassungsrecht?, in: Deutsches Verw. Blatt (DVBl.), Heft 22, 1985, S. 1286-1295.
- Bauer*, Helfried, *Franz* Alfred, Kritische Analyse des Finanzausgleich, in: Matzner, Egon (Hrsg.), Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich, Wien 1977, S. 334-344.
- Grenzen der kommunalen Verschuldung, Linz 1980.
- Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Finanzmärkte, Wien 1985.
- Berchtold*, Klaus, Gemeindeaufsicht, Wien—New York 1972.
- Birk*, Dieter, Die verfassungsrechtlichen Vorgaben und Begrenzungen der Staatsverschuldung, in: DVBl., Heft 16, 1984, S. 745-749.
- Bischof*, Wolfgang, Gemeindehaushaltsrecht, Köln—Berlin—Bonn—München 1983.
- Brennan*, Geoffrey, *Buchanan*, James M., The logic of Tax Limits, Alternative Constitutional Constraints on the Power to Tax, in: NTJ, Supplement, June 1979, S. 11-22.
- Bundesministerium der Finanzen, Finanzberichte, Bonn, laufende Jahrgänge 1970-1984.
- Aufgaben und Ziele einer neuen Finanzpolitik, — Grenzen staatlicher Verschuldung, Bonn 1985.
- Deutsche Bundesbank, Tendenzen der Länderfinanzen seit Mitte der Siebziger Jahre, in: Monatsberichte 5/1984, S. 30-38.

- Depiereux*, Stefan, Das neue Haushaltsrecht der Gemeinden, Siegburg 1974.
- Derycke*, Pierre-Henri und *Gilbert*, Guy, The public debt of French Local Government, in: Jnl. Publ. Pol. 5,3, S. 387-399.
- Dickertmann*, Dietrich, *Häberle*, Lothar, Finanzierung durch Auslandsverschuldung, in: Wirtschaftsdienst, 1979/VII, S. 336-340.
- Dickertmann*, Dietrich, Die Kreditinstitute der Länder, in: Zföff. u. gemeinw. Unt., Heft 1, 1985, S. 38-69, Heft 2, 1985, S. 164-186.
- Dieckheuer*, Gustav, Realeinkommenseffekte einer Substitution von staatlicher Inlands- durch staatliche Auslandsverschuldung, in: FA, Bd. 40/82, S. 418-444.
- Dreissig*, Wilhelmine (Dreissig), Die Technik der Staatsverschuldung, in: HdF., Bd. III, 3. A, Tübingen 1981a, S. 51-115.
- (Dreissig), Zur neueren Entwicklung der öffentlichen Verschuldung, in: WiSt, Heft 6/1981b, S. 261-268.
- Zur Frage verfassungsrechtlicher Verschuldungsgrenzen, in: Öffentliche Finanzen, Kredit und Kapital, Festschrift für Werner Ehrlicher, Berlin 1985.
- Duwendag*, Dieter, Staatsverschuldung — Notwendigkeit und Gefahren, Baden-Baden 1983.
- Eisner*, Robert and *Pieper*, Paul J., A new view of the Federal Debt and Budget Deficits, in: AER, Vol. 74, No. 1, S. 11-29.
- Ermacora*, Felix (Hrsg.), Österreichische Bundesverfassung, Stuttgart 1983.
- Evers*, Hans-Ulrich (Hrsg.), Grundgesetz und Verfassungen der deutschen Bundesländer, München 1980.
- Fehr*, Ernst, Entwicklung und Ursachen der Staatsverschuldung, in: Wirtschaft und Gesellschaft, 1/86, S. 87-105.
- Finanzschuldenberichte der Österreichischen Postsparkasse, Wien, laufende Jahrgänge 1970-1985.
- Fischer-Menshausen*, Herbert, Art. 115, in: Grundgesetzkommentar (hrsg. von v. Münch, Ingo) Bd. 3, 2. A., München 1983.
- Flessa*, Richard, Die Lehre aus 3 „Schuldendeckeln“, in: FA, NF, Bd. 32, 1973/74, S. 290-294.
- Folkers*, Cay, Begrenzung von Steuern und Staatsausgaben in den USA, Baden-Baden 1983.
- Francke*, Hans-Hermann, *Friedrich*, Dieter, Zinswirkungen der Staatsverschuldung, Berlin 1984.
- Gandenberger*, Otto, Der öffentliche Kredit in außerkonjunktureller Betrachtung, in: *Nowotny*, Ewald (Hrsg.), Öffentliche Verschuldung, Stuttgart—New York 1979, S. 117-124.
- Theorie der öffentlichen Verschuldung, in: HdF, Bd. III, 3. A, Tübingen 1981, S. 3-49.
- Gantner*, Manfred, Entwicklung und Einschätzung der Verschuldung der Bundesländer, in: *Matzner*, Egon (Hrsg.), Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich, Wien 1977, S. 285-293.

- Formen und Entwicklung der öffentlichen Verschuldung, in: *Nowotny, Ewald* (Hrsg.), *Öffentliche Verschuldung*, Stuttgart—New York 1979, S. 17-33.
- Gibt es in einer repräsentativen Demokratie einen systematischen Hang zur Staatsverschuldung?, in: *Zeitschrift für Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich* (ZfÖHW), Heft 3-4, 1984, S. 162-180.
- Götz, Gunther*, *Schuldenpolitik der Länder*, Meisenheim/Glan 1970.
- Graf, Kurt*, *Langfristige Entwicklung der Gemeindehaushalte und ihr Zusammenhang mit der Konjunktur*, in: *Monatsberichte des Wifo*, 8/1981, S. 436-447.
- Grassl, Werner*, *Die These der Staatsschuldneutralität*, Berlin 1984.
- Gschwendtner, Helmut*, *Grenzen der Staatsverschuldung am Beispiel der Bundesländer*, in: *Probleme der Staatsverschuldung, Beihefte der Konjunkturpolitik*, Heft 27, Berlin 1980, S. 19-32.
- Hansmeyer, Karl-Heinz*, *Der öffentliche Kredit I*, 3. A., Frankfurt 1984.
- Hengstschläger, Johannes*, *Das Budgetrecht des Bundes*, Berlin 1977.
- Überlegungen zur Reform des Haushaltsverfassungsrechtes, in: *ZfÖHW*, Wien 1980, S. 113-129.
- Heun, Werner*, *Staatsverschuldung und Grundgesetz*, in: *Die Verwaltung*, Heft 1, Berlin 1985, S. 1-28.
- Jans, Armin*, *Die Zuweisung der Budgetkompetenzen in Bund, Kantonen und Gemeinden*, in: *Schw. Zentralblatt f. Staats- und Gemeindeverwaltung*, Bd. 85, Heft 11, S. 477-502.
- Kern, Helmut*, *Crowding-Out durch Staatsverschuldung*, in: *Wirtschaftsdienst* 1980/XI, S. 566-572.
- Klein, Richard R.*, *Kommunale Schuldenpolitik*, Berlin—Köln—Mainz 1977.
- *Staatsverschuldung am Beispiel der Gemeinden*, in: *Probleme der Staatsverschuldung, Beihefte der Konjunkturpolitik*, Heft 27, Berlin 1980, S. 33-48.
- Kotzauerek, Otto*, *Finanzschuld oder Verwaltungsschuld*, in: *ZfÖHW*, Wien 1977, S. 73-90.
- Maunz, Th., Dürig, G., Herzog, R., Scholz, R.*, *Grundgesetzkommentar zu Artikel 110-115*, München 1981.
- Maurer, Johann*, *Anmerkungen zur Stellung der Länder und Gemeinden im heimischen Finanzierungskreislauf*, in: *CA-Quarterly*, I/86, S. 7-12.
- Mooslechner, Peter, Nowotny, Ewald*, *Gesamtwirtschaftliche Finanzierung und öffentliche Verschuldung*, Wien 1980.
- v. Münch, Ingo* (Hrsg.), *Grundgesetz-Kommentar*, Bd. 3 (Artikel 70-146), 2. A., München 1983.
- Nowotny, Ewald*, *Zur öffentlichen Verschuldung der nachgeordneten Gebietskörperschaften*, in: *Nowotny, Ewald* (Hrsg.), *Öffentliche Verschuldung*, Stuttgart—New York 1979, S. 162-177.
- *Notenbank und Stabilisierungspolitik*, in: *Socher, Karl, Smekal, Christian* (Hrsg), *Staatsfinanzierung und Notenbank*, Wien 1984a, S. 173-189.

- Öffentliche Verschuldung im Bundesstaat, in: ZfÖHW, Heft 3-4, 1984 b, S. 181-192.
- Fiscal Federalism's New Frontier, Bericht beim 40. Kongreß des IIFP, Innsbruck, 1984 c, S. 1-16.
- Oberhauser, Alois*, Das Schuldenparadox, in: Jahrb. f. NÖ u. St., Bd. 200/4, 1985, S. 333-348.
- Österreichisches Statistisches Zentralamt, Gebarungsübersichten, laufende Jahrgänge, Wien 1969-1983.
- Page, Harry*, Local Authority Borrowing, London 1985.
- Pagenkopf, Hans*, Kommunalrecht, Bd. 1, Verfassungsrecht, Köln—Berlin—Bonn—München 1975.
- Patzig, Werner*, Haushaltsrecht des Bundes und der Länder, Baden-Baden 1981.
- Zur Problematik der Kreditfinanzierung staatlicher Haushalte, in: DÖV, Heft 8, 1985, S. 293-308.
- Pernthaler, Peter*, Österreichische Finanzverfassung, Wien 1984.
- Reschen, Josef*, Aktuelle Fragen der Finanz- und Wirtschaftspolitik in Österreichs Gemeinden, in: Gemeinden in der Wirtschaftspolitik, Wien 1985, S. 9-21.
- Rürup, Bert*, Begrenzungskriterien der staatlichen Kreditaufnahme, in: Möglichkeiten und Grenzen der Staatstätigkeit, Tübingen 1982, S. 603-659.
- Schlick, Manfred*, Die Wirkung der Verschuldung öffentlicher Haushalte in mittelfristiger Sicht, in: Institut für Finanzen und Steuern, Nr. 226, Bonn 1983.
- Schmidt, Kurt*, Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamten wirtschaftlichen Entwicklung, Institutionen, Meßkonzepte und wirtschaftspolitische Leitlinien, Stuttgart 1985.
- Schmidt-Bleibtreu, Bruno, Klein, Franz*, Kommentar zum Grundgesetz, 6. A., 1983.
- Schmitz, Hans*, Effiziente Stabilisierungspolitik und Ausgabenverteilung im Bundesstaat, in: Quartalshefte der Girozentrale, Heft 2-3, 1978, S. 89-97.
- Schwab, Walter*, Das Budgetrecht der Länder, in: *Schwab, Walter, Lehner, Gerhard*, Budgetrecht und Budgetpolitik der Länder, Wien 1981, S. 11-56.
- Die Haushaltsreform des Bundes, in: ZfÖHW, Heft 1-2, 1986, S. 1-15.
- Schwarting, Gunnar*, Grundsätze für die Kreditaufnahme der Gemeinden, in: Handb. d. kommun. Wissenschaft und Praxis, Bd. 6, Berlin—Heidelberg 1985, S. 621-634.
- Smekal, Christian*, Operationalisierung eines intragovernmentalen Transferbegriffs für den Finanzausgleich, in: Egon *Matzner* (Hrsg.), Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich, Wien 1977, S. 410-438.
- Die aufsichtsbehördliche Genehmigung der Kreditnahme der Kommunen, in: Kreditwürdigkeitsprüfung bei Gemeinden, Wien 1982, S. 37-69.
- Verschuldungsbeschränkungen auf Gemeindeebene, in: ZfÖHW, Heft 3-4, 1984, S. 193-209.
- Smekal, Christian, Gantner, Manfred*, Die längerfristige Entwicklung der öffentlichen Finanzwirtschaft in Österreich im Zeitraum 1950-1983, Wien 1985.

- Smekal*, Christian, Ausgewählte Aspekte zum Verschuldungsverhalten der Gebietskörperschaften in Österreich, in: Handbuch der Österreichischen Finanzpolitik, Festgabe für Wilhelm Weber, Wien 1986, S. 399-417.
- Socher*, Karl, Die Verschuldung der Gemeinden auf dem Kredit- und Kapitalmarkt aus volkswirtschaftlicher Sicht, in: Kreditwürdigkeitsprüfung bei Gemeinden, Wien 1982, S. 7-36.
- Speiser*, Harald, Das österreichische Foreign Debt Management 1956-1963, Regensburg 1985.
- Stern*, Klaus, *Münch*, Paul, *Hansmeyer*, Karl-Heinrich, Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, 2. A., Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1972.
- Thöni*, Erich, Politökonomische Theorie des Föderalismus, Baden-Baden 1986.
- Timm*, Herbert, Gemeindefinanzpolitik in den Wachstumszyklen, in: FA, NF, Bd. 28, 1969, S. 441-459.
- Walther*, Herbert, Öffentliche Verschuldung und „Crowding-out“-Effekte, in: *Nowotny*, Ewald (Hrsg.), Öffentliche Verschuldung, 1979, S. 65-74.
- Weiler*, Dieter, Institutionelle Begrenzung der Staatsverschuldung in Österreich und der Bundesrepublik Deutschland, Diss., Innsbruck 1986.
- Wenger*, Karl, Grundlagen der öffentlichen Kontrolle im freiheitlich-demokratischen Rechtsstaat von heute, in: ZfÖHW, Wien 1976, S. 41-76.
- Landesbudgetrecht, in: *Rack*, Reinhard (Hrsg.), Landesverfassungsreform, Wien—Köln—Graz 1982, S. 118-127.
- Wille*, Eberhard, *Kronenberger*, Stefan, Zielkonflikte im Kontext der Staatsverschuldung, in: *Siebert*, Horst (Hrsg.), Intertemporale Allokation, Frankfurt—Bern—New York 1984, S. 607-647.
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMdF, Stellungnahme zur Haushaltsrechtsreform vom 25. 1. 1969, Tübingen 1974.
- Gutachten zur Schuldenstrukturpolitik des Staates, Bonn 1979.
- Gutachten zum Begriff der öffentlichen Investition, Bonn 1980.
- Gutachten zu den Problemen einer Verringerung der Netto-Neuverschuldung, Bonn 1984.
- Zeitel*, Gerhard, Eigentümlichkeiten und Grenzen der Kommunalverschuldung, in: *Recktenwald*, Horst (Hrsg.), Finanzpolitik, Köln—Berlin 1969, S. 436-459.
- Zimmermann*, Horst, Die Verschuldung zwischen öffentlichen Körperschaften als Problem der Geld- und Finanzpolitik, in: Geldtheorie und Geldpolitik, Berlin 1968, S. 241-260.

Summary

In federal countries public borrowing is subject to different debt restriction rules which vary from one level to another as to the budget goals pursued or

imposed on. It is the aim of this contribution to analyze the different institutional restriction rules in order to show how they succeed in influencing the real borrowing behavior of the federal, state and local levels. The empirical analysis refers to the FRG and Austria, both countries where there are three more or less autonomous levels given.

In the FRG debt restriction rules at the *federal level* aim at the one side to keep the budget balanced, at the other to achieve economic stabilization. To meet the first goal public borrowing is limited to finance public investments. The second goal requires that public borrowing is extended to finance also current budget expenditures as long as it seems necessary to compensate lack of overall demand. The difficulty of quantifying overall economic equilibrium as well as the predominant role of the stabilization goal led to a partial neglect of the budget balancing goal and to a tendency of excessive borrowing in the last decade. In Austria, in comparison, there are no debt restriction rules at the federal level, although the federal budget policy has to contribute to economic stabilization by constitutional law. Therefore the tendency of excessive borrowing is even stronger than in the FRG.

In the FRG *the states* are principally subject to the same institutional restrictions as the federal level. But as the states have a comparatively small tax capacity, which determines mainly the margin of debt financing, they pursue the stabilization goal rather inactive alongside the federal stabilization policy. In Austria the debt financing capacity of the states is very small, so that they renounce the persecution of the stabilization goal and concentrate on balancing the budget. This orientation causes a cyclical borrowing behavior.

In both countries there exist very strong institutional rules to limit local government borrowing. In order to protect local governments from insolvency due to excessive indebtedness, debt financing is strictly reserved for investments. Furthermore local borrowing has to be approved by a supervisory authority of the states. As the approval is basically linked to the revenue capacity, local governments are forced to vary their borrowing behavior and their expenditures along the business cycles.

In an overall comparison it can be said, that the debt restriction rules at the federal level lack of goals, which can be quantified. Therefore we can observe in recession as well as recovery periods that huge debt stocks are built up. On the contrary the very strict limitation rules at the local level result in a cyclical variation of the public expenditures. As a consequence the federal deficit spending policy must always take into account, that its effects are counteracted to a certain degree by restrictive effects of local government budgets.

If we analyse the structure of public expenditures and revenues of all three levels it can be seen that the predominant share of federal indebtedness is not reflected in the structure of expenditures and revenues, which shows very small variations in the decade observed. This leads to the assumption that federal debt

financing is partly the consequence of either shifting taxes and revenues to the lower levels or financing joint intergovernmental expenditure programs. Insofar federal indebtedness can be characterized as “Stellvertreterverschuldung” (substitutional indebtedness).