

Konrad-Adenauer-Stiftung



000556983

PL 385 MEY

60037272-4

KLARE
AUFGABENTEILUNG
ZWISCHEN BUND
UND LÄNDERN

Eingriffe des Bundes in die Länderzuständigkeiten
durch Finanzierung von Länderaufgaben

Dr. Franz Meyers
Ministerpräsident des Landes Nordrhein-Westfalen

Bibliothek
KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG
53005 SIEBENSBRUNNEN / PAL / ACD
inventar-Nr. 60037272

Das Ausmaß der Finanzierung

Die Verhandlungen über den freiwilligen Länderbeitrag zum Ausgleich des Bundeshaushalts 1962 und über die Verteilung der Einkommen- und Körperschaftsteuer haben einen Sachverhalt deutlich gemacht, der über pragmatischen Erwägungen und Kompromissen schon fast in Vergessenheit zu geraten drohte. Es ist wieder deutlich geworden, daß der Bund in wachsendem Maße Länderaufgaben finanziert.

Bundesmitten für Länderaufgaben sind in der Hauptsache bereitgestellt auf den Gebieten der Landwirtschaft, der Wasserwirtschaft, des Wohnungsbaues, der Wissenschaft und sonstiger Bereiche der Kultur. Diese Mittel fließen teils den Ländern zur Verwaltung zu, teils werden sie unter Ausschaltung der Länder unmittelbar dritten Begünstigten zugewiesen.

Das Maß dieser Finanzierungen ist nicht unbedeutend. Ich habe den Bundeshaushalt 1962 auf Ansätze untersuchen lassen, die Länderaufgaben betreffen. Die Zusammenstellung dieser Ansätze ergibt einen Gesamtbetrag von mehr als 3,7 Milliarden DM. Man mag dabei über die eine oder andere Position streiten können. Ich stütze mich deshalb nur auf unverdächtige Beurteiler und zitiere den vorletzten und den letzten Bundesfinanzminister. Herr Bundesfinanzminister Etzel hat am 17. März 1961 in der Sitzung des Deutschen Bundestages erklärt:

„Dabei darf nicht übersehen werden, daß der Bund Jahr für Jahr Ausgaben für Länderzwecke geleistet hat, die zwischen 2,5 und 3 Milliarden jährlich lagen.“

Im übernächsten Satz heißt es dann sogar:

„Wenn ich sehr eng auslege, sind es jährlich 2,5 bis 3 Milliarden DM Bundesausgaben für Länderzwecke¹⁾.“

Einige Monate später — am 15. November 1961 — hat Herr Bundesfinanzminister Dr. Starke der Süddeutschen Zeitung ein Interview gegeben und dabei gesagt:

„Wie Sie zugeben werden, ist die Finanzverfassung anscheinend in Unordnung geraten. Der Bund finanziert mit jährlich 3 Milliarden DM Ausgaben, die nach dem Grundgesetz Ländersache sind²⁾.“

Diese 3 Milliarden DM, die der Bund nach der Erklärung des Bundesfinanzministers 1961 für Länderaufgaben aufgewendet hat, muß man nun mit einem anderen Betrag vergleichen, nämlich dem Betrag, den der Bund heute zusätzlich aus der Einkommen- und Körperschaftsteuer verlangt. Der Bund schätzt das Gesamtaufkommen aus der Einkommen- und Körperschaftsteuer für 1963 auf 36,5 Milliarden DM. Er hat davon statt der bisherigen 35% einen Anteil von 40,5% beansprucht, also 5,5% mehr. Diese 5,5% belaufen sich auf rund 2 Milliarden DM.

Man mag einmal alle anderen Argumente der Länder in der gegenwärtigen Auseinandersetzung um die Einkommen- und Körperschaftsteuer außer Betracht lassen. Würde der Bund darauf verzichten, Länderaufgaben zu finanzieren, dann könnte er einen Anspruch auf Erhöhung seines Anteils an dem Steueraufkommen nicht mehr begründen. Mit anderen Worten: Der Bund verlangt von den Ländern die Hergabe eines Teiles ihres bisherigen Steueranteils, um damit an ihrer Stelle Länderaufgaben zu finanzieren. Weil er wie bisher 3 Milliarden DM für Länderzwecke bereitstellen will, fordert er von den Ländern 2 Milliarden DM.

¹⁾ Stenographischer Bericht Seite 8791 (C)

²⁾ Süddeutsche Zeitung Nr. 274 vom 16. November 1961 Seite 2 „Starke über die Steuerpolitik“

Würde der Bund die „Flurbereinigung“ auf dem Gebiet der öffentlichen Aufgaben durchführen und es den Ländern überlassen, für die Finanzierung ihrer verfassungsmäßigen Aufgaben selbst zu sorgen, dann wäre nicht über eine Erhöhung, sondern über eine Senkung des Bundesanteils an der Einkommen- und Körperschaftsteuer zu verhandeln, und zwar über eine Senkung um wenigstens 3%.

Die verfassungsrechtliche Lage

Die Praxis des Bundes, aus seinen Haushaltsmitteln Länderaufgaben zu finanzieren, hat zunächst einen verfassungsrechtlichen Aspekt. Was der Bund hier tut, ist mit dem Grundgesetz nicht vereinbar.

Artikel 106 des Grundgesetzes in der Fassung der Novelle vom 23. Dezember 1955 stellt Grundsätze auf für die Änderung des Verteilungsschlüssels der Einkommen- und Körperschaftsteuer. Der erste dieser Grundsätze lautet:

„Der Bund und die Länder tragen gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben.“

In der verfassungsrechtlichen Literatur ist anerkannt, daß dies nicht nur ein Grundsatz für die Anwendung der Revisionsklausel ist, daß er vielmehr ein Grundsatz ist „von darüber hinausgehender allgemeiner und rechtsverbindlicher Bedeutung für das Finanzverhältnis von Bund und Ländern¹⁾“.

Der Bund darf hiernach nur finanzieren, wo er „Aufgaben“ hat. Will er nachweisen, daß eine Bundesaufgabe vorliege, dann muß er den verfassungsrechtlichen Vorrang der Länder beachten, der in Artikel 30 des Grundgesetzes statuiert ist. Nach dieser Verfassungsbestimmung ist die Erfüllung der

¹⁾ Bühler im Bonner Kommentar zum BGG Erl., B III 4 zu Artikel 106–107 n. F.

staatlichen Aufgaben Ländersache, soweit nicht das Grundgesetz eine andere Regelung trifft oder zuläßt. Der Bund bedarf deshalb stets eines Anknüpfungspunktes, wenn er eine Aufgabe wahrnehmen und die Finanzierung dieser Aufgabe ganz oder teilweise auf seinen Haushalt übernehmen will. Er bedarf einer gesetzlich begründeten Verpflichtung zur Zahlung oder einer klaren Verwaltungszuständigkeit.

In dem Bestreben, die Grenzen seiner unbestrittenen Kompetenzen zu sprengen, bedient sich der Bund verschiedener Argumente.

Ein Teil dieser Argumente betrifft die Grenzziehung zwischen Bundesaufgaben, Länderaufgaben und gemeinschaftlichen Aufgaben. Der Bund behauptet, daß er bestimmte Zuständigkeiten neben der Verfassung habe. Hierzu werden die Gesichtspunkte der „überregionalen Aufgabe“ oder der „gesamtstaatlichen Bedeutung“ oder der „Natur der Sache“ herangezogen. Die Frage, wo hier die Grenzen im einzelnen verlaufen, will ich jetzt nicht entscheiden. Jedenfalls folgt aus der Überregionalität einer Aufgabe nicht ohne weiteres eine Bundeszuständigkeit¹⁾. Das Königsteiner Abkommen beweist, daß die Länder sehr wohl in der Lage sind, die in ihre Zuständigkeiten fallenden überregionalen Aufgaben zu erfüllen. Die gesamtstaatliche Bedeutung ist ein unbestimmter Begriff, der erst noch einer näheren Erläuterung bedarf, wenn er zur Anerkennung von Bundeszuständigkeiten führen soll. Und was die Natur der Sache anbetrifft, so hat die Bundesregierung selbst festgestellt, daß sie nach den Gründen des Fernsurteils ihre bisherige Praxis revidieren müsse. In ihrem Tätigkeitsbericht 1961 führt sie aus:

„Die enge Auslegung, die das Bundesverfassungsgericht dem

¹⁾ vgl. BVerfGE Band 12 Seite 251/252

Begriff der Bundeszuständigkeit aus der Natur der Sache gegeben hat, macht es erforderlich, zahlreiche Ansätze des Bundeshaushaltsplans auf ihre verfassungsrechtliche Zulässigkeit zu überprüfen. Es handelt sich um Bundesmittel für Aufgaben, die verwaltungsmäßig von den Ländern wahrgenommen werden und an deren Finanzierung die Länder gleichfalls beteiligt sind.“

Die Länder dürften erst recht Veranlassung haben, die Konsequenzen zu prüfen, die sich aus dieser Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ergeben.

Ein weiteres Argument des Bundes ist, er habe schlechthin eine Finanzierungskompetenz schon da, wo ihm eine noch nicht ausgenutzte Gesetzgebungskompetenz zustehe. So heißt es in einer Stellungnahme der Bundesregierung zu einem Vorschlag des Bundesrates, Forschungsmittel vom Bund auf die Länder zu übernehmen,

diese Aufgaben seien bisher im gegenseitigen Einvernehmen zwischen Bund und Ländern so verteilt worden, wie sie in einem nach Artikel 74 Nr. 13 des Grundgesetzes ergehenden Gesetz über die Förderung der wissenschaftlichen Forschung verteilt sein könnten¹⁾.

Diese Argumentation übersieht nicht nur, daß nach Artikel 72 des Grundgesetzes die Länder zuständig sind, solange der Bund von seinem konkurrierenden Gesetzgebungsrecht keinen Gebrauch gemacht hat; sie übersieht auch, daß die Ausführungen der Bundesgesetze und die Verwaltung nach den Artikeln 83 ff. des Grundgesetzes grundsätzlich den Ländern zustehen.

Der Bund muß von seiner Gesetzgebungskompetenz erst Gebrauch machen, wenn für ihn eine Finanzierungskompetenz

¹⁾ BT-Drucksache IV/200 vom 7. März 1962 Seite 113

entstehen soll. Er muß eine Aufgabe zulässigerweise in eigene Verwaltung nehmen, oder er muß zulässigerweise durch Gesetz eine Finanzierungspflicht des Bundes begründen. Solange er dies nicht tut, kann er aus der bloßen Gesetzgebungskompetenz noch kein Recht zur Finanzierung herleiten.

In geeigneten Fällen macht der Bund geltend, man befinde sich im gesetzessfreien Raum, der Vorrang der Länder nach Artikel 30 des Grundgesetzes aber gelte nicht für die gesetzessfreie Verwaltung. Es ist bekannt, daß sich das Bundesverfassungsgericht im Fernsehurteil mit diesem Argument auseinandergesetzt und es verworfen hat. Das Bundesverfassungsgericht wendet den Artikel 30 des Grundgesetzes sowohl auf die gesetzessakzessorische als auch auf die gesetzessfreie Erfüllung öffentlicher Aufgaben an, es macht dabei keinen Unterschied, ob die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung mit öffentlichrechtlichen oder mit privatrechtlichen Mitteln erfüllt werden¹⁾.

Eine besonders weittragende Bedeutung hat endlich das Argument, dem Bund stehe so etwas wie eine übergreifende allgemeine Finanzierungskompetenz zu. Diese Kompetenz wird vom Bund aus seiner „überregionalen Garantie- und Ausgleichsfunktion“ hergeleitet und auf Artikel 28 Absatz 3 des Grundgesetzes gestützt. Die Bundesregierung hat diesen Gedanken in der Begründung zu den Gesetzentwürfen über die Finanzverfassung aus dem Jahre 1954 systematisch entwickelt²⁾. Seitdem taucht der Gedanke immer wieder auf. Erst kürzlich hat Herr Bundesminister Niederalt, als er am 13. März dieses Jahres im Plenarsaal des Bayerischen Landtags sprach, eine solche Kompetenz behauptet und sie ebenfalls aus der „überregionalen Ausgleichsfunktion des Bundes“ hergeleitet³⁾.

¹⁾ BVerfGE Band 12 Seite 246

²⁾ BR-Drucksache Nr. 78/54 vom 19. März 1954 Begründung Nr. 62, 66 und 128

³⁾ Presseveröffentlichungen über den Bundesrat Nr. 142 vom 22. April 1963 Seite 18/19

Eine überregionale Ausgleichsfunktion des Bundes gibt es nun allerdings als gesetzgeberisches Motiv für bestimmte verfassungsrechtliche Regelungen. Das Grundgesetz kennt als Mittel des Ausgleichs den horizontalen Finanzausgleich¹⁾, den vertikalen Finanzausgleich, d. h. die Verteilung der Einkommen- und Körperschaftsteuer, und unter ganz bestimmten Voraussetzungen Finanzausweisungen des Bundes zum Ausgleich der finanziellen Folgen eines Bundesgesetzes²⁾ sowie Ausgleichszahlungen des Bundes für Sonderbelastungen durch besondere Einrichtungen³⁾.

Daneben gibt es aber keine überregionale Ausgleichsfunktion des Bundes als unmittelbar geltendes Recht dergestalt, daß der Bund befugt wäre, neben der Verfassung noch einen weiteren — dritten — Finanzausgleich zu gewähren, indem er — an keine Voraussetzungen gebunden — einmal diesem, einmal jenem Land Ausgleichszahlungen gewährt aus Mitteln, die er zuvor der Gesamtheit der Länder entzieht. Eine solche Rechtsfigur ist dem geltenden Verfassungsrecht unbekannt. Die überregionale Ausgleichsfunktion des Bundes, wie sie die Bundesregierung versteht, ist hiernach keine Rechtfertigung, sondern nur ein Wort für die Praxis des Bundes, Länderaufgaben zu finanzieren, eine Praxis, deren Verfassungswidrigkeit ich dargelegt habe.

Wenn der Bund Länderaufgaben finanziert, dann wendet er dabei vielfach eine Praxis an, die verfassungsrechtlich besonders bedenklich ist. Er vergibt die Mittel unter der Voraussetzung, daß die Länder für denselben Zweck ebenfalls Haushaltsmittel in bestimmtem Umfang oder in „angemessener Höhe“ bereitstellen. Er verbindet also die Finanzierungen mit sogenannten Dotationsauflagen. Der Bundesrat hat sich

¹⁾ Artikel 107 GG

²⁾ Artikel 106 Absatz 5 GG

³⁾ Artikel 106 Absatz 7 GG

häufig gegen diese Dotationsauflagen ausgesprochen. Bei der Erörterung des Bundeshaushalts 1957 hat der Berichterstatter des Bundesrates Dotationsauflagen an 40 Haushaltsstellen bei Beträgen von insgesamt 775 Millionen DM festgestellt¹⁾. Im Bundeshaushalt 1962 finden sich Dotationsauflagen an 28 Stellen bei Beträgen von zusammen 1,34 Milliarden DM. Die Dotationsauflagen zeigen also in ihrer Gesamtsumme eine wachsende Tendenz.

Dotationsauflagen finden sich nicht nur in Haushaltsvermerken. Außerhalb des Haushalts haben auch die Bundesministerien die Neigung, im Verwaltungswege bei der Gewährung von Zuschüssen Dotationsauflagen zu machen; sie tun dies mitunter, ohne sich deswegen mit den Ländern in Verbindung zu setzen.

Neuerdings hat der Bundesminister für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung sogar den Versuch eingeleitet, die Zulässigkeit von Dotationsauflagen in einem Bundesgesetz zu verankern und sie dadurch — scheinbar — vollends zu legalisieren. In dem Entwurf eines Städtebauförderungsgesetzes heißt es, daß der Bundesminister für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung zur Voraussetzung einer Bewilligung von Bundesmitteln machen kann, daß das Land oder die Gemeinde oder beide zusammen sich angemessen an der Maßnahme beteiligen; er kann die Bewilligung von Bundesmitteln auch mit Bedingungen oder Auflagen verbinden.

Nachdem der Bundesrat 1957 gegen die Dotationsauflagen protestiert, aber gleichwohl darauf verzichtet hatte, deswegen den Vermittlungsausschuß anzurufen, hat der Bundesminister der Finanzen das Problem der Dotationsauflagen mit einem Unterausschuß des Finanzausschusses des Bundesrates er-

¹⁾ Bundesrat, Sitzungsbericht Nr. 179 vom 24. Juni 1957 Seite 699

örtert. Diese Erörterung hat dazu geführt, daß der Bundesminister der Finanzen nach Billigung durch die Bundesregierung „Grundsätze für die Selbstbeteiligung der Länder bei zweckgebundenen Bundeszuschüssen und -darlehen vom 12. Februar 1959“ aufgestellt hat. Diese Grundsätze machen das Verfahren nicht rechtmäßig.

Bei der Erörterung des Bundeshaushalts 1961 mußte der Bundesrat zudem feststellen,

daß sich die Zahl der Dotationsauflagen im Bundeshaushalt nicht verringert, sondern sogar noch erhöht hat, und zwar ohne Berücksichtigung der von der Bundesregierung aufgestellten Grundsätze¹⁾.

Es hat sich also gezeigt, daß sich das Problem durch die Festlegung von Grundsätzen durch den Bundesminister der Finanzen nicht hat lösen lassen. Die Grundsätze werden nicht beachtet, die Gesamtsumme der Dotationsauflagen nimmt zu. Verfassungsrechtlich ist die beim Bund eingerissene Praxis ihrer Methode und ihrem Umfang nach ein Verstoß gegen Artikel 109 des Grundgesetzes, der bestimmt, daß Bund und Länder in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig sind. Dieser Satz ist nicht nur ein Programmsatz, er ist als aktuelles Verfassungsrecht unmittelbar auf die Tatbestände anwendbar, die zur Diskussion stehen.

Der Bund hat hiergegen geltend gemacht, rechtlich könnten die Dotationsauflagen die Selbständigkeit und Unabhängigkeit der Haushaltswirtschaft der Länder nicht tangieren, rechtlich seien diese Auflagen nur so etwas wie ein Angebot, rechtlich könnten die Länder das Angebot und damit natürlich auch die Bundesmittel selbst ablehnen. So wird man die

¹⁾ BR-Drucksache 250/60 (Beschluss) vom 23. September 1960 Anlage Seite 5 Nr. 4

Begriffe der Selbständigkeit und Unabhängigkeit allerdings nicht auslegen können. Sie haben nicht nur eine rechtliche, sondern vor allem auch eine tatsächliche Bedeutung. Die Dotationsauflagen bedeuten für die Länder den Zwang, vom Bund bezeichnete Maßnahmen zu fördern, diese Maßnahmen in einer vom Bunde bestimmten Höhe zu fördern und damit einen erheblichen Teil der nicht gesetzlich festgelegten, sondern verfügbaren Finanzmasse nach den Absichten der Bundespolitik schwerpunktmäßig einzusetzen. Wenn die Länder zahlreiche Dotationsauflagen hinnehmen müssen, dann wird die selbstverantwortliche Landespolitik in Frage gestellt und die Unabhängigkeit der Haushaltswirtschaft aufgehoben. Ich stimme deshalb mit dem Bundesrat überein, der 1957 mit aller Klarheit zum Ausdruck gebracht hat, daß das Verfahren des Bundes gegen Artikel 28 und Artikel 109 des Grundgesetzes verstößt.

Die verfassungspolitische Lage

Zu der verfassungsrechtlichen Beurteilung kommen nun verfassungspolitische Überlegungen. Es ist ein Vorgang von großer politischer Tragweite, daß der Bund Länderaufgaben in Höhe von wenigstens 3 Milliarden DM finanziert und immerhin 1,34 Milliarden DM dieser seiner Finanzaufwendungen mit Dotationsauflagen versieht.

Diese Praxis bedeutet finanzpolitisch eine Verschiebung der Grundlage für die Verteilung des Aufkommens der Einkommen- und Körperschaftsteuer. Verfassungspolitisch verschiebt sie die Grenze der vertikalen Gewaltenteilung.

In jedem Bundesstaat machen sich zentralistische Tendenzen geltend, die dazu führen, daß die Bundesländer mit ihren Zuständigkeiten und Befugnissen in die Defensive geraten. Dabei

sind es nicht manifeste Verfassungsänderungen, die eine Gefahr für die Selbständigkeit und Unabhängigkeit der Länder bedeuten. Die Gefahr besteht vielmehr darin, daß die Verfassungswirklichkeit sich vom Verfassungsrecht entfernt.

Es ist lehrreich, sich zu vergegenwärtigen, daß die Bayerische Staatsregierung im Jahre 1926 dem Reichsrat eine „Denkschrift über die fortschreitende Aushöhlung der Eigenstaatlichkeit der Länder unter der Weimarer Verfassung“ vorgelegt hat. Die Aktualität dieser Bayerischen Denkschrift heute nach 37 Jahren ist überraschend. Es wird schon damals Beschwerde darüber geführt, daß namentlich auf finanziellem Gebiet der Weg zur Aushöhlung der Länder in bedenklichem Umfang beschritten worden sei¹⁾. In der Denkschrift wird ausgeführt, daß das Reich nach dem Grundsatz handle: „Wer zahlt, ordnet an.“ Es heißt in ihr dann wörtlich:

„Das Reich, das zuerst die Steuerquellen an sich gezogen hat, enthält den Ländern beim Finanzausgleich die Mittel vor, die sie von Rechts wegen beanspruchen können, um ihre Aufgaben zu erfüllen. Mit den Ersparnissen, die so auf Kosten der Länder erzielt werden, erfüllt das Reich dann Länderaufgaben, deren Erfüllung ihm verfassungsmäßig nicht zusteht, und verwehrt den Ländern jede Einflußnahme²⁾.“

Die Denkschrift zitiert aus einer Abhandlung von Poetzsch den Satz:

„Indem das Reich an die Ausschüttung von Mitteln, die es in seinem Haushalt für mannigfaltige Zwecke zur Verfügung stellte, Bedingungen und Auflagen knüpfte, erhielt es einen weitreichenden Einfluß auf die verschiedenartigsten Verwaltungsgebiete²⁾.“

¹⁾ Drucksachen des Reichsrats, Tagung 1926 Nr. 98, Denkschrift Seite 4
²⁾ Denkschrift Seite 12

Es war also 1926 nicht anders als heute. Auch heute wieder ist es die Methode der Aushöhlung, die vorzugsweise gewählt wird, wenn die Politik des Gesamtstaates in die Bereiche der Gliedstaaten einbricht.

Die Bundesregierung selbst hat 1954 in der Begründung zu den Gesetzentwürfen über die Finanzverfassung die verfassungspolitische und finanzpolitische Problematik des Vorgangs eingehend und recht objektiv erörtert¹⁾. Hier wird offen ausgeführt, daß der Bund — vielfach ganz „geräuschlos“ — Verwaltungskompetenzen der Länder in dem Umfang an sich zieht, in dem er die Länder von ihrer Ausgabenverantwortung entlastet. Unverhüllt wird gesagt, nicht selten sei die Erweiterung seines funktionellen Wirkungsbereiches der eigentliche Zweck seiner Finanzierungshilfe.

Wörtlich:

„Subventionen aus zentralen Fonds haben sich stets als besonders wirksames Instrument erwiesen, in rechtlich schwer zugängliche Zuständigkeitsbereiche nachgeordneter Verbände einzudringen²⁾.“

Der Einbruch des Bundes in den Bereich der Länderaufgaben hat sich ohne Änderung der Verfassungsurkunde nur mit „goldenen Kugeln“ vollzogen. Er wurde ermöglicht durch die Finanzkraft des Bundes, die der Finanzkraft der Länder jahrelang überlegen war. Man darf diesen Ausgangspunkt der Entwicklung nicht übersehen. Am Beispiel der Erörterungen zur Frage des Kulturabkommens wird deutlich, wie sich die Gesichtspunkte langsam verschoben haben. Als wir auf unserer Konferenz in Koblenz im Oktober 1958 unseren damaligen Beschluß begründeten, haben wir in dieser Begründung beklagt,

¹⁾ BR-Drucksache Nr. 78/54 vom 19. März 1954, Abschnitt D Seite 39 ff., besonders Nr. 53 bis 57, 58, 62, 66, 128 und 156

²⁾ a. a. O. Nr. 54

daß der nicht hinreichend ausgewogene bundesstaatliche Finanzausgleich es den Ländern in zunehmendem Maße unmöglich mache, ihre Aufgaben auf ihren ureigensten Gebieten in vollem Umfang zu erfüllen.

Wir haben erklärt,

dieser Umstand habe dazu beigetragen, daß der Bund infolge seiner größeren Finanzkraft mehr und mehr mit Förderungsmaßnahmen auf kulturellem Gebiet tätig werden konnte.

Es heißt dann weiter:

„Diese Entwicklung bedarf einer grundsätzlichen Bereinigung, die die Länder unter allen Umständen anstreben. Bis zu dieser grundsätzlichen Neuordnung sind sie mit einer Übergangsregelung einverstanden, damit zeitbedingte praktische Maßnahmen auf dem kulturellen Sektor ohne Verzug und ohne Unterbrechung durchgeführt werden können.“

Seit dem Zeitpunkt, in dem wir diesen Beschluß gefaßt haben, hat sich bei unverändertem Recht die finanzielle Situation von Bund und Ländern gewandelt; durch Verschiebungen im Steueraufkommen ist der bundesstaatliche Finanzausgleich ausgewogener geworden. Als der Bundesrat daraufhin 1962 zaghaft versuchte, die Übergangsregelung teilweise zurückzuschrauben und 375 Millionen DM „für allgemeine und langfristige Förderung der Wissenschaft“ vom Bundeshaushalt wieder in die Länderhaushalte zu verlagern, widersprach die Bundesregierung mit dem bezeichnenden Satz:

„Durch die Haltung der Länder wird jetzt eine seit Jahren organisch gewachsene Entwicklung gestört¹⁾.“

Hier wird die unterschiedliche Tendenz deutlich. Wo die Länder aus pragmatischen Gründen eine „Übergangsrege-

¹⁾ BT-Drucksache IV/200 vom 7. März 1962 Anlage 2 Seite 113

lung“ hingenommen hatten, damit bei unausgewogenem Finanzausgleich die Erfüllung wichtiger Länderaufgaben nicht Not leide, registriert die Bundesregierung eine „organisch gewachsene“ Entwicklung.

Wenn der Bund Länderaufgaben finanziert, ergibt sich daraus eine Gefahr für das föderative Gleichgewicht. Bessert sich die Situation der Länder, dann führt dies keineswegs dazu, daß der Bund ihnen die Finanzierung ihrer Aufgaben wieder überläßt. Er behält vielmehr das einmal besetzte Gelände.

Die Gefährlichkeit der Methode zeigt sich darüber hinaus auch in der Aufspaltung der Gesamtentscheidung in zahlreiche Einzelentscheidungen. Die Frage, ob die Länder damit einverstanden sind, daß der Bund Länderaufgaben in Höhe von 3 Milliarden DM finanziert, wird in dieser Form nicht gestellt. In vielen Einzelfällen wird vielmehr jedes Land zu Einzelentscheidungen genötigt durch die Frage, ob es für eine Einzelaufgabe Geld vom Bund annehmen will oder nicht.

Folgerungen

Wenn die Länder die Entwicklung aufhalten und eine Aufgabenverteilung wiederherstellen wollen, wie sie dem Grundgesetz entspricht, dann gibt es nur einen Ausweg: Die Aufspaltung in viele Einzelfragen muß verhindert und das Gesamtproblem selbst muß angegangen und gelöst werden; denn wenn der Bund erst einmal Mittel für Länderaufgaben in seinen Haushaltsplan eingesetzt hat, dann ist eine Zurückweisung dieser Mittel nicht mehr möglich, der Eingriff in die Länderzuständigkeit ist dann unvermeidlich geworden. Wenn der Bund mit einer Mittelzuweisung eine Dotationsaufgabe verbunden hat, dann ist das Land tatsächlich genötigt, die Dotationsaufgabe zu erfüllen.

Bei der gegenwärtigen Auseinandersetzung über die Einkommen- und Körperschaftsteuer haben die Länder darauf verzichtet, das Gesamtproblem der Aufgabenverteilung aufzurollen. Dies bedeutet, daß der Bund eine Änderung des Verteilungsschlüssels der Einkommen- und Körperschaftsteuer hat vorschlagen können, um mit dem Geld, das er den Ländern entzieht, weiterhin Länderaufgaben zu finanzieren.

Die Revisionsklausel des Artikels 106 des Grundgesetzes gibt dem Bund das Recht, in zwei Jahren erneut eine Berichtigung des Beteiligungsverhältnisses vorzuschlagen. Ich zweifle nicht daran, daß ein solcher Vorschlag kommen wird. Bis zu diesem Zeitpunkt sollte aber das Problem der Flurbereinigung so weit vorgeprüft sein, daß die Länder nicht nur verfassungsrechtlich, sondern auch politisch in der Lage sind, diese Flurbereinigung zu verlangen, um dann auf verfassungsmäßiger Grundlage mit dem Bund die Verhandlungen zu führen.

Daß die Position der Länder in dieser Frage an sich sehr stark ist, brauche ich nicht zu betonen. Jedes Bundesgesetz über die Änderung des Beteiligungsverhältnisses bedarf nach Artikel 106 Absatz 4 des Grundgesetzes der Zustimmung des Bundesrates. Die Länder haben es in der Hand, diese Zustimmung zu verweigern. Geschieht dies, dann ist der Bund nach Artikel 110 Absatz 2 Satz 2 des Grundgesetzes genötigt, einen anderen Weg zu suchen, um den Bundeshaushalt auszugleichen. Er wird dadurch zwangsläufig dazu gedrängt, die Finanzierung von Länderaufgaben den dafür zuständigen Ländern zurückzuübertragen. Herr Bundesfinanzminister Dr. Dahlgrün hat dies in seiner Erklärung vor dem Bundesrat am 31. Mai d. J. angedeutet mit den Worten, dem Bund bliebe unter Umständen nichts anderes übrig, als seine Mitwirkung bei der Finanzierung von Gemeinschaftsaufgaben einzustellen. In früheren Verlautbarungen hat der Bund wiederholt betont, daß er das grund-

sätzliche Zielverfolge, die Ausgabenverantwortung der Aufgabenverantwortung anzupassen¹⁾). Wir haben es deshalb sehr wohl in der Hand, die Entwicklung aufzuhalten und wenigstens zum Teil eine Normalisierung der Beziehungen zwischen Bund und Ländern auf diesem Gebiet herbeizuführen.

Ich verkenne keinesfalls, daß die von mir vorgeschlagene Flurbereinigung nicht etwa dazu führen darf, die Erfüllung wichtiger Staatsaufgaben zu gefährden. Die Länderaufgaben, die der Bund heute finanziert, müssen finanziert bleiben. In der Begründung zu den Gesetzentwürfen über die Finanzverfassung von 1954 hat die Bundesregierung darauf hingewiesen, daß insbesondere die finanzschwachen Länder an der Aufrechterhaltung der Bundesleistungen für Länderaufgaben finanziell interessiert seien und daß es außerdem zweifelhaft gewesen sei, ob der Vollzug bestimmter Aufgaben nach Wegfall des Bundesbeitrags von den Ländern aus eigenem Antrieb, aus eigenen Mitteln und mit dem gleichen Sicherheitsgrad sichergestellt würde. Die Bundesregierung hat wörtlich erklärt:

„Diese Zweifel auszuräumen, wird in erster Linie Sache der Länder sein, wenn sie eine übermäßige Ausweitung der finanziellen Bundesinitiative und Übergriffe in ihren Zuständigkeitsbereich mit Erfolg verhindern wollen²⁾.“

Zu dieser Aufgabe sind wir in der Tat aufgerufen. Wir haben im Königsteiner Abkommen bereits ein Instrument geschaffen, das auch finanzschwächere Länder in die Lage setzt, überregionale Länderaufgaben zu erfüllen. Ich sehe keine Schwierigkeit darin, das Königsteiner Abkommen unter den Ländern auszuweiten oder auf anderen Gebieten gleichartige Abkommen abzuschließen. Die Folgeprobleme einer Flurbereinigung sind lösbar und werden auch gelöst werden.

¹⁾ BR-Drucksache Nr. 78/54 vom 19. März 1954 Begründung Nr. 57
²⁾ BR-Drucksache Nr. 78/54 vom 19. März 1954 Begründung Nr. 66