

Reissert, Bernd

Article — Digitized Version

Politikverflechtung als Hindernis der staatlichen Aufgabenerfüllung

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Reissert, Bernd (1976) : Politikverflechtung als Hindernis der staatlichen Aufgabenerfüllung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 56, Iss. 8, pp. 413-417

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134982>

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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

Politikverflechtung als Hindernis der staatlichen Aufgabenerfüllung

Bernd Reissert, Berlin

Sind die vielfältigen Formen gemeinsamer Aufgabenplanung und -finanzierung von Bund, Ländern und Gemeinden in den Bereichen der regionalen Wirtschaftsstrukturpolitik, der Agrarstrukturpolitik, der Gemeindeverkehrs- und Krankenhausfinanzierung, der Städte- und Wohnungsbauförderung geeignet, um Probleme der Struktur- und Infrastrukturpolitik sowie der Raumordnung zu lösen? Dieser Frage geht der folgende Beitrag nach, der auf einer soeben veröffentlichten längeren Studie ¹⁾ beruht.

Das im März 1950 verabschiedete Erste Wohnungsbaugesetz bezeichnete die Förderung des sozialen Wohnungsbaus als eine gemeinsame öffentliche Aufgabe von Bund, Ländern und Gemeinden, die auch von allen drei Ebenen des föderalistischen Systems gemeinsam finanziert werden müsse ²⁾. Damit wurde dem Bund zum erstenmal die Möglichkeit gegeben, Aufgaben der Länder durch zweckgebundene Zuweisungen mitzufinanzieren. In der Folgezeit wurden immer mehr Bereiche der regionalen und sektoralen Strukturpolitik sowie der lokalen Infrastrukturpolitik der gemeinsamen Planung und Finanzierung durch Bund und Länder (und zum Teil auch Gemeinden) unterworfen. Der Prozeß der Politikverflechtung, der mit der Mischfinanzierung im Bereich des sozialen Wohnungsbaus begonnen hatte, setzte sich fort, als die Bundesregierung 1951 ein regionales Förderprogramm schuf, aus dem den Ländern Mittel zur regionalen Wirtschaftsförderung gewährt wurden. 1956 begann die planmäßige Förderung von Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur in den Ländern durch Finanzmittel des Bundes auf der Grundlage der „Grünen Pläne“. 1957 begann der Bund, den Ausbau von wissenschaftlichen Hochschulen in den Ländern mitzufinanzieren, und 1967 setzte die Förderung von Verkehrsinvestitionen in den Gemeinden durch Bundesmittel aus dem Mineralölsteueraufkommen ein.

Mit der Finanzverfassungsreform vom Mai 1969 wurden die Rechtsinstitute der Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern (Art. 91 a, b GG) und

der „Finanzhilfen“ des Bundes „für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden“ (Art. 104 a Abs. 4 GG) im Grundgesetz verankert. Die vielfältigen Formen der Mitfinanzierung von Länderaufgaben durch den Bund, die sich bis dahin in den genannten Bereichen ohne Rücksicht auf das Verfassungsrecht entwickelt hatten, gingen daraufhin in diesen neugeschaffenen Rechtsinstituten auf. In den drei Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a GG wurden die bisherigen Mischfinanzierungen in den Bereichen Hochschulbau, Regionalförderung und Agrarstrukturförderung legalisiert und mit gewissen Änderungen fortgesetzt; ebenso wurden die Finanzhilfen des Bundes für den sozialen Wohnungsbau und die kommunalen Verkehrsinvestitionen nun nach Gesetzen gemäß der Investitionshilfekompetenz in Art. 104 a Abs. 4 GG fortgeführt. Gleichzeitig wurde das Spektrum der Mischfinanzierungen durch die Verfassungsänderungen aber auch erweitert. Auf der Grundlage von Art. 104 a Abs. 4 GG begann der Bund zu Beginn der siebziger Jahre auch mit der Gewährung von Finanzhilfen für die Städtebauförderung und die Krankenhausfinanzierung.

Auswirkungen der Politikverflechtung

Die verfassungsrechtliche Institutionalisierung der Gemeinschaftsaufgaben, deren Mittel nun nach einem von Bund und Ländern gemeinsam aufzustellenden Rahmenplan zu vergeben sind, und der Investitionshilfen hat seit 1969 – je nach Standpunkt – zu der Hoffnung oder der Befürchtung geführt, mit ihr werde die Wahrnehmung der genannten Aufgaben zumindest teilweise auf den Bund verlagert. Die sozialwissenschaftliche und verfas-

Bernd Reissert, 26, Dipl.-Verwaltungswissenschaftler, ist als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Internationalen Institut für Management und Verwaltung des Wissenschaftszentrums Berlin tätig.

¹⁾ F. W. Scharpf, B. Reissert, F. Schnabel: Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg/Ts. 1976.

²⁾ Vgl. Erstes Wohnungsbaugesetz vom 24. 4. 1950, BGBl. I, S. 83, §§ 1, 13 f.

sungsrechtliche Literatur sah in den neuen Rechtsinstituten vor allem eine „Stärkung der Zentralgewalt“³⁾ oder sogar eine „Zentralisierung, die das Prinzip der regionalen Autonomie praktisch außer Kraft setzt“⁴⁾. Von einem anderen Standpunkt aus äußerte das Troeger-Gutachten, das zur Finanzreform von 1969 geführt hatte, die Hoffnung, die Einrichtung der Gemeinschaftsaufgaben werde eine „Planung“ ermöglichen, „die auch den überregionalen Bedürfnissen Rechnung trägt“⁵⁾. Und auch noch 1975 wurde im Bundesraumordnungsprogramm die Vorstellung geäußert, der Bund werde über die Gemeinschaftsaufgaben und Investitionshilfen auf eine Anpassung von Investitionsplanungen an die Ziele und Schwerpunktbestimmungen des Raumordnungsprogramms hinwirken können⁶⁾.

Empirische Untersuchungen darüber, inwieweit die neugeschaffenen Gemeinschaftsaufgaben und Investitionshilfen tatsächlich die Zentralgewalt des Bundes stärken und inwieweit sie geeignete Instrumente zur Lösung bestimmter strukturpolitischer Probleme sind, die von den Ländern nicht allein gelöst werden können, fehlten bisher. Sieben Jahre nach der Finanzreform ist jetzt zum erstenmal versucht worden, die Entscheidungsstrukturen und -prozesse zwischen Bund, Ländern und Gemeinden in den genannten Aufgabenbereichen darzustellen und die Leistungsfähigkeit der Politikverflechtung als Problemlösungsinstrument zu beurteilen⁷⁾.

Insgesamt haben die Untersuchungen ergeben, daß in den Bereichen der Gemeinschaftsaufgaben und Investitionshilfen wichtige Aufgaben der regionalen und sektoralen Strukturpolitik nicht befriedigend gelöst werden können, weil die Prozesse der gemeinsamen Planung und Finanzierung durch Bund, Länder und Gemeinden nach zumindest drei unterscheidbaren Verhandlungs- und Entscheidungsmustern ablaufen, die die Lösung von spezifischen strukturpolitischen Problemen konsequent verhindern. Diese Grundmuster des Planungs- und Finanzierungsverbundes von Bund, Ländern und Gemeinden sind die Prinzipien

der Gleichbehandlung und Besitzstandswahrung,

des Verzichts auf sachliche Schwerpunktbildungen und

³⁾ U. Degen, G. Schmid, R. Werner: Planung im entwickelten Kapitalismus, Schriften des Fachbereichs Politische Wissenschaft, Freie Universität Berlin, Berlin 1975, S. 201. Vgl. auch G. Kisker: Kooperation im Bundesstaat, Tübingen 1971, S. 282 ff.

⁴⁾ J. Huffschild: Die Politik des Kapitals, Frankfurt/M. 1969, S. 181.

⁵⁾ Kommission für die Finanzreform, Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1966, Tz. 133.

⁶⁾ Vgl. Bundesratsdrucksache 285/75, S. 42.

⁷⁾ F. W. Scharpf, B. Reissert, F. Schnabel, a. a. O.

des Verzichts auf Eingriffe in Landesprogramme.

Sie sollen hier dargestellt und in ihren Auswirkungen beschrieben werden.

Tendenz zur Gleichbehandlung

Eines der charakteristischsten Merkmale der gemeinsamen Aufgabenplanung und -finanzierung durch Bund, Länder und Gemeinden ist die zunehmende Gleichbehandlung aller Länder bei Verteilungsentscheidungen⁸⁾. Dies gilt vor allem für die Verteilung von Bundesmitteln auf die Länder: Während die Vorläuferprogramme der Gemeinschaftsaufgaben und Investitionshilfen bei der Mittelverteilung noch einzelne Bundesländer zugunsten von Schwerpunkten in anderen Ländern deutlich diskriminiert hatten, zeigt die historische Entwicklung der Mittelverteilungen seit etwa 1969 einen deutlichen Trend zur Gleichbehandlung aller Länder, d. h. zur Angleichung an einen Pro-Kopf-Schlüssel. Dies gilt für die Bereiche der Hochschulbauförderung und der Städtebauförderung ebenso wie für die Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs im Rahmen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes.

In diesem Bereich waren z. B. die Mittel zunächst auf U- und S-Bahn-Projekte in den Stadtstaaten sowie in den Ballungsgebieten Hessens und Bayerns konzentriert worden. Dann erreichten die Flächenländer mit nur wenigen Ballungsgebieten jedoch eine Erweiterung des Katalogs förderungsfähiger Vorhaben um Maßnahmen, die auch in ländlichen und strukturschwächeren Gebieten durchgeführt werden können, und damit eine gleichmäßigere Verteilung der Bundesmittel auf die Länder. Bei der Förderung des kommunalen Straßenbaus, des sozialen Wohnungsbaus und bei der Krankenhausfinanzierung zeigt sich, daß die Bundesmittel sogar von Anfang an nahezu völlig gleichmäßig auf die Länder verteilt werden. Innerhalb der Länder werden sie weitgehend nach dem gleichen Schlüssel auf die Mittelbehörden weiterverteilt.

Andere Entscheidungsaspekte des Planungs- und Finanzierungsverbundes von Bund, Ländern und Gemeinden weisen darauf hin, daß das Prinzip der zunehmenden Gleichbehandlung nicht allein bei der Verteilung von Bundesmitteln wirksam ist. So werden etwa auch die Finanzierungsanteile von Bund, Ländern und Gemeinden an den einzelnen geförderten Maßnahmen zunehmend nach diesem Prinzip festgelegt. Während vor 1969 die Kostenaufteilung zwischen Bund und Ländern bei der

⁸⁾ Vgl. zum folgenden B. Reissert: Die finanzielle Beteiligung des Bundes an Aufgaben der Länder und das Postulat der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“, Schriftenreihe des Vereins für Verwaltungsreform und Verwaltungsforschung e. V., Bonn 1975.

Agrarstrukturförderung und der regionalen Wirtschaftsförderung noch von Land zu Land geschwankt hatte (wobei tendenziell der Kostenanteil des Bundes in finanzschwachen Ländern höher lag als in finanzstarken), wurden in Art. 91 a GG die Finanzierungsanteile von Bund und Ländern für alle Länder einheitlich geregelt. Bei den Programmen, bei denen die Kommunen an der Finanzierung beteiligt sind (Städtebauförderung, Gemeindeverkehrs- und Krankenhausfinanzierung), werden analog hierzu in allen Flächenländern außer in Hessen und Nordrhein-Westfalen die von Land und Kommunen zu übernehmenden Kostenanteile für alle geförderten Projekte in gleicher Höhe festgelegt. Dies führt dazu, daß die unterschiedliche finanzielle Leistungsfähigkeit der Gemeinden einen wesentlichen Einfluß darauf hat, ob sie am Förderprogramm von Bund und Ländern partizipieren können oder nicht.

Wahrung des Besitzstandes

Die beobachtete Tendenz zur Gleichbehandlung der Länder hat in solchen Programmbereichen keine negativen Folgen, in denen eine regionale Schwerpunktbildung nicht notwendig ist. Sie verhindert jedoch Erfolge bei jenen Programmen, deren Mittel notwendigerweise ungleich verteilt und rasch umverteilt sein müssen. In fast allen Bereichen werden die Bundesmittel trotzdem nach gesetzlich oder durch Vereinbarung normierten Verteilungsschlüsseln oder nach faktisch festgeschriebenen Länderquoten verteilt, die seit Beginn der siebziger Jahre kaum noch verändert wurden. Nur in wenigen Fällen waren Forderungen nach einer Umverteilung so unabweisbar, daß ihnen gefolgt werden mußte.

Auch derartige unvermeidliche Neuverteilungsentscheidungen sind bisher allerdings nur unter einer Bedingung zustande gekommen. Bei der Änderung von Verteilungen mußte der bisherige „Besitzstand“ eines jeden Landes (d. h. sein bisheriger absoluter Anteil an den Bundesmitteln oder an anderen vom Bund vergebenen Ressourcen) gewahrt bleiben. Eine „Umverteilung“ der Bundesmittel war daher jeweils nur bei gleichzeitiger Erhöhung des Mittelvolumens möglich. Beispiele dieses Entscheidungsmusters der Besitzstandswahrung finden sich vor allem im Bereich der regionalen Wirtschaftsstrukturpolitik.

Als 1974 die Fördergebiete der Gemeinschaftsaufgabe neu abgegrenzt wurden, gelang dies erst, nachdem der Plafond der Fördermittel so erhöht worden war, daß trotz des zwischen dem Anteil der Fördergebiete und dem Anteil der Fördermittel eines jeden Landes bestehenden Junktims auch die Länder, die Fördergebiete verloren, in ihrem absoluten Mittelanteil gegenüber dem Status quo nicht schlechter gestellt wurden. Als 1975 die nord-

deutschen Länder zusätzliche Schwerpunkttorte für den Einsatz der Fördermittel erhalten sollten, gelang dies trotz des Ziels, die Gesamtzahl der Schwerpunkttorte zu vermindern, nur, indem auch die süddeutschen Länder nahezu alle ihre Orte behielten, insgesamt also die Zahl der Schwerpunkttorte erhöht wurde. Und als schließlich im April 1975 wegen der angekündigten Massenentlassungen des Volkswagenwerks verstärkt Fördermittel in die betroffenen Standorte gelenkt werden sollten, konnte auch dies nur durch ein Sonderprogramm mit zusätzlichen Fördermitteln, nicht durch Umverteilungen innerhalb des normalen Programmvolumens erreicht werden.

Verzicht auf Schwerpunktbildungen

Ein zweites Grundmuster des Planungs- und Finanzierungsverbundes von Bund, Ländern und Gemeinden ist der weitgehende Verzicht auf sachliche Schwerpunktbildungen bei den einzelnen Programmen. Bei den verschiedenen Programmen läßt sich – wenn auch mit unterschiedlicher Intensität – eine Tendenz zu möglichst weit gefaßten Definitionen der förderungsfähigen Maßnahmen und zum Verzicht auf gesteuerte Schwerpunktbildungen innerhalb dieser Maßnahmenkataloge beobachten. Im Extremfall führt dies dazu, daß die Verteilung der Fördermittel auf die einzelnen Maßnahmetypen allein von der Zusammensetzung der gestellten Förderungsanträge beeinflußt wird, obwohl möglicherweise andere Förderungsprioritäten gewünscht werden. Bei der Agrarstrukturförderung wurden so z. B. 17 verschiedene Maßnahmetypen in den Katalog der förderungsfähigen Vorhaben aufgenommen, die zum Teil kaum noch unter den Begriff der Agrarstrukturförderung subsumiert werden können. Die Verteilung der Fördermittel auf diese Maßnahmearten bleibt bei der Aufstellung der Rahmenpläne dann jeweils den einzelnen Ländern überlassen; der Bund greift in sie nicht ein. Die Länder verteilen die Mittel zumeist entsprechend dem Antragseingang oder analog zu den Verteilungen früherer Jahre.

Auf die Forderung des Bundes hin, die Agrarstrukturförderung müsse dennoch gemäß ihrem gesetzlichen Auftrag „räumliche und sachliche Schwerpunkte“ bilden²⁾, versuchte 1974 eine aus Bund und Ländern gebildete Arbeitsgruppe, die Fördermittel gemäß einer Programmplanung nach Bedarfs- und Wirkungskriterien auf einzelne Schwerpunkte zu konzentrieren. Die Untersuchungen ergaben, daß zugunsten einer sachlichen Schwerpunktbildung die Aufteilung der Fördermittel auf einzelne Maßnahmetypen innerhalb der Länder verändert werden sollte; vor allem sollte die land-

²⁾ Vgl. Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ vom 3. 9. 1969, BGBl. I, S. 1573, § 2 II.

wirtschaftliche Infrastrukturförderung zu Lasten der einzelbetrieblichen Investitionsförderung verstärkt werden. Die Verwirklichung dieser Forderungen scheiterte jedoch an den einzelnen Ländern, die sich weigerten, die Programmplanungsergebnisse bei ihrer Mittelvergabe zu berücksichtigen. Die Mittelanteile der einzelnen Maßnahmen orientierten sich in den Ländern auch 1975 an den Anteilen des Vorjahres und nicht an den Ergebnissen der Programmplanung.

Auch bei der Städtebauförderung wurde der Katalog der förderungsfähigen Maßnahmen weit gefaßt. Er umfaßt die eher an Flächensanierungen orientierten Funktionsschwächenanierungen ebenso wie die eher auf Modernisierungen hinauslaufenden Bausubstanzsanierungen und die Sanierungen in Ballungsgebieten ebenso wie die in strukturschwachen Gebieten. Obwohl nach den Wünschen von Bund und Ländern Bausubstanzsanierungen und Sanierungen in strukturschwachen Entwicklungsschwerpunkten bevorzugt gefördert werden sollten, führte die tatsächliche Förderung zum Gegenteil. Es wurden vor allem Funktionsschwächenanierungen in Verdichtungsgebieten durchgeführt, da für sie die meisten Förderungsanträge eingegangen waren und Bund und Länder darauf verzichtet hatten, für die von ihnen bevorzugten Maßnahmetypen entsprechende Mittelkontingente zu reservieren. Die Interessen und die Durchsetzungsfähigkeit der Antragsteller beeinflussten dadurch praktisch allein die Zusammensetzung der Förderprogramme.

Eingriffsverzicht in Landesprogramme

Ein drittes Grundprinzip der gemeinschaftlichen Aufgabenerfüllung durch Bund und Länder scheint darin zu bestehen, daß Bund und Länder auf Eingriffe in landeseigene Förderprogramme außerhalb der Gemeinschaftsaufgaben verzichten, auch wenn die landeseigenen Programme die Ziele der Gemeinschaftsaufgabe konterkarieren. So können z. B. allein von den Ländern finanzierte regionale Wirtschaftsförderungsprogramme, die außerhalb der Förderungsschwerpunkte der Gemeinschaftsaufgabe einzelnen Vorhaben höhere Förderpräferenzen als die von Bund und Ländern für die Gemeinschaftsaufgabe vereinbarten Förderungshöchstsätze gewähren, das Ziel der Gemeinschaftsaufgabe – die Konzentration des knappen Industrieansiedlungspotentials auf die Förderungsschwerpunkte – durchaus stören. Obwohl derartige landeseigene Förderprogramme in Bayern und in einigen anderen Ländern existieren und obwohl der Bund auf der Rechtsposition besteht, die landeseigene Regionalförderung müsse „dort ihre Grenze finden, wo eine zusätzliche Förderung das Erreichen der durch Gesetz oder Übereinkommen fixierten Ziele in Frage stellen würde“¹⁰⁾, ver-

zichtet der Bund dennoch auf den Versuch, ein solches Verbot landeseigener Programme durchzusetzen.

Analog hierzu müßten Bund und Länder auch bei der Agrarstrukturförderung auf ein Verbot landeseigener Förderprogramme hinwirken, die ihre Fördermittel nicht auf die nach der Gemeinschaftsaufgabe allein zu fördernden „entwicklungsfähigen“ landwirtschaftlichen Betriebe konzentrieren und die damit das seit 1971 in der Gemeinschaftsaufgabe normierte Ziel der weiteren Freisetzung landwirtschaftlicher Arbeitskräfte konterkarieren. Obwohl vor allem in den süddeutschen Ländern derartige Landesprogramme bestehen und obwohl der Bund auch hier auf der „Bindungswirkung“ von Förderkonditionen der Gemeinschaftsaufgabe für konkurrierende Landesprogramme beharrt, verzichtet er hier ebenfalls auf den Versuch, die Ziele der Gemeinschaftsaufgabe gegenüber den Landesprogrammen durchzusetzen.

Ungelöste Probleme

Die drei in der bisherigen Praxis von Gemeinschaftsaufgaben und Investitionshilfen beobachteten und oben skizzierten Grundmuster des Planungs- und Finanzierungsverbundes führen dazu, daß im bestehenden System der Politikverflechtung bestimmte Probleme systematisch nicht gelöst werden:

Die Prinzipien der Gleichbehandlung und der Besitzstandswahrung verhindern regionale Schwerpunktbildungen und Umverteilungen und lassen die Mischfinanzierungssysteme damit auch kaum als geeignete Instrumente großräumiger raumordnerischer Steuerung erscheinen.

Weit gefaßte Maßnahmenkataloge und der Verzicht auf funktionale Kontingente für einzelne Maßnahmetypen verhindern, daß sich die Förderung nach anderen sachlichen Schwerpunkten richtet als denen, die sich bereits aus der Zusammensetzung der dezentralen Förderungsanträge ergeben.

Der Verzicht auf negative Sanktionen gegenüber einzelnen landeseigenen Förderungsprogrammen führt dazu, daß durch Gesetz oder Vereinbarung festgelegte Ziele der Gemeinschaftsaufgaben – vor allem die selektive Förderung einzelner Schwerpunkte – beeinträchtigt werden.

Die Ursachen für die drei beschriebenen Grundmuster der Politikverflechtung, die damit auch die Ursachen für bestimmte Problemlösungsdefizite bei Gemeinschaftsaufgaben und Investitionshilfen sind, können hier nur kurz angedeutet werden: Sie müssen offenbar in dem geringen Konfliktregelungspotential, das für die untersuchten Politikver-

¹⁰⁾ H. Mehrländer: Regionale Aktionsprogramme, in: H. Eberstein (Hrsg.): Handbuch der regionalen Wirtschaftsförderung, Köln 1971, Teil B I, S. 16.

flechtungssysteme charakteristisch ist, gesehen werden. Es ist selbstverständlich, daß es zwischen dem Bund und den Ländern, die sich in Größe und Struktur extrem unterscheiden, die unterschiedlichen parteipolitischen Lagern angehören und in denen unterschiedliche institutionelle Eigeninteressen verfolgt werden, zu legitimen Meinungsverschiedenheiten in allen Bereichen der Politikverflechtung kommt. Im Bund-Länder-Verhältnis, in dem der Bund den Ländern nicht hierarchisch übergeordnet ist, können Konflikte jedoch nicht durch den Einsatz von Macht geregelt werden.

Geringe Konfliktregelungsmöglichkeiten

Eine begrenzte Möglichkeit zu hierarchischen Entscheidungen hatte der Bund zwar noch bis zur Finanzreform besessen, als er die bei den Vorläuferprogrammen zu Gemeinschaftsaufgaben und Investitionshilfen vorherrschenden bilateralen Bund-Länder-Beziehungen und die damit verbundene Unübersichtlichkeit der Programme dazu benutzen konnte, einzelne Länder und Maßnahmetypen zu diskriminieren. So hatte er vor der Finanzreform die Länderanteile an den Programmen noch deutlich variieren und auch etwa die Beschränkung der Agrarstrukturförderung auf die „entwicklungsfähigen“ Betriebe durchsetzen können¹¹⁾. Seit der Einrichtung der Gemeinschaftsaufgaben und Investitionshilfen sind derartige Möglichkeiten jedoch weitgehend eliminiert. Die Gemeinschaftsaufgabengesetze verlangen nun die gleichzeitige Abstimmung des Bundes mit allen Ländern im gemeinsamen Planungsausschuß, wobei die faktischen Mehrheitserfordernisse einer Einstimmigkeitsregel für alle Beschlüsse nahekommen¹²⁾. Und auch für die Investitionshilfen verlangt das Bundesverfassungsgericht Verteilungsentscheidungen, die mit der Zustimmung aller Länder zustande kommen müssen¹³⁾.

In diesen nunmehr multilateralen und am Einstimmigkeitsprinzip orientierten Entscheidungssystemen ist die Möglichkeit zur Konfliktregelung nun offenbar so gering, daß die Politikverflechtungssysteme von Bund und Ländern dazu tendieren, Konflikte systematisch zu vermeiden. Entscheidungen, die sich nach den Prinzipien der Gleichbehandlung, der Besitzstandswahrung, des Verzichts auf sachliche Schwerpunktbildungen und auf Eingriffe in Landesprogramme richten, sind unter den

¹¹⁾ In diesen bilateralen Bund-Länder-Beziehungen waren dafür andere Probleme nicht gelöst worden, z. B. jene, die sich aus der ungehinderten Förderungskonkurrenz der Länder bei der regionalen Wirtschaftsförderung ergaben.

¹²⁾ Die Gemeinschaftsaufgabengesetze nach Art. 91 a GG lassen zwar Mehrheitsentscheidungen des Bundes mit mindestens sechs Ländern gegen die übrigen Länder zu, doch werden derartige hochkonfliktvolle Prozesse in den auf längerfristige Kooperation angelegten Gemeinschaftsaufgaben vermieden. Faktisch gilt die Entscheidungsregel, daß Beschlüsse auf nicht mehr als eine oder zwei Gegenstimmen stoßen sollen.

¹³⁾ Vgl. Bundesverfassungsgericht, Entscheidungen 1, S. 299; 39, S. 96.

hohen Konsenserfordernissen offenbar die einzigen, auf die eine Einigung möglich ist. Sie führen allerdings dazu, daß die gemeinsamen Planungs- und Finanzierungssysteme von Bund, Ländern und Gemeinden tendenziell auf diskriminierende Entscheidungen und damit auf regionale und sachliche Prioritätenbildungen und auf Umverteilungen verzichten.

Die multilateralen, zur Konfliktvermeidung tendierenden Entscheidungssysteme der Gemeinschaftsaufgaben und Investitionshilfen können damit durchaus nicht als gefürchtete oder erhoffte Instrumente zur „Zentralisierung der gesamten wirtschaftspolitischen Entscheidungsmacht bei der Bundesregierung“¹⁴⁾ angesehen werden. Sie sind eher Beispiele für die zunehmend begrenzte Handlungsfähigkeit von Bund, Ländern und Gemeinden in den sich dennoch weiterhin ausbreitenden Bereichen der Politikverflechtung¹⁵⁾.

¹⁴⁾ J. Huffschild, a. a. O.

¹⁵⁾ Der Trend zur zunehmenden Politikverflechtung ist zuletzt mit der Rahmenvereinbarung zur gemeinsamen Forschungsförderung von Bund und Ländern nach Art. 91 b GG vom November 1975 und mit dem Entwurf eines Wohnungsmodernisierungsgesetzes vom Januar 1976 (Bundestagsdrucksachen 7/4550 f.) fortgesetzt worden.

Volks- und Betriebswirtschaftliche Vereinigung
im Rheinisch-Westfälischen Industriegebiet

Rudolf Henschel/Hans Besters

Investitionslenkung in der Marktwirtschaft?

Investitionslenkung ist ein Thema, dem nicht nur akademisch Interesse, sondern auch für die Weiterentwicklung unseres freizeithilichen Wirtschafts- und Gesellschaftssystems größte Bedeutung zukommt.

Der Strukturwandel in der Wirtschaft und für die Wirtschaft eine sich ständig neu stellende Aufgabe. Die Frage, ob sich die Prozeß in einem marktwirtschaftlichen System am besten durch die Vielzahl einzelner unternehmerischer Entscheidungen vollzieht oder aber zweckmäßiger durch planende Institutionen des Staates oder der Tarifpartner zu steuern ist, steht im Mittelpunkt der Tagesdiskussion.

Die vorgelegten Beiträge von Rudolf Henschel und Hans Besters tragen dazu bei, eine Antwort auf diese Frage zu geben.

Neuerscheinung

1976, 42 Seiten, 15,3 x 22,7 cm, Salesta kart., 9,80 DM
ISBN 3 7890 0214 3

Nomos Verlagsgesellschaft

Postfach 610 · 7570 Baden-Baden

