

# 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 Frustrationserscheinungen 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 Gebietskörper- schaften. 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“ nannte<sup>1</sup>. 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 Dezentralismus<sup>2</sup>. 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;<sup>3</sup> 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,

---

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

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

<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup> Mögen alle einzelnen Aktoren 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 Aktor, sei er ein Individual- oder ein Kollektivaktor im Colemanschen Sinn<sup>5</sup>, 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 Aktoren, doch sind diese als einzelne

---

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup> 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“<sup>7</sup> 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

---

<sup>6</sup> Vgl. K. H. *Hansmeyer*: a. a. O., S. 204 ff.

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