

II. Staatszuschüsse und grundgesetzliche Lastenverteilung.....	239
1. Einführung .....	239
2. Sozialversicherung als Aufgabe i.S.d. Art. 104 a I GG .....	242
3. Sozialversicherungsgesetze als Geldleistungsgesetze (Art. 104 a III GG)?.....	245
a) Unmittelbare Anwendung des Art. 104 a III GG? .....	245
b) Analoge Anwendung des Art. 104 a III GG?.....	248
c) Anwendung des Rechtsgedankens des Art. 104 a III GG?.....	248
d) Zwischenergebnis.....	249
4. Maßgeblichkeit des Art. 104 a IV GG?.....	249
5. Ungeschriebene Finanzierungskompetenz des Bundes? .....	250
6. Ergebnis .....	252
III. Staatszuschüsse und Staatspraxis.....	252
1. Unzulässige Ausweitung eines auslaufenden Kompetenztitels .....	252
2. Gesetzgebungskompetenz als finanzverfassungsrechtlicher Dispens? .....	255
3. Mittelbare Staatsverwaltung als finanzverfassungsrechtlicher Dispens?.....	257
4. Unitarisierungsdruck als finanzverfassungsrechtlicher Dispens?.....	260
a) Unitarische Grundtendenz der Sozialversicherung .....	260
b) Kritik .....	262
aa) Finanzverfassung kein soft law.....	262
bb) Art. 20 I GG: "sozialer Bundesstaat" .....	263
cc) Nutzen und Chancen des Föderalismus .....	266
(1) Integrationsfunktion .....	266
(2) Gewaltenteilende Funktion.....	268
(3) Innovationsfördernde Funktion .....	269
(4) Fragwürdiger Konkurrenzföderalismus .....	269
(5) Ökonomische Funktion .....	273
(6) Zusammenfassung .....	273
dd) Zwischenergebnis.....	274
c) Verfassungsgebot zur Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse? .....	275
d) Zwischenergebnis.....	278
5. Ergebnis .....	278

IV. Das finanzverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip .....	279
1. Vorgeschichte des "Konnexitätsprinzips" .....	280
2. Entstehungsgeschichte des Art. 104 a I GG .....	285
3. Lösungsansätze für die bundesstaatliche Lastenverteilung seit 1948 – aktuelle Reformbestrebungen .....	290
a) Gesetzgebungskompetenz.....	290
b) Verwaltungskompetenz .....	294
c) Sachverantwortung .....	298
4. Ergänzende Stellungnahme .....	299
a) Maßgeblichkeit der Auffassungen vor der Finanzreform 1969.....	300
b) Bundesstaatssichernde Funktion .....	302
aa) Ausgabenverteilung und kongruente Einnahmenverteilung .....	302
bb) Die Anziehungskraft des größten Etats .....	315
cc) Das "Konnexitätsprinzip" als "Zitiergebot" .....	318
dd) Funktionale Gliederung der Staatsorganisation.....	319
ee) Zwischenergebnis .....	320
c) Demokratische und verwaltungsökonomische Funktion .....	321
d) Finanzwissenschaftliche Funktion.....	323
aa) Die ökonomische Theorie des Föderalismus .....	323
bb) Rechtsnormative Relevanz.....	330
cc) Zwischenergebnis .....	332
e) Zwischenergebnis .....	334
5. Ergebnis .....	334
V. Das "Konnexitätsprinzip" in der Sozialversicherung .....	335
1. Verwaltungsökonomische Funktion.....	336
a) Externe sozialversicherungsrechtliche Rechtsaufsicht.....	337
aa) Umfang .....	338
bb) Effizienz .....	339
cc) Effektuierung durch Länderzuschüsse .....	341
(1) Sachausgaben .....	341
(2) Zweckausgaben .....	342

Inhaltsverzeichnis	15
dd) Systemwidrigkeit der Bundeszuschüsse – fehlender Bundeseinfluß? .....	344
b) Externe Kontrolle durch den Bundesrechnungshof.....	345
aa) Kontrollkompetenz gem. Art. 114 II 1, 2 GG? .....	346
bb) Kontrollkompetenz gem. § 55 I HGrG .....	347
c) Pauschales Erstattungsverfahren.....	351
d) Zwischenergebnis .....	353
2. Finanzwissenschaftliche Funktion .....	353
3. Bundesstaatssichernde Funktion .....	355
a) "Konnexitäts-" und Kongruenzprinzip .....	356
b) Bundeszuschüsse als gefährliche Mischfinanzierungen .....	357
c) Stärkung der Eigenstaatlichkeit der Länder .....	361
d) Kompetenz- statt Beteiligungs föderalismus .....	363
e) Zwischenergebnis .....	367
4. Ergebnis .....	367
VI. Zusammenfassung .....	367
<b>5. Kapitel</b>	
<b>Länderzuschüsse und die Föderalisierung der Sozialversicherung</b>	371
I. Föderalisierung der Sozialversicherung .....	372
1. Neufassung des Art. 87 II GG .....	372
2. Weitere Pläne .....	373
3. Begründung .....	374
II. Kritik in der Literatur .....	375
III. Duales System und Föderalismus .....	376
IV. Rechtspolitische "Kosten-Nutzen-Analyse" .....	378
1. Regionalisierung in der Arbeitslosenversicherung .....	378
2. Regionalisierung in der Rentenversicherung .....	378
3. Regionalisierung in der Krankenversicherung .....	381
4. Nutzen und Chancen des Föderalismus für die Sozialversicherung .....	381
a) Integrationsfunktion.....	382

b) Gewaltenteilende Funktion.....	383
V. Einheitlichkeit der Sozialleistungen durch kooperativen Föderalismus .....	384
VI. Föderalisierung der Sozialversicherung und Länderzuschüsse .....	385
1. Erhöhte Effizienz der Aufsichtsführung.....	385
2. Beseitigung des interkorporativen Finanzausgleichs.....	386
3. Systembedingte Ungleichheiten .....	387
4. Vereinheitlichung der Aufsichtsführung durch Regionalisierung .....	388
VII. Föderalismus, soziale Selbstverwaltung und Länderzuschüsse.....	389
<b>Vorschlag für eine Verfassungsrevision .....</b>	<b>391</b>
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>393</b>

## **Abkürzungsverzeichnis**

AK, GG	Alternativkommentar, Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, bearb. von A. Azzola u.a.
ASMK	Konferenz der Arbeits- und Sozialminister der Bundesländer
BK, GG	Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Gesamtherausgeber: R. Dolzer
BR-Drucks.	Drucksachen des Deutschen Bundesrates
BT-Drucks.	Drucksachen des Deutschen Bundestages
DM	Deutsche Mark
EvStL	Evangelisches Staatslexikon
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FG	Festgabe für/der
FinÄndG	Finanzänderungsgesetz
FS	Festschrift für
GK-SGB IV	Gemeinschaftskommentar zum Sozialgesetzbuch - Gemeinsame Vorschriften, hg. von W. Gleitze, P. Krause, B. v. Maydell u.a.
Halbbd.	Halbband
HDR	Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung, hg. von F. Ruland
HStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, hg. von J. Isensee und P. Kirchhof
KEU	Kommentar zur Europäischen Union, hg. von E. Grabitz und M. Hilf
KJHG	Kinder- und Jugendhilfegesetz vom 26.6.1990
KLG	Kindererziehungsleistungsgesetz
M/D/H/S, GG	Grundgesetz, Kommentar, von T. Maunz, G. Dürig, R. Herzog, R. Scholz u.a.
Mio.	Million(en)

Mrd.	Milliarde(n)
ParlR. FinAussch.	Parlamentarischer Rat, Sitzungen des Ausschusses für Finanzfragen, maschinenschriftliche Manuskripte der wörtlichen Protokolle (mit Berichtigungen) - unveröffentlicht. Zitiert werden die Seitenangaben der jeweils mehrere Sitzungen erfassenden Bände des Parlamentsarchivs des Deutschen Bundestages unter Angabe des Sitzungstags. Die Seitenzahlen der in anderen Bibliotheken insbes. im Bundesarchiv in Koblenz zugänglichen Abschriften und Kopien stimmen hiermit nicht überein.
ParlR. HptAussch.	Parlamentarischer Rat, Verhandlungen des Hauptausschusses, Bonn 1948/49
RM	Reichsmark
Sitz.	Sitzung
SRH	Sozialrechtshandbuch, hg. von B. Baron v. Maydell und F. Ruland
Sten.Prot.	Stenographische Protokolle
SVS	Schriften des Vereins für Socialpolitik
vM, GGK	Grundgesetz-Kommentar, hg. von I. v. Münch
WD	Wirtschaftsdienst
ZfSH/SGB	Zeitschrift für Sozialhilfe und Sozialgerichtsbarkeit
ZSR	Zeitschrift für Sozialreform

Die übrigen verwendeten Abkürzungen entsprechen dem "Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache", bearbeitet von Hildebert Kirchner und Fritz Kastner, 3. Auflage, Berlin/New York 1983.

## **Vorbemerkung**

Das Sozialrecht regelt die Finanzierung der Sozialversicherung eindeutig: Sie ist grundsätzlich aus Beiträgen zu finanzieren. Daneben hat der Bund Zuschüsse zu zahlen. Ihr Finanzvolumen explodiert: 1996 zahlte der Bund an die Sozialversicherung 103 Milliarden DM gegenüber noch 53,6 Milliarden DM im Jahre 1990<sup>1</sup>.

Das Sozialrecht regelt nicht, welche Leistungen der Sozialversicherung aus den Beiträgen der Versicherten bzw. ihrer Arbeitgeber und welche Leistungen durch die Bundeszuschüsse und damit aus Steuergeldern zu finanzieren sind. Auch die Verfassungsrechtslage ist dunkel; F. Kirchhof<sup>2</sup> spricht von einer rechtlichen *terra incognita*.

Nach ganz herrschender Meinung ist Art. 120 I 4 GG die verfassungsrechtliche Grundlage für die Bundeszuschüsse. Die Vorschrift lautet:

"Der Bund trägt die Zuschüsse zu den Lasten der Sozialversicherung mit Einschluß der Arbeitslosenversicherung und der Arbeitslosenhilfe".

Art. 120 I 4 GG ist - nach einem Blick auf die Finanzierung der Sozialversicherung, die historische Entwicklung der Bundeszuschüsse und ihre gegenwärtige sozialrechtliche Ausgestaltung - Ausgangspunkt und Gegenstand der folgenden Untersuchung. Die Arbeit behandelt im wesentlichen zwei Fragenkreise. Erstens: Was sind nach geltendem Verfassungsrecht die Grundlagen und Grenzen für die Zahlung von Bundeszuschüssen zur Sozialversicherung? Hierzu werden vor der eigentlichen verfassungsrechtlichen Untersuchung zunächst auf unterverfassungsrechtlicher Ebene das sozialversicherungsrechtliche Finanzierungssystem erläutert und die Zuschüsse finanziell abgegrenzt und qualifiziert (1. Kapitel). Die anschließende verfassungsrechtliche Untersuchung beginnt mit einer Auslegung des Art. 120 I 4 GG (2. Kapitel). Danach orientiert sie sich gleichermaßen an den sich gegenseitig ergänzenden und umsetzenden grundrechtlichen (3. Kapitel) wie finanzverfassungsrechtlichen (4. Kapitel) Anforderungen. Die zweite Frage lautet: Ist die derzeitige Praxis der Zahlung von Bundeszuschüssen verfassungspolitisch sinnvoll (5. Kapitel)?

---

<sup>1</sup> BMF, Finanzbericht 1998, S. 189.

<sup>2</sup> F. Kirchhof, DRV 1993, S. 437, 439.

Die Monographien über die Beiträge zur Sozialversicherung sind zahlreich. Über die Zuschüsse gibt es nicht eine.

Das Thema hat neuerdings aber Konjunktur: Lütjohann hat in seiner Dissertation aus dem Jahre 1994 die Zuschüsse zur gesetzlichen Rentenversicherung verfassungsrechtlich untersucht<sup>3</sup>. Vieß behandelt in seiner 1995 erschienenen Dissertation die europarechtliche Bedeutung der Bundesmittel für die landwirtschaftliche Sozialversicherung<sup>4</sup>. Beide Arbeiten hat der Verfasser erst nach Fertigstellung seiner Untersuchung eingesehen; sie finden überwiegend in den Fußnoten Berücksichtigung.

Bis Anfang der 80er Jahre hat sich die staatsrechtliche Literatur nur wenig mit den Bundeszuschüssen beschäftigt<sup>5</sup> und sie in der Folgezeit nicht mehr thematisiert. Erst zu Beginn der 90er Jahre gerieten die Zuschüsse wieder in ihr Blickfeld<sup>6</sup>. Bislang liegt keine Darstellung der komplexen historischen, sozialrechtlichen, wirtschaftswissenschaftlichen und verfassungsrechtlichen Probleme vor, die die Bundeszuschüsse aufwerfen. Vereinzelte detaillierte Untersuchungen innerhalb umfangreicher Abhandlungen<sup>7</sup> berücksichtigen die wichtigen föderalen Aspekte unzureichend. Außerdem erweist sich die Staatsrechtslehre auch angesichts der Bundeszuschüsse als weitgehend "finanzblind". Die vorliegende Bearbeitung liefert erstmals eine monographische Darstellung der historischen Entwicklung und gegenwärtigen sozialrechtlichen Ausgestaltung der Bundeszuschüsse in den verschiedenen Versicherungszweigen, um diese als Grundlage für die anschließende verfassungsrechtliche Untersuchung einzusetzen und dabei wirtschaftswissenschaftliche Erkenntnisse<sup>8</sup> ergänzend heranzuziehen. Erst die komplexe Darstellung der Bundeszuschüsse ermöglicht und for-

<sup>3</sup> Lütjohann, Die Lasten der gesetzlichen Rentenversicherung nach Art. 120 I 4 GG.

<sup>4</sup> Vieß, Die Bedeutung des EG-Rechts für die Bundesmittel in der landwirtschaftlichen Sozialversicherung.

<sup>5</sup> In den 50er Jahren beschäftigten sich u.a. Fischer-Menshausen, DÖV 1952, S. 673 ff. und Köttgen, DÖV 1953, S. 358 ff. mit den Bundeszuschüssen. Es folgten Beiträge von Rösener, NJW 1962, S. 1995 ff.; Sturm, DVBl. 1965, S. 719 ff. und Heckl, DÖV 1966, S. 10 ff. Anfang der 80er Jahre setzte sich Diemer, VSSR 1982, S. 31 ff. kritisch mit den Bundeszuschüssen auseinander. Maunz, in: M/D/H/S, GG Art. 120 erwähnt sie in seiner Kommentierung von März 1966 nur am Rande. Die Kommentierungen Holtkottens, in: BK, GG Art. 120 (1969) und Schaefers, in: vM, GGK, Bd. 3, Art. 120 (1983) sind wenig umfangreicher. Die anderen Kommentare zum Bonner Grundgesetz widmen den Zuschüssen zur Sozialversicherung keine oder nur wenige Zeilen.

<sup>6</sup> Bieback, VSSR 1993, S. 1ff.; vgl. die Nachweise in Fn. 7.

<sup>7</sup> Weber, Gemeinden und Landkreise als Garantenträger gesetzlicher Krankenkassen, 1970; Gössl, Die Finanzverfassung der Sozialversicherung, 1991; F. Kirchhof, in: HStR, Bd. IV, § 93; ders., in: Sozialfinanzverfassung, S. 65 ff.; ders., DRV 1993, S. 437 ff.

<sup>8</sup> In der Finanzwissenschaft erstmals Mackscheidt, in: Langfristige Probleme der Alterssicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 2 (1981), S. 143, 171 ff., in der Finanzwirtschaft Hofmann, SF 1996, S. 126 ff.

dert zahlreiche teils interdisziplinäre Querbezüge, die die Brisanz der Bundeszuschüsse verdeutlichen: Sie tauchen überall als Fremdkörper auf.

Ziel der Arbeit ist die Kritik des gegenwärtigen Rechtszustandes und die Erarbeitung eines Vorschlages zu seiner Neuregelung, der die Arbeit abschließt.

## **Einführung**

Die Leistungen in den verschiedenen Zweigen der Sozialversicherung sind explosionsartig gestiegen: von 383,1 Milliarden DM im Jahre 1987 auf 714,3 Milliarden DM im Jahre 1993<sup>1</sup>. Der Finanzierungsumfang ist beträchtlich, die Tendenz steigend. Beides belegt - zusammen mit der Bedeutung der Sozialversicherung für die Bevölkerung und dem sozialstaatlichen Auftrag - die Notwendigkeit einer kontinuierlichen Finanzierung der Sozialversicherungsträger und einer präzisen, rechtssicheren und gerechten Verteilung der finanziellen Verantwortung. Dies gilt umso mehr, als die Haushaltsslage von Bund und Ländern durch die wirtschaftliche Rezession und die Folgen der Wiedervereinigung Deutschlands weit über das gewohnte Maß hinaus angespannt ist. Auf der Suche nach Entlastung verlagern Bund und Länder ihre Aufgaben zunehmend auf Sonderhaushalte. Ein solches Vorgehen verschleiert den öffentlichen Finanzbedarf in seiner Gesamtheit und erschwert die Finanzkontrolle. Die oftmals in Anspruch genommenen Sonderhaushalte der Sozialversicherungsträger kommen für solche Verschiebungen nicht mehr in Frage. Sie sind durch die demographische Entwicklung und den Rückgang der Anzahl der Erwerbstätigen Belastungen ausgesetzt, die eine klare und eindeutige Regelung zur Verteilung der monetären Verantwortung dringlicher denn je erscheinen lässt.

Um den ökonomisch nicht mehr vertretbaren Anstieg der Beitragssätze und Lohnzusatzkosten zu bremsen, hat die Sozialpolitik auf der Suche nach weiteren Finanzquellen die Bundeszuschüsse entdeckt: Wegen der angespannten finanziellen Situation der Sozialversicherungsträger häufen sich in jüngerer Zeit Forderungen nach ihrer Erhöhung. Die Bundeszuschüsse sollen die versicherungsfremden Aufgaben der Sozialversicherung finanzieren, die der Sozialversichertengemeinschaft nicht angelastet werden können, da für ihre Finanzierung der Bund zuständig sei. Das Institut für Deutsche Wirtschaft (IW) hat die "falsch" finanzierten Leistungen der Sozialversicherung für das Jahr 1994 auf knapp 130 Mrd. DM beziffert<sup>2</sup>. In der Rentenversicherung machen sie etwa ein Drittel der jährlichen Gesamtleistungen aus. Z.T. wird auch gefordert, die Bun-

---

<sup>1</sup> Zahlen entnommen aus: Statistisches Jahrbuch 1989, S. 400; 1994, S. 482 (Berechnungsstand für 1993: Ende 1993). Die Summen enthalten: die Leistungen der Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten, der knappschaftlichen Rentenversicherung, der Kranken-, der Unfall- und der Arbeitslosenversicherung, sowie der Alterssicherung der Landwirte.

<sup>2</sup> FAZ Nr. 78 v. 1.4.1996, S. 13.

deszuschüsse zusätzlich zur Finanzierung des Solidarausgleichs innerhalb der Sozialversichertengemeinschaft heranzuziehen und entsprechend zu erhöhen<sup>3</sup>.

Die Bundeszuschüsse sind als Finanzierungsmittel der Sozialversicherung fragwürdig. Das kommt in der politischen Tagesdiskussion zu kurz. Die Finanzierung der Sozialversicherung bittet den sozialversicherten Beitragspflichtigen zweimal zur Kasse: primär durch den Beitrag, als dessen Gegenleistung er Versicherungsschutz erhält, sekundär - nach dem haushaltsrechtlichen Nonaffektionsprinzip ohne Gegenleistungsbezug - über die Steuer. Darüber hinaus nehmen die steuerfinanzierten Staatszuschüsse auch den Teil der Bevölkerung zu Gunsten der Sozialversicherung in Anspruch, der außerhalb der Sozialversicherungsgemeinschaft steht. Beides bedarf der Rechtfertigung.

Da der Anteil der Bundeszuschüsse an den Einnahmen der Sozialversicherung unabhängig von der Forderung nach seiner Erhöhung ohnehin seit 1989 kontinuierlich ansteigt, erfolgt die Finanzierung der Sozialversicherung zunehmend aus Steuergeldern. Der Beitrag wird als Finanzierungsmittel der Sozialversicherung zurückgedrängt. Diese Entwicklung stellt den Versicherungscharakter der Sozialversicherung in Frage.

Für die h.M. hat Art. 120 I 4 GG als Kompetenztitel für die Bundeszuschüsse zentrale Bedeutung. Die Vorschrift führt seit jeher ein Schattendasein, aus dem sie nur selten herausgetreten ist<sup>4</sup>. Vieles ist daran erstaunlich:

Die auf Grundlage des Art. 120 I 4 GG gezahlten Zuschüsse zur Sozialversicherung sind dem Volumen nach der mit Abstand umfangreichste Posten bei den Ausgaben des Bundes - als nächstgrößter gerade "halbsogroßer" Posten folgte 1993 die Verteidigung mit 51,1 Milliarden DM. Die Vorschrift verdient schon von daher Beachtung. Sie fungiert als Rechtsgrundlage für den kostenträchtigsten Einzeltitel im Bundeshaushalt.

Ausgerechnet die "teuerste" Vorschrift des Grundgesetzes durchbricht den für die gesamte Verfassung geltenden allgemeinen Lastenverteilungsgrundsatz. Dieser Grundsatz ist in Art. 104 a I GG niedergelegt, an der Spitze der als Finanzverfassung bezeichneten Vorschriften im X. Abschnitt des Grundgesetzes über das Finanzwesen. Er verteilt die Finanzierungskompetenz für Staatsausgaben auf Bund und Länder nach dem sog. Konnexitätsprinzip: Danach folgt die Finanzierungspflicht der Verwaltungskompetenz. Die Verwaltungskompetenz für die Sozialversicherung liegt gem. Art. 30, 83 GG grundsätzlich bei den Ländern. Sie führen die Sozialversicherungsträger gem. Art. 87 II GG in mittel-

<sup>3</sup> Ruland, in: Die Sozialversicherung und ihre Finanzierung, S. 141, 152 ff., 160, 164 ff.

<sup>4</sup> Prokisch, Die Justizierbarkeit der Finanzverfassung, erwähnt die zur Finanzverfassung der Art. 104 a GG ff. zählende Vorschrift in seiner kürzlich erschienenen materialreichen Dissertation bezeichnenderweise nirgends.

barer Staatsverwaltung (z.B die 23 Landesversicherungsanstalten und 947 der insgesamt 1238 gesetzlichen Krankenkassen). Nach dem Konnexitätsgrundsatz des Art. 104 a I GG müßten deshalb - gäbe es Art. 120 I 4 GG nicht - grundätzlich die Länder die Zuschüsse zur Sozialversicherung zahlen.

Um die Bundeszuschüsse gegenüber der allgemeinen Lastenverteilungsregel zu rechtfertigen, reicht Art. 120 I 4 GG aber nicht aus. Jedenfalls führen Literatur, Rechtsprechung und Politik zur Legitimation der Bundeszuschüsse einen bunten Strauß weiterer Argumente an, mit denen sich die vorliegende Arbeit auseinandersetzt:

Staatliche Zuschüsse gerade des Bundes seien ein Wesenselement der Sozialversicherung. Er trage für die Sozialversicherung eine Mitverantwortung. Der Bund sei wegen seiner detaillierten Sozialgesetzgebung für die Defizite verantwortlich, die einen Zuschuß erforderlich machen<sup>5</sup>.

Der Lastenverteilungsgrundsatz des Art. 104 a I GG basiert aber auf der Prämisse, daß die Verwaltung die Kosten verursacht und nicht die Gesetzgebung<sup>6</sup>. Art. 104 a I GG soll auf die Sozialversicherung jedoch nicht anwendbar sein. Die parafiskalische Organisation der Sozialversicherungsträger und die Vereinheitlichungstendenz des Bundes-Sozialrechts entzöge die Sozialversicherung der bundesstaatlichen Kompetenzordnung<sup>7</sup>. Das ist mit dem Ziel der bundesstaatlichen Lastenverteilungsregel, die das Nebeneinander verschiedener Verwaltungszuständigkeiten ökonomisch effizient organisieren will, kaum zu vereinbaren. Immerhin verfügt der zahlende Bund gegenüber den Versicherungsträgern der Länder nicht über eine maßgebliche Finanz- und Fachaufsicht, die zur Einflußnahme auf ihr Finanzgebaren erforderlich wäre<sup>8</sup>. Jene liegt bei den Ländern. Sie verursachen durch ihre Verwaltungstätigkeit einen Teil der Defizite "ihrer" Sozialversicherungsträger. Da fremdes Geld leichter ausgegeben wird als eigenes, erscheint eine Beteiligung der Länder an den Folgen ihres Handelns geboten<sup>9</sup>. Die Finanzwissenschaft hat auch aus diesem Grunde im Interesse ökonomischer Rationalität gefordert, die Länder an den staatlichen Zuschüssen zu den Lasten der Sozialversicherung zu beteiligen<sup>10</sup>. Eine Beteiligung der Länder würde ihr Interesse an einer wirkungsvollen Aufsicht erhöhen und hierdurch Kosteneinsparungen ermöglichen<sup>11</sup>.

<sup>5</sup> Vgl. nur *Bieback*, VSSR 1993, S. 1, 19, 26, 33.

<sup>6</sup> Vgl. nur *Fischer-Menshausen*, in: vM, GGK, Bd. 3, Art. 104 a, Rn. 4.

<sup>7</sup> *Isensee*, in: Sozialfinanzverfassung, S. 7, 10 ff.

<sup>8</sup> BT-Drucks. VIII/166, S. 30.

<sup>9</sup> Vgl. *Korioth*, DVBl. 1993, S. 356, 358 m.w.N.

<sup>10</sup> *Mackscheidt*, in: Langfristige Probleme der Alterssicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 2, S. 143, 196.

<sup>11</sup> A.A. *Isensee*, NZS 1993, S. 281, 284.