

**Institut für Rundfunkökonomie  
an der Universität zu Köln**

**Manfred Kops**

**Regelungsinhalte und Gestaltungsprinzipien  
von Finanzverfassungen**

**Reihe Arbeitspapiere  
des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln**

**Heft 82/1997**

**Köln, im Mai 1997**

**Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie**

ISSN der Arbeitspapiere: 0945-8999

ISBN des vorliegenden Arbeitspapiers 82/97: 3-930788-73-3

Schutzgebühr 6,-- DM

Die Arbeitspapiere können im Internet eingesehen

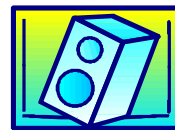
und abgerufen werden unter der Adresse

<http://www.rrz.uni-koeln.de/wiso-fak/rundfunk/index.html>

Mitteilungen und Bestellungen richten Sie bitte per Email an:

[100704.3076@compuserve.com](mailto:100704.3076@compuserve.com)

oder an die u. g. Postanschrift



**Institut für Rundfunkökonomie  
an der Universität zu Köln**

Direktoren: Prof. Dr. K.-H. Hansmeyer, Prof. Dr. G. Sieben  
Hohenstaufenring 57a

D-50674 Köln

Telefon: (0221) 23 35 36

Telefax: (0221) 24 11 34

**Manfred Kops**

**Regelungsinhalte und Gestaltungsprinzipien  
von Finanzverfassungen**

<b>1. Regelungsinhalte eng abgegrenzter Finanzverfassungen .....</b>	<b>1</b>
1.1. Die Abgrenzung einzelner Regelungsbereiche von Finanzverfassungen anhand von Teilkompetenzen der Aufgaben- und Einnahmenezuständigkeiten .....	1
1.2. Interdependenzen zwischen den Regelungsbereichen eng abgegrenzter Finanzverfassungen .....	7
1.3. Durch die Kombination von Merkmalen der Entscheidungs- und Ertragskompetenz definierte Einnahmensysteme .....	10
<b>2. Bei einer dynamischen Betrachtungsweise einzubeziehende zusätzliche Regelungsinhalte von Finanzverfassungen .....</b>	<b>12</b>
2.1. Aufgabenkataloge, Aufgabenträgerstrukturen und öffentliche Einnahmenquellen als Regelungsinhalte weit abgegrenzter Finanzverfassungen .....	12
2.2. Interdependenzen zwischen den verschiedenen Regelungsinhalten weit abgegrenzter Finanzverfassungen.....	15
<b>3. Originäre und ergänzende Regelungsinhalte von Finanzverfassungen .....</b>	<b>17</b>
3.1. Zur theoretischen Unterscheidung zwischen originären und ergänzenden Regelungsinhalten von Finanzverfassungen .....	17
3.2. Originäre und ergänzende Regelungen der Aufgabenverteilung.....	18
3.2. Originäre und ergänzende Regelungen der Einnahmenverteilung ..	20
<b>4. Die Struktur von Finanzverfassungen im Gesamtüberblick.....</b>	<b>21</b>
<b>Literatur.....</b>	<b>23</b>



## Regelungsinhalte und Gestaltungsprinzipien von Finanzverfassungen

### 1. Regelungsinhalte eng abgegrenzter Finanzverfassungen

Der Begriff der Finanzverfassung ist in mehrerer Hinsicht mißverständlich. Zum ersten umfaßt er nicht nur verfassungsrechtliche (in der Bundesrepublik Deutschland also im Grundgesetz verankerte) Bestimmungen, sondern sämtliche, auch durch Einfachgesetze und Verordnungen und sogar durch die ungeschriebene Rechtsprechung und durch Verhaltensnormen geregelte Rechte und Pflichten, die den Gemeinwesen - vor allem den Gebietskörperschaften - im Verhältnis zum Bürger und im Verhältnis zueinander zustehen. Anders als der Begriff suggeriert, sind *Finanzverfassungen* auch keinesfalls auf die Regelung gemeinwirtschaftlicher Einnahmen (Finanzen) beschränkt, sondern sie beinhalten auch die Regelung gemeinwirtschaftlicher Aufgaben und der Art und Weise, *wie* diese Aufgaben zu erfüllen sind. Zentrale Bestandteile von Finanzverfassungen sind somit sowohl die Regelung der kollektiven Aufgaben (in der Finanzwissenschaft auch als "passiver Finanzausgleich" bezeichnet) als auch der kollektiven Einnahmen (der "aktive Finanzausgleich").<sup>1</sup> Dabei kann eine engere, statische Sichtweise zugrunde gelegt werden, die sich auf die Regelung *vorgegebener* öffentlicher Aufgaben und Einnahmen innerhalb eines vorgegebenen Staatsaufbaus (d. h. bei einer vorgegebenen Abgrenzung der öffentlichen Aufgabenträger) beschränkt (Abschnitt 1), oder es kann eine weitere, dynamische Sichtweise zugrunde gelegt werden, bei der auch der Katalog der öffentlichen Aufgaben und Einnahmen und die Zahl und Abgrenzung der öffentlichen Aufgabenträger als Regelungsgegenstände betrachtet werden (Abschnitt 2).

#### 1.1. Die Abgrenzung einzelner Regelungsbereiche von Finanzverfassungen anhand von Teilkompetenzen der Aufgaben- und Einnahmenezuständigkeiten

Beschränkt man sich zunächst auf die engere Abgrenzung, so läßt sich die Finanzverfassung durch die Unterscheidung von im juristischen, ökonomischen und verwaltungswissenschaftlichen Schrifttum genannten (Teil-)Kompetenzen<sup>2</sup> in kleinere Regelungsfelder aufgliedern. Aus ökonomischer Sicht eignen sich als solche, sowohl für die Aufgaben- als auch für die Einnahmenregelung elementare Teilkompetenzen insbesondere:

---

<sup>1</sup> Siehe hierzu z. B. ZIMMERMANN 1983 oder HANSMEYER/KOPS 1988.

<sup>2</sup> Siehe etwa entsprechende Klassifikationsversuche bei SCHARPF/REISSERT/SCHNABEL 1976, FISCHER-MENSHAUSEN 1980 oder BIEHL 1983. Unterschieden werden dort u. a. eine Initiativ-, Vorbereitungs-, Planungs-, Entscheidungs- (oder Gesetzgebungs-), Durchführungs- (oder Verwaltungs-), Kontroll-, Sanktionierungs-, Ausgaben- und Finanzierungskompetenz.



- a. die "*Entscheidungskompetenz*" als das Recht eines Gemeinwesens, die Erfüllung der ihm zugewiesenen Aufgaben und die Inanspruchnahme der ihm überlassenen Einnahmequellen zu regeln,
- b. die "*Durchführungskompetenz*" als die Pflicht eines Gemeinwesens, nach Maßgabe der vom entscheidungsbefugten Aufgabenträger erlassenen Regeln öffentliche Aufgaben durchzuführen (auszuführen, zu vollziehen) und öffentliche Einnahmen zu erheben, und
- c. die "*Budgetkompetenz*" als die Pflicht eines Gemeinwesens, die zur Erfüllung der ihm zugewiesenen Entscheidungs- und Durchführungsbefugnisse erforderlichen Ausgaben zu tätigen ("*Finanzierungskompetenz*") und als das Recht auf Überlassung derjenigen hoheitlichen Einnahmequellen, die nach Art und Umfang erforderlich sind, um die zugewiesenen Entscheidungs- und Durchführungskompetenzen erfüllen zu können ("*Ertragskompetenz*").<sup>3</sup>

Dadurch entsteht die in Abbildung 1 wiedergegebene Grundstruktur einer Finanzverfassung mit sechs elementaren Regelungsbereichen. Für jeden dieser Bereiche hat die Finanzwissenschaft allgemeine Gestaltungsprinzipien entwickelt, die sich in der hier gebotenen Kürze wie folgt beschreiben lassen:

- la. Bei der Regelung der Entscheidungskompetenzen muß mit MUSGRAVE zwischen allokativen, distributiven und stabilisierungspolitischen Aufgaben unterschieden werden. Die Entscheidungskompetenzen für allokativen (und mutatis mutandis stabilisierungspolitische) Aufgaben sollten demjenigen Kollektiv (demjenigen Aufgabenträger) übertragen werden, der mit dem Kollektiv der durch die Entscheidungen Betroffenen am stärksten übereinstimmt, d. h. bei dem die Summe der allokativen und stabilisierungspolitischen Fehlentscheidungen infolge eines zu eng abgegrenzten Aufgabenträgers (bei dem einige Betroffene nicht mitentscheiden können und somit Externalitäten auftreten) und eines zu weit abgegrenzten Aufgabenträgers (bei dem einige Mitentscheidende nicht betroffen sind und somit sog. "Frustrationskosten" auftreten),<sup>4</sup> minimiert wird.<sup>5</sup> Die Entscheidungskompetenzen für distributive Aufgaben sollten demjenigen Kollektiv übertragen werden, das am besten in der Lage ist, die bei den jeweiligen Möglichkeiten zur Verlagerung des Wohnorts/der Betriebsstätte und den mit unterschiedlichen Umverteilungsintensitäten verbundenen Allokationswirkungen (pareto-) optimale Umverteilungspolitik durchzusetzen.<sup>6</sup> -- Sofern "infolge nicht aufbrechbarer Kuppelproduktionen ... Kollektivgüter mit unterschiedlichem so-

---

<sup>3</sup> Siehe HANSMEYER/KOPS 1984, S. 128ff.

<sup>4</sup> Der Begriff geht zurück auf PENNOCK 1959. BUCHANAN/TULLOCK 1962 verwenden stattdessen den Begriff der "expected external costs".

<sup>5</sup> Zur theoretisch optimalen Verteilung allokativer Entscheidungskompetenzen siehe BIEHL 1979, zur theoretisch optimalen Verteilung stabilisierungspolitischer Entscheidungskompetenzen siehe DOPPLER 1975; HUPPERTZ 1977.

<sup>6</sup> Siehe grundlegend hierzu BUCHANAN 1974, sowie SCHREYER 1983, S. 124ff.



- zialem bzw. räumlichem Streubereich"<sup>7</sup> bereitzustellen sind, deren "Funktionen so miteinander verzahnt sind, daß eine trennscharfe Kompetenzabgrenzung nicht möglich (oder aufgrund zu hoher Transaktionskosten wirtschaftlich unzweckmäßig, M.K.) ist",<sup>8</sup> können die Entscheidungskompetenzen (innerhalb der einzelnen MUSGRAVESchen Funktionen oder auch zwischen ihnen) auf mehrere Aufgabenträger der gleichen Ebene oder auch unterschiedlicher Ebenen aufgeteilt werden.
- lb. Die Durchführungskompetenz für eine öffentliche Aufgabe sollte demjenigen Aufgabenträger übertragen werden, der hierfür die geringsten Kosten aufwenden muß. Dabei sind zum einen die von den ggf. bestehenden Größen- und Führungsvorteilen abhängigen Produktionskosten zu beachten, zum anderen die mit einer unterschiedlichen Regelung der Durchführungskompetenz variierenden Transaktionskosten, die die Kollektivmitglieder direkt (d. h. über die privaten Transaktionskosten der Leistungsanspruchnahme) und indirekt (d. h. über die in die Abgabenlast einfließenden innerstaatlichen Transaktionskosten der Aufgabendurchführung) tragen müssen. -- Ähnlich wie bei der Entscheidungskompetenz kann unter bestimmten Bedingungen eine Aufteilung der Durchführungskompetenz auf mehrere Aufgabenträger sinnvoll sein; allerdings stehen den damit verbundenen Vorteilen (optimale Betriebsgrößen für jede der einzelnen Gutskomponenten) auch Nachteile gegenüber (geringere Führungsvorteile, höhere Transaktionskosten), aufgrund derer u. U. eine ungeteilte Durchführungszuständigkeit die insgesamt geeignetere Lösung darstellt.
- lc. Die Finanzierungskompetenz für eine öffentliche Aufgabe sollte wegen der Anreize zur effizienten Aufgabenerfüllung demjenigen Aufgabenträger übertragen werden, der die Höhe der anfallenden Ausgaben bestimmt, d. h. der die Entscheidungskompetenz für die Aufgabe besitzt. -- Bei Aufgaben mit geteilten Entscheidungskompetenzen (Gemeinschaftsaufgaben) sollte im Interesse der Anreizkompatibilität die Finanzierungskompetenz im Verhältnis zu den Entscheidungsanteilen zwischen den Aufgabenträgern geteilt werden. Allerdings ist auch hier zu beachten, daß den mit einer Kompetenzaufteilung verbundenen Vorteilen auch Nachteile entgegenstehen (vor allem erhöhte Transaktionskosten, aber auch die mit einer verminderten Transparenz der Finanzierungszuständigkeiten verbundene Erschwernis für die Bürger, eine unwirtschaftliche Aufgabenerfüllung zu sanktionieren), so daß es zweckmäßig sein kann, auch bei Aufgaben mit geteilten Entscheidungszuständigkeiten die Finanzierungszuständigkeit einem einzigen (i. d. R. dem über die größten Entscheidungsanteile verfügenden) Aufgabenträger zuzuweisen.

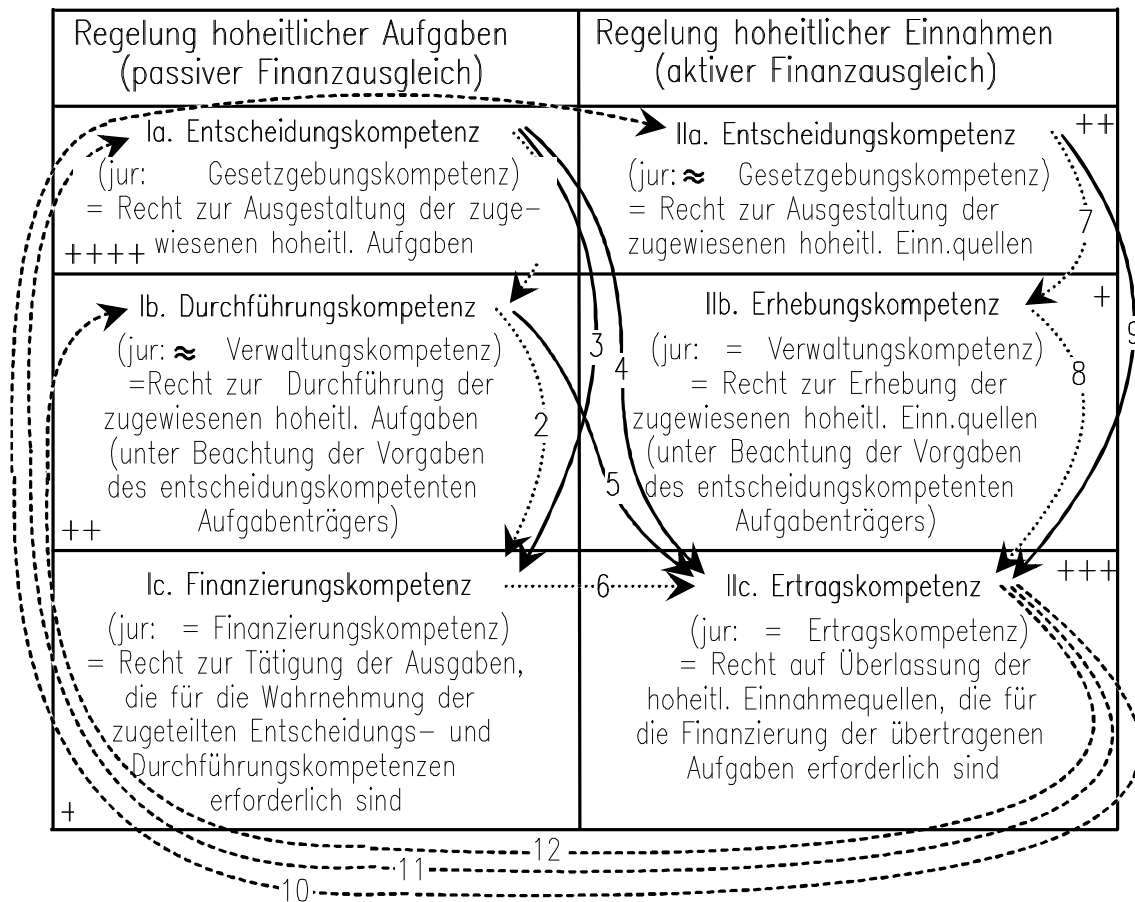
---

<sup>7</sup> KIRSCH 1978, S. 13

<sup>8</sup> FISCHER-MENSHAUSEN 1980, S. 644



Abbildung 1:  
Teilkompetenzen der Aufgaben- und Einnahmenhoheiten



- IIa. Die Entscheidungskompetenz für eine öffentliche Einnahmequelle erstreckt sich von der Abgrenzung der Bemessungsgrundlage über die Definition der Steuerpflicht(igen) bis hin zur Festsetzung der Tarifstruktur und des Tarifniveaus (vgl. KOPS 1984b, S. 292ff.). Die Kompetenzen für diese Gestaltungselemente sollten nach den gleichen Grundsätzen verteilt werden, wie dies oben für die Regelung der Entscheidungskompetenzen für die Aufgabenerfüllung bereits beschrieben wurde: Sie sollte demjenigen Aufgabenträger übertragen werden, der mit dem Kollektiv der von den Einnahmenentscheidungen Betroffenen (Belasteten) am stärksten übereinstimmt, d. h. bei dem die Summe der allokativen, distributiven und stabilisierungspolitischen Fehlentscheidungen infolge eines zu eng abgegrenzten Aufgabenträgers (bei dem einige Betroffene nicht mitentscheiden können und somit Externitäten auftreten) und eines zu weit abgegrenzten Aufgabenträgers (bei dem einige Mitentscheidende nicht betroffen sind und somit Frustrationskosten auftreten), kleinstmöglich ist. -- Bei Einnahmequellen, deren Wirkungen sich auf die Mitglieder mehrerer Kollektive erstrecken, kann eine Teilung der Entscheidungskompetenzen sinnvoll sein, allerdings wiederum unter Abwägung der damit verbundenen Nachteile (vor allem: der erhöhten Transaktionskosten und der mit einer verminder-





- ten Transparenz der geteilten Entscheidungszuständigkeiten verbundenen Erschwernis für die Bürger, die staatliche Einnahmenpolitik zu beurteilen und zu sanktionieren).
- IIb. Die Durchführungskompetenz (Erhebungskompetenz) für eine öffentliche Einnahmequelle sollte, wiederum analog zur Durchführungskompetenz auf der Aufgabenseite, demjenigen Aufgabenträger übertragen werden, der die Einnahmen zu den geringsten Kosten erheben kann. Dabei sind zum einen die Transaktionskosten zu berücksichtigen, die den Kollektivmitgliedern direkt (d. h. über die Entrichtung der öffentlichen Einnahmen) entstehen, zum anderen die indirekten Transaktionskosten (d. h. die in die Abgabenglast einfließenden innerstaatlichen Transaktionskosten der Einnahmenerhebung).<sup>9</sup> -- Denkbar ist auch hier eine Kompetenzaufteilung zwischen mehreren Aufgabenträgern, falls sich diese für die einzelnen Teilfunktionen der Einnahmenerhebung (Veranlagung, Einzug, Zahlungseingangskontrolle etc.) unterschiedlich eignen; allerdings dürften die damit verbundenen Vorteile vergleichsweise gering sein, so daß mit Blick auf die Nachteile einer geteilten Erhebung (höhere Transaktionskosten für den Staat und den Bürger) eine ungeteilte Zuständigkeit für die Einnahmenerhebung im allgemeinen vorzuziehen sein dürfte.
- IIc. Die Ertragskompetenz für eine öffentliche Einnahmequelle sollte demjenigen Aufgabenträger übertragen werden, für den diese qualitativ (also bezüglich ihrer Konjunktur- und Wachstumsreagibilität, ihres Merklichkeitsgrades, ihrer Verteilungswirkungen etc.) und quantitativ (d. h. bezüglich ihrer Bedarfsgerechtigkeit) am besten geeignet ist. Dabei muß entschieden werden, ob die Ertragskompetenz für die überlassene(n) Einnahmequelle(n) begrenzt werden sollte oder ob sie unbegrenzt bleiben kann.<sup>10</sup> -- Sofern für die verschiedenen Aufgabenträger keine Einnahmequellen existieren, die alle qualitativen und quantitativen Anforderungen erfüllen, sind aus mehreren Einnahmequellen zusammengesetzte "Bouquets" zu bilden, die in ihrer Gesamtheit den Aufgabenträgern eine adäquate Finanzierung der ihnen übertragenen Aufgaben ermöglichen; hierbei kann es sinnvoll sein, Einnahmequellen anteilig mehreren Aufgabenträgern oder Aufgabenträgerebenen zu überlassen (Beispiel Gemeinschaftssteuern); Nachteilen einer solchen Ertragsteilung (z. B. verminderten Anreizen zur Pflege der zugeordneten Einnahmequellen und erhöhten Transaktionskosten) sind Nachteile

---

<sup>9</sup> Siehe hierzu ausführlich RAAB 1995, S. 318ff.

<sup>10</sup> Besteht eine "fiskalische Äquivalenz" im Sinne OLSONs (1969), d. h. sind die Entscheidungs-, Finanzierungs- und Ertragskompetenz (bzw. die mit der Ertragskompetenz verbundenen Ausgabenwirkungen) kongruent verteilt, so ist eine Begrenzung der Einnahmenkompetenzen nicht erforderlich, sondern erzeugt im Gegenteil wohlfahrtsmindernde Rationierungseffekte (bezogen auf die Einnahmen- und Ausgabenautonomie von Gliedstaaten siehe hierzu HIRTE 1996). Allerdings sind diese gegen die Vorteile abzuwägen, die sich aus einer Begrenzung der Einnahmenkompetenzen für die Koordinierbarkeit einer gesamtstaatlichen (oder bei der EG: einer europaweiten) Finanzpolitik ergeben (siehe KOPS 1984b, S. 292ff.).



einer Ertragstrennung (z. B. die höhere Abhängigkeit von den unterschiedlichen Konjunktur- und Wachstumsreakibilitäten der verschiedenen Einnahmearten und damit verbundene Bedarfsungerechtigkeiten) gegenüberzustellen.

Die hier aus ökonomischer Sicht unterschiedenen Kompetenzarten unterscheiden sich teilweise von der in der Verwaltungs- und Rechtswissenschaft gebräuchlichen Einteilung in eine Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Finanzierungs-kompetenz (siehe Abbildung 1). Die Gesetzgebungskompetenz ähnelt zwar insofern der Entscheidungskompetenz, als Gesetzgebung *überwiegend* eine Form der Entscheidung darstellt; zu einem geringeren Anteil beinhaltet sie aber auch die Durchführung (den Vollzug) hoheitlicher Funktionen gemäß vorgegebener (etwa verfassungsrechtlicher) Entscheidungen. Umgekehrt beschränkt sich die Verwaltungskompetenz nicht auf den bloßen Vollzug der vom Gesetzgeber getroffenen Entscheidungen, sondern sie enthält selbst beträchtliche Entscheidungselemente, weil der Gesetzgeber aus Kostengründen, aus Gründen der Anreizkompatibilität und zwecks Nutzung von Informationsvorsprüngen der Bürokratie auf eine erschöpfende Regelung der Verwaltungsakte verzichtet.

Die Verwaltung (Bürokratie) ist somit als Agent des Gesetzgebers anzusehen. Letzterer ist als Prinzipal gegenüber der Verwaltung zwar weisungsbefugt, er muß ihr aber - wie jeder Prinzipal - Entscheidungsspielräume belassen, um sich die Spezialisierungsvorteile des Agenten zunutze machen zu können; zugleich muß er aber auch sog. agency costs in Kauf nehmen, weil er zur Begrenzung der Eigennutzmaximierung des Agenten Kontrollkosten aufwenden muß und weil der Agent die (bei der erforderlichen Begrenzung dieser Kontrollkosten gleichwohl verbleibenden) Entscheidungsspielräume für eigene Ziele mißbraucht (d. h. dem Prinzipalen Frustrationskosten verursacht).<sup>11</sup> Je nach Ausmaß der Spezialisierungsvorteile des Agenten und der Kontroll- und Frustrationskosten des Prinzipalen (die ihrerseits von den institutionellen Rahmenbedingungen und der Art der vom Agenten zu erbringenden Leistungen abhängen), besitzt der Agent (hier: die Verwaltung) deshalb mehr oder minder große Entscheidungsspielräume; und der Prinzipal (hier: der Gesetzgeber) muß sich umgekehrt in mehr oder minder großem Umfang auch mit Vollzugsaufgaben befassen.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Zur Prinzipal-Agent-Theorie siehe z. B. REES 1985, STIGLITZ 1987 oder LAUX 1990. Die Prinzipal-Agent-Beziehung zwischen Gesetzgebern und Bürokraten ist ihrerseits in eine längere Weisungskette eingebettet, innerhalb derer der Gesetzgeber seinerseits Agent (des Wahlbürgers) ist. Bei einer differenzierteren Betrachtung steht zwischen dem Gesetzgeber und dem Bürokraten als weitere intermediäre Ebene die Regierung, die einerseits als Agent des Gesetzgebers (und der diesem vorgelagerten Wahlbürger), andererseits als Prinzipal der Bürokraten fungiert. Schließlich lassen sich Gesetzgebung, Regierung und Verwaltung in verschiedene Subebenen mit unterschiedlich hohen Entscheidungs- und Vollzugsanteilen aufgliedern, zwischen denen intrafunktionale Prinzipal-Agent-Beziehungen bestehen.

<sup>12</sup> Zur Optimierung der Entscheidungs-/Durchführungsanteile von Prinzipal und Agenten siehe BLANKART 1993. Zu den Agency Costs, die den Regierungen durch die Bürokratie entstehen, und den Möglichkeiten ihrer Reduzierung siehe etwa NISKANEN 1975; HORN 1995.



## 1.2. Interdependenzen zwischen den Regelungsbereichen eng abgegrenzter Finanzverfassungen

Die in Abbildung 1 abgegrenzten Regelungsbereiche können nicht isoliert voneinander ausgestaltet werden. Vielmehr existieren zwischen ihnen vielfältige Abhängigkeiten, aufgrund derer Finanzverfassungen nur in einer bestimmten (chrono-)logischen Abfolge sinnvoll entwickelt und verändert werden können und aufgrund derer andererseits in einem der Regelungsbereiche vorgenommene Eingriffe andere Regelungsbereiche beeinflussen und auch dort einen Korrekturbedarf auslösen.

In Abbildung 1 werden diese Interdependenzen durch Richtungspfeile angedeutet, wobei eine Abstufung zwischen zentralen Abhängigkeiten (durchgängige Pfeile) und weniger wichtigen Einflüssen (gepunktete Pfeile) vorgenommen worden ist. Auf der Aufgabenseite besteht die wichtigste, bereits erwähnte Abhängigkeit zwischen der Regelung der Entscheidungskompetenz und der Regelung der Finanzierungskompetenz (Pfeil 3): Nach dem sog. Konnexitätsprinzip sollte derjenige Aufgabenträger die mit der Aufgabenerfüllung verbundenen Ausgaben tragen, d. h. die Finanzierungskompetenz besitzen, der Art und Umfang der Aufgabenerfüllung (und damit auch die Höhe der Ausgaben) bestimmt, d. h. die Entscheidungskompetenz besitzt. Nach dem Konnexitätsprinzip ist es deshalb auch geboten, bei Aufgaben mit geteilten Entscheidungskompetenzen alle an der Entscheidung beteiligten Aufgabenträger an der Finanzierung zu beteiligen; und zwar nach Maßgabe ihrer (ggf. unterschiedlich hohen) Entscheidungsanteile. Allerdings hat die in den siebziger Jahren in Deutschland geführte Diskussion um die Vor- und Nachteile der sog. Politikverflechtung<sup>13</sup> gezeigt, daß eine Teilung von Zuständigkeiten eine Fülle von Nachteilen beinhaltet und es von daher sinnvoll ist, bei Aufgaben, bei denen die Entscheidungsanteile ungleichmäßig verteilt sind, die gesamte Finanzierungskompetenz dem entscheidungsdominanten Aufgabenträger zuzuweisen.

Wichtig für die adäquate Umsetzung des Konnexitätsprinzips ist im übrigen der oben betonte Umstand, daß die Entscheidungskompetenz nicht deckungsgleich mit der Gesetzgebungskompetenz und die Durchführungskompetenz nicht deckungsgleich mit der Verwaltungskompetenz ist. Das Konnexitätsprinzip in dem Sinne auszulegen, daß die Finanzierungskompetenz für eine Aufgabe demjenigen Aufgabenträger zugewiesen werden sollte, der die Gesetzgebungskompetenz für diese Aufgabe besitzt, würde dies verkennen und die beträchtlichen Anreizpotentiale preisgeben, die darin bestehen, daß die mit der Verwaltung ("dem Vollzug") einer Aufgabe beteiligten Aufgabenträger, die i. a. über beträchtliche Entscheidungsanteile verfügen, nur dann an einer sparsamen Aufgabenerfüllung interessiert sind, wenn sie auch an deren Finanzierung beteiligt sind. In der Bundesrepublik wird aus diesem Grund das Konnexitäts-

---

<sup>13</sup> Grundlegend hierzu SCHARPF/REISSERT/SCHNABEL 1976.



prinzip sogar (abweichend von seiner ökonomischen Auslegung, die eine Mischfinanzierung nahelegen würde) grundsätzlich in der Weise ausgelegt, daß die Finanzierungskompetenz an die (i. a. den Ländern obliegende) Verwaltungskompetenz anknüpft, und nicht an die (i. a. dem Bund obliegende) Gesetzgebungskompetenz.<sup>14</sup>

Weniger wichtige, in Abbildung 1 durch gepunktete Pfeile angedeutete Interdependenzen bestehen zwischen der Entscheidungs- und Durchführungskompetenz (Pfeil 2) und zwischen der Durchführungs- und Finanzierungskompetenz (Pfeil 3). Diese Abhängigkeiten begründen keine zwingenden Verpflichtungen, diese Kompetenzen kongruent, d. h. dem gleichen Aufgabenträger zuzuweisen, sondern sie bilden aufgrund der mit einer kongruenten Verteilung verbundenen Vorteile (etwa der damit verbundenen Transaktionskosteneinsparungen) einen Gesichtspunkt, der neben anderen, ggf. gegen eine kongruente Verteilung sprechenden Gesichtspunkten bei der Kompetenzverteilung berücksichtigt werden sollte.

Auf der Einnahmenseite bestehen analog die stärksten Interdependenzen zwischen der Regelung der Entscheidungskompetenz und der Regelung der Ertragskompetenz (Pfeil 9): Nur falls diejenigen Aufgabenträger über die Anspannung (den Steuer- bzw. Abgabesatz) und die Ausgestaltung (z. B. die Definition der Bemessungsgrundlage, den Tarifverlauf, eventuelle Freigrenzen und Freibeträge etc.) der überlassenen Einnahmequelle entscheiden, deren Kollektivmitglieder diese Einnahmen aufzubringen haben, ist auch für die Einnahmenseite das Konnexitätsprinzip gewährleistet, so daß sich die Einnahmepolitik der Gemeinwesen an den Präferenzen der von den Finanzierungslasten Betroffenen ausrichtet. Andernfalls können sich die Gemeinwesen nach dem Prinzip des "beggar my neighbor" von den Mitgliedern anderer Gemeinwesen aufzubringende Einnahmen beschaffen; das optimale Budget würde dann überschritten, eine Fehlallokation zwischen der öffentlichen und der privaten Mittelverwendung wäre die Folge. -- Allerdings läßt sich in der Praxis auch der - theoretisch abzulehnende - umgekehrte Einfluß der "Macht des Faktischen" (Pfeil 10) beobachten: Üppige Ertragskompetenzen erhöhen den innerstaatlichen Einfluß und damit auch die Möglichkeiten, die innerstaatlichen Entscheidungsrechte auf der Einnahmen- (wie auch auf der Aufgaben-)Seite säkular auszuweiten (sog. Popitz'sches Gesetz).<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Siehe Art. 83 GG i. V. m. Art. 104a (1) GG. Davon abweichend trägt der Bund als gesetzgebendes Organ allerdings bei Aufgaben, bei denen die Länder kaum Gestaltungsspielräume besitzen, einen Teil der Ausgaben (Geldleistungsgesetze nach Art. 104a (3) GG), oder die gesamten Ausgaben (Bundesauftragsverwaltung nach Art. 104a (2) GG).

<sup>15</sup> Weniger wichtige Interdependenzen auf der Einnahmenseite bestehen zwischen der Entscheidungs- und Erhebungskompetenz (Pfeil 7) und der Erhebungs- und Ertragskompetenz (Pfeil 8). Sie beinhalten aber, ähnlich wie auf der Aufgabenseite, keine zwingende Notwendigkeit nach einer kongruenten Kompetenzregelung, sondern bringen lediglich (im wesentlichen auf die bereits erwähnten Transaktionskostenvorteile kongruenter Verantwortlichkeiten zurückgehende) Vorteile zum Ausdruck, die gegen die ggf. bestehenden Vorteile einer



Weitere Interdependenzen existieren zwischen den Regelungsbereichen der Aufgaben- und Einnahmenseite. So müssen bei der Regelung der Ertragskompetenzen neben den gerade erörterten Abhängigkeiten innerhalb des aktiven Finanzausgleichs auch die Zusammenhänge mit den Entscheidungs-, Durchführungs- und Finanzierungskompetenzen der Aufgabenseite beachtet werden (die in Abbildung 1 durch die Pfeile 4, 5 und 6 repräsentiert werden), weil - wie oben bereits ausgeführt - die Entscheidung, über welche Einnahmequellen welchen Umfangs ein Gemeinwesen verfügen sollte, letztlich von der Art und dem Umfang der Aufgaben abhängt, die dieses Gemeinwesen zu gestalten und durchzuführen (und zu finanzieren) hat. Insofern bestimmt die Ausgestaltung der Regelungsfelder 1a und 1b (und wegen der von 1a und 1b auf 1c ausgehenden Einflüsse indirekt auch die Ausgestaltung von 1c), wie das Regelungsfeld 1lc zweckmäßig auszugestalten ist.

Dabei verdeutlicht die Richtung der durch die Pfeile 4, 5 und 6 beschriebenen Einflüsse die in der Finanzwissenschaft unter der Bezeichnung des "Mollschen Primats des passiven Finanzausgleichs" bekannte Regel, daß die Gestaltung der Aufgabenkompetenzen der Gestaltung der Einnahmenverteilung logisch vorausgehen hat. Andererseits ist aber auch offensichtlich, daß die Möglichkeiten eines Gemeinwesens, die ihm übertragenen Entscheidungs- und Durchführungskompetenzen wahrzunehmen, wesentlich davon abhängen, ob die ihm überlassenen Einnahmen von den Eigenschaften und vom Aufkommen her tatsächlich für die Aufgabenerfüllung geeignet sind. Insofern existieren in der Praxis auch gegenläufige (in Abbildung 1 durch die Pfeile 11 und 12 dargestellte) Einflüsse, die bei der Ausgestaltung von Finanzverfassungen - ungeachtet ihrer theoretischen Irrelevanz - beachtet werden müssen und die bei einer interessenabhängigen Ausgestaltung von Finanzverfassungen auch instrumentalisiert werden können, weil häufig nicht eindeutig entschieden werden kann, ob eine unzulängliche Aufgabenerfüllung auf mangelnde Fähigkeiten der Aufgabenträger oder auf ungeeignete oder unzureichende Einnahmen zurückgeht.

Sowohl in der finanzwissenschaftlichen als auch in der politikwissenschaftlichen Literatur ist deshalb immer wieder zu Recht darauf hingewiesen worden, daß die Ertragskompetenz eine der wichtigsten Kompetenzarten darstellt: Ihre Bedeutung reicht an diejenige der Entscheidungskompetenz des passiven Finanzausgleichs heran, weil umfangreiche Aufgabenzuständigkeiten wenig nutzen, falls sie mangels Finanzmasse nicht wahrgenommen werden können, und weil begrenzte Zuständigkeiten keine unüberwindbare Grenze für die Ent-

---

inkongruenten Kompetenzverteilung abgewogen werden müssen.-- Aus diesem Grund läßt sich auch materiell kaum eine Deckungsgleichheit zwischen der Entscheidungs- und der Erhebungs- und zwischen der Erhebungs- und der Ertragskompetenz von Einnahmen beobachten. In Deutschland beispielsweise werden fast alle Steuern von den Finanzämtern (d. h. in Landeszuständigkeit) erhoben, unabhängig davon, ob die Erträge den Ländern, den Gemeinden, dem Bund oder (wie bei den Gemeinschaftsteuern) zwei oder drei Ebenen gemeinsam zustehen.



faltung umfassender Aktivitäten von Gemeinwesen bilden, denen - möglicherweise unter Verstoß gegen das Mollsche Primat - die hierfür erforderlichen Finanzen zur Verfügung stehen (die erforderlichen Aufgabenkompetenzen lassen sich erfahrungsgemäß "einkaufen"). Ertragskompetenzen gehören deshalb zu den besonders begehrten und im Zuge des "intergovernment rent seeking" besonders umkämpften Rechten. In ihrer Bedeutung (die in Abbildung 1 wie bei den anderen Regelungsfeldern durch unterschiedlich viele "Kreuzchen" ordinal beschrieben wird), werden sie von der Aufgabenentscheidungskompetenz lediglich deshalb übertroffen, weil und soweit sich diese aus "der Natur der Sache" begründen lassen und weil sie (und die aus den Aufgabenzuständigkeiten abgeleiteten Ansprüche nach adäquaten Ertragskompetenzen) von daher auch einer fundierten, ggf. auch verfassungsrechtlichen Überprüfung langfristig standhalten.

Eine etwas geringere Bedeutung kommt im Vergleich dazu der Durchführungskompetenz für die Aufgaben und der Entscheidungskompetenz für die Einnahmen zu. Ihre Ausdehnung wird von den Gemeinwesen gleichwohl angestrebt (und insofern sind sie politisch auch durchaus umkämpft), weil mit dem Umfang ersterer Kompetenz c. p. auch der politische Einfluß und mit dem Umfang letzterer c. p. die Qualität und Quantität der verfügbaren Einnahmen (und damit indirekt ebenfalls der politische Einfluß) zunimmt. -- Relativ nachrangig sind die Finanzierungszuständigkeiten für die Aufgaben (als Abhängige der Entscheidungs- und Durchführungskompetenzen) und die Erhebungskompetenz für die Einnahmen (als "Servicefunktion", deren Wahrnehmung weder die Ertrags- noch die Einnahmenentscheidungskompetenz nennenswert verbessert). Entsprechend indifferent stehen die Gemeinwesen der Zuweisung oder dem Entzug dieser Kompetenzen gegenüber.

### 1.3. Durch die Kombination von Merkmalen der Entscheidungs- und Ertragskompetenz definierte Einnahmensysteme

Kombiniert man die wichtigsten Gestaltungselemente der Einnahmen-Entscheidungskompetenz (als solche wurden oben das Recht zur Bestimmung des Einnahmeobjekts, der Bemessungsgrundlage, der Steuerpflichtigkeit, der Tarifstruktur und des Tarifniveaus unterschieden) mit dem wichtigen Merkmal, ob die zugewiesene Ertragskompetenz begrenzt oder unbegrenzt ist, so ergeben sich die in Abbildung 2 enthaltenen Einnahmensysteme: Beim "*unkoordinierten System*" (auch: "Konkurrenzsysteem") legt der Aufgabenträger alle Elemente der Entscheidungskompetenz eigenständig fest; zudem besitzt er unbegrenzte Ertragskompetenzen. Bei den "koordinierten Systemen" sind die Entscheidungs- und Ertragsrechte im Vergleich dazu weniger umfassend: Beim "*gebundenen Trennsystem mit voller Gestaltungskompetenz*" fehlt das Recht auf autonome Wahl des Einnahmeobjekts, beim "*Anrechnungssystem*" fehlt zudem das Recht auf die autonome Definition der Bemessungsgrundlage und des Kreises der Steuerpflichtigen, beim "*Zuschlagsystem*" fehlt außerdem das Recht auf die



autonome Festlegung der Tarifstruktur, und beim "gebundenen Trennsystem ohne Gestaltungskompetenz" fehlt auch noch das Recht zur Festlegung des Tarifniveaus; zudem können bei ihm (wie auch beim Anrechnungs- und Zuschlagsystem) die Ertragskompetenzen begrenzt sein (anders als beim Konkurrenzsystem und beim gebundenen Trennsystem mit Gestaltungskompetenz). Beim "Verbundsystem" schließlich kann keines der Gestaltungselemente autonom festgesetzt werden; zudem sind bei ihm die Ertragskompetenzen zwingend begrenzt.

Abbildung 2:  
Einnahmenkompetenzen als Definitionsmerkmale von Einnahmensystemen

Einnahmesystem		unkoordiniertes System ("Konkurrenzsystem")	koordinierte Systeme				Verbundsystem
			gebundene Trennsysteme				
			gebundenes Trennsystem m. voller Gestaltungskompetenz	Anrechnungssystem	Zuschlagssystem	gebundenes Trennsystem ohne Gestaltungskompetenz	
Einnahmekompetenzen	Entscheidungskompetenz	●					
	Einn.quelle	●					
	Bem.grundl.	●	●				
	Steuerpflicht	●	●				
	Tarifstruktur	●	●	●			
Ertragskompetenz	Tarifniveau	●	●	●	●		
	unbegrenzt	●	●	(●)	(●)	(●)	
	begrenzt			(●)	(●)	(●)	●

hoch ← Einn.autonomie für Aufg.träger → gering  
 gering ← ges.wirtschaftl. Koordinierbarkeit → hoch

in Anlehnung an HENKE 1983 und KOPS 1984b

Da die Einnahmenautonomie der einzelnen Aufgabenträger um so höher ist, je mehr Elemente der Entscheidungs- und Ertragskompetenz sie autonom festlegen können, eine zentrale Koordination und Durchsetzung gesamtstaatlicher Einnahmenziele andererseits durch autonome Einnahmen der dezentralen Aufgabenträger erschwert wird, muß die Auswahl zwischen den verschiedenen Systemen unter Abwägung dieser konfligierenden Ziele vorgenommen werden. Das Ergebnis hängt vor allem davon ab, wie die Bürger die relative Leistungsfähigkeit zentraler versus dezentraler Entscheidungsverfahren beurteilen (und damit die Notwendigkeit zur Koordination der Steuer- und Abgabepolitik durch die zentrale(e) Ebene(e), d. h. durch den Zentralstaat gegenüber den Gliedstaaten und durch die Gliedstaaten gegenüber den Kommunen). Es hängt aber



auch, einmal mehr, von der faktischen Durchsetzungskraft der Gliedstaaten und Kommunen ab, die ein Konkurrenzsystem den koordinierten Systemen vorziehen und innerhalb der koordinierten Systeme das gebundene Trennsystem mit voller Gestaltungskompetenz gegenüber dem Anrechnungssystem oder dem gebundenen Trennsystem ohne Gestaltungskompetenz bevorzugen, während der Zentralstaat ein von ihm regelbares Verbundsystem oder ein gebundenes Trennsystem ohne Gestaltungskompetenz präferiert. Die relative Ausstattung der verschiedenen Aufgabenträger (-ebenen) eines föderativen Staates ist von daher sowohl Ergebnis als auch Ursache der innerstaatlichen Machtverhältnisse (womit sich die bereits in Abschnitt 1.1. erwähnten und in Abbildung 1 durch Pfeil 10 zum Ausdruck gebrachten Interdependenzen bestätigen).

## **2. Bei einer dynamischen Betrachtungsweise einzubeziehende zusätzliche Regelungsinhalte von Finanzverfassungen**

### **2.1. Aufgabenkataloge, Aufgabenträgerstrukturen und öffentliche Einnahmequellen als Regelungsinhalte weit abgegrenzter Finanzverfassungen**

In der längerfristigen Betrachtung müssen die bei der bisher zugrunde gelegten engeren Abgrenzung der Finanzverfassung vorgenommenen Beschränkungen aufgegeben werden. Für den passiven Finanzausgleich bedeutet dies, daß die Finanzverfassung nicht nur die Kompetenzverteilung für einen vorgegebenen Katalog öffentlicher Aufgaben zu regeln hat, sondern daß auch der Aufgabenkatalog selbst und die Art und Zahl der öffentlichen Aufgabenträger (die Aufgabenträgerstruktur) Regelungsgegenstände der Finanzverfassung sind.

Die Abgrenzung der Aufgaben, die öffentlich, d. h. staatlich (von den Gebietskörperschaften) oder nichtstaatlich kollektiv (von parafiskalischen Hoheitsträgern) wahrgenommen werden (und damit indirekt auch die Abgrenzung der Aufgaben, die der privaten Erfüllung überlassen bleiben), hängt davon ab, wie 1. die Mitglieder des jeweiligen Gemeinwesens die relative Leistungsfähigkeit der verschiedenen Bereitstellungsverfahren einschätzen und wie 2. diese individuellen Vorstellungen durch die praktizierten Verfahren der kollektiven Willensbildung in materielle Zuständigkeitsregeln transformiert werden. Die für die erste Frage relevanten Gesichtspunkte sind von der Ökonomie, insbesondere von der Theorie der Wirtschafts- und Ordnungspolitik und der Finanzwissenschaft, ausführlich diskutiert worden (siehe z. B. FREY/KIRCHGÄSSNER 1994); und auch mit der Frage, wie die individuellen Präferenzen der Mitglieder von Gemeinwesen in kollektive Entscheidungen umgesetzt werden (bzw. welche Kollektiventscheidungen bei bestehenden Abstimmungsverfahren zu erwarten sind), beschäftigt sich die Ökonomie (vor allem die angelsächsische public-choice-Schule) seit langem.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Siehe etwa MUELLER 1989, S. 179ff. Allerdings hat GRÖZINGER 1996, S. 195) unlängst zu Recht darauf hingewiesen, daß im politischen Raum "auf die Auswahl der ... zur Anwendung kommenden Entscheidungsverfahren bisher erstaunlich wenig Mühe verwandt worden" ist.



Die Versuche zur theoretischen Abgrenzung des Katalogs öffentlicher Aufgaben knüpfen entweder an den Motiven wirtschaftlichen Handelns an und versuchen hierdurch, eine private oder kollektive Bereitstellung von Gütern zu begründen, oder sie verweisen auf bestimmte Gutseigenschaften (Nichtausschließbarkeit, Nichtrivalität, mangelnde Erkennbarkeit der Gutseigenschaften durch den Nachfrager u. a.), die eine privatwirtschaftliche Bereitstellung be- oder verhindern. Die Ergebnisse des ersteren Ansatzes hängen wesentlich von dem zugrunde gelegten "Menschenbild" ab; eine eindeutige und konsensfähige Abgrenzung öffentlicher Aufgaben läßt sich hierdurch erfahrungsgemäß nicht erreichen. Die Ergebnisse des letzteren Ansatzes sind insofern "härter", als ein Konsens über die Beschaffenheit (d. h. über die Ausprägung der für die Bereitstellungsform relevanten Gutsmerkmale) erreichbar ist; wegen der zwischen den Teilzielen der Güterbereitstellung bestehenden Zielkonflikte und der unterschiedlichen Einschätzung der relativen Bedeutung dieser Ziele können aber auch mit diesem Ansatz die öffentlichen Aufgaben nicht eindeutig und einvernehmlich bestimmt werden.<sup>17</sup> Es ist deshalb auch schwer auszumachen, inwieweit säkulare Veränderungen der Bedeutsamkeit öffentlicher im Vergleich zu privaten Aufgaben auf strukturelle Veränderungen des nachgefragten "Warenkorbs" zurückgehen oder auf säkulare Veränderungen in der Einschätzung der relativen Leistungsfähigkeit einer kollektiven versus privaten Bereitstellung. Unstrittig ist lediglich, daß solche säkularen Veränderungen der relativen Bedeutung und Struktur kollektiver Aufgaben in allen Gesellschaften auftreten und daß diese im Rahmen einer (weit abgegrenzten) Finanzverfassung geregelt werden müssen.

Die zweite in dynamischer Sicht erforderliche Erweiterung der Regelungsinhalte von Finanzverfassungen besteht in der Bildung neuer bzw. der Neuabgrenzung der bestehenden Aufgabenträger. Solche Veränderungen der Aufgabenträgerstruktur sind erforderlich, weil sich der Katalog öffentlicher Aufgaben im Zeitablauf verändert (s. o.) und weil öffentliche Aufgaben hinsichtlich ihrer technischen Durchführbarkeit oder/und der an sie gestellten Ansprüche einem Wandel unterliegen. Die für solche Strukturanpassungen maßgeblichen Kriterien stimmen prinzipiell mit denjenigen überein, die bei der Verteilung der Kompetenzen auf bestehende Aufgabenträger berücksichtigt werden müssen (siehe Abschnitt 1.1.). Anders als dort geht es in der dynamischen Betrachtungsweise aber nicht darum, die Kompetenzen dem bestgeeigneten der bereits *vorhande-*

---

<sup>17</sup> Welche Aufgaben die Mitglieder eines Kollektivs gemeinschaftlich und welche sie individuell (privat) erledigen, hängt deshalb nicht nur von der Beschaffenheit dieser Aufgaben ab, sondern auch davon, wie die Kollektivmitglieder die verschiedenen mit der Güterbereitstellung verfolgten Ziele gewichten und welche Verfahren der kollektiven Willensbildung sie anwenden, um sich auf der Basis der (unterschiedlichen) Präferenzstrukturen auf ein für alle Kollektivmitglieder geltendes Bereitstellungsverfahren zu einigen. Betrachtet man Verfahren der kollektiven Willensbildung ihrerseits als kollektive Güter, über deren Bereitstellung von den Kollektivmitgliedern entschieden werden muß, ergibt sich ein unendlicher Rekurs, der weder von den Vertretern der evolutorischen noch der konstitutionellen Verfassungstheorie aufgelöst werden kann.



nen Aufgabenträger zuzuordnen, sondern die Abgrenzung der bestehenden Aufgabenträger den veränderten Anforderungen anzupassen. Gegebenfalls kann sich dadurch auch die Zahl der Aufgabenträger und Aufgabenträgerebenen erhöhen (Teilung) oder verringern (Fusionierung).

Würde die Abgrenzung der Aufgabenträger getrennt für die verschiedenen öffentlichen Aufgaben und separat für die bei der Aufgabenerfüllung wahrzunehmenden Teilkompetenzen optimiert, entstünde eine sog. Multiföderation, bei der die Zahl der öffentlichen Aufgabenträger dem Produkt der Zahl zu erfüllender Aufgaben und der Zahl wahrzunehmender Kompetenzen (bei der in Abschnitt 1.1. vorgenommenen Klassifikation = 6) entspräche. Jeder Aufgabenträger könnte seine Funktionen bei dieser Abgrenzung zu minimalen (Produktions-)Kosten erfüllen. Allerdings wären die Zuständigkeiten vom Staat nicht mehr organisierbar und für den Bürger nicht mehr überschaubar. Unter Berücksichtigung der mit alternativen Aufgabenträgerstrukturen verbundenen Transaktionskosten des öffentlichen und privaten Sektors sowie zwecks Nutzung von Führungsvorteilen ist es deshalb erforderlich, die Zahl der Aufgabenträger (-ebenen) so festzusetzen, daß die Summe aus Produktions- und Transaktionskosten der öffentlichen Aufgabenerfüllung minimiert wird. Dadurch erhält man eine Aufgabenträgerstruktur, die vom Modell der Multiföderation (je nach Aufgabenstruktur und nach relativer Bewertung der Transaktions- im Verhältnis zu den Produktionskosten mehr oder minder stark) abweicht und bei der die einzelnen Aufgabenträger(-ebenen) für mehrere - mehr oder minder ähnliche - Aufgaben zuständig sind. Die Abgrenzung dieser Aufgabenträger(-ebenen) und deren gelegentliche Anpassung an veränderte Produktions- und Transaktionskosten ist Aufgabe der Finanzverfassung im hier zugrunde gelegten weiteren Sinne.<sup>18</sup>

Eine dritte Erweiterung erfährt der Finanzverfassungsbegriff, weil in dynamischer Betrachtung auch der Katalog der öffentlichen Einnahmequellen technischen und gesellschaftlichen Veränderungen unterliegt. So entstehen mit der Zeit neue Güter (z. B. Krafffahrzeuge) und Ungüter (z. B. CO<sub>2</sub>-Emissionen), die sich als Bemessungsgrundlagen für Steuern und Abgaben eignen; umgekehrt

---

<sup>18</sup> Dies illustriert die eingangs angesprochene Auffassung, daß bei einem weiten Verständnis des Finanzverfassungsbegriffs sogar Bestimmungen zum (De-)Zentralitätsgrad des Staatsaufbaus (in Deutschland z. B. die in Art. 28 und 30 GG vorgeschriebenen föderativen Strukturen), zur politischen Willensbildung (in Deutschland z. B. das in Art. 20 und 28 GG enthaltene Demokratiegebot) oder zu den Prinzipien der Kompetenzabgrenzung (in Deutschland z. B. mit Bezug auf die Gemeinden das in Art. 28 (2) GG formulierte Subsidiaritätsprinzip) als Bestandteile der Finanzverfassung anzusehen sind. Solche, aus rechtswissenschaftlicher Sicht üblicherweise nicht der Finanz- sondern der Staatsverfassung zugeordnete Bestimmungen (siehe z. B. DITTMANN 1997) konkretisieren den Katalog kollektiv zu erfüllender Aufgaben (in Abgrenzung zu den privatwirtschaftlich zu erfüllenden Aufgaben) oder sie regeln, in welcher Weise die kollektiven Aufgaben erfüllt werden sollen. Da solche Regelungen die Qualität der Aufgabenerfüllung und damit letztlich auch die Wohlfahrt der Mitglieder des Kollektivs beeinflussen, für die sie gelten, ist es aus ökonomischer Sicht vertretbar (und in der neueren ökonomischen Literatur auch üblich, sie als Bestandteile der Finanzverfassung zu betrachten (bzw. die Finanzverfassung in einem solch weiten Sinne zu verstehen, daß sie der "Staatsverfassung" im rechtswissenschaftlichen Sinne entspricht).



verlieren einige vormals brauchbare Bemessungsgrundlagen im Zuge des technischen und gesellschaftlichen Wandels ihre Eignung als öffentliche Einnahmequelle (die Fensterzahl von Gebäuden würde heute nicht mehr als Steuerbemessungsgrundlage akzeptiert). Im Rahmen eines weit abgegrenzten Finanzverfassungsbegriffs sind deshalb nicht nur vorgegebene öffentliche Einnahmeobjekte (-quellen) zwischen den verschiedenen Aufgabenträgern/-träger-ebenen zu verteilen, sondern der Katalog der zur Verteilung stehenden Einnahmenobjekte selbst muß ständig neu abgegrenzt werden.<sup>19</sup>

Welche Güter und Transaktionen sich als Besteuerungsquellen eignen, hängt von einer Vielzahl von Bedingungen ab. Diese unterscheiden sich für Einnahmen, die für in Anspruch genommene spezifische öffentliche Leistungen erhoben werden, und Einnahmen, die der Deckung allgemeiner, nicht zurechenbarer öffentlicher Leistungen dienen. Bei ersteren sollte eine möglichst hohe Äquivalenz (bzw. bezogen auf die räumliche Nutzungsverteilung: eine möglichst hohe örtliche Radizierbarkeit) der Einnahmen bestehen;<sup>20</sup> bei letzteren sollten die mit den Einnahmen verbundenen Belastungswirkungen in Einklang mit den verteilungspolitischen Zielsetzungen des Gemeinwesens stehen. Zudem sollten die Einnahmen in ihrer Gesamtheit konjunktur- und wachstumspolitisch gewünschte Wirkungen hervorrufen, und sie sollten mit vertretbaren Transaktionskosten veranlagt und vereinnahmt werden können.

## 2.2. Interdependenzen zwischen den verschiedenen Regelungsinhalten weit abgegrenzter Finanzverfassungen

Die bei einer weiteren Abgrenzung der Finanzverfassung sowohl im passiven als auch im aktiven Finanzausgleich enthaltenen Regelungselemente stehen nicht unverbunden nebeneinander. Vielmehr bestehen auch zwischen ihnen - ähnlich wie zwischen den in Abschnitt 1 beschriebenen Elementen einer eng abgegrenzten Finanzverfassung - logische Abhängigkeiten. Innerhalb der Aufgabenregelung ergeben sich diese zum ersten dadurch, daß die Aufgabenträger mit Blick auf die Aufgaben abgegrenzt werden müssen, die sie erfüllen sollen. Deshalb muß bspw. die Zahl der öffentlichen Aufgabenträger c. p. erhöht werden, wenn der Katalog der ihnen übertragenen Aufgaben ausgeweitet wird, wenn diese Aufgaben (bzw. die durch sie zu befriedigenden Bürgerpräferenzen) heterogener werden und wenn der räumliche Wirkungskreis der Aufgabenerfüllung kleiner wird; und die Zahl der öffentlichen Aufgabenträger ist umgekehrt c. p. zu reduzieren, wenn der Katalog öffentlicher Aufgaben kleiner

---

<sup>19</sup> In Abbildung 2 (S. 11) sind die Einnahmequellen bereits in die Liste der Gestaltungselemente des aktiven Finanzausgleichs mit aufgenommen worden, obwohl sie erst bei der im vorliegenden Abschnitt angestellten weiteren Abgrenzung zu den Regelungsinhalten der Finanzverfassung gehören.

<sup>20</sup> Diese Anforderungen sind im Rahmen der Arbeiten, die sich mit adäquaten kommunalen Steuer- und Einnahmensystemen befaßt haben, ausführlich erörtert worden. Siehe z. B. PANGENKOPF 1978 oder ZIMMERMANN/POSTLEP 1980.



wird, wenn die Aufgaben (bzw. die durch sie zu befriedigenden Bürgerpräferenzen) homogener werden und wenn der räumliche Wirkungskreis der Aufgabenerfüllung größer wird.<sup>21</sup>

Zum anderen bestehen aber auch, weniger offensichtlich, Wirkungen in der umgekehrten Richtung, weil es von der Leistungsfähigkeit des öffentlichen Sektors (und damit vor allem von der Adäquanz der Aufgabenträgerstruktur) abhängt, welche Aufgaben dem öffentlichen Sektor überhaupt übertragen (oder dem privaten Sektor überlassen) werden können. Ein zweckmäßiger Staatsaufbau mit einer angemessenen Zahl föderaler Ebenen und einer angemessenen Zahl und Größe von Aufgabenträgern innerhalb der verschiedenen föderalen Ebenen ergibt sich somit nicht nur (als "abhängige Variable") aus der Entscheidung, welche Aufgaben von den öffentlichen Aufgabenträgern erfüllt werden sollen; der Staatsaufbau beeinflusst vielmehr umgekehrt auch (sozusagen als "unabhängige Variable") Art und Umfang des Katalogs der Aufgaben, die den öffentlichen Aufgabenträgern überlassen werden.<sup>22</sup>

Ähnliche Interdependenzen bestehen zwischen den beiden Hauptregelungsbereichen des aktiven Finanzausgleichs, der bei einer weiten Abgrenzung des Finanzverfassungsbegriffs nicht nur die Kompetenzregelungen für vorgegebene Einnahmequellen beinhaltet, sondern auch die Abgrenzung des Katalogs der öffentlichen Einnahmequellen selbst. So hängt es in erster Linie von den Eigenschaften einer (neuen) öffentlichen Einnahmequelle (eines neuen Einnahmenobjekts) ab, ob bei der Verteilung der Entscheidungs-, Durchführungs- und Ertragskompetenz die oben allgemein erwähnten Grundsätze berücksichtigt werden können und welchem Aufgabenträger diese Kompetenzen übertragen werden sollten (bei einer CO<sub>2</sub>-Abgabe wird man deshalb die Entscheidungs-, Durchführungs- und Ertragskompetenzen anders regeln als z. B. bei einer Zweitwohnsitzsteuer).

Umgekehrt hängt die Wahl einer neuen öffentlichen Einnahmequelle aber auch davon ab, welche Allokations- und Distributionswirkungen das Bouquet der bestehenden Einnahmen hervorruft (oder vernachlässigt). Ist z. B. der Äquivalenzgrad zwischen den in Anspruch genommenen Leistungen und der Abgabenlast im Zeitablauf unter das wünschenswerte Maß zurückgefallen (etwa infolge der kalten Progression der Einkommensteuer), so sind bestimmte (hier: nicht nach dem Äquivalenzprinzip bemeßbare) Einnahmequellen als

---

<sup>21</sup> Vgl. hierzu im einzelnen HANSMEYER/KOPS 1985.

<sup>22</sup> Ob man bspw. Aufgaben des Umweltschutzes oder der Bekämpfung internationaler krimineller Vereinigungen den Bundesländern oder der zentralstaatlichen (oder gar einer übernationalen) Ebene überlassen sollte, hängt nicht zuletzt von der Größe und Leistungsfähigkeit der bestehenden Gliedstaaten ab. Kleine Bundesländer, wie sie in Deutschland z. B. mit den Stadtstaaten Hamburg, Bremen und Berlin oder auch mit kleinen Flächenstaaten wie dem Saarland vorhanden sind, sind zur Bekämpfung des internationalen Verbrechens oder zur Verfolgung großräumiger Umweltziele bspw. wenig geeignet. Diese Kompetenzen würde man daher um so eher einer nationalen oder gar übernationalen Ebene zuweisen, je kleinräumiger die Gliedstaaten abgegrenzt sind.



neue Elemente des Einnahmensystems wenig geeignet. -- Ähnliche Rückwirkungen ergeben sich aus der Entscheidung darüber, welche Aufgabenträger (-ebenen) in ihren Entscheidungs-, Durchführungs- und Ertragskompetenzen gestärkt werden sollen. Ob z. B. eine örtlich radizierbare, (nur) für lokale Aufgabenträger geeignete Einnahmequelle eingeführt werden soll, läßt sich nicht nur anhand der allokativen und distributiven Wirkungen dieser Einnahme entscheiden, sondern hängt auch davon ab, ob die damit verbundene Stärkung der lokalen Einnahmen- und Aufgabenkompetenzen mit Blick auf den davon ausgehenden Bedeutungszuwachs der Gemeinden (gegenüber den Gliedstaaten, dem Zentralstaat und ggf. auch gegenüber supranationalen Aufgabenträgern) gewünscht ist. Umgekehrt muß man im Bemühen, eine neue Einnahmequelle für diejenige (z. B. supranationale) Ebene zu finden, deren Einnahmen- (und indirekt Aufgaben-)Kompetenzen gestärkt werden soll, u. U. bereit sein, allokativen und/oder distributiven Fehlwirkungen oder erhöhte (Transaktions-)Kosten der Kompetenzausübung in Kauf zu nehmen. Auch im aktiven Finanzausgleich stehen den logisch dominanten Einflüssen (die Eigenschaften der öffentlichen Einnahmequellen bestimmen die Zuordnung der Entscheidungskompetenzen) gegenläufige Einflüsse gegenüber (die bestehenden Kompetenzregelungen bestimmen die Auswahl und damit die Eigenschaften der öffentlichen Einnahmequellen).

### **3. Originäre und ergänzende Regelungsinhalte von Finanzverfassungen**

#### **3.1. Zur theoretischen Unterscheidung zwischen originären und ergänzenden Regelungsinhalten von Finanzverfassungen**

Eine weitere Differenzierung von Finanzverfassungen, die sowohl für den passiven als auch für den aktiven Finanzausgleich gilt, ergibt sich aus der Unterscheidung zwischen "originären" und "ergänzenden" Regelungen. Erstere sind genuin, d. h. sie greifen auf keine vorgelagerten Kompetenzregeln zurück; letztere sind derivativ, d. h. sie basieren auf vorhandenen Kompetenzregeln und korrigieren bzw. modifizieren diese.

Ob Kompetenzen originär oder derivativ geregelt werden, ist aus dem Vergleich der mit beiden Möglichkeiten verbundenen Vorteile (Nutzen) und Nachteile (Kosten) zu entscheiden. Hierbei sind grundsätzlich die Gesichtspunkte zu berücksichtigen, die auch für die Wahl zwischen originären und ergänzenden Lösungen innerhalb von Unternehmen oder privaten Haushalten gelten<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Die Wahl zwischen der Reparatur eines vorhandenen, defekten Kraftfahrzeugmotors ("derivative" Lösung) und dem Einbau eines fabrikneuen Ersatzmotors ("originäre" Lösung) kann die Probleme illustrieren. Auch sie hängt von der Höhe des Nutzens und der Kosten beider Verfahren ab (hier z. B. der voraussichtlichen Lebensdauer der sonstigen Komponenten des Fahrzeugs, insbesondere der Karosserie und des Getriebes, und dem Ausmaß des Motordefek-



(wenngleich im privaten Bereich die Produktionskosten(-unterschiede) dominieren, während bei der Frage einer originären oder ergänzenden Regelung von Finanzverfassungen die unterschiedlichen Transaktionskosten beider Verfahren im Vordergrund stehen).<sup>24</sup> Bestandteile von Finanzverfassungen, für die bei Anwendung derartiger (i. a. nur implizit vorgenommener) Kosten-Nutzen-Abwägungen eine derivative Korrektur als geeignetere Lösung erscheint, sollten deshalb eine originäre Änderung durch eine entsprechende Ausgestaltung der für sie geltenden Abstimmungsverfahren verhindern oder zumindest erschweren.<sup>25</sup>

### 3.2. Originäre und ergänzende Regelungen der Aufgabenverteilung

Derivative Regelungen, die auf vorgelagerten originären Regelungen aufbauen, dürften vor allem in solchen Fällen vorzuziehen sein, in denen eine ausschließlich originäre Regelung (sozusagen die Lösung "aus einem Guß") übermäßig kompliziert (und transaktionskostenreich) oder aufgrund nicht auflösbarer Zielkonflikte überhaupt nicht möglich wäre. Bei der Regelung von Aufgabenkompetenzen kann dieser Fall vor allem aus folgenden Gründen auftreten:

1. ist es bei bestimmten Aufgaben sinnvoll, die Kompetenzen nur *vorübergehend* zu ändern, weil die technischen, ökonomischen oder gesellschaftlichen Entwicklungen, die solche Änderungen erforderlich machen, ihrerseits als vorübergehend anzusehen sind (und weil von daher die Transaktionskosten einer originären Neuregelung, bezogen auf deren kurze Geltungsdauer, höher wären als die Transaktionskosten eines - vorübergehenden - ergänzenden passiven Finanzausgleichs).<sup>26</sup>

---

tes, der Kompliziertheit des Ein- und Ausbaus, dem Preis eines neuen Motors u. ä.) . -- Die Analogie verdeutlicht im übrigen, daß die Übergänge zwischen originären und ergänzenden Lösungen fließend sind: Während der Einbau eines fabrikneuen Motors eindeutig ersterer und die Reparatur eines defekten Motors eindeutig letzterer Kategorie zuzuordnen ist, stellt der Einbau eines sog. "Austauschmotors" eine nicht klar zurechenbare Zwischenlösung dar.

<sup>24</sup> Zu diesen Kosten gehören sowohl die innerstaatlichen Transaktionskosten, die mit einer Veränderung bestehenden Entscheidungs-, Durchführungs- und Budgetkompetenzen für öffentliche Aufgaben und Einnahmen verbunden wären (und die die Kollektivmitglieder über eine verminderte Qualität oder einen erhöhten Preis der staatlichen Leistungen letztlich zu tragen haben) als auch die den Kollektivmitgliedern direkt entstehenden Transaktionskosten, z. B. in Form von Informationskosten für die neugeregelten Zuständigkeiten und/oder in Form einer verminderten Transparenz über dieselben. Weitere, nicht pekunäre Kosten der Kompetenzneuregelung, die hier (wenngleich kaum quantitativ) ggf. einbezogen werden müssen, sind Verstöße gegen den Vertrauensschutz und der abnehmende Glaube an die Kontinuität und die Verlässlichkeit staatlichen Handelns.

<sup>25</sup> Konstitutionelle Regelungen können deshalb in den meisten Staaten überhaupt nicht oder nur durch einstimmige oder qualifizierte Voten verändert werden. BUCHANAN/TULLOCK 1962 haben versucht, die ökonomisch optimale Zustimmungquote als Minimum der Summe der sog. Konsensfindungskosten (die mit steigender Zustimmungquote steigen) und Frustrationskosten (bzw. in seiner Terminologie: *expected external costs*) zu bestimmen (die mit steigender Zustimmungquote abnehmen).

<sup>26</sup> Als Beispiel kann auf die Unterstützung verwiesen werden, die der Verwaltung des Landes Berlin von den anderen Bundesländern gewährt wurde. Dabei handelt es sich um einen ergänzenden passiven Finanzausgleich, weil ein Teil der temporären Aufgaben, die der Ber-



2. kommt es bei manchen Aufgaben zu innerstaatlichen Externalitäten, d. h. die von einem öffentlichen Aufgabenträger getätigten Aufgaben haben positive oder negative Auswirkungen auf (die Einwohner) anderer Aufgabenträger. Sofern solche Externalitäten nicht durch eine Verbesserung der originären Aufgabenregelung (Aufgaben- und Aufgabenträgerabgrenzung) beseitigt werden können (was bspw. bei Gütern mit mehreren und in ihrer räumlichen Wirkung unterschiedlichen Nutzenkomponenten nicht möglich ist),<sup>27</sup> bedarf es eines ergänzenden passiven Finanzausgleichs, mit Hilfe dessen solche Externalitäten internalisiert werden (i. a. in Form von Internalisierungsregeln, die dann im aktiven Finanzausgleich innerstaatliche Transfers nach sich ziehen, s. u.).
3. kann ein entscheidungsbefugter öffentlicher Aufgabenträger den Nutzen oder die Kosten einer öffentlichen Aufgabe anders einschätzen als der durchführungsbefugte Aufgabenträger.<sup>28</sup> Er kann dann - sofern die Rechtslage ihm dies erlaubt - versuchen, die Aufgabenerfüllung der zuständigen Körperschaft durch (de-)meritorische Maßnahmen in seinem Sinne zu beeinflussen (was dann in der Regel im aktiven Finanzausgleich wieder innerstaatliche Transfers, hier: (De-)Meritorisierungszuweisungen, zur Folge hat, s. u.).

Ergänzende, auf der originären Aufgabenverteilung aufbauende und diese modifizierende (korrigierende) Regelungen können aus diesen Gründen unumgänglich oder im Vergleich zu einer originären Neuregelung wirtschaftlicher sein; das Ausmaß ergänzender Regelungen ist aus dieser Sicht ein Indikator für die Komplexität des Regelungsgegenstands. Sie können aber auch der Korrektur einer fehlerhaften originären Aufgabenverteilung dienen; in diesem Fall würden sie teilweise oder gar vollständig obsolet, wenn die originäre Aufgabenregelung selbst verbessert würde; und das Ausmaß ergänzender Regelungen

---

liner Justiz in der Folge der Vereinigung Deutschlands entstanden sind, abweichend von der originären Aufgabenverteilung von Justizbeamten anderer Bundesländer erfüllt wurde. Eine Korrektur der originären Aufgabenverteilung (durch eine vorübergehende Ausweitung der Entscheidungskompetenzen und der daraus abzuleitenden Ertragskompetenzen der Berliner Justizverwaltung) wäre unter Beachtung der damit verbundenen Transaktionskosten weniger sinnvoll als die gewählten temporären ergänzenden Aufgabenregelungen.

<sup>27</sup> Bei Investitionsausgaben kommt es bspw. häufig sowohl zu kleinräumlichen (auf den Versorgungsbereich der Einrichtung, etwa eines Schwimmbades begrenzten) Wirkungen als auch zu großräumlichen Wirkungen (z. B. sich auf den gesamten Währungsraum erstreckenden Konjunkturimpulsen). Ähnlich ergeben sich bei Entsorgungsmaßnahmen, etwa bei Sondermülldeponien, positive Wirkungen (Entsorgungseffekte) innerhalb der Einzugsgebiete, zusätzlich können aber negative Wirkungen unterschiedlicher Art und unterschiedlicher räumlicher Ausdehnung eintreten, z. B. kleinräumige Geruchs- und Transportbelästigungen oder eine Gefährdung des Grundwassers im größeren Umkreis der Deponie.

<sup>28</sup> Der Bund kann z. B. den Wert von Landstraßen, Eisenbahnunterführungen oder Wasserstraßen aus gesamtstaatlicher Sicht, bspw. aufgrund überregionaler Ziele der Verkehrspolitik oder großräumlicher Umweltschutzgesichtspunkte, höher einschätzen als die mit diesen Aufgaben betrauten Länder oder Gemeinden.



ist aus dieser Perspektive eher ein Indikator mangelnder Qualität des originären passiven Finanzausgleichs.<sup>29</sup>

### 3.2. Originäre und ergänzende Regelungen der Einnahmenverteilung

Eine analoge Unterscheidung zwischen originären und ergänzenden Regelungen findet sich auch im aktiven Finanzausgleich. Vereinfachend betrachtet, regeln die ersteren die Einnahmenkompetenzen des öffentlichen Sektors gegenüber dem Privatsektor; und die letzteren modifizieren die innerstaatliche Verteilung bereits vom öffentlichen Sektor vereinnahmter Mittel, d. h. sie begründen horizontale Transferzahlungen innerhalb der Aufgabenträger einer föderalen Ebene (in Deutschland z. B. die Zuweisungen im Länderfinanzausgleich) oder vertikale Transferzahlungen zwischen den föderalen Ebenen (in Deutschland z. B. die Bundesergänzungszuweisungen). Notwendig sind solche ergänzenden Einnahmenregelungen zum einen, weil die Erfüllung mancher Aufgaben aus den genannten Gründen (vorübergehend) von den im passiven Finanzausgleich getroffenen Regeln abweicht oder weil innerstaatliche externe Effekte oder (de-)meritorische Eingriffe vorliegen (der ergänzende aktive Finanzausgleich als Folge der Regelungen des passiven Finanzausgleichs). -- Zum anderen werden ergänzende Einnahmenregelungen erforderlich, weil aufgrund der Multiplizität der öffentlichen Aufgaben und der daraus resultierenden komplexen Anforderungen keine originären Einnahmen existieren, die alle Anforderungen erfüllen.<sup>30</sup>

Wie beim passiven Finanzausgleich hängt somit auch beim aktiven Finanzausgleich der Umfang derivativer Regelungen einerseits von der Komplexität der (im originären aktiven Finanzausgleich nicht erfüllbaren) Anforderungen an das Einnahmensystem ab; andererseits können ergänzende Regelungen aber auch Folge von Unzulänglichkeiten der originären Einnahmenverteilung sein, die bei einer besseren theoretischen Durchdringung der Problematik und/oder einer konsequenteren politischen Umsetzung der als richtig erkannten originären Lösungen ausgeräumt werden könnten (wodurch ergänzende Einnahmenregelungen entbehrlich würden).

---

<sup>29</sup> Z. B. würden viele der zwischen den Stadtstaaten und ihren benachbarten Flächenstaaten erforderlichen Absprachen (und der daraus resultierenden Finanzleistungen) entbehrlich, wenn die Aufgabenträger (hier: die Bundesländer) adäquat (d. h. in Übereinstimmung mit den bestehenden Wirtschafts- und Kulturräumen) abgegrenzt wären (siehe hierzu SCHARPF/BENZ 1991).

<sup>30</sup> Z. B. eignet sich die Gewerbesteuer im Hinblick auf die anzustrebende Pflege und Stärkung der Steuergrundlage (der Gewerbebetriebe) bestens als originäre Steuerquelle der Kommunen, hinsichtlich der Forderung nach Bedarfsgerechtigkeit ist sie dagegen (infolge der starken regionalen Schwankungen der Gewerbeansiedlungen und -erträge) als Kommunalsteuer eher ungeeignet: Hohe Ausgleichszahlungen im ergänzenden aktiven Finanzausgleich (hier: sog. Schlüsselzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich) sind dann erforderlich, um diesen Mangel der originären Einnahmenverteilung zu korrigieren.



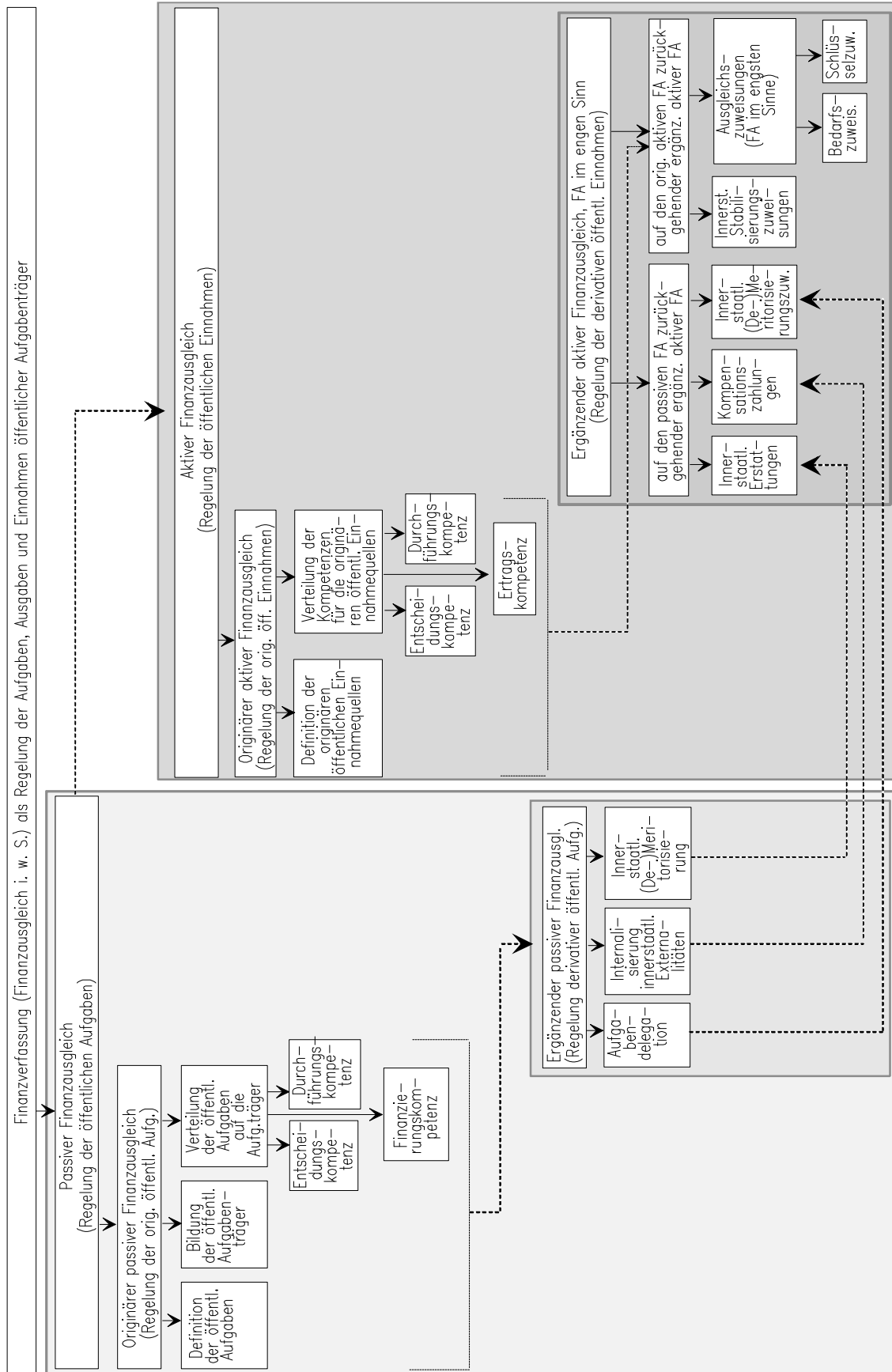
#### 4. Die Struktur von Finanzverfassungen im Gesamtüberblick

Abbildung 3 faßt die verschiedenen Bestandteile von Finanzverfassungen und die zwischen ihnen bestehenden logischen Abhängigkeiten zusammen. Als wichtigstes Strukturierungsmerkmal fungiert dabei die Unterscheidung zwischen der Regelung öffentlicher Aufgaben und der (daran anknüpfenden) Regelung öffentlicher Einnahmen. In einer statischen Betrachtung lassen sich beide Bereiche durch die Unterteilung in drei (ökonomisch abgegrenzte) Teilkompetenzen (Entscheidungs-, Durchführungs- und Budgetkompetenz) weiter aufgliedern, wobei auch zwischen diesen oben (siehe Abbildung 1) bereits beschriebene logische Abhängigkeiten bestehen. In einer dynamischen Betrachtung sind als weitere Regelungsbereiche auf der Aufgabenseite die Definition der öffentlichen Aufgaben und die Abgrenzung der öffentlichen Aufgabenträger zu berücksichtigen, auf der Einnahmenseite die Definition der (originären) öffentlichen Einnahmenquellen. -- Eine weitere Differenzierung ergibt sich aus der Unterscheidung zwischen originären und ergänzenden Regelungen. Im passiven Finanzausgleich sind als die wichtigsten ergänzenden Regelungen die Aufgaben-delegation, die innerstaatliche Internalisierung und die innerstaatliche (De-)Meritorisierung zu berücksichtigen; auf der Einnahmenseite sind zum einen die aus ergänzenden Regelungen des passiven Finanzausgleichs resultierenden innerstaatlichen Finanzströme zu beachten (Erstattungen, Kompensationszahlungen und (De-)Meritorisierungszahlungen), zum anderen die auf Unzulänglichkeiten des originären aktiven Finanzausgleichs zurückgehenden innerstaatlichen Finanzströme (stabilisierungspolitische Zuweisungen und Ausgleichszuweisungen i. e. S., insbesondere sog. Bedarfs- und Schlüsselzuweisungen).

Die in Abbildung 3 enthaltenen Wirkungspfeile verdeutlichen die zwischen den Elementen von Finanzverfassungen bestehenden logischen Abhängigkeiten: Die logisch vorgelagerten Elemente erzeugen Wirkungen ("outputs"), die als Rahmenbedingungen ("inputs") der logisch nachgelagerten Elemente fungieren. Eine adäquate Ausgestaltung der vorgelagerten Bereiche erleichtert dadurch auch die adäquate Ausgestaltung der nachgelagerten Bereiche; und in vorgelagerten Bereichen getroffene Fehlentscheidungen verhindern umgekehrt die optimale Gestaltung der nachgelagerten Bereiche und/oder machen zusätzliche, die vorgelagerten Bereiche "nachbessernde" Regelungen erforderlich (wodurch Finanzverfassungen übermäßig kompliziert und intransparent werden können).



Abbildung 3:  
Regelungsbereiche von Finanzverfassungen (des Finanzausgleichs i.w.S.)



Deutlich wird auch, daß der Gestaltungsbedarf auf einer bestimmten Stufe einer Finanzverfassung nicht nur durch Maßnahmen gedeckt werden kann, die auf der betreffenden Stufe selbst angesiedelt sind, sondern ggf. auch dadurch, daß der "input" für diese Stufe durch Maßnahmen auf einer vorgelagerten Stufe verändert wird. In der Regel ist diese Vorgehensweise sogar einfacher und effizienter. Sie scheitert allerdings häufig daran, daß für die Korrektur von Mißständen vorgelagerter Regelungsbereiche nicht diejenigen Aufgabenträger(ebenen) zuständig sind, die davon auf den nachgelagerten Wirkungsstufen betroffen sind. Zudem bedarf die Korrektur von Finanzverfassungselementen, deren Mängel über z. T. komplizierte und dem Bürger nicht ersichtliche Wirkungsketten ausgelöst werden, einer höheren politischen Gestaltungskraft als die Nachbesserung derjenigen Elemente, in denen sich diese Mängel, auch vom Bürger erkennbar, niederschlagen. Wo diese Gestaltungskraft fehlt, wird auch in finanzverfassungspolitischen Fragen die Korrektur an Symptomen der Beseitigung von Ursachen vorgezogen.

### Literatur

- Biehl, Dieter: Dezentralisierung als Chance für größere Effizienz und mehr soziale Gerechtigkeit, in: Schuster, Franz (Hrsg.): Dezentralisierung politischen Handelns, St. Augustin 1979, S. 85 - 132
- Biehl, Dieter: Die Entwicklung des Finanzausgleichs in ausgewählten Bundesstaaten, a) Bundesrepublik Deutschland, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. 3, 3. Aufl., Tübingen 1983, S. 69 - 122
- Blankart, Charles Beat: Club Governments versus Representative Governments, in: Constitutional Political Economy, No. 3/1994, S. 273 - 286
- Buchanan, James M.: Who Should Distribute What in a Federal System? In: Hochman, H./Peterson, G. (Eds.): Redistribution Through Public Choice, New York 1974, S. 22 - 41
- Buchanan, James M./Tullock, Gordon: The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy, Ann Arbor 1962
- Dittmann, Armin: Finanzverfassung und Staatsverfassung: Der Fall der EU, in: Caesar, Rolf (Hrsg.): Europäische Finanzverfassung, Baden-Baden 1997, im Druck
- Doppler, Heinrich: Finanzpolitik und Föderativprinzip, Düsseldorf 1975
- Fischer-Menshausen, Herbert: Finanzausgleich II: Grundzüge des Finanzausgleichsrechts, in: Handbuch der Wirtschaftswissenschaften, Bd. 2, Stuttgart u. a. 1980, S. 636 - 662
- Frey, Bruno/Kirchgässner, Gebhard: Demokratische Wirtschaftspolitik. Theorie und Anwendung, 2. Aufl., München 1994



- Grözing, Gerd: Entscheidungskompetenz und Abstimmungslogik. Zur Wahl von Wahlverfahren, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, Heft 2/1996, S. 195 - 232
- Hansmeyer, Karl-Heinrich/Kops, Manfred: Die Kompetenzarten der Aufgabenzuständigkeit und deren Verteilung im föderativen Staat, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 29. Jahr, 1984, S. 127 - 140
- Hansmeyer, Karl-Heinrich/Kops, Manfred: Interdependenzen im passiven Finanzausgleich, in: Cansier, Dieter/Kath, Dietmar (Hrsg.): Öffentliche Finanzen, Kredit und Kapital, Berlin 1985, S. 3 - 32
- Hansmeyer, Karl-Heinrich/Kops, Manfred: Art. Finanzausgleich, in: Gablers Wirtschaftslexikon, 12. Aufl. 1988, Sp. 1789 - 1795
- Henke, Klaus-Dieter: Neuordnung des Finanzausgleichs im föderativen System der Bundesrepublik Deutschland, in: Girsch, Herbert (Hrsg.): Wie es zu schaffen ist, Stuttgart 1983, S. 128ff.
- Hirte, Georg: Effizienzwirkungen von Finanzausgleichsregelungen, Frankfurt/Main 1996
- Horn, Murray J.: Institutional Choice in the Public Sector, Cambridge 1995
- Huppertz, Paul-Helmut: Gewaltenteilung und antizyklische Finanzpolitik, Baden-Baden 1977
- Kirsch, Guy Föderalismus - Die Wahl zwischen intrakollektiver Konsenssuche und interkollektiver Auseinandersetzung, in: Dreißig, Wilhelmine (Hrsg.): Probleme des Finanzausgleichs I, Berlin 1978, S. 9 - 43
- Kirsch, Guy: Neue Politische Ökonomie, 3. Aufl. Düsseldorf 1993
- Kops, Manfred: Formen und Grundprinzipien des Finanzausgleichs, Teil I: Der passive Finanzausgleich, in: Das Wirtschaftsstudium, Heft 5/1984, S. 239ff. (1984a)
- Kops, Manfred: Formen und Grundprinzipien des Finanzausgleichs, Teil II: Der originäre aktive Finanzausgleich, in: Das Wirtschaftsstudium, Heft 6/1984, S. 289ff. (1984b)
- Kops, Manfred: Formen und Grundprinzipien des Finanzausgleichs, Teil III: Der ergänzende aktive Finanzausgleich, in: Das Wirtschaftsstudium, Heft 7/1984, S. 341ff. (1984c)
- Laux, Helmut: Risiko, Anreiz und Kontrolle. Principal-Agent-Theorie. Einführung und Verbindung mit dem Delegationswert-Konzept. Berlin u. a. 1990
- Mueller, Dennis C.: Public Choice II, Cambridge et al 1989
- Niskanen, William: Bureaucrats and Politicians, in: Journal of Law and Economics, No. 18 (1975), S. 617 - 644
- Olson, Mancur: The Principle of "Fiscal Equivalence": The Division of Responsibilities Among Different Levels of Governments, in: The American Economic Review, Vol. 59/1969, S. 479 - 487



- Pagenkopf, Heinz: Das Gemeindefinanzsystem und seine Problematik, Siegburg 1978
- Pennock, Ronald: Federal and Unitary Government: Disharmony and Frustration, in: Behavioral Science, No. 4/1959
- Raab, Udo H.: Öffentliche Transaktionskosten und Effizienz des staatlichen Einnahmesystems, Berlin 1995
- Rees, Ray: The Theory of Principal and Agent, Part I, in: Bulletin of Economic Research, Vol. 37/1985, S. 3 - 26
- Scharpf, Fritz W./Reissert, Bernd/Schnabel, Fritz: Politikverflechtung: Theorie und Praxis des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronenberg 1976
- Scharpf, Fritz W./Benz, Arthur: Kooperation als Alternative zur Neugliederung? Zusammenarbeit zwischen den norddeutschen Ländern, Baden-Baden 1991
- Schreyer, Michael: Transferpolitik im Föderalismus - Probleme der Kompetenzverteilung, Frankfurt/Main u. a. 1983
- Stiglitz, Joseph E.: Principal and Agent, in: The New Palgrave, Vol. 3, London 1987, S. 966 - 972
- Zimmermann, Horst: Allgemeine Probleme und Methoden des Finanzausgleichs, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. IV, Tübingen 1983, S. 3 - 52
- Zimmermann, Horst/Postlep, Rolf-Dieter: Beurteilungsmaßstäbe für Gemeindesteuern, in: Wirtschaftsdienst, Heft 5/1980, S. 248ff.

ISSN 0945-8999  
ISBN 3-930788-71-3