

Gläser, Martin

Article — Digitized Version

## Beurteilungskriterien für staatliche Finanzzuweisungen

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Gläser, Martin (1981) : Beurteilungskriterien für staatliche Finanzzuweisungen, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 61, Iss. 5, pp. 248-252

This Version is available at:  
<http://hdl.handle.net/10419/135560>

### Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

### Terms of use:

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

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

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

# Beurteilungskriterien für staatliche Finanzausweisungen

Martin Gläser, Stuttgart

Die zweckmäßige Ausgestaltung des staatlichen Finanztransfersystems an die Gemeinden stellt ein Dauerproblem dar. Vielfach krankt die Finanzausgleichsdiskussion daran, daß die Beurteilung der Systemzweckmäßigkeit der Finanzausweisungen auf einer zu schmalen normativen Basis vorgenommen wird. Welche Kriterien sind unter einem umfassenderen Blickwinkel zugrunde zu legen?

Eine Analyse der Effektivität des staatlich-kommunalen Finanztransfersystems und die Erarbeitung geeigneter Reformvorstellungen erfordern zuerst die Entwicklung eines angemessenen Beurteilungsrasters. Die Übersicht stellt einen solchen Raster dar; er reicht über die vom jeweiligen Gesetzgeber ausdrücklich deklarierten Ziele hinaus<sup>1</sup>. Der Raster unterscheidet nach den ökonomischen Kriterien Allokation, Distribution und Stabilisierung und nach außerökonomischen Kriterien für die Finanzausweisungen. Für jedes Ziel oder Kriterium wird aufgezeigt, welche Zuweisungsart sich zu dessen Erreichung am ehesten eignet.

Dieser Raster für ein „rationales“ Zuweisungssystem stellt einen Beurteilungsrahmen dar, der keine Wertung zwischen den einzelnen Zielansprüchen vornimmt und Substitutionsmöglichkeiten zwischen den Zielen ausklammert. Insofern verstehen sich die folgenden Ausführungen als ein Beitrag zur Verdeutlichung der verschiedenen Problemebenen, auf deren Grundlage die erforderlichen politischen Wertungen bewußter und rationaler vorgenommen werden müssen. Das System gewinnt damit an Transparenz und Kontrollierbarkeit.

## Allokation im öffentlichen Sektor

Durch das Auseinanderfallen von ökonomischen und politisch-administrativen Grenzen treten zwischen den Gemeinden regelmäßig Leistungsbeziehungen auf, denen kein entsprechender finanzieller Ausgleich gegenübersteht. Solche „Spillover-Effekte“ bringen es mit

sich, daß der Kreis derer, die öffentliche Leistungen bereitstellen und dafür bezahlen, nicht mit dem Kreis derjenigen übereinstimmt, die diese Güter in Anspruch nehmen und daraus Nutzen ziehen. Nicht-internalisierte Spillover-Wirkungen setzen die gruppenmäßige (lokale) Äquivalenz außer Kraft. Hierdurch kommt es zu allokativen Verzerrungen in Form von Unter- und Überversorgung mit öffentlichen Gütern. Soweit sich nicht durch besser geeignete Methoden eine effiziente Allokation im öffentlichen Sektor herbeiführen läßt<sup>2</sup>, können Finanzausweisungen die Funktion eines Pigouschen Kompensationsmechanismus zur Internalisierung der kommunal-externen Entscheidungskonsequenzen übernehmen. Sie korrigieren hierbei die Preisverhältnisse der Kollektivgüterproduktion in der Weise, daß Gemeinden mit einer positiven Spillover-Bilanz Transferzahlungen gewährt werden, während Kommunen mit negativer Bilanz Umlagen oder Beiträge („Pigou-Steuern“) zu entrichten haben<sup>3</sup>.

Spillover-Wirkungen treten auf der Nutzenseite und auf der Kostenseite (als Steuerexporte) auf, können sich auf den engeren interkommunalen Zusammenhang beschränken (Stadt-Umland-Problematik, Zentrale-Orte-Verflechtungsbereich)<sup>4</sup>, aber auch auf die

<sup>1</sup> Ein bündiger Beurteilungsraster muß in der Lage sein, auch die nicht-gewollten (Neben-)Wirkungen oder möglicherweise verschleierte Intentionen aufzudecken.

<sup>2</sup> Vorstellbar sind direkte horizontale Kompensationen, bei denen die Gemeinden das Spillover-Problem im Sinne eines „Nicht-Nullsummenspiels“ durch Verhandlungen konsolidieren.

<sup>3</sup> Zu den Schwierigkeiten einer Spillover-Bilanzierung vgl. M. Gläser: Die staatlichen Finanzausweisungen an die Gemeinden, Gestaltungskriterien, Effektivität, Reform, Frankfurt/M. 1981, S. 78-90.

<sup>4</sup> Hier wird die Diskussion vorrangig unter dem Etikett „Ausbeutung der Zentralstadt durch ihre Umlandgemeinden“ geführt.

Dr. Martin Gläser, 33, ist Referent in der Verwaltung des Süddeutschen Rundfunks Stuttgart.

Volkswirtschaft insgesamt ausstrahlen (Gemeinschaftsaufgaben). Wegen der relativ großen Zahl der beteiligten Gemeinden („große Gruppe“) wird eine umfassende Spillover-Kompensation durch den Kommunalsektor selbst ausbleiben, so daß das Land als neutrale Schiedsinstanz zum finanziellen Ausgleich aufgerufen ist. Es läßt sich zeigen, daß die Finanzzuweisungen oder Beiträge zweckgebunden, mit Beteiligungsquote und betraglich offen („Quotitätsprinzip“) vergeben werden müssen.

Finanzzuweisungen können auch zur Erreichung des weitergehenden Allokationsziels eingesetzt werden, die Präferenzen auf der lokalen und regionalen Ebene gezielt im Sinne übergeordneter Interessen zu beeinflussen. Sie besitzen in diesem Fall eine *Lenkungs- und Anreizfunktion* im Gegensatz zur gerade beschriebenen

*Kompensationsfunktion*. Mit einer solchen „Meritorisierung“ des Leistungsangebotes der Zuweisungsempfänger lassen sich zentralstaatliche Steuerungsinteressen durchsetzen, ohne die Verantwortung für die Aufgabenerfüllung der kommunalen Ebene zu nehmen. Die entsprechenden Zuweisungen sollten zweckgebunden, mit Finanzierungsbeitrag und auf einen festen Betrag limitiert („Repartitionsprinzip“) vergeben werden.

**Allokation im privaten Sektor**

Andersartige Anknüpfungspunkte für eine rationale Zuweisungsgestaltung ergeben sich aus den Kriterien einer effizienten Allokation der Ressourcen im *privaten Sektor*. Hier können staatliche Finanztransfers im Hinblick auf zwei unterschiedliche Ansätze überprüft werden:

**Kriterien und Ausgestaltungskonsequenzen für staatliche Finanztransfers an die Gemeinden**

Beurteilungskriterien			Zweckmäßige Ausgestaltung der Zuweisungen
Ökonomische Kriterien: Allokation	Effiziente Allokation im öffentlichen Sektor	Kompensation von Spillover-Wirkungen	Zweckzuweisungen, mit Finanzierungsbeitrag, betraglich offen
		Setzung finanzieller Anreize	Zweckzuweisungen, mit Finanzierungsbeitrag, betraglich beschränkt
	Effiziente Allokation im privaten Sektor	Sicherstellung einer unverzerrten räumlichen Allokation der Produktionsfaktoren	Trennsysteme ohne ausgleichende Finanzzuweisungen
		Aktive Beeinflussung der räumlichen Allokation	Projektorientierte Investitionszuweisungen, mit Finanzierungsbeitrag, betraglich beschränkt
Ökonomische Kriterien: Redistribution	Fiskalische Gerechtigkeit und Gleichbehandlung	Interindividuelle fiskalische Gerechtigkeit	—
		Interkommunale fiskalische Gerechtigkeit	Allgemeine Zuweisungen ohne Auflagen, betraglich beschränkt
		Fiskalische Gerechtigkeit zwischen Staatsebenen	Allgemeine Zuweisungen ohne Auflagen, betraglich beschränkt
	Raumordnungspolitisch definierte Gerechtigkeit	Angleichung interregionaler Unterschiede im Infrastruktur-Versorgungsniveau	Projektorientierte oder programmorientierte (pauschale) Investitionszuweisungen mit Finanzierungsbeitrag, betraglich beschränkt
Ökonomische Kriterien: Stabilisierung		Konjunktur-Sonderprogramme des Zentralstaates	Pauschale Investitionszuweisungen ohne Finanzierungsbeitrag, betraglich und zeitlich limitiert
Außer-ökonomische Kriterien	Kommunale Selbstverwaltungsgarantie	Stärkung dezentraler Entscheidungen	Allgemeine Zuweisungen, ohne Finanzierungsbeitrag, kommunale Partizipation an der Zuweisungsentscheidung
	Politische Kriterien	Beeinflussung des Wählerverhaltens	Zweckzuweisungen, mit/ohne Finanzierungsbeitrag, betraglich beschränkt
		Aufrechterhaltung dezentraler Entscheidungsstrukturen	ex ante nicht zu qualifizieren
		Stärkung des föderativen Systems	ex ante nicht zu qualifizieren
Technische Kriterien	Transparenz, Einfachheit, Verwaltungskosten	als Nebenbedingungen	

□ Der erste, „neutralistische“ Ansatz geht in seinem Zielanspruch „lediglich“ so weit, die räumliche Faktorallokation möglichst unverzerrt zur Geltung zu bringen, wobei er dem Marktmechanismus als funktionsfähigem Steuerungsinstrument vertraut. Finanzzuweisungen dürfen nach dieser Konzeption nicht so ausgestaltet sein, daß sie die automatische Stabilisierungsfunktion der Agglomerationsnachteile im räumlichen Differenzierungsprozeß außer Kraft setzen. Trennsysteme ohne ausgleichende Finanzzuweisungen weisen den höchsten Eignungsgrad auf. Werden Zuweisungen aus anderen, z. B. fiskalisch-redistributiven Gründen vergeben, so ist zu prüfen, inwieweit die zu erwartende „räumliche Antiäquivalenz“ zwischen aufgebrachtene Finanzmitteln und empfangenen Zahlungen spezielle Vorteilsgewährungen für einzelne Gemeindegruppen, z. B. Agglomerationsgebiete, beinhaltet. Es ist denkbar, daß die Finanzausgleichsmasse überproportional Finanzmittel aus Ballungsräumen mit ausgeprägten Übernutzungserscheinungen absaugt und eben jene Gebiete bei der Mittelverteilung sich wieder umfangreiche Beträge sichern können. Finanzzuweisungen erlangen in diesem Fall nicht das angestrebte fiskalische Umverteilungsausmaß und exportieren so spezifische Ballungsmehrkosten in weniger verdichtete Gebiete.

□ Der zweite Ansatz einer aktiven Beeinflussung der räumlichen Allokation der Produktionsfaktoren geht von der Voraussetzung aus, daß die Funktionsfähigkeit des Marktes als räumliches Steuerungsinstrument beeinträchtigt ist, sei es, weil direkt von einem Versagen des Marktes, sei es, weil von der Unerwünschtheit der von ihm produzierten Ergebnisse ausgegangen wird. Fi-

nanzzuweisungen unterstützen in dieser Konzeption eine wachstumsorientierte Regionalpolitik und sollten in Form projektorientierter Investitionszuweisungen mit Finanzierungsbeitrag des Zuweisungsempfängers vergeben werden. Zur Vermeidung undifferenzierter Mittelstreuungen muß zudem ein betraglich begrenzter Teilfonds gebildet werden, aus dem gezielt und massiv förderungswürdige Wachstumspole dotiert werden können.

### Redistributive Kriterien

Kriterien *fiskalischer Gerechtigkeit und Gleichbehandlung* können auf rein individueller Basis formuliert werden: Als Maßstab könnte das „Fiskalresiduum“ herangezogen werden, das für jedes Individuum die Differenz zwischen dem Wert der geleisteten Beiträge an den Gesamt-Fiskus (alle staatlichen Ebenen) und dem Wert der von ihm empfangenen öffentlichen Leistungen angibt<sup>5</sup>. Ein interkommunaler Finanzausgleich auf der Basis individueller Fiskalresiduen ist jedoch weder operabel, noch fügt er sich in das föderalistische Staatsverständnis. Fiskalische Gerechtigkeit und Gleichbehandlung muß daher auf der kommunalen Ebene realisiert werden.

Konzeptionell wird ein interkommunaler Ressourcentransfer vorgeschlagen, der alle Gemeinden in die Lage versetzt, bei gleicher Eigenanstrengung, d. h. Anspannung der eigenen Einnahmequellen, den ihnen obliegenden Selbstverwaltungs- und übertragenen Aufgaben gerecht zu werden. Finanzzuweisungen

<sup>5</sup> Vgl. J. M. Buchanan: Federalism and Fiscal Equity, in: American Economic Review, Vol. 40 (1950), S. 583-599.

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG - HAMBURG

NEUERSCHEINUNG

Eckhardt Wohlers, Diana Winkler

**GESAMTWIRTSCHAFTLICHE AUSWIRKUNGEN EINER ARBEITSZEITVERKÜRZUNG - Empirische Analyse der Kosten- und Preiswirkungen einer Verkürzung der Wochenarbeitszeit -**

Großoktav, 143 Seiten, 1981, Preis brosch. DM 32,-

ISBN 3-87895-200-7

V E R L A G W E L T A R C H I V G M B H - H A M B U R G

kommt damit die Aufgabe zu, eine – gemessen an einem Mindest- oder Normalstandard – ausreichende Normal- oder Grundfinanzausstattung sicherzustellen. Da nur ein Einkommenseffekt und kein Substitutionseffekt zwischen den lokalen öffentlichen Gütern erzielt werden soll, sind sie als allgemeine Transferzahlungen ohne Verwendungsaufgabe auszugestalten und dürfen keine Finanzierungsbeteiligung beinhalten. Ihre Vergabe ist entsprechend dem politisch gewollten Ausgleichsgrad betragsmäßig zu beschränken. Die strategischen Faktoren jeder fiskalischen Anpassungskonzeption sind Finanzkraft und Finanzbedarf, die im Hinblick auf die von den Gemeinden nicht kontrollierbaren Einflußgrößen zu überprüfen sind. Je nachdem, welche Größen und Meßmethoden angewandt werden, lassen sich praktisch unbegrenzt viele Ausgleichsmodelle konstruieren, die jeweils andersartige interkommunale Selektionswirkungen ausüben<sup>6</sup>. Besonderes Augenmerk ist dem Transparenzpostulat zu schenken und dem Tatbestand, daß sich ein wenig durchsichtiges Verfahren dazu eignet, bestimmten (politisch oder ökonomisch mächtigen) Gemeindegruppen Vorteilspositionen zu verschaffen.

Komplementär zur eher fiskalisch orientierten Mittelredistribution kann die *raumordnungspolitisch definierte Gerechtigkeitskonzeption* gesehen werden. Finanzzuweisungen dienen nunmehr der gezielten Angleichung interregionaler Unterschiede im Infrastrukturversorgungsniveau<sup>7</sup>, wobei als instrumentaler Ansatz die Realisierung einer Zentrale-Orte-Entwicklungskonzeption in Frage kommt<sup>8</sup>. Das Versorgungsniveau kann in der Weise konkretisiert werden, daß es die geleisteten Ausgaben oder monetären Inputs<sup>9</sup> zum Maßstab nimmt; eine Zuweisungsvergabe allein auf der Grundlage von Investitions- und Folgekosten müßte jedoch ein programmatisches Defizit mit sich bringen. Zweckmäßiger ist die Vergabe von „Output“-orientierten Finanzzuweisungen: Das Versorgungsniveau wird in diesem

Fall nach dem derzeit bestehenden oder künftig zu erwartenden Defizit an sachlichen und personellen Kapazitäten (Infrastrukturausstattung) definiert.

Noch weitreichender ist eine Zielkonzeption, die sich an den eigentlichen Endprodukten staatlicher Aktivität orientiert, wie sie z. B. in verringerten Unfallzahlen oder im erhöhten Reinheitsgrad der Flüsse zum Ausdruck kommen. So ausgerichtete Zuweisungen lassen sich jedoch – wie der Stand der Soziale-Indikatoren-Forschung zeigt<sup>10</sup> – auf absehbare Zeit nicht zieladäquat definieren. Staatlichen Finanztransfers kommt im Zusammenhang mit einer versorgungsorientierten Regionalpolitik die Funktion zu, Mittel bevorzugt und selektiv in diejenigen Räume zu lenken, die gemessen am Anspruchsniveau oder Mindeststandard eine unterdurchschnittliche Infrastrukturausstattung aufweisen. Zur zielgenauen Lenkung der Finanzmittel dürfte es ausreichend sein, eine Vergabe in Form pauschaler Investitionszuweisungen zu praktizieren, die lediglich an die Verwendung für Investitionen in bestimmten Aufgabebereichen gebunden sind. Um die Auswirkungen stets knapper Mittel in allen Regionen gleichermaßen spürbar werden zu lassen, können die Zuweisungen die als notwendig festgestellten Investitionssummen überall mit dem gleichen Prozentsatz dotieren. Möglich ist andererseits der Weg, eine zeitliche und räumliche Prioritätenbildung vorzunehmen, die besonders drängende Engpässe in förderungsbedürftigen Regionen beseitigen hilft.

### Das Stabilisierungsziel

Die Sicherstellung des *Stabilisierungszieles* wird vorrangig als zentralstaatliche Aufgabe angesehen. Bei Dezentralisierung käme es zur (scheinbar) paradoxen Situation, daß zwar alle Teilkollektive ein Interesse an der Überwindung der konjunkturellen Instabilität haben, die erforderliche Aktion jedoch nicht oder nicht in ausreichendem Maße zustande kommt. Der Tatbestand der „großen Gruppe“ und die extreme Offenheit des lokalen Wirtschaftsraumes machen Free-Rider-Positionen lukrativ, d. h. die Gemeinden halten ihre Stabilisierungsbeiträge zurück und spekulieren auf die Stabilisierungserfolge anderer Gebietskörperschaften<sup>11</sup>. Hinzu kommt eine Reihe von Eigentümlichkeiten (differenzierte Bedarfslagen, fehlende Sanktionsmechanismen bei Verletzung des Konjunkturziels, Diskontinuität im Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenanfall, kein freier Zugang zum Kapitalmarkt u. a.), die den Kommu-

<sup>6</sup> In der Literatur ist eine Vielzahl von Lösungsmodellen diskutiert worden; vgl. z. B. R. A. M u s g r a v e : Approaches to a Fiscal Theory of Political Federalism, in: Public Finances: Needs, Sources, and Utilization, Princeton 1961, S. 97-122; J. L e G r a n d : Fiscal Equity and Central Government Grants to Local Authorities, in: Economic Journal, Vol. 85 (1975), S. 531-547, und die Diskussion bei M. G l ä s e r : Die staatlichen Finanzzuweisungen an die Gemeinden, a. a. O., S. 136-183. Überaus lohnend wären international vergleichende Analysen.

<sup>7</sup> Ungeeignete, da inoperable Zielformulierungen sind: Abbau interregionaler Einkommensdisparitäten, Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse.

<sup>8</sup> Es sei betont, daß die Unterstützung einer Zentrale-Orte-Planungskonzeption in der Raumordnungspolitik durch die Zuweisungsvergabe ein grundsätzlich anderer Aspekt ist als die Unterstützung einer zentralörtlichen Spillover-Kompensation innerhalb der bestehenden Siedlungsstruktur.

<sup>9</sup> Zur Planungsterminologie hier und im folgenden vgl. E. W i l l e : Öffentlicher Haushalt, IV: Finanz- und Aufgabenplanung, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW), Fünfter Band, Stuttgart et al. 1980, S. 607.

<sup>10</sup> Vgl. z. B. E. W i l l e : Soziale Indikatoren als Ansatzpunkte wirtschaftspolitischer Zielbildung und Kontrolle – Verbesserung oder Verschleierung politischer Entscheidungsgrundlagen?, in: ORDO, Bd. 31 (1980), S. 127-151.

<sup>11</sup> Zu dieser Argumentation vgl. z. B. W. E. O a t e s : Fiscal Federalism, New York et al. 1972, S. 4-6.

nen eine antizyklische Konjunkturpolitik unmöglich machen<sup>12</sup>.

Obleich unfähig zu einer *aktiven* Stabilisierungspolitik, können die Kommunen nicht aus der Ziel-Mitverantwortung entlassen werden. Geeignete Hebel zu ihrer Inpflichtnahme sind in erster Linie die konjunkturgerechte Gestaltung des kommunalen Einnahmesystems und die Verbesserung der Koordinationsverfahren im föderativen Staat<sup>13</sup>. Wird die Vergabe von Finanzzuweisungen subsidiär und als Übergangslösung akzeptiert, so sind sie in Form von Investitionspauschalen mit betragslicher und zeitlicher Limitierung zu vergeben<sup>14</sup>. Die Instrumentierung von Redistributions- und Allokationszuweisungen ist prinzipiell unzweckmäßig.

### Kommunale Selbstverwaltung

Auch zweckungebundene Finanzzuweisungen beinträchtigen die *kommunale Selbstverwaltungsgarantie*, indem sie eine flexible Reaktion auf sich ständig wandelnde Bedarfe und Prioritäten verhindern. Sie stärken die dezentralen Entscheidungen nur insofern, als sie die schonendste Zuweisungsform darstellen. Den neueren Entwicklungen der Selbstverwaltungstheorie<sup>15</sup> folgend, sollte jedoch nicht primär die Frage der Zweckbindung, sondern die der kommunalen Partizipation an der Zuweisungsentscheidung (sie reicht vom Anhörungsrecht bis zur gemeinsamen Planung nach dem „Gegenstromprinzip“) das Hauptkriterium für die Beurteilung der Gemeindefreundlichkeit der Zuweisungspraxis darstellen.

### Politische Kriterien

Finanzzuweisungen eignen sich vorzüglich zur Mobilisierung von Wählerstimmen. Nimmt man dies als ein *politisches Kriterium*, so sind Transferprogramme mit hoher politischer Werbewirksamkeit die besten. Der Zuweisungsgeber wird dabei die Zuweisungsvergabe auf die sichtbaren und direkt stimulierbaren Investitionen beschränken und die zumeist viel gravierenderen Folgekosten auf den Zuweisungsempfänger abwälzen. Betraglich limitierte Zweckzuweisungen mit oder ohne Finanzierungsbeteiligung erfüllen diesen Zweck am ehesten<sup>16</sup>.

Unter Zugrundelegung anspruchsvollerer Kriterien wie der Aufrechterhaltung der gewollten *dezentralen*

<sup>12</sup> Vgl. G. Zeitel: Kommunale Finanzstruktur und gemeindliche Selbstverwaltung, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 9. Jg. (1970), S. 5.

<sup>13</sup> Diese lassen sich derzeit als isolierte sektoral-vertikale Verbundplannungen charakterisieren.

<sup>14</sup> Eine über die Investitionen hinausgehende Zweckbindung ist schädlich und führt zu Zielüberfrachtungen. Vgl. R. R. Klein und E. Müsternann: Kommunen und Konjunkturpolitik, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 17. Jg. (1978), S. 230 f.

*Entscheidungsstruktur* oder der Stabilisierung des föderativ-politischen Systems haben Transferzahlungen die Funktion, eine Zentralisierung des Finanzierungsinstrumentariums bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung der dezentralen Aufgabenverantwortung zu ermöglichen oder durch den Abbau von Konfliktpotentialen ein entscheidungsfähiges politisches System zu garantieren.

### Komplexität des Zuweisungssystems

Dem staatlich-kommunalen Zuweisungssystem der Bundesrepublik wird u. a. ein zu hoher *Komplexitätsgrad*, *mangelnde Transparenz* und *übermäßiger Verwaltungsaufwand* vorgeworfen<sup>17</sup>. Das Resultat der aufwendigen Finanzoperation sei letztlich nur ein ungewisses Zufallsprodukt, das einem rationalen politischen Einsatz zu entgleiten droht. Diese Kritik dürfte berechtigt sein. Vor dem Hintergrund der gerade behandelten Urteils- und Ausgestaltungskriterien zwingt der Befund eines nicht gerade sehr überschaubaren Regelungsnetzes zu der weitergehenden Frage, ob dem Zuweisungssystem nicht schon von den vielfachen Zielansprüchen her zuviel zugemutet wird. Wird das Zuweisungssystem mit einem ganzen Komplex teilweise konfliktärer Mehrfachnormen „überfrachtet“, sind die Grenzen für ein „einfaches“ System zwangsläufig eng gezogen: Aus der Theorie der Wirtschaftspolitik ist bekannt, daß die Lösbarkeit eines „Programmierungsmodells“ den Einsatz unabhängiger Instrumente entsprechend der Anzahl der verfolgten Ziele verlangt<sup>18</sup>.

Ein Hauptanliegen einer *Reform* des Zuweisungssystems muß es daher sein, durch Ausschöpfung der Steuerungspotentiale alternativer Instrumente das System soweit wie möglich zu entlasten und von Zielüberfrachtungen zu befreien. Innerhalb des auf diese Weise konsolidierten Systems sollten sodann klare funktional-teleologische Zuordnungen vorgenommen werden. Man könnte an ein abgestuftes System von Teil-Fonds denken, von denen jeder auf eine andere normative Grundlage bezogen ist. Hierdurch würde es gelingen, von einer die derzeitige Praxis kennzeichnenden vorrangigen Orientierung bloß an der Zuweisungsart (allgemeine und spezielle Zuweisungen) abzurücken.

<sup>15</sup> Vgl. den Überblick bei W. Blümel: Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer, Bd. 36, 1978, S. 171-275.

<sup>16</sup> Vgl. C. Smekal: Transfers zwischen Gebietskörperschaften (TG), in: Probleme des Finanzausgleichs, II, Berlin 1980, S. 201 f.

<sup>17</sup> Zur detaillierten Effektivitätsanalyse auf der Grundlage des Kriterienrasters vgl. M. Gläser: Die staatlichen Finanzzuweisungen an die Gemeinden, a. a. O., S. 258-389.

<sup>18</sup> Vgl. z. B. J. Tinbergen: Über die Theorie der Wirtschaftspolitik, in: G. Gäfgen (Hrsg.): Grundlagen der Wirtschaftspolitik, Köln, Berlin 1966, S. 390-395.