

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 315

Die staatlichen Zweckzuweisungen im kommunalen Finanzsystem

Dargestellt am Beispiel des Landes Niedersachsen

Von

Wilhelm Petri



Duncker & Humblot · Berlin

WILHELM PETRI

Die staatlichen Zweckzuweisungen im kommunalen Finanzsystem

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 315

Die staatlichen Zweckzuweisungen im kommunalen Finanzsystem

Dargestellt am Beispiel des Landes Niedersachsen

Von

Dr. Wilhelm Petri



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Petri, Wilhelm

Die staatlichen Zweckzuweisungen im kommunalen Finanzsystem: dargest. am Beisp. d. Landes Niedersachsen. — 1. Aufl. — Berlin: Duncker und Humblot, 1977.

(Schriften zum Öffentlichen Recht; Bd. 315)

ISBN 3-428-03813-4

Alle Rechte vorbehalten

© 1977 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1977 bei Buchdruckerei Bruno Luck, Berlin 65

Printed in Germany

ISBN 3 428 03813 4

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	15
1. Das kommunale Finanzsystem	17
1.1. Die Einbindung der Kommunen in das Geflecht der finanziellen Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften	17
1.1.1. Die „Finanzverfassung“	17
1.1.2. Der „Finanzausgleich“	18
1.1.2.1. Aufgaben-, Lasten- und Finanzmittelverteilung	19
1.1.2.2. Einnahmequellenverteilung und ergänzender Finanzausgleich, Sonderlastenausgleich, vertikaler und horizontaler Finanzausgleich	22
1.1.2.3. Überblick: Systeme des vertikalen Finanzausgleichs	24
1.1.3. Der vertikale Finanzausgleich zwischen den Gebietskörperschaften der verschiedenen Ebenen nach dem Grundgesetz	25
1.1.4. Die rechtliche Ausgestaltung des Finanzausgleichs zwischen Land und Kommunen in Niedersachsen	27
1.1.4.1. Rechtsgrundlagen	27
1.1.4.2. Eigene Einnahmequellen der Kommunen	29
1.1.4.3. Ergänzender Finanzausgleich	30
1.2. Das Einnahmesystem der niedersächsischen Kommunen im einzelnen	32
1.2.1. Gemeinden	32
1.2.2. Samtgemeinden	36
1.2.3. Landkreise	36
2. Die staatlichen Zweckzuweisungen an die Kommunen	37
2.1. Begriff der „Zweckzuweisungen“	37
2.1.1. Gellens Versuch einer „selbständigen“ staats- und verwaltungsrechtlichen Definition der staatlichen Zweckzuweisungen an die Kommunen	37
2.1.2. Eigener Ansatz: verwaltungsrechtlich-verwaltungswissenschaftliche Definition auf der Grundlage des neuen staatlichen und kommunalen Haushaltsrechts (der Haushalts-systematik)	41
2.2. Die einzelnen Arten staatlicher Zweckzuweisungen an die Kommunen	44

2.2.1. Unterscheidung nach der Art der (mit-)finanzierten kommunalen Ausgaben	45
2.2.2. Unterscheidung nach der Intensität der Zweckbindung	47
2.2.3. Unterscheidung nach der Rechtsstellung des Empfängers	47
2.2.4. Unterscheidung nach der Form der (Mit-)Finanzierung kommunaler Ausgaben	48
2.3. Die faktische und rechtliche Problematik der staatlichen Zweckzuweisungen an die Kommunen	50
2.3.1. Ambivalenz der Zweckzuweisungen für eigene Aufgaben der Kommunen als Mittel des ergänzenden Finanzausgleichs und staatliches Lenkungsinstrument	50
2.3.2. Lenkungsfunktionen der Zweckzuweisungen für eigene Aufgaben der Kommunen	52
2.3.3. Besondere Kritikpunkte der Zweckzuweisungen	53
2.3.4. Die verfassungsrechtliche Problematik der Zweckzuweisungen	55
3. Der Stellenwert der staatlichen Zweckzuweisungen im kommunalen Haushalt und ihre Zusammensetzung	58
3.1. Darstellungsmethode	58
3.2. Der Stellenwert der staatlichen Zweckzuweisungen in den Haushalten der niedersächsischen Kommunen 1962 - 71	61
3.2.1. Überblick über die Entwicklung der wichtigsten kommunalen Einnahmen und der kommunalen Bruttoausgaben	61
3.2.1.1. Gesamtüberblick über die Entwicklung der wichtigsten Einnahmearten	61
3.2.1.2. Die Entwicklung der wichtigsten Einnahmearten und der Bruttoausgaben im Vergleich der Kommunen untereinander	63
3.2.1.2.1. Steuern	63
3.2.1.2.2. Gebühren/Entgelte/Strafen	64
3.2.1.2.3. Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt	64
3.2.1.2.4. Allgemeine Finanzausweisungen	65
3.2.1.2.5. Bruttoausgaben	66
3.2.1.2.6. Zweckzuweisungen	67
3.2.2. Das Verhältnis der staatlichen Zweckzuweisungen zu den Bruttoausgaben (Deckungsquote) und den Steuereinnahmen der verschiedenen Kommunen	69
3.2.2.1. Zehnjahres-Durchschnitt	69
3.2.2.2. Veränderungen im Jahr 1971 gegenüber den Durchschnittswerten	72
3.2.2.3. Entwicklungstrends	73
3.2.2.4. Zwischenergebnis	75

3.2.3. Die Finanzlage der verschiedenen Kommunen im Vergleich der Jahre 1962 und 1971 (Deckung der Ausgaben durch Steuereinnahmen, Saldo der Allgemeinen Finanzausweisungen und Umlagen sowie staatliche Zweckzuweisungen)	77
3.2.4. Zusammenfassendes Ergebnis	81
3.3. Vergleich mit der Entwicklung auf Bundesebene und in den anderen Bundesländern (jeweils Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt)	83
3.3.1. Überblick über die Entwicklung der wichtigsten kommunalen Einnahmen auf Bundesebene	83
3.3.2. Das Verhältnis der staatlichen Zweckzuweisungen zu den kommunalen Bruttoausgaben (Deckungsquote) und den kommunalen Steuereinnahmen auf Bundesebene und in den Ländern	84
3.3.2.1. Zehnjahres-Durchschnitt	84
3.3.2.2. Veränderungen 1971 gegenüber den Durchschnittswerten	85
3.3.2.3. Entwicklungstrends	86
3.3.3. Die Finanzlage der Kommunen auf Bundesebene und in den einzelnen Ländern im Vergleich der Jahre 1962 und 1971	87
3.3.4. Zusammenfassendes Ergebnis	89
3.4. Exkurs: Der Stellenwert der staatlichen Darlehen in den Haushalten der niedersächsischen Kommunen 1962 - 71	90
3.5. Die Zusammensetzung der staatlichen Zweckzuweisungen an die niedersächsischen Kommunen und ihre Deckungsquoten in den wichtigsten kommunalen Aufgabenbereichen 1962 - 71	91
3.5.1. Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt	91
3.5.2. Überblick: Konzentrationen der Zweckzuweisungen auf bestimmte Aufgabenbereiche bei den verschiedenen Kommunen	97
3.5.3. Die Bedeutung der Zweckzuweisungen für die jeweiligen Aufgabenbereiche bei den verschiedenen Kommunen	98
3.5.3.1. Schulen (EPl. 2 der Kommunalhaushalte)	99
3.5.3.2. Kultur (EPl. 3)	101
3.5.3.3. Sozialwesen (EPl. 4)	102
3.5.3.4. Gesundheits- (und Sport-)wesen (EPl. 5)	104
3.5.3.5. Bau- und Wohnungswesen (EPl. 6)	107
3.5.3.6. Öffentliche Einrichtungen/Wirtschaftsförderung (EPl.7) 109	
3.5.4. Zusammenfassendes Ergebnis	112
3.6. Anteil der Investitions- an den Zweckzuweisungen und durch Investitionszuweisungen gedeckter Anteil der kommunalen Sachinvestitionsausgaben auf Bundesebene 1962 - 71	115

3.7. Die Zusammensetzung der in den Jahren 1971 - 75 über den Landeshaushalt an die niedersächsischen Kommunen geleisteten Zweckzuweisungen	117
4. Staatliche Zweckzuweisungen an die Kommunen als Instrument der Konjunkturpolitik	122
4.1. Die Einbindung der Kommunen in die staatliche Konjunkturpolitik	122
4.2. „Antizyklische“ Vergabe der staatlichen Zweckzuweisungen an die Kommunen in der Vergangenheit?	127
4.3. Grenzen einer konjunkturpolitischen Instrumentalisierung der staatlichen Zweckzuweisungen an die Kommunen (Überblick)	129
4.4. Faktische Grenzen einer konjunkturpolitischen Instrumentalisierung der Zweckzuweisungen im Rahmen einer Kontraktionspolitik	132
4.4.1. Begrenzungen durch die Zusammensetzung der Zuweisungen	132
4.4.2. Kein unmittelbares „Durchschlagen“ auf die kommunalen Investitionsentscheidungen	134
4.4.3. Keine „vertrauensbildenden“ konkreten Alternativ-Förderungsprogramme in der lang- und mittelfristigen Rahmenplanung des Landes	136
4.5. Rechtliche Bindungen als Grenzen einer konjunkturpolitischen Instrumentalisierung der Zweckzuweisungen im Rahmen einer Kontraktionspolitik	137
4.5.1. Problemstellung	137
4.5.2. Bindungen durch subjektiv-öffentliche Rechte der Kommunen auf staatliche Zuweisungen	138
4.5.2.1. Mögliche Rechtsgrundlagen; §§ 1, 12 Abs. 1, 16 Abs. 2, 6 Abs. 1 StabG als Ermächtigungsgrundlage von Eingriffen in bestehende Rechte der Kommunen?	138
4.5.2.2. Die Investitionszuweisungen nach dem nds. FAG ..	140
4.5.2.3. Die Investitionszuweisungen nach dem NSchG	141
4.5.2.4. Die Zuweisungen für Investitionen aufgrund der Gesetze nach Art. 104 a Abs. 4 GG	143
4.5.2.4.1. Begründung subjektiv-öffentlicher Rechte der Kommunen auf staatliche Zuweisungen unmittelbar durch Gesetz?	144
4.5.2.4.2. Förderungsansprüche aufgrund subjektiv-öffentlicher Rechte der Kommunen auf Aufnahme in die staatliche Förderungs(Bedarfs-)planung?	148
4.5.2.4.3. Begründung subjektiv-öffentlicher Rechte der Kommunen auf staatliche Förderung durch („Feststellung“ der) Aufnahme in die staatliche Förderungs(Bedarfs-)planung? ..	154
4.5.2.5. Sonstige gesetzlich geregelte Zweckzuweisungen für eigene Aufgaben der Kommunen	158
4.5.2.6. Vertrauensschutz, Veranlassung von Kosten	160

4.5.2.7. Finanzierungsvereinbarungen, -zusagen und Bewilligungen im Einzelfall	162
4.5.3. Bindungen durch gesetzliche Verpflichtungen zur Förderung kommunaler Aufgaben	164
4.5.3.1. Förderungspflicht des Landes nach § 96 NSchG	165
4.5.3.2. Förderungs(Finanzhilfe-)pflicht des Bundes nach dem GVFG und §§ 71, 72 StBFG	166
4.5.3.3. Begrenzte Wirksamkeit der Förderungs(Finanzhilfe-)pflichten	172
4.6. Zusammenfassendes Ergebnis	173
5. Staatliche Zweckzuweisungen an die Kommunen als Instrument der Landesentwicklung	177
5.1. Das kommunale Finanzsystem im Spannungsfeld von Raumordnung, regionaler Infrastrukturpolitik und regionaler Wirtschaftspolitik	177
5.2. Staatliche Zweckzuweisungen für kommunale Infrastrukturinvestitionen — Ausfluß einer Koordinierung von Raumordnung, regionaler Infrastrukturpolitik und regionaler Wirtschaftspolitik?	179
5.3. Landesentwicklungsplanung als Grundlage staatlicher Förderung kommunaler Infrastrukturinvestitionen	183
6. Das Verhältnis der staatlichen Zweckzuweisungen zur kommunalen Aufgaben- und Finanzplanung	188
6.1. „Verfälschung“ der kommunalen Investitionsprioritäten durch Zweckzuweisungen	188
6.2. Kommunale Entwicklungsplanung und Zweckzuweisungen	190
6.3. Kommunale Mittelfristige Finanzplanung und Zweckzuweisungen	193
6.3.1. Gesetzliche Ausgestaltung der Finanzplanung	193
6.3.2. Auswirkungen der gesetzlich vorgeschriebenen Finanzplanung auf die Planung und Finanzierung kommunaler Investitionen	194
6.3.3. Erfahrungen mit der kommunalen Finanzplanungspraxis und Fazit	197
Literaturverzeichnis	201
Anhänge	
	213
<i>Anhang I: Auswertung einer Umfrage unter niedersächsischen Gemeinden</i>	<i>A I/1 bis A I/20</i>
1. Vorbemerkung	A I/1

2. Erfahrungen der Gemeinden mit staatlichen Zweckzuweisungen	A I/3
2.1. Information über bestehende Förderungsmöglichkeiten	A I/3
2.2. „Versteckte“ Fonds	A I/4
2.3. Notwendigkeit informeller Kontakte für den Erhalt von Zuwendungen	A I/5
2.4. Vorbehalt der Übereinstimmung der kommunalen Vorhaben mit den landesplanerischen Zielsetzungen	A I/6
2.5. Auswirkungen der Zweckzuweisungen auf die gemeindlichen Investitionsprioritäten	A I/7
2.6. Verwendungskontrolle	A I/9
3. Stellungnahmen der Gemeinden zu den Lenkungenfunktionen der Zweckzuweisungen	A I/11
3.1. Zweckzuweisungen als Instrument staatlicher Konjunkturpolitik	A I/11
3.2. Zweckzuweisungen als Instrument staatlicher Raumordnungspolitik	A I/12
4. Fazit: Verhältnis der Zweckzuweisungen zum gemeindlichen Selbstverwaltungsrecht	A I/13
5. Änderungsvorschläge zum gemeindlichen Einnahmesystem	A I/15
6. Vorstellungen der Gemeinden über eine Modifizierung der rechtlichen und planerischen Grundlagen der Zuweisungsvergabe	A I/16
7. Prognosen der Förderungsschwerpunkte in den nächsten Jahren (bei den befragten Gemeinden)	A I/20
 <i>Anhang II: Vorläufige Verwaltungsvorschriften zu §§ 23, 44 nds.LHO — „Zuwendungen“ — (Einschließlich der „Grundsätze für die Verwendung der Zuwendungen des Landes an Gebietskörperschaften und Zusammenschlüsse von Gebietskörperschaften sowie für den Nachweis und die Prüfung der Verwendung“ — ABewGr-GebietsK)</i>	 A II/1 bis A II/10
 <i>Anhang III: Schaubilder und Tabellen</i>	 A III/1 bis A III/41

Abkürzungsverzeichnis

AB	= Ausführungsbestimmungen
ABewGr-GebietsK	= Grundsätze für die Verwendung der Zuwendungen des Landes an Gebietskörperschaften sowie für den Nachweis und die Prüfung der Verwendung (Allgemeine Bewirtschaftungsgrundsätze-Gebietskörperschaften)
ÄndG	= Änderungsgesetz
AfK	= Archiv für Kommunalwissenschaften
AG	= Ausführungsgesetz
Anm.	= Anmerkung
BayVBl.	= Bayrische Verwaltungsblätter
BBauG	= Bundesbaugesetz
Bd.	= Band
Begr.	= Begründung
Bek.	= Bekanntmachung
BGBI.	= Bundesgesetzblatt
BHO	= Bundeshaushaltsordnung
BIP	= Bruttoinlandsprodukt
BK	= Bonner Kommentar
BMF	= Bundesminister der Finanzen
BMV	= Bundesminister für Verkehr
BSHG	= Bundessozialhilfegesetz
BVerfG(E)	= Bundesverfassungsgericht (Entscheidungen des -s)
BVerwG(E)	= Bundesverwaltungsgericht (Entscheidungen des -s)
BVG	= Bundesversorgungsgesetz
DJT	= Deutscher Juristentag
DM/E.	= Deutsche Mark pro Einwohner
DÖH	= Der öffentliche Haushalt
DÖV	= Die öffentliche Verwaltung
DS	= Drucksache
E.	= Einwohner
EBG	= Erwachsenenbildungsgesetz
EPl.	= Einzelplan (-pläne) der Kommunalhaushalte
Erl.	= Erläuterung
FA	= Finanzausgleich
FAG	= Finanzausgleichsgesetz
FA (n. F.)	= Finanzarchiv — neue Folge
FAnpG	= Finanzanpassungsgesetz
Fn.	= Fußnote
G	= Gesetz
Gem.	= Gemeinden

GemHVO	= Gemeindehaushaltsverordnung
GG	= Grundgesetz
GO	= Gemeindeordnung
GPl.	= Gruppierungsplan (Haushaltssystematik)
Gr.Nr	= Gruppierungsnummer
GT	= Göttinger Tageblatt
GV.	= Gemeindeverbände
GVBl.	= Gesetz- und Verordnungsblatt (ohne Zusatz: niedersächsisches —)
GVBl. Sb. I (II)	= Sammlung des bereinigten niedersächsischen Rechts, niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt, Sonderband I (II)
GVFG	= Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
HBKWP	= Handbuch der Kommunalen Wissenschaft und Praxis
HDRR	= Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung
HDSW	= Handwörterbuch der Sozialwissenschaften
HGrG	= Haushaltsgrundsätze-gesetz
Hrsg. (hrsg.)	= Herausgeber (herausgegeben von)
HS	= Halbsatz
i. d. F.	= in der Fassung
KHG	= Krankenhausfinanzierungsgesetz
KultM	= Kultusminister (Niedersachsen)
LEP	= Landesentwicklungsprogramm NIEDERSACHSEN 1985
lf. (Zwecke)	= laufend (-e Zwecke)
LHO	= Landshaushaltsordnung
MBL.	= Ministerialblatt (ohne Zusatz: niedersächsisches —)
MF	= Minister der Finanzen
MI	= Minister des Innern (Niedersachsen)
Mio.	= Million
MinBIFin	= Ministerialblatt des Bundesministers der Finanzen
MW	= Minister für Wirtschaft und öffentliche Arbeiten (Niedersachsen)
Nds.	= Niedersachsen
nds.	= niedersächsisch
NGO	= Niedersächsische Gemeindeordnung
NJW	= Neue Juristische Wochenschrift
NKAG	= Niedersächsisches Kommunalabgabegesetz
NLO	= Niedersächsische Landkreisordnung
NROG	= Niedersächsisches Gesetz über Raumordnung und Landesplanung
NSchG	= Niedersächsisches Schulgesetz
NW.	= Nordrhein-Westfalen
nw.	= nordrhein-westfälisch
OVG	= Oberverwaltungsgericht
RdErl.	= Runderlaß
Reg.Entw.	= Regierungsentwurf
R-GVFG	= Richtlinien zur Durchführung des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes

RHO	= Reichshaushaltsordnung
ROG	= Bundesraumordnungsgesetz
SchulverwG	= Schulverwaltungsgesetz
SKV	= Staats- und Kommunalverwaltung
SozM	= Sozialminister (Niedersachsen)
Sp.	= Spalte
StabG	= Stabilitätsgesetz
Stat.Bund/ Kommunal Finanzen	= Statistisches Bundesamt Wiesbaden, Veröffentlichungen, Fachserie L: Finanzen und Steuern, Reihe 1: Haushaltswirtschaft von Bund, Ländern und Gemeinden II. Jahresabschlüsse: Kommunal Finanzen
Stat. Nds.	= Niedersächsisches Landesverwaltungsamt, Statistik von Niedersachsen, Die staatlichen und kommunalen Finanzen in Niedersachsen
StBFG	= Städtebauförderungsgesetz
SVBl.	= Schulverwaltungsblatt
SZ	= Süddeutsche Zeitung
Tab.	= Tabelle
Tz.	= Teilziffer
USG	= Unterhaltssicherungsgesetz
VO	= Verordnung
VorlNdsVerf	= Vorläufige Niedersächsische Verfassung
Vorl. VV	= Vorläufige Verwaltungsvorschriften
VV-HB	= Verwaltungsvorschriften zur Haushaltssystematik des Bundes
VV-HKNds.	= Verwaltungsvorschriften zur Haushaltssystematik der nds. Kommunen
VV-HNds.	= Verwaltungsvorschriften zur Haushaltssystematik des Landes Niedersachsen
VwGO	= Verwaltungsgerichtsordnung
ZustAnpG	= Zuständigkeitsanpassungsgesetz

Einleitung

Die „Finanzverfassung“, speziell die Verteilung der zur Deckung der jeweiligen Ausgaben erforderlichen öffentlichen Finanzmittel auf die verschiedenen Gebietskörperschaften, ist in der Bundesrepublik von Anbeginn an und unabhängig von der jeweils akuten gesamtwirtschaftlichen Entwicklung eine latente Quelle von Auseinandersetzungen zwischen den Gebietskörperschaften der verschiedenen Ebenen gewesen. Die Finanzreform von 1969 hat in dieser Hinsicht keine Wende gebracht. Beinahe schon vertraut sind in Sonderheit die ständigen Klagen der Kommunen über ihre ungenügende Finanzausstattung, wobei die Kommunen darauf verweisen können, daß sie die Hauptlast der öffentlichen Investitionen zu tragen haben¹.

Zunehmend in den Mittelpunkt der Kritik gerückt ist die Tatsache, daß die Unzulänglichkeit der Ausstattung der Kommunen mit eigenverantwortlich zu verwendenden Finanzmitteln (eigene Einnahmen, nicht zweckgebundene staatliche Finanzausweisungen) zwar von Bund und Ländern im Grundsatz nicht bestritten und eine Verbesserung der kommunalen Finanzausstattung von dort aus nur mit dem Hinweis auf die eigene schlechte Finanzlage abgelehnt wird, andererseits aber in erheblichem Umfang für bestimmte Aufgaben zweckgebundene staatliche Mittel an die Kommunen geleistet werden. Die geltend gemachte Kritik gipfelt in dem Vorwurf, die zweckgebundenen Zuweisungen höhlten als Instrument mittelbarer staatlicher Einflußnahme auf die kommunale Aufgabenerfüllung das durch Art. 28 Abs. 2 GG garantierte Selbstverwaltungsrecht der Kommunen aus und machten diese „immer stärker zu ausführenden Behörden der staatlichen Politik“².

Die vorliegende Arbeit nimmt diese Kritik zum Anlaß, die Zusammensetzung der für bestimmte Aufgaben zweckgebundenen staatlichen Finanzausweisungen an die Kommunen und ihre Stellung im kommunalen Finanzsystem am Beispiel des Landes Niedersachsen zu untersuchen. Dabei liegt der Schwerpunkt weniger auf einer Erörterung der verfassungsrechtlichen Streitfragen als auf einer verwaltungsrechtlich-verwaltungswissenschaftlichen Analyse der Bedeutung dieser

¹ Vgl. hierzu und zu den Auswirkungen der Finanzreform für die Kommunen: Deutsche Bundesbank, Monatsberichte, April 1972, S. 12 ff. (17) und Juli 1973, S. 15 ff. (18 f.).

² So etwa Neuffer, Entscheidungsfeld Stadt, S. 214 (s. auch S. 201).

Finanztransfers für die kommunale Finanzwirtschaft und Aufgabenerfüllung.

Ausgangspunkt ist die Darstellung der Einbindung der Kommunen in das Geflecht der finanziellen Beziehungen („Finanzausgleich“) zwischen den Gebietskörperschaften der verschiedenen Ebenen, wie es sich nach der „Finanzverfassung“ des Grundgesetzes und nach den einschlägigen niedersächsischen Rechtsvorschriften darbietet.

Die Untersuchung wird ergänzt durch die Ergebnisse einer Umfrage, die mit organisatorischer Unterstützung der kommunalen Spitzenverbände unter niedersächsischen Gemeinden durchgeführt wurde.

Das Manuskript wurde im Oktober 1975 abgeschlossen.

1. Das kommunale Finanzsystem

1.1. Die Einbindung der Kommunen in das Geflecht der finanziellen Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften

1.1.1. Die „Finanzverfassung“

In einem Staatswesen mit eingegliederten Gebietskörperschaften, die über das Recht der selbständigen Ausführung eigener Aufgaben verfügen, stellt sich notwendig das Problem einer an der Ausgabenbelastung orientierten, bedarfsgerechten Beschaffung und Verteilung der öffentlichen Finanzmittel. Hierbei handelt es sich nicht um ein Spezifikum föderativer Staatswesen. Das gleiche trifft auch auf Zentralstaaten mit selbstverwalteten Kommunen zu¹. Ein föderativer Staatsaufbau kompliziert jedoch, ebenso wie eine eventuelle gleichzeitige Wahrnehmung von Aufgaben der übergeordneten Gebietskörperschaft(en) durch die Gliedkörperschaften, die Schaffung eines dem jeweiligen Finanzbedarf gerecht werdenden gesamtstaatlichen Finanzsystems.

Die rechtliche Ausgestaltung dieses Finanzsystems und damit die Ordnung der sich aus dem Finanzmittel-Verteilungsprozeß ergebenden finanziellen Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften der verschiedenen Ebenen bestimmt sich zumindest in ihren Grundzügen nach der gesamtstaatlichen „Finanzverfassung“. Als „Finanzverfassung“, ein Terminus, der mit dem Gesetz zur Änderung und Ergänzung der Finanzverfassung vom 23. 12. 1955 (Finanzverfassungsgesetz)² erstmals auch Eingang in die deutsche Gesetzessprache gefunden hat, ist dabei entsprechend der in der Staatsrechtswissenschaft³ vorherrschenden

¹ Ulsenheimer, Untersuchungen zum Begriff „Finanzverfassung“ (Beiträge zur Erforschung der wirtschaftlichen Entwicklung, Heft 13), S. 85 f.; Meyer, Die Finanzverfassung der Gemeinden (Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften Berlin, Bd. 22), S. 75 f.

² BGBl. I S. 817.

³ Das öffentliche Finanzwesen der Bundesrepublik sowie die sich damit beschäftigende Literatur sind durch das Nebeneinander und die (insbesondere seit der Neufassung des Art. 109 GG durch das 15. GGÄndG v. 8. 6. 1967, BGBl. I S. 581) teilweise Überlagerung staatsrechtlicher und finanzwissenschaftlicher Begriffsbildungen (vgl. dazu auch: Maunz/Dürig [Maunz], Art. 104 a RdNr. 6) von einer stellenweise wahrhaft babylonischen Sprachverwirrung geprägt. Ulsenheimer (S. 8 ff.) zählt über 30 näher spezifizierte und eine Vielzahl nicht näher erläuteter Definitionen des Begriffs „Finanzverfassung“!