

# Die staatlichen Zweckzuweisungen im kommunalen Finanzsystem

Dargestellt am Beispiel des Landes Niedersachsen

Von

Dr. Wilhelm Petri



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

## Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b> .....	15
<b>1. Das kommunale Finanzsystem</b> .....	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
<b>2. Die staatlichen Zweckzuweisungen an die Kommunen</b> .....	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. Lenkungenfunktionen 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 Finanzzuweisungen 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

X

3.7. Die Zusammensetzung der in den Jahren 1971 - 75 über den Landeshaushalt an die niedersächsischen Kommunen geleisteten Zweckzuweisungen .....	117
<b>4. Staatliche Zweckzuweisungen an die Kommunen als Instrument der Konjunkturpolitik .....</b>	<b>122</b>
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
X 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	
<b>5. Staatliche Zweckzuweisungen an die Kommunen als Instrument der Landesentwicklung .....</b>	<b>177</b>	
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	
<b>6. Das Verhältnis der staatlichen Zweckzuweisungen zur kommunalen Aufgaben- und Finanzplanung .....</b>	<b>188</b>	
6.1. „Verfälschung“ der kommunalen Investitionsprioritäten durch Zweckzuweisungen .....	188	X
6.2. Kommunale Entwicklungsplanung und Zweckzuweisungen .....	190	
6.3. Kommunale Mittelfristige Finanzplanung und Zweckzuweisungen	193	X
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	
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>201</b>	
<b>Anhänge</b>		
	213	
<i>Anhang I: Auswertung einer Umfrage unter niedersächsischen Gemeinden .....</i>	A I/1 bis A I/20	
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
X 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
X 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
---------------------------------------------	-------------------------