

MICHAEL BACH

Der kommunale  
Finanzausgleich  
als Existenzsicherung der  
Selbstverwaltungsgarantie

*Studien und Beiträge  
zum Öffentlichen Recht*

43

---

**Mohr Siebeck**

Studien und Beiträge  
zum Öffentlichen Recht

Band 43





Michael Bach

Der kommunale Finanzausgleich  
als Existenzsicherung  
der Selbstverwaltungsgarantie

Eine dogmatische und rechtstheoretische Analyse  
des Gemeindefinanzsystem

Mohr Siebeck

*Michael Bach*, geboren 1984; Studium der Rechtswissenschaften in Würzburg; Referendariat am Landgericht Heilbronn; 2016 Promotion; bis 2018 Anwalt einer internationalen Anwaltssozietät; seit 2018 Beratung von eigentümergeprägten Wirtschaftsunternehmen, Adelshäusern und Privatpersonen in einer Stuttgarter Sozietät.

Zugleich Dissertation Universität Würzburg, 2016

ISBN 978-3-16-154745-4 / eISBN 978-3-16-154746-1

DOI 10.1628/978-3-16-154746-1

ISSN 1867-8912 / eISSN 2568-745X (Studien und Beiträge zum Öffentlichen Recht)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2019 Mohr Siebeck Tübingen. [www.mohrsiebeck.com](http://www.mohrsiebeck.com)

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von epline in Böblingen gesetzt und von Gulde Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

Printed in Germany.

„Jetzt, da jeglicher lieset, und viele Leser  
das Buch nur ungeduldig durchblättern und,  
selbst die Feder ergreifend, auf das Büchlein  
ein Buch mit seltener Fertigkeit pfpfen,  
soll auch ich, du willst es, mein Freund,  
dir über das Schreiben schreibend,  
die Menge vermehren und meine Meinung verkünden,  
dass auch andere wieder darüber meinen,  
und immer so ins Unendliche fort  
die schwankende Woge sich wälze.“

J.W. v. Goethe, erste Epistel



## Vorwort

Vorliegende Abhandlung ist im Wintersemester 2015/2016 der juristischen Fakultät der Julius-Maximilian-Universität Würzburg als Dissertation vorgelegt worden. Für die Drucklegung wurde die Arbeit noch einmal überarbeitet. Die Rechtsprechung und Literatur sind bis zum Sommer 2016 berücksichtigt.

Vorbemerkungen sind zugleich eine Art Rückschau. Sie bieten nach Abschluss der Arbeit dem Autor die Möglichkeit, sich die Geschehnisse der letzten Jahre bewusst zu machen. Dies beinhaltet neben der wissenschaftlichen auch die berufliche und private Sphäre. Ich bin dankbar, die wissenschaftlichen Erkenntnisse, die ich mit großem Späße erarbeitet habe, nun doch noch zur Publikation zu bringen. Die vorliegende Arbeit verdankt ihr Entstehen und insbesondere ihre Vollendung der Hilfe, der Nachsicht und dem Zuspruch vieler Personen. So trägt der Autor die inhaltliche Verantwortung allein, das Werk wäre jedoch ohne die vorgenannten Hilfestellungen aufgrund der vielen Fähigkeiten, die das Leben bereithält, nicht möglich gewesen.

Mein Dank gilt allen, die zu dieser Arbeit einen Beitrag geleistet haben. Insbesondere möchte ich aber meinem akademischen Lehrer, Herrn Prof. Dr. Kyrill-A. Schwarz danken. Durch seine ständige Anregung und wohlwollende Kritik hat er den Fortgang der Arbeit maßgeblich gefördert. Ihm verdanke ich auch die Inspiration zu diesen Zeilen. Erwähnen möchte ich zudem das wunderbare Doktorandenseminar an unserer Alma Mater, dass persönlich und sachlich seinen Beitrag leistete.

Dank schulde ich insbesondere meiner Familie. Ohne die Bereitschaft aller, mir während der Zeit alle notwendige Hilfe zukommen zu lassen, hätte die Dissertation nicht angefertigt oder vollendet werden können. Dies gilt auch für meine engsten Freunde. Ihnen und meiner Familie ist diese Arbeit gewidmet.

Stuttgart im September 2019

*Michael Bach*



# Inhaltsübersicht

Vorwort .....	VII
Inhaltsverzeichnis .....	XI
Abbildungsverzeichnis .....	XXI
Abkürzungen .....	XXII
Teil 1: Einführung in das Themengebiet	
<i>Kapitel 1: Der Leitfaden der Analyse</i> .....	3
Teil 2: Der kommunale Finanzausgleich im Gemeindefinanzsystem	
<i>Kapitel 2: Die Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung</i> .....	21
<i>Kapitel 3: Die Selbstverwaltungsgarantie im Landesverfassungsrecht</i> .....	46
<i>Kapitel 4: Das Finanzverfassungsrecht in der Reform</i> .....	81
<i>Kapitel 5: Das Gemeindefinanzsystem</i> .....	104
<i>Ergebnis Teil 2</i> .....	134
Teil 3: Gestalt und Inhalt des kommunalen Finanzausgleichs	
<i>Kapitel 6: Der Finanzausgleich als Instrument im Bundesstaat</i> .....	139
<i>Kapitel 7: Die Grundstrukturen des kommunalen Finanzausgleichs</i> .....	173
<i>Kapitel 8: Die Finanzausgleichsgesetze der Vergleichsländer</i> .....	242
<i>Kapitel 9: Die kommunale Position im Finanzausgleich</i> .....	301
Teil 4: Schlussüberlegungen	
<i>Kapitel 10: Der kommunale Finanzausgleich als Regulativ</i> .....	411
Literaturverzeichnis .....	423
Sachverzeichnis .....	441



## Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	VII
Inhaltsübersicht .....	IX
Abbildungsverzeichnis .....	XXI
Abkürzungen .....	XXII

### Teil 1:

#### Einführung in das Themengebiet

Kapitel 1: Der Leitfaden der Analyse .....	3
I. Der Problemaufriss .....	3
II. Die fortgesetzte kommunale Finanzkrise .....	4
III. Der Gang der Untersuchung .....	6
1. Die Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes .....	6
2. Die Zielsetzungen und Prämissen der Arbeit .....	7
a. Die methodische Grundlage der Analyse .....	8
(1) Die Integrative Rechtstheorie .....	8
(2) Das Gesetz als zentrale Handlungsform .....	9
(3) Zwischen normativen Anspruch und politischer Wirklichkeit ...	10
(4) Die rechtsvergleichende Annäherung der Normgestaltung .....	11
b. Die Aufgabenstellung .....	13
3. Der Untersuchungsverlauf .....	15

### Teil 2:

#### Der kommunale Finanzausgleich im Gemeindefinanzsystem

Kapitel 2: Die Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung .....	21
<i>A. Die Selbstverwaltung in Deutschland .....</i>	<i>21</i>
I. Die Begriffsbestimmung .....	21
II. Die Selbstverwaltung als demokratische Dimension .....	23
III. Die Traditionslinien der Selbstverwaltung in Deutschland .....	24
1. Die Genese des deutschen Selbstverwaltungsrechts .....	25

2. Die Institution Selbstverwaltung zwischen Paulskirche und Weimar . . .	26
3. Die nationalsozialistische Herrschaft . . . . .	27
4. Die Aufnahme von Art. 28 Abs. 2 ins Grundgesetz . . . . .	28
<i>B. Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung im Grundgesetz . . . .</i>	<i>29</i>
I. Die Kommunen im föderalen Staatsaufbau . . . . .	29
II. Die Ausgestaltung der Selbstverwaltungsgarantie . . . . .	31
1. Die Gewährleistungsebenen . . . . .	32
a. Die institutionelle Rechtssubjektgarantie . . . . .	32
b. Die objektive Rechtsinstitutionsgarantie . . . . .	32
c. Die subjektive Rechtsstellungsgarantie . . . . .	34
2. Die dualistische Aufgabensystematik . . . . .	34
3. Der Gesetzesvorbehalt . . . . .	35
4. Das Kern-Randbereichsmodell . . . . .	36
5. Die Einbeziehung der Gemeindeverbände . . . . .	37
<i>C. Der Inhalt der kommunalen Finanzhoheit . . . . .</i>	<i>39</i>
I. Die Ertragshoheit . . . . .	40
II. Die Einnahmenhoheit . . . . .	40
1. Das Hebesatzrecht der Gemeinden . . . . .	41
2. Die Verwaltungskompetenz . . . . .	41
III. Die Ausgabenhoheit . . . . .	42
IV. Die Haushaltshoheit . . . . .	42
V. Die Grenzen der Finanzhoheit . . . . .	43
<i>D. Die Zusammenfassung der Kapitelergebnisse . . . . .</i>	<i>44</i>
Kapitel 3: Die Selbstverwaltungsgarantie im Landesverfassungsrecht . . . . .	46
<i>A. Die strukturellen Sicherungen der Selbstverwaltungsgarantie . . . . .</i>	<i>46</i>
I. Die homogenisierende Wirkung des Art. 28 GG . . . . .	47
1. Der Mindestschutzstandard . . . . .	47
2. Die Gewährleistungspflicht des Bundes . . . . .	48
II. Die Strukturkonzepte der Landesverfassungen . . . . .	51
1. Das Monistische Modell . . . . .	52
a. Die Parität der Einnahmequellen . . . . .	53
b. Die Defizite des quantitativ-fiskalischen Ansatzes . . . . .	54
2. Das Dualistische Modell . . . . .	55
3. Die Konnexitätsgebote der Landesverfassungen . . . . .	56
a. Das strikte Konnexitätsgebot . . . . .	56
b. Das relative Konnexitätsgebot . . . . .	57
4. Stellungnahme zur Wirkung der Kostendeckungsregelungen . . . . .	58
III. Die Bedeutung der landesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung . . . . .	59

1. Die Notwendigkeit justiziabler Struktursicherung .....	59
2. Der Grundsatz des judicial-self-restraint .....	60
3. Die Konsequenzen für die Landesverfassungsgerichte .....	62
<i>B. Die Gewährleistungen im Landesverfassungsrecht .....</i>	<i>62</i>
I. Der Freistaat Bayern .....	63
1. Die Kommunalstruktur im Freistaat Bayern .....	64
2. Die Konkretisierung der Selbstverwaltungsgarantie .....	65
a. Die Befriedigung des Finanzbedarfs .....	66
b. Das Konnexitätsgebot im Freistaat Bayern .....	67
c. Das Konsultationsverfahren und die Anhörungsrechte .....	68
II. Das Land Nordrhein-Westfalen .....	69
1. Die Kommunalstruktur in Nordrhein-Westfalen .....	70
2. Die Konkretisierung der Finanzhoheit .....	71
3. Das Konnexitätsgebot in Nordrhein-Westfalen .....	73
III. Das Land Rheinland-Pfalz .....	74
1. Die Kommunalstruktur in Rheinland-Pfalz .....	74
2. Die Arbeit der Enquete-Kommission „Kommunen“ .....	75
3. Die komplementäre Ergänzung des kommunalen Finanzausgleichs ...	76
<i>C. Die Zusammenfassung der Kapitelerggebnisse .....</i>	<i>77</i>
Kapitel 4: Das Finanzverfassungsrecht in der Reform .....	81
<i>A. Die Finanzverfassung des Grundgesetzes .....</i>	<i>81</i>
I. Die Begriffsbestimmungen .....	83
1. Die Definition der Finanzverfassung .....	83
2. Die Explikation des Gemeindefinanzsystems .....	84
a. Die Bezugsgrößen im kommunalen Finanzsystem .....	84
b. Die Integration der Komponenten .....	86
II. Die Finanzzuständigkeit im Bundesstaat .....	87
1. Die Grundregeln der Lastenverteilung .....	87
2. Das Verhältnis von Bund und Kommunen .....	88
III. Die Finanzverfassung als Folgeverfassung .....	89
IV. Die Kommunen in der Finanzverfassung des Grundgesetzes .....	90
V. Stellungnahme zur Funktion der Finanzverfassung für die Kommunen ...	91
<i>B. Die Verfassungsergänzungen zur kommunalen Finanzausstattung ...</i>	<i>92</i>
I. Die Große Finanzreform 1969 .....	93
II. Die Verfassungsreform von 1994 .....	94
III. Die Verfassungsreform von 1997 .....	95
IV. Die erste Stufe der Föderalismusreform 2006 .....	96
1. Die Reformdebatte 1998–2006 .....	96
2. Die Kernpunkte der Reform aus Sicht der Kommunen .....	97

a.	Die Konzeption des Durchgriffverbotes .....	97
b.	Das Schutzniveau der neuen Gesetzssystematik .....	98
V.	Die zweite Stufe der Föderalismusreform 2009 .....	99
1.	Die Reformdebatte 2006–2009 .....	99
2.	Die Kernpunkte der Reform aus kommunaler Sicht .....	100
VI.	Stellungnahme zu den Grenzen der verfassungsrechtlichen Neugestaltung	101
C.	<i>Die Zusammenfassung der Kapitelergebnisse</i> .....	102
Kapitel 5:	Das Gemeindefinanzsystem .....	104
A.	<i>Die Kategorisierung der kommunalen Ertragskompetenzen</i> .....	104
I.	Die Beurteilungskriterien .....	105
II.	Die Einteilung der Ertragskompetenzen im Gemeindefinanzsystem .....	107
B.	<i>Die eigenständigen Kommunaleinnahmen</i> .....	107
I.	Die kommunalen Steuereinnahmen .....	108
1.	Der Einkommenssteueranteil .....	109
2.	Der Umsatzsteueranteil .....	110
3.	Das Aufkommen der örtlichen Verbrauchs- und Aufwandssteuern .....	111
a.	Die Systematik kommunaler Steuern .....	111
b.	Die kommunalpolitischen Aspekte .....	112
4.	Die Realsteuergarantie .....	113
a.	Die Grundsteuern A und B .....	114
b.	Die Besteuerung nach dem Gewerbeertrag .....	115
(1)	Die fiskalische Bedeutung .....	115
(2)	Die Gewerbesteuerumlage .....	116
(3)	Stellungnahme zu den Auswirkungen der Gewerbesteuer .....	118
II.	Die sonstigen kommunalen Einnahmen .....	120
1.	Die Gebühren und Beiträge .....	120
2.	Die privatwirtschaftlichen Tätigkeiten .....	121
3.	Die Aufnahme kommunaler Verbindlichkeiten .....	123
a.	Die reguläre Kreditaufnahme .....	124
b.	Die Kredite zur Liquiditätssicherung .....	125
C.	<i>Die Finanzaufweisungen und Erstattungen</i> .....	126
I.	Die Finanzaufweisungen des Bundes .....	128
1.	Der Sonderlastenausgleich nach Art. 106 Abs. 8 GG .....	128
2.	Die Investitionshilfekompetenz nach Art. 104b GG .....	129
II.	Die Finanzaufweisungen der Länder .....	130
D.	<i>Die Zusammenfassung der Kapitelergebnisse</i> .....	131
Ergebnis Teil 2	.....	134

## Teil 3

## Gestalt und Inhalt des kommunalen Finanzausgleichs

Kapitel 6: Der Finanzausgleich als Instrument im Bundesstaat . . . . .	139
<i>A. Die theoretischen Grundlagen des Finanzausgleichs</i> . . . . .	140
I. Die Entstehungsgeschichte des Finanzausgleichs . . . . .	140
1. Die Reichsverfassung von 1871 und ihr Kontrapunkt in der WRV . . . . .	141
2. Die provisorische Lösung des Parlamentarischen Rats . . . . .	142
3. Die Zweckmäßigkeit einer verfassungsrechtlichen Regelung . . . . .	143
II. Die mannigfache Emanation des Finanzausgleichs im föderalen System . . . . .	145
1. Die Rezeption des Begriffs „Finanzausgleich“ im Staatsrecht . . . . .	146
a. Die Herkunft des Fachausdrucks . . . . .	146
b. Die Systematisierung der Grundformen des Finanzausgleichsbegriffs . . . . .	147
2. Die ewige Aufgabe Finanzausgleich . . . . .	149
3. Die Finanzausgleichsmodelle . . . . .	152
a. Die Typologie der Grundmodelle . . . . .	153
(1) Das Trennsystem . . . . .	153
(2) Das Verbundsystem . . . . .	155
b. Das Mischsystem als Kombination im Grundgesetz . . . . .	156
c. Die Konsequenzen für den kommunalen Finanzausgleich . . . . .	157
<i>B. Der aktuelle Regelungsgehalt des Bundesfinanzausgleichs</i> . . . . .	158
I. Das Stufensystem des deutschen Finanzausgleichs . . . . .	159
1. Der primäre vertikale Finanzausgleich . . . . .	160
a. Die Bundessteuern (Art. 106 Abs. 1 GG) . . . . .	160
b. Die Landessteuern (Art. 106 Abs. 2 GG) . . . . .	161
c. Die Gemeinschaftssteuern (Art. 106 Abs. 3 und 4 GG) . . . . .	161
d. Die Gemeindesteuern (Art. 106 Abs. 5 bis 7 GG) . . . . .	162
2. Der primäre horizontale Finanzausgleich . . . . .	162
3. Der sekundäre horizontale Finanzausgleich . . . . .	164
4. Der sekundäre vertikale Finanzausgleich . . . . .	165
II. Die adäquate Finanzausstattung als Ideal . . . . .	166
III. Die Deduktion des Willkürverbotes im Finanzausgleichssystem . . . . .	167
1. Die Sachgerechtigkeit . . . . .	168
2. Die Systemgerechtigkeit . . . . .	169
<i>C. Die Zusammenfassung der Kapitelergebnisse</i> . . . . .	170

Kapitel 7: Die Grundstrukturen des kommunalen Finanzausgleichs	173
<i>A. Die Zielvorstellungen des Komplementärsystems</i>	174
I. Die Entwicklung der rechtlichen Grundlagen	175
II. Die Funktionen des kommunalen Finanzausgleichs	177
1. Die Klassifizierung und Einordnung des Systems	178
2. Die Aufgaben des kommunalen Finanzausgleichs	179
a. Die fiskalische Grundfunktion	180
b. Die redistributive Grundfunktion	180
c. Die sekundäre raumordnungspolitische Funktion	182
d. Die sekundäre alloкатive Funktion	182
e. Die sekundäre gesamtwirtschaftliche Funktion	184
<i>B. Die Systematik des kommunalen Finanzausgleichs</i>	184
I. Die Systematisierung der Entscheidungsgrößen	186
1. Die primären Verteilungsparameter	187
2. Die sekundären Verteilungsparameter	190
II. Die Bildung der Finanzausgleichsmasse	191
1. Die Verbundgrundlagen	191
2. Die Verbundquote	192
3. Stellungnahme zur Maßstabsfunktion der Ausgleichsmasse	194
III. Die Zuwendungsarten	197
1. Die verfassungsrechtlichen Determinanten der Ausgestaltung	198
a. Die Ermittlungspflicht des Gesetzgebers	199
b. Das Harmonisierungsgebot	200
c. Das Verbot der Nivellierung und Übernivellierung	202
d. Das Gebot der interkommunalen Gleichbehandlung	203
e. Der Grundsatz der Verteilungssymmetrie	204
f. Der Grundsatz des Vertrauensschutzes	206
2. Die allgemeinen Zuweisungen als Wesenskern des Komplementärsystems	207
a. Die Schlüsselzuweisungen	208
(1) Die historischen Grundlagen	208
(2) Das Verteilungsverfahren bei Schlüsselzuweisungen	210
(3) Die Berechnung der Ausgangsmesszahl	212
(a) Der Hauptsatz	213
(b) Die Kritik am Brecht/Popitz'schen Gesetz	215
(c) Die Nebenansätze	217
(d) Stellungnahme zur Ermittlungsmethodik	218
(4) Die Berechnung der Steuerkraftmesszahl	221
(a) Die zu erfassenden Ausgangswerte	221
(b) Die Grenzen der Typisierungsbefugnis	223
(5) Die Ausgleichsmodi und Sockelgarantien der Länder	224
b. Die Bedarfszuweisungen	225

3. Die zweckgebundenen Zuweisungen	227
<i>C. Das Finanzsystem der Kreise als Teil des kommunalen Finanzausgleichs</i>	229
I. Die Einnahmen der Gemeindeverbände	230
II. Die Kreisumlage	232
1. Die Kreisumlageerhebung als Teil des Selbstverwaltungsrechts	233
2. Das System der Umlageerhebung	233
3. Die Grenzen des Gestaltungsspielraumes	235
<i>D. Die Zusammenfassung der Kapitelergebnisse</i>	236
<b>Kapitel 8: Die Finanzausgleichsgesetze der Vergleichsländer</b>	242
<i>A. Die Gegenüberstellung der wesentlichen Verteilungsparameter</i>	243
I. Die Verbundgrundlagen und -quoten (VP 1)	244
1. Der Steuerverbund im Freistaat Bayern	244
2. Der Steuerverbund in Nordrhein-Westfalen	246
3. Der Steuerverbund in Rheinland-Pfalz	247
II. Das Zuweisungssystem und die Verteilungskriterien	249
1. Die Aufteilung der Finanzausgleichsmittel (VP 4)	249
2. Die Verteilungskriterien der Schlüsselzuweisungen (VP 10)	252
a. Die Schlüsselleistungen im Freistaat Bayern (VP 11–18)	253
(1) Die bayerische Art der Bedarfsermittlung	253
(2) Die bayerische Art der Steuerkraftermittlung	256
b. Die Schlüsselleistungen in Nordrhein-Westfalen (VP 11–18)	257
(1) Die nordrhein-westfälische Ausgangsmesszahl	258
(2) Die nordrhein-westfälische Steuerkraftmesszahl	260
c. Die Schlüsselleistungen in Rheinland-Pfalz (VP 11–18)	261
(1) Die rheinland-pfälzische Bedarfsmesszahl	262
(2) Die rheinland-pfälzische Steuerkraftmesszahl	263
(3) Die rheinland-pfälzischen Schlüsselzuweisungen	264
(a) Die Schlüsselzuweisung A	265
(b) Die Schlüsselzuweisungen B	266
(aa) Das Subsystem B1	266
(bb) Das Subsystem B2	267
(c) Die Schlüsselzuweisungen C	269
(aa) Das Subsystem C 1	269
(bb) Das Subsystem C 2	270
(d) Die Investitionsschlüsselzuweisungen	271
3. Die zweckgebundenen Zuweisungsmechanismen (VP 6–9)	272
a. Die strukturpolitischen Ziele im Freistaat Bayern	272
b. Die pauschalierten Zuweisungen in Nordrhein-Westfalen	274
c. Die finanzpolitische Förderung in Rheinland-Pfalz	276

III. Die kommunalen Umlagen der Vergleichsländer (VP 19) .....	278
1. Die Regelungen im BayFAG .....	278
2. Die Regelungen im NwGFG .....	279
3. Die Regelungen im RlpFAG .....	280
<i>B. Die Gesamtbetrachtung der Regelungswerke</i> .....	281
I. Der rheinland-pfälzische Stabilisierungsfonds als sekundäres System ....	281
1. Die Regelung im Finanzausgleichsgesetz .....	283
2. Die Konsolidierungswirkung des Stabilisierungsfonds .....	285
a. Der Stabilisierungskorridor .....	286
b. Die Einbettung ins Gemeindefinanzsystem .....	287
3. Stellungnahme zur Systemkonformität der Fondslösung .....	288
II. Der Überblick der Ausgleichssysteme .....	290
1. Der kommunale Finanzausgleich in Bayern .....	291
2. Der kommunale Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen .....	293
3. Der kommunale Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz .....	295
<i>C. Die Zusammenfassung der Kapitelergebnisse</i> .....	298
Kapitel 9: Die kommunale Position im Finanzausgleich .....	301
<i>A. Der Anspruch der Kommunen auf angemessene Finanzausstattung</i> ...	302
I. Die Anspruchsvoraussetzungen .....	303
1. Die exegetische Begründung .....	304
2. Die Verpflichtungsadressaten .....	307
3. Die Eingliederung des Anspruchs in den kommunalen Finanzausgleich	308
a. Das maßgebliche Bezugsobjekt .....	309
b. Die dogmatische Einordnung des Anspruchs .....	310
c. Die Sublimation des abstrakt-generellen Maßstabs .....	313
(1) Die Konfliktszenarien der subjektiven Interpretation .....	313
(2) Stellungnahme zur Anspruchsindividualität .....	314
II. Die verfassungsrechtlichen Judikate der Vergleichsländer .....	316
1. Das Fundament des Anspruchs .....	316
a. Die Bestätigung des Anspruchs in der Rechtsprechung .....	317
b. Die gesetzgeberische Gestaltungsfreiheit als Anspruchsgrenze ....	319
2. Die Weiterentwicklung der Diktion .....	322
a. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof .....	322
b. Der Verfassungsgerichtshof des Landes Nordrhein-Westfalen .....	324
c. Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz .....	326
(1) Die aktuelle Fortentwicklung der Schutzvorkehrungen .....	327
(2) Der Neuregelungsauftrag in Rheinland-Pfalz .....	329
III. Der Leistungsfähigkeitsvorbehalt des Landes als Anspruchsgrenze .....	330
1. Die Relativierung des Anspruchsinhaltes .....	331
2. Stellungnahme zur Demarkationsfunktion des Vorbehalts .....	333

3.	Die Konzeptionelle Erweiterung . . . . .	336
a.	Das Gebot der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit als Ansatzpunkt . . . . .	337
b.	Das Abwägungsgebot als Ergebnis . . . . .	339
<i>B.</i>	<i>Die Konkretisierung des Finanzausstattungsanspruches im Finanzausgleich . . . . .</i>	<i>340</i>
I.	Der Umfang der Finanzausstattung als Problemquelle . . . . .	341
1.	Die rationale Ausrichtung der Anspruchsinhalte . . . . .	342
2.	Die Übertragung des Kernbereich- Randbereichmodells . . . . .	345
a.	Die finanzielle Mindestausstattung . . . . .	346
b.	Die angemessene Finanzausstattung . . . . .	347
c.	Die Anspruchsgestaltung nach dem Kernbereichsmodell . . . . .	349
3.	Das Konzept der freien Spitze . . . . .	350
a.	Die Resonanz in Literatur und Rechtsprechung . . . . .	351
b.	Die Anspruchsgestaltung nach dem Konzept der freien Spitze . . . . .	353
II.	Die Deliberatio als eigener Lösungsvorschlag . . . . .	355
1.	Die partielle Entmaterialisierung des Anspruchsinhalts . . . . .	357
2.	Der Schutz durch Verfahren bei institutionellen Garantien . . . . .	360
a.	Die Kritik an der Übertragung des Modells . . . . .	361
b.	Stellungnahme zum prozeduralen Schutzkonzept . . . . .	364
3.	Die Rationalisierung des Gesetzgebungsverfahrens . . . . .	368
4.	Die Transformation der Gewährleistung im kommunalen Finanzausgleich . . . . .	370
a.	Die systemtheoretische Betrachtungsebene . . . . .	371
(1)	Der kommunale Finanzausgleich als System . . . . .	373
(2)	Die Resorption der Konfliktpunkte . . . . .	375
b.	Die prozedurale Betrachtungsebene . . . . .	377
c.	Die diskurstheoretische Betrachtungsebene . . . . .	379
d.	Die Transformationsleistung des Systems . . . . .	380
(1)	Die Verknüpfung mit dem System der Verteilungsparameter . . . . .	381
(a)	Die Autonomiequote als Entscheidungsgröße . . . . .	382
(b)	Die duale Effektivierung des Randbereichsschutzes . . . . .	384
(aa)	Der systemische Realismus als Ausgangspunkt . . . . .	384
(bb)	Die institutionalisierte Einflussnahme auf Verteilungsparameter . . . . .	385
(c)	Die Deliberatio als Beteiligung am Gesetzgebungsverfahren . . . . .	386
(2)	Die selbstverwaltungsrelevanten Auswirkungen des Systems . . . . .	387
(a)	Die Stabilisation der Kommunalfinanzen im Kernbereich . . . . .	388
(b)	Die politische Konfliktlösung im Randbereich . . . . .	389
(3)	Die gesetzliche Verankerung der Deliberatio . . . . .	390
(a)	Das Konzept des Maßstäbengesetzes für den Bundesfinanzausgleich . . . . .	391
(b)	Die Kritik am Modell eines Maßstäbengesetzes . . . . .	394

(c) Die Übertragung des Maßstabsgedankens auf die Deliberatio	396
(4) Die Anspruchsgestaltung nach dem Konzept der Deliberatio . . .	400
C. <i>Die Zusammenfassung der Kapitelergebnisse</i> . . . . .	402

## Teil 4 Schlussüberlegungen

Kapitel 10: Der kommunale Finanzausgleich als Regulativ . . . . .	411
A. <i>Der rechtspolitische Ausblick</i> . . . . .	411
B. <i>Die Thesen der Untersuchung</i> . . . . .	414
Literaturverzeichnis . . . . .	423
Sachverzeichnis . . . . .	441

## Abbildungsverzeichnis

<i>Abb. 1:</i>	Die Kassenkredite der Kommunen in Deutschland . . . . .	5
<i>Abb. 2:</i>	Die Kombination der Strukturkonzepte . . . . .	55
<i>Abb. 3:</i>	Die landesverfassungsrechtlichen Vorgaben der Vergleichsländer . . .	63
<i>Abb. 4:</i>	Die Kommunalstruktur im Freistaat Bayern . . . . .	65
<i>Abb. 5:</i>	Die Kommunalstruktur in Nordrhein-Westfalen . . . . .	70
<i>Abb. 6:</i>	Die Kommunalstruktur in Rheinland-Pfalz . . . . .	74
<i>Abb. 7:</i>	Die finanzielle Systematik des Durchgriffverbotes . . . . .	99
<i>Abb. 8:</i>	Die Klassifizierung der Ertragskompetenzen . . . . .	108
<i>Abb. 9:</i>	Die Zuweisungen der Länder an die Kommunen 2011 . . . . .	127
<i>Abb. 10:</i>	Das Gemeindefinanzsystem nach Einnahmearten. Gemeindeeinnahmen 2011 . . . . .	135
<i>Abb. 11:</i>	Die Grundformen des Finanzausgleichsbegriffs im Bundesstaat . . . .	149
<i>Abb. 12:</i>	Das Stufenmodell der Ertragsverteilung im deutschen Finanzausgleich . . . . .	152
<i>Abb. 13:</i>	Die Möglichkeiten der Einnahmenezuordnung . . . . .	157
<i>Abb. 14:</i>	Die primären Verteilungsparameter im kommunalen Finanzausgleich	189
<i>Abb. 15:</i>	Die sekundären Parameter am Beispiel des Stabilisierungsfonds . . . .	190
<i>Abb. 16:</i>	Die Bestimmung der Finanzausgleichsmasse . . . . .	197
<i>Abb. 17:</i>	Die Ermittlung der Schlüsselzuweisungen . . . . .	212
<i>Abb. 18:</i>	Die Konsolidierungswirkung des Stabilisierungsfonds . . . . .	288
<i>Abb. 19:</i>	Das bayerische System nach Verteilungsparametern . . . . .	292
<i>Abb. 20:</i>	Das nordrhein-westfälische System nach Verteilungsparametern . . . .	294
<i>Abb. 21:</i>	Das rheinland-pfälzische System nach Verteilungsparametern . . . . .	297
<i>Abb. 22:</i>	Die terminologische Zuordnung der Anspruchsgestaltung . . . . .	345
<i>Abb. 23:</i>	Die Anspruchsgestaltung nach dem Kernbereichsmodell . . . . .	350
<i>Abb. 24:</i>	Die Anspruchsgestaltung nach dem Konzept der freien Spitze . . . . .	355
<i>Abb. 25:</i>	Die Entmaterialisierung der Anspruchsgestaltung im Randbereich . .	367
<i>Abb. 26:</i>	Die Eingliederung der Autonomiequote als sekundärer Verteilungsparameter . . . . .	383
<i>Abb. 27:</i>	Die Verankerung der Deliberatio als Verfahrensabschnitt im Finanzausgleichsgesetz . . . . .	392
<i>Abb. 28:</i>	Die Verankerung der Deliberatio im kommunalen Maßstäbengesetz . .	400
<i>Abb. 29:</i>	Die Anspruchsgestaltung nach dem Konzept der „Deliberatio“ . . . . .	401

## Abkürzungen

Hinsichtlich der in dieser Arbeit verwendeten Abkürzungen wird auf das Werk *Kirchner, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 6. Aufl., 2008* verwiesen, dem die gängigen Abkürzungen entnommen wurden.

*Teil I*

Einführung in das Themengebiet



## Kapitel 1

### Der Leitfaden der Analyse

Art. 28 Abs. 2 S. 3 Hs. 1 Grundgesetz:  
„Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung (...)“

#### *I. Der Problemaufriss*

Dieser durch Gesetz vom 27. Oktober 1994<sup>1</sup> ins Grundgesetz eingeführte Satz galt schon damals als Antwort auf die gestiegene Belastung der Gemeinden und Gemeindeverbände bei der Erfüllung staatlicher Aufgaben<sup>2</sup>. Intendiert war ein deutliches Zeichen zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung und zum Erhalt ihrer Handlungsfähigkeit<sup>3</sup>. Betrachtet man dagegen die Lage der Kommunen im Jahr 2014, so ergibt sich 20 Jahre später fast zwangsläufig der Befund, dass es damals nicht gelungen ist, ein tragfähiges Fundament der kommunalen Finanzausstattung zu konzipieren. „Kurz vor Schluss – Zum ersten Mal verweigert eine Bank einer Kommune einen Kredit“ titelte in diesem Zusammenhang die Onlineausgabe der Wochenzeitung DIE ZEIT<sup>4</sup>. Die Verfassungsreform von 1994 blieb damit weit hinter den Erwartungen zurück und vermochte die prekäre Lage der unteren staatlichen Selbstverwaltungskörperschaften nicht substanziell zu bessern. Dieses Schicksal teilt sie mit anderen prominenten Reformvorhaben der jüngeren Zeit. So konnte z. B. die Einführung des sog. Aufgabenübertragungsverbot durch die zweistufige Föderalismusreform der Jahre 2006 und 2009 den Einbruch der Kommunalfinanzen infolge der jüngsten Finanz- und Fiskalkrise nicht verhindern<sup>5</sup>. Da der Gesamtschuldenstand von Bund, Ländern und Gemeinden seit Jahrzehnten stetig steigt<sup>6</sup> und durch die Einführung der grundgesetzlichen Schuldenbremse<sup>7</sup> sowie

---

<sup>1</sup> 42. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes v. 27. Oktober 1994, BGBl. I., S. 3146.

<sup>2</sup> Dreier, in: ders. (Hrsg.), GG, Art. 28, Rn. 25.

<sup>3</sup> Scholz, in: Maunz/Dürig, GG (Loseblatt, November 1997), Art. 28, Rn. 84a.

<sup>4</sup> Kirbach, in: ZEIT ONLINE v. 26. November 2011, abzurufen unter: <http://www.zeit.de/2011/48/Kommunalfinanzen>, zuletzt abgerufen am 4.12.2015.

<sup>5</sup> Vgl. beispielhaft zur Lage in Rheinland-Pfalz: Kommunalbericht des rheinland-pfälzischen Rechnungshofes 2012, S. 8 Nr. 1.1, Rlp LT-Drs. 16/1250.

<sup>6</sup> Kirchhof, Deutschland im Schuldensog, S. 15 m. w. N.; zur Zukunftsfähigkeit der grundgesetzlichen Finanzordnung nach der Finanzmarktkrise: Katz, in: VBIBW 2012, S. 41 ff.

<sup>7</sup> Deutscher Bundestag, Gesetzentwurf v. 24. März 2009, BT-Drs. 16/12410; 57. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes v. 29. Juli 2009, BGBl. I, S. 2247.

des Fiskalpaktes auf europäischer Ebene<sup>8</sup>, die zu verteilenden Mittel im steuerfinanzierten Staatssystem immer knapper werden, drängt sich die brennende Frage der Finanzierungsverantwortung für staatliche Aufgaben im Allgemeinen und für die kommunale Aufgabenwahrnehmung im Besonderen einmal mehr in den Vordergrund.

## II. Die fortgesetzte kommunale Finanzkrise

Die angesprochene kommunale Finanzkrise entwickelte sich hingegen nicht erst jüngst im Zuge der staatlichen Fiskalkrise nach dem Zusammenbruch der amerikanischen Bank Lehmann Brothers. Sie begleitet die unterste Verwaltungsebene der Bundesrepublik Deutschland nun schon über mehrere Jahrzehnte hinweg und wurde bis heute keiner annehmbaren Lösung zugeführt. So schrieb bspw. *Hans Pagenkopf* schon im März 1978, dass „die wirtschaftliche Entwicklung der letzten Jahre die Unzulänglichkeiten des geltenden Gemeindefinanzsystem (...) hat deutlich hervortreten lassen“<sup>9</sup>. Und am 24. April 1996 sprach der damalige und langjährige Innenminister des Saarlandes *Friedel Läßle* von der „seit Jahren bestehenden Finanzkrise“ und nannte sie die entscheidende Herausforderung der kommunalen Selbstverwaltung<sup>10</sup>. Schlussendlich stand auch noch 13 Jahre später die 35. Hauptversammlung des Deutschen Städtetages im Mai 2009 unter dem Motto „Städtisches Handeln in Zeiten der Krise“ und widmete sich großteils der Frage: „Wer bestellt? Wer bezahlt? Kommunal Finanzen unter Druck von Bund und Ländern“<sup>11</sup>.

Diese Ausgangslage hat sich trotz einer Vielzahl an Datenerhebungen und Monografien in den letzten Jahren und Jahrzehnten nicht verändert. Im Bundesland Rheinland-Pfalz fehlten bspw. im Jahr 2010 trotz hoher Einnahmewüchse knapp 700 Mio. Euro in den kommunalen Kassen<sup>12</sup>. 2011 wurden mit Gesamteinnahmen von 10.597 Mio. Euro zwar die höchsten Erträge seit Bestehen des Landes verzeichnet, die Ausgaben von 11.036 Mio. Euro konnten jedoch bei einer Deckungslücke von 439 Mio. Euro wiederum nicht regulär finanziert werden<sup>13</sup>. Insgesamt stieg die Summe der besonders selbstverwaltungsfeind-

<sup>8</sup> Deutscher Bundestag, Gesetzentwurf v. 20. März 2012, BT-Drs. 17/9046; eingehender zu dem Thema: *Schwarz*, in: NWVBl. 2012, S. 245 ff.

<sup>9</sup> *Pagenkopf*, Gemeindefinanzsystem, S. VII.

<sup>10</sup> Landtag des Saarlandes, 11. Wahlperiode, Plenarprotokoll, S. 1129.

<sup>11</sup> Deutscher Städtetag, Städtisches Handeln in Zeiten der Krise, S. 86 ff.

<sup>12</sup> *Meffert/Müller*, in: LKRZ 2012, S. 227 (228); zur Erforderlichkeit einer Gemeindefinanzreform aufgrund der unzureichenden kommunalen Einnahmen: *Grüttemeier*, Gemeindesteuern in Deutschland, S. 45 ff.; zur provokanten Frage, ob ein Land seine Kommunen in die Verschuldung zwingen darf: *Wendt/Elicker*, in: VerwArch 2002, S. 187 ff.; einen Versuch der Definition von Haushaltsnotlagen unternimmt: *Duve*, in: DÖV 2008, S. 22 ff.

<sup>13</sup> Kommunalbericht des rheinland-pfälzischen Rechnungshofes 2012, S. 8 Nr. 1.1, Rlp LT-Drs. 16/1250.

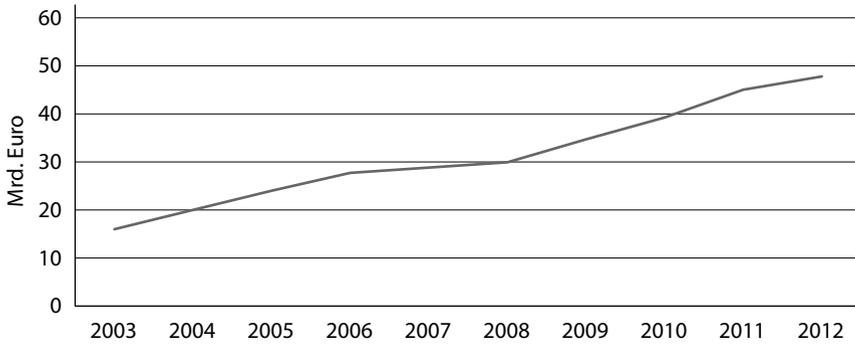


Abb. 1: Die Kassenkredite der Kommunen in Deutschland. *Quelle:* Bundesministerium der Finanzen, Eckdaten der Kommunalfinanzen.

lichen Kassenkredite – auch Kredite zur Liquiditätssicherung genannt – bundesweit seit dem Jahr 2002 kontinuierlich an (vgl. Abbildung 1).

Vor diesem Hintergrund strengte eine rheinland-pfälzische Gemeinde in der Mitte des vorigen Jahrzehnts ein Verfahren gegen ihr Sitzland an, um eine Erhöhung der Landeszuschüsse zum kommunalen Finanzausgleich zu erwirken. Gegenstand dieses Verfahrens war das damals gültige Landesfinanzausgleichsgesetz, welches nach dem Gang durch die Instanzen und einer Richtervorlage des Oberverwaltungsgerichtes Koblenz vom Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz i. V. m. dem Landeshaushaltsgesetz für unvereinbar mit der Landesverfassung erklärt wurde<sup>14</sup>. Der rheinland-pfälzische Gesetzgeber war aufgrund dessen gehalten, bis zum 1. Januar 2014 eine verfassungskonforme Ausarbeitung des Finanzausgleichsgesetzes vorzulegen und erarbeitete in diesem Sinne eine Generalüberholung<sup>15</sup>. Übereinstimmend mit dem Verlauf in Rheinland-Pfalz ergehen jährlich Entscheidungen der Landesverfassungsgerichte, die die Belastbarkeit der Kommunalfinanzen anhand der Landesfinanzausgleichsgesetze beurteilen<sup>16</sup>. Der kommunale Finanzausgleich besitzt für die Qualität der den Gemeinden aus dem Selbstverwaltungsrecht erwachsenden Rechtsstellung eine erhebliche Bedeutung. Neben den eigenen Ertragsquellen der Kommunen eröffnet sich über ihn die Chance, unter Einbeziehung der jeweiligen Leistungsfähigkeit des Landes konjunkturunabhängig und doch äußerst variabel eine akzeptable Verteilung der staatlichen Finanzmittel auf Länderebene zu erreichen. Die Landesfinanzausgleichsgesetze sollen daher in einer spezifizierten Auswahl ins Zentrum der Überlegungen gerückt werden, ob und wenn ja, auf welche Weise, die verschiedenen Defizite des Gemeindefinanzsystems behoben oder zumindest abgemildert werden können.

<sup>14</sup> VerfGH Rlp, Urteil VGH N 3/11; LKRZ 2012, 136 ff.

<sup>15</sup> Meffert/Müller, in: LKRZ 2012, S. 227 (231).

<sup>16</sup> Exemplarisch jüngst: *VerfG Bbg*, in: *KommJur* 2014, S. 67 ff.

### III. Der Gang der Untersuchung

Die Defizite des Gemeindefinanzsystems sind vor allem aufgrund ihrer negativen Auswirkungen auf die im Grundgesetz garantierte Selbstverwaltung der Gemeinden und Gemeindeverbände diffizil und umstritten. Dabei ist die Erkenntnis, dass die Einnahmensituation der Kommunen dringend überprüfungsbedürftig ist, allgemein anerkannt und die Krise der Kommunalfinanzen inzwischen Gemeinplatz<sup>17</sup>. Die kommunale Selbstverwaltung und insbesondere der ihr unterfallende Zweig des gemeindlichen Finanzwesens, einschließlich der Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft, umfasst jedoch ein komplexes und vielschichtiges Rechtsgebiet. Um den in dieser Arbeit untersuchten Bereich handhabbar zu gestalten und von vornherein Schwerpunkte zu setzen, ist zunächst eine strikte Eingrenzung des Themas vorzunehmen (1.). Da die einzelnen Abschnitte der Untersuchung aufgrund der Komplexität des Sachgebietes unterschiedliche Perspektiven und Hintergründe des kommunalen Finanzausgleichs beleuchten, erscheint es angebracht, bereits anfangs die Intention der Arbeit klar herauszustellen und auf diese Weise die sachliche Verklammerung der verschiedenen Teile in den Vordergrund zu schieben. Die Aufgabenstellung der Untersuchung wird dementsprechend in einem zweiten Schritt dargelegt und eine Arbeitshypothese formuliert (2.). Arbeitshypothese und Zielsetzung sollen sowohl als „roter Faden“ durch die Analyse leiten, als auch am Ende der Untersuchung dazu dienen, eine abschließende Bewertung vorzunehmen. Ein bündiger Überblick über den Ablauf der Untersuchung erleichtert die Orientierung (3.).

#### 1. Die Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes

Der kommunalen Selbstverwaltung als Rechtsinstitut mangelt es nicht an Beachtung. Zahlreiche Betrachtungen sind ihr erschöpfend nachgegangen und haben für verschiedene Bereiche und Problemstellungen Analysen und Lösungen erarbeitet, teils aus juristischer Perspektive, oft auch aus dem Bereich der Wirtschafts- oder Politikwissenschaften. Dabei bot das Arbeitsthema „kommunale Selbstverwaltung“ oft den Rahmen für inhaltlich weit ausdifferenzierte Überlegungen. Angesichts der Fülle der möglichen Verstrickungen, gerade auch im interdisziplinären Bereich zwischen Rechts- und Finanzwissenschaft, ist eine Fokussierung des Themas unverzichtbar. Folgende Eingrenzungen wurden daher unternommen:

- Die Einflüsse der Europäischen Union auf das mitgliedstaatliche Recht breiten sich immer weiter aus und greifen nach und nach auch auf klassisch öffentlich-rechtliche Gebiete über. Mögliche Einwirkungen der europäischen Ebene und des Gemeinschaftsrechts werden an dieser Stelle jedoch weder

<sup>17</sup> Laier, Kommunalen Finanzausgleich, S. 21; Schmidt-Jortzig, in: DVBl. 2007, S. 96 (96).

dargestellt, noch analysiert. Sofern Regelungen der Europäischen Union das Rechtsinstitut der kommunalen Selbstverwaltung berühren oder beeinflussen, wird auf die einschlägige Literatur verwiesen<sup>18</sup>.

- Finanzausgleichssysteme sind in hohem Maße mathematisch ausgefeilte Gefüge, die auf der Grundlage konsistenter Berechnungsmethoden erfolgen müssen. Eine finanzwissenschaftliche Untersuchung der kommunalen Finanzausgleichsgesetze findet sich gleichwohl an berufener Stelle<sup>19</sup> und soll hier unterbleiben. Das Für und Wider verschiedener ökonomischer Anreizsysteme oder die mathematische Ausgestaltung der Berechnungsgrundlagen kann und soll nicht geleistet werden.
- Aufgrund der föderalen Struktur der Bundesrepublik und der Zuständigkeit der Länder für den Bereich des Kommunalrechts, existieren deutschlandweit vielfältige Varianten des kommunalen Finanzausgleichs. Um die Ausführungen nicht uferlos auszuweiten, wurden drei Bundesländer bestimmt und im Rahmen der Betrachtung ausgewertet. Mit dem Freistaat Bayern und den Ländern Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz, sind unterschiedliche Landestypen ausgesucht worden, die eine große Spannweite an Problemen und Lösungsansätzen repräsentieren. Bei der Auswahl spielte insbesondere auch die jüngere Entwicklung der landesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung, sowie die Besonderheiten der Finanzausgleichsgesetze 2014 eine Rolle. Die Stadtstaaten Bremen, Hamburg und Berlin werden aufgrund der Besonderheiten ihrer Gebietsstruktur nicht berücksichtigt.

## 2. Die Zielsetzungen und Prämissen der Arbeit

Im Anschluss an die Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes soll nun der Kurs der Studie festgelegt werden. Die vorliegende Arbeit stellt die verfassungsrechtliche Ausgangssituation verschiedener kommunaler Finanzausgleichssysteme gegenüber, untersucht ihre grundlegende Ausgestaltung und geht im Weiteren, respektive rechtlichen Sinne die rationale Neuausrichtung der maßgeblichen Gesetzgebung an. Da Rechtswissenschaft letztlich immer auch auf eine anwendungsorientierte Perspektive gerichtet ist<sup>20</sup>, ist der Versuch zu unternehmen, aus den verschiedenen Ansätzen der Normgebung in den Vergleichsländern eine Art Symbiose mit dem Ziel der Bestenauslese herzuleiten. In den vorangestellten Beschränkungen liegt zugleich eine erste Auswahl der selbstgewählten Aufgaben, die vertieft zu illustrieren und

---

<sup>18</sup> Vgl. z. B. *Nazarek*, Kommunale Selbstverwaltung und Europäische Integration, Leipzig 2001; *Hobe/Biehl/Schroeter*, Europarechtliche Einflüsse auf das Recht der deutschen kommunalen Selbstverwaltung, Stuttgart u. a. 2004; speziell zugeschnitten auf die Kommunalfinanzen *Häde*, in: Henneke/Pünder/Waldhoff (Hrsg.), Recht der Kommunalfinanzen, § 6.

<sup>19</sup> Vgl. z. B. *Kuhn*, Zur Theorie der Zuweisungen im kommunalen Finanzausgleich, Augsburg 1990.

<sup>20</sup> *Schulze-Fielitz*, in: JöR 2002, S. 1; *Canaris*, in: JZ 1993, S. 377 (379).

auszubreiten sind (b.). Einige methodische Grundannahmen sind dem voranzustellen (a.).

### *a. Die methodische Grundlage der Analyse*

Neben der Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes stellen insbesondere die folgenden, allgemeinen Aussagen einen zentralen Ansatz der Überlegungen dar. Die Aufgabenstellung der Arbeit und die im Laufe der dogmatischen Analyse abgeleiteten Schlussfolgerungen basieren im Wesentlichen auf vier Prämissen.

#### *(1) Die Integrative Rechtstheorie*

Die seit Jahrzehnten schwelende kommunale Finanzkrise wurzelt in vielen, zum Teil sehr unterschiedlichen Rechtsbereichen und ihre vielfältigen Ursachen sind dementsprechend mühsam zu entwirren. Verschiedene Lösungsansätze kamen in mehreren Reformrunden zur Anwendung und haben in der Konsequenz das System der Kommunalfinanzen weit ausdifferenziert. Jedem Lösungsansatz lagen dabei voneinander abweichende Rechts- und Wertvorstellungen zugrunde, die im Rahmen der politischen Realisation neue, weiterführende Problemstellungen initiierten. Um die verschiedenen Sachbereiche einer gemeinsamen Lösung zuzuführen, sind die Konzeptionen, die infolge der Umsetzung Eingang in das Gemeindefinanzsystem gefunden haben, aufzugreifen und bestmöglich zusammenzuführen. Im Rahmen der dogmatischen Analyse sind dabei des Öfteren scheinbar zusammenhanglose, teils sehr abstrakte Problembereiche darzulegen. Theorie und Praxis stehen jedoch entgegen der meist fälschlichen Annahme, sie seien ein Gegensatz, in einem steten Wechselverhältnis und beeinflussen sich gegenseitig. Theoretische Konzepte dienen dabei als Legitimation praktischer Interessen oder als Verallgemeinerung lösungsorientierter Ansätze. Umgekehrt steuern theoretische Grundannahmen die Wahrnehmung der Realität und die Auswahl von Handlungsmöglichkeiten<sup>21</sup>. Die rechtstheoretischen Leitmotive der jüngeren Ideengeschichte, vom Vernunftrecht *Kants* über den Positivismus von *John Austin* oder die Prozedurale Rechtstheorie von *Rawls*, nehmen in dieser Untersuchung keine zentrale Stellung ein. Sie stellen jedoch ein ansehnliches Portfolio an Hilfsmitteln für den hermeneutischen Prozess der juristischen Begründung bereit und eröffnen so ein Argumentarium, mit dessen Hilfe verschiedentlich Entscheidungen im Einzelfall hergeleitet und begründet werden können. Zudem eröffnet sich über rechtstheoretisch verknüpfte Argumentation die Möglichkeit, die Heterogenität des positiven Rechts und seine vielfältigen, divergierenden Felder auf eine fassbare Art theoretisch so zu vernetzen, dass über eine unmittelbare Anwendungsorientierung

---

<sup>21</sup> *Mastronardi*, Rechtstheorie, S. 21.

im Einzelfall hinaus das positive Recht und seine Systematik als in sich stimmig, plausibel und wertungskonsistent erscheint. Nicht zu unterschätzen bleibt dabei die unterschwellig immer präsente Hoffnung, in manchen Bereichen die rechtsdogmatische Theoriebildung perspektivisch neu zu entfalten<sup>22</sup>. Im Rahmen der konkreten Entscheidung soll ein Weg gefunden werden, verschiedene Rechtsvorstellungen angemessen zur Geltung zu bringen. Im Wechsel der theoretischen Standpunkte liegt zudem eine Chance zur Integration verschiedener Konzepte und damit letztlich zu einer angemessenen Konfliktlösung<sup>23</sup>. Die Integration der widerstreitenden Konzeptionen in den Prozess juristischer Argumentation zielt letztlich auf eine Entscheidung, der eine umfassende verfahrensmäßige und inhaltliche Richtigkeit zu Grunde liegt. Deontologie und Utilitarismus, die kategorische Antwort und die Lösung über eine Konkordanz der Gegensätze, werden als dialektische methodische Argumentationslinien in die Überlegungen miteinbezogen.

Jedes Problem, das zu lösen ist, verlangt eine spezifische Mischung von Argumenten, sodass sich eine *erste Grundannahme* der Arbeit ergibt: Die Lösungsvorschläge der Untersuchung sind pluralistisch angeleitet und basieren auf einer integrativen Rechtstheorie, die auf der Grundlage gleichwertiger Berücksichtigung der Konzepte eine Entscheidung im Einzelfall aufgrund der sach nächsten Lösungsmöglichkeit anstrebt.

## (2) Das Gesetz als zentrale Handlungsform

Zu den Grundgedanken des bürgerlichen Rechtsstaates gehört es, dass eine primäre Aufgabe des Rechts darin besteht, dem einzelnen Bürger einen Raum eigener, freier Gestaltung durch Recht und innerhalb des Rechts zu ermöglichen<sup>24</sup>. Dabei kommt im demokratischen Rechtsstaat des Grundgesetzes dem „Gesetz“ eine tragende Funktion zu. Es schafft Rechtssicherheit für den Bürger und demokratische Legitimation für das staatliche Handeln und steht im Mittelpunkt zahlreicher (Verfassungs-) Konflikte. Rechtsstaatlichkeit insbesondere bedeutet dabei staatliches Handeln im Rahmen der Rechtsordnung und den Bestand und die Gewährleistung der Rechtsordnung als einer Gesamtordnung des Gemeinwesens<sup>25</sup>. Das Gesetz in seiner Idealform muss eindeutig, den Bürgern bekannt, verständlich und vorausberechenbar sein<sup>26</sup>. Derweil nehmen auch die verfassungsrechtlich etablierten Selbstverwaltungskörperschaften einen Raum eigener, freier Gestaltung durch Recht und innerhalb des Rechts für sich in Anspruch. In Finanz- und aufsichtsrechtlichen Fallgestaltungen nehmen sie eine

<sup>22</sup> Im Hinblick auf die wissenschaftlich-theoretische Leistung im Rahmen einer Habilitationsschrift: *Schulze-Fielitz*, in: Die Verwaltung 2009, S. 263 (265).

<sup>23</sup> *Mastronardi*, Rechtstheorie, S. 229.

<sup>24</sup> *Horn*, Einführung in die Rechtswissenschaft, S. 25, Rn. 34.

<sup>25</sup> *Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts, S. 193.

<sup>26</sup> *Horn*, Einführung in die Rechtswissenschaft, S. 26, Rn. 35.

dem Bürger vergleichbare, oppositionelle Rolle gegenüber den höherrangigen Staatsebenen ein und sind diesen gegenüber schutzbedürftig. Die hier in Rede stehenden Finanzausgleichsgesetze bündeln wesentliche Grundlagenentscheidungen des Landesgesetzgebers zur Verteilung von Finanzmitteln und sollen ihrem Wesen nach für wirtschaftliche Planungs- und Rechtssicherheit der Kommunen sorgen. Sie müssen als formelle Gesetze in ihrer Ausgestaltung den formellen und materiellen Anforderungen der Verfassung entsprechen und unterliegen hinsichtlich dessen der Kontrolle der Verfassungsorgane.

Aus der zentralen Rolle des Gesetzes im modernen Rechtsstaat und der Eigenschaft, an den Wert- und Kompetenzentscheidungen der Verfassung überprüfbar zu sein, folgt die *zweite Prämisse* der Untersuchung: Das parlamentarisch formelle Gesetz ist die ideale Handlungsform zur Regelung der Zentralbereiche der kommunalen Selbstverwaltung.

### (3) Zwischen normativen Anspruch und politischer Wirklichkeit

Das kommunale Finanzausgleichsrecht ist eingebettet in verschiedene Verfassungssysteme, die neben dem einfachgesetzlichen Landes- und Bundesrecht dominante adaptive Grundsatzentscheidungen vorgeben. Verfassungsrecht ist indessen in besonderem Maße „Recht für das Politische“<sup>27</sup>, d. h. Recht, das den politischen Prozess in Form bringt und steuert. Es ist jedoch auch – in steter Wechselwirkung – selbst rechtsförmiger Ausdruck des Politischen<sup>28</sup> und dient als langfristig angelegte politische Werteordnung innerhalb einer Gesellschaft. Verfassungsrecht ist also auch inhaltliches Richtmaß und wird als solches von jedem Rechtsanwender materiell unterschiedlich aufgefasst. Einer normativ gerichteten Analyse der kommunalen Finanzsituation ist infolgedessen ein Element der Bewertung immanent, dass über die analytisch-deskriptive Betrachtung allein hinausgeht<sup>29</sup>. Vor dem Hintergrund der Entwicklung der öffentlichen Haushalte in den zurückliegenden Jahren und Jahrzehnten, die auf allen staatlichen Ebenen nicht zuletzt durch steigende Defizite gekennzeichnet war, haben Streitigkeiten über Finanzmittelzuweisungen sozusagen eine politische Tradition begründet. Alljährlich wird beispielsweise in den Finanzausgleichsgesetzen der Bundesländer bei der Verteilung der Finanzmasse eine Bewertung des Ausgabenbedarfs, der originären Einnahmekraft und der Ausgleichfunktion vorgenommen, die in nicht unerheblichem Maße von politischen Wertvorstellungen getragen ist. Daneben bildet die Diskussion über die finanz-

<sup>27</sup> Stern, Staatsrecht, Bd. I, S. 16.

<sup>28</sup> Hillgruber, in: VVDStRL (67) 2007, S. 7 (8); der anschließend metaphorisch anhand des „Aggregatzustandes“ den Übergang von Politik zu Recht und weiterhin zu Verfassungsrecht erläutert; nicht zuletzt zeigt sich diese Wechselwirkung zwischen Politik und Verfassung auch an der Einführung der sog. Schuldenbremse in den Art. 109 und 115 GG.

<sup>29</sup> Zu den methodischen Problemen einer normativen Betrachtung der kommunalen Finanzsituation vgl. Junkernheinrich, Gemeindefinanzen, S. 172 ff.

## Sachverzeichnis

- Äquivalenzprinzip 106, 120, 132
- Ausgabenbedarf 85, 87, 178
  - Bewertung 10
  - Hauptansatz 213
  - Nebenansatz 217
- Autonomiequote 354, 382 ff.
- Bedarfszuweisung 225 ff.
- Deliberatio 16, 355 ff., 380 ff., 386 ff., 390 ff., 396 ff., 400 ff.
  - diskurstheoretische Betrachtungsebene 379
  - prozedurale Betrachtungsebene 377
  - Rationalisierung des Gesetzgebungsverfahrens 368
  - systemischer Realismus 384
  - systemtheoretische Betrachtungsebene 371
  - Transformation der Gewährleistung 370
  - Transformationsleistung 380
- Dualistisches Modell 55 ff.
- Durchgriffverbot 98
  - Föderalismusreform 96
  - Veranlasserprinzip 98, 128
- Einnahmekraft 10, 211, 260
- Entscheidungsgrößen 186 ff., 243 ff.
  - Entscheidungsparameter 16
- Ermittlungspflicht 199 f., 308 ff., 347
- Finanzausgleich 140 ff.
  - Emanation 145
  - Herkunft 146
  - kommunaler *siehe* Kommunaler Finanzausgleich
  - Modelle 152 ff.
  - primärer horizontaler 162
  - primärer vertikaler 160
    - sekundärer horizontaler 164
    - sekundärer vertikaler 165
  - Stufensystem 159
  - Systematisierung 147
  - Typologie 153 ff.
- Finanzausgleichsmasse 197
  - Bildung 191 ff.
  - Maßstabsfunktion 194 ff.
- Finanzausgleichsmodelle 152 ff.
- Finanzausstattungsanspruch 302 ff., 340, 350, 355, 367, 401
  - Adressat 307 f.
  - Anspruchsgrenze 319 ff.
  - Begründung 304
  - Bezugsobjekt 309
  - dogmatische Einordnung 310 ff.
  - Entmaterialisierung 357
  - Leistungsfähigkeitsvorbehalt *siehe* ebenda
  - Mindestausstattung 346
  - Relativierung 331
  - Schutz durch Verfahren 360 ff.
  - Verfassungsrechtlichen Judikate 316 ff.
  - Verpflichtungsadressaten 307
  - Weiterentwicklung 322 ff., 336 ff.
- Finanzhoheit 33, 39 ff.
  - Ausgabenhoheit 42
  - Aushöhlung 43
  - Einnahmenhoheit 40
  - Ertragshoheit 40
  - Grenzen 43
  - Haushaltshoheit 42
  - Hebesatzrecht 41
  - kommunale Steuern 41
  - Satzungshoheit 40
  - Verwaltungshoheit 41
- Finanzverfassung 83 ff., 90 ff.
  - Funktion 91 f.

- Gebot der Belastungsklarheit und  
 -vorhersehbarkeit 337  
 – Abwägungsgebot 339
- Gemeindefinanzsystem 84 ff., 86  
 – finanzwirtschaftliche Ordnungs-  
 funktion 85  
 – Grundsatz der Gesamtdeckung 85  
 – Non-Affektation 86  
 – politische Programmfunktion 85  
 – Sparsamkeit 85  
 – Wirtschaftlichkeit 85
- Harmonisierungsgebot 200 ff.
- Interkommunale Gleichbehandlung  
 203 f., 216, 223 f.
- judicial-self-restraint 60
- Kernbereich-Randbereichmodell 345 ff.,  
 349  
 – Kernbereichsschutz 33, 357, 400  
 – unantastbarer Kernbereich 36  
 – unantastbarer Wesensgehalt 37
- Kommunaler Finanzausgleich 29, 173 ff.  
 – Aufgaben 179 ff.  
 – Bayern 291  
 – fiskalische Grundfunktion 180  
 – Funktionen 177 f.  
 – Klassifizierung 178  
 – Nordrhein-Westfalen 293  
 – redistributive Grundfunktion 180  
 – Rheinland-Pfalz 295  
 – sekundäre alloкатive Funktion 182  
 – sekundäre gesamtwirtschaftliche  
 Funktion 184  
 – sekundäre raumordnungspolitische  
 Funktion 182  
 – Systematik 185 ff.
- Kommunalisierung 150
- Kommunalstruktur 12, 195  
 – Bayern 64, 291  
 – Nordrhein-Westfalen 69, 293  
 – Rheinland-Pfalz 74, 295
- Konnexitätsausführungsgesetz 77
- Konnexitätsgebot 55  
 – relatives 56  
 – striktes 56
- Konsultationsverfahren 68 f.
- Konzept der freien Spitze 350, 353 ff.
- Kreisfinanzen 229 ff.
- Kreisumlage 232 ff.
- Leistungsfähigkeitsvorbehalt 54, 76, 205,  
 288, 321, 330 ff.  
 – Abwägungsgebot 339  
 – Demarkationsfunktion 333 ff.
- Maßstäbegesetz 391 ff., 394, 400
- Mehrbelastungsausgleich 51, 77
- Mindestausstattung  
 – finanzielle 302 ff.
- Monistisches Modell 51
- Partizipationsprinzip 22
- Rechtsinstitutionsgarantie  
 – objektiven 31
- Rechtsstellungsgarantie  
 – subjektiven 31
- Rechtssubjektsgarantie  
 – institutionellen 31
- Rechtstheorie  
 – diskurstheoretisch 379  
 – integrative 8  
 – prozedurale 8, 378
- Sachgerechtigkeit 168 ff., 264, 323
- Schlüsselzuweisung 208 ff.  
 – Ausgangsmesszahl 210, 212 ff.  
 – Grundlagen 208 ff.  
 – Hauptansatz 213 ff.  
 – Nebenansätze 217 ff.  
 – Verteilungsverfahren 210
- Selbstverwaltungsgarantie 31  
 – Anhörungsrechte 63  
 – Gewährleistungsgebot 49  
 – Gewährleistungspflicht 48  
 – institutionelle Garantie 31  
 – institutionelle Rechtssubjektsgarantie  
 31  
 – Mindestschutzstandard 47  
 – objektive Rechtsinstitutionsgarantie  
 31  
 – subjektive Rechtsstellungsgarantier  
 31

- verfassungsrechtliche Mindestgewährleistung 47
- Wesensgehalt 36
- Sockelgarantie 224 f.
- Staatsdistanzprinzip 22
- Stabilisierungsfonds 190, 281 ff.
  - Konsolidierungswirkung 285 ff.
  - Stabilisierungskorridor 286 f.
  - Systemkonformität 288 f.
- Steuerkraftmesszahl 221 ff.
- Systemgerechtigkeit 169 f., 200, 395
  
- Trennsystem 153 ff.
  
- Verbot der Nivellierung und Übernivellierung 202 f.
- Verbundgrundlagen 191
- Verbundquote 192
- Verbundsystem 155
- Verteilungsparameter 243 ff., 381 ff.
  - Basisparameter 186
  - primäre 187, 189
  - sekundäre 190
- Verteilungssymmetrie 204
- Vertrauensschutz 206