

Inhaltsübersicht

Vorwort

V

A. Problematik des derzeitigen Kreisfinanzsystems	1
I. In qualitativer Hinsicht problematische Kreiseinnahmenstruktur	1
II. Verfassungsrechtliche Vorgaben für eine aufgabengerechte Finanzausstattung der Kreise	8
B. Verfassungsrechtliche Grundlagen des Kreisfinanzsystems und Einnahmenautonomie der Kreise	12
I. Finanzhoheit als Bestandteil der Selbstverwaltungsgarantie	12
1. Grundgesetzliche Gewährleistung des Selbstverwaltungs – rechts der Kreise	12
a) Garantierter Aufgabenbereich der Kreise	12
aa) Kreis als Gebietskörperschaft und Gemeindever – band	12
(1) Gebietskörperschaftlicher Charakter des Kreises	13
(2) Kreis als Gemeindeverband	15
bb) Institutionelle Garantie von Kreisaufgaben	16
b) Eigenverantwortlichkeit der Aufgabenerfüllung	19
2. Kommunale Finanzhoheit als ein Element des Selbstver – waltungsrechts	19
II. Gemeinden und Kreise im X. Abschnitt des Grundgesetzes	30
III. Gewährleistungen im Landesverfassungsrecht	32
1. Selbstverwaltungsgarantie für die Kreise	32

II

2. Spezielle landesverfassungsrechtliche Finanzgarantien	34
IV. Zwischenergebnis	35
C. Kritische Analyse des geltenden Kreisfinanzsystems	36
I. Einnahmen der Kreise im gegenwärtigen Kreisfinanzsystem	36
1. Originäre Einnahmen der Kreise	37
a) Gebühren	37
b) Steuern	39
c) Sonstige Einnahmen	44
d) Schuldenaufnahmen	45
2. Derivative Einnahmen der Kreise	49
a) Finanzzuweisungen des Bundes und der Länder	49
b) Kreisumlage	52
II. Einnahmenautonomie der Kreise im Vergleich zu jener der Gemeinden	55
1. Einnahmenautonomie der Kreise	55
2. Einnahmenautonomie der Gemeinden	57
3. Gleichgeartigkeit des Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden und Kreise	58
III. Problematik der derzeitigen hohen Umlagefinanzierung	59
1. Kreisumlageerhebung als Bestandteil des Selbstverwaltungsrechts der Kreise	59
2. Unterverfassungsrechtliche Grenzen der Umlageerhebung	60
a) Erfordernis rechtlich zulässiger Aufgabenwahrnehmung	60
b) Haushaltsrechtliche Grenzen der Umlageerhebung	61
aa) Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit	61

	III
bb) Spitzenbedarfsdeckung und Rangordnung der Einnahmenbeschaffung	62
3. Grundgesetzliche Begrenzungen der Umlageerhebung	63
a) Grenzen aus dem Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden (Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG)	63
b) Grenzen aus der Realsteuergarantie des Art. 106 Abs. 6 S. 1 GG	72
 D. Strukturelle Reform des Kreisfinanzsystems als notwendige Folge gewandelter Kreisaufgaben (Konnexitätsprinzip)	 75
I. Struktur und Entwicklung der Kreisaufgaben	75
1. Aufgabenstruktur der Kreise	75
a) Aufgaben des eigenen Wirkungsbereichs der Kreise	75
aa) Übergemeindliche Aufgaben	76
bb) Ergänzende Aufgaben	77
cc) Ausgleichende Aufgaben	78
b) Fremdverwaltungsaufgaben	79
c) Aufgaben als untere staatliche Verwaltungsbehörde	82
2. Entwicklung der Kreisaufgaben	83
II. Konsequenzen für die Einnahmenstruktur der Kreise	85
1. Aussage des Konnexitätsgrundsatzes	86
2. Anwendbarkeit des Konnexitätsgrundsatzes auf kommunale Aufgabenerfüllung	89
3. Folgerungen aus dem Konnexitätsprinzip und dem Selbstverwaltungsrecht für das Einnahmensystem der Kreise	95
a) Ziel des Konnexitätsprinzips: Autonomiestützende Finanzausstattung	95

b) Aufgaben und Einnahmen der Kreise unter dem Aspekt der autonomiestützenden Funktion der Finanzausstattung	98
aa) Aufgaben zur Wahrnehmung als untere staatliche Verwaltungsbehörde	98
bb) Fremdverwaltungsaufgaben	100
cc) Aufgaben des eigenen Wirkungsbereichs der Kreise	104
4. Alternativen für eine Verbreiterung der Steuerbasis auf der Einnahmenseite der Kreise	108
a) Keine neue originäre Kreissteuer	108
b) Mangelnde Eignung diverser bestehender Steuern	109
c) Zuweisung der Grunderwerbsteuer an die Kreise	110
d) Beteiligung der Kreise an einer der großen Wachstumsteuern, scil. Umsatz- oder Einkommensteuer	111
aa) Problematik einer Umsatzsteuerbeteiligung	112
bb) Ergänzung des Kreisfinanzsystems durch eine Kreisbeteiligung an der Einkommensteuer	116
5. Ziel der Reform der Kreisfinanzen: Verbesserung der Qualität, nicht unbedingt der Quantität der Kreiseinnahmen	120
 E. Ergebnisse der Untersuchung im Überblick	124
 Literaturverzeichnis	133
 Stichwortverzeichnis	154