

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|---------------------|---|----|
| <i>ERSTER TEIL:</i> | <i>SACHSTAND UND PROBLEMSTELLUNG</i> | 15 |
| A. | Kommunale Finanzausstattung als Rechtsproblem | 15 |
| I. | Abhängigkeit der Kommunen von Bund und Land | 15 |
| 1. | Allgemeiner Befund | 15 |
| 2. | Belastung der Kommunalfinanzen durch staatliche Aufgabenzuweisungen | 16 |
| II. | Rechtlicher Problemzugang | 18 |
| 1. | Punktuelle und selektive Problemwahrnehmung? | 18 |
| a) | Kommunalverfassungsbeschwerde als Schlüssel zum Problemzugang? | 18 |
| b) | Folgen eines verengten rechtlichen Problemzugangs | 19 |
| 2. | Notwendigkeit einer systematischen rechtlichen Problemaufarbeitung | 20 |
| a) | Makroskopische Systemanalyse | 20 |
| b) | Prozessuale Weiterungen | 22 |
| B. | Finanzsituation der Gemeinden, Städte und Kreise | 22 |
| I. | Allgemeine Einnahmen- und Ausgabenentwicklung | 24 |
| 1. | Einnahmen | 24 |
| a) | Steuereinnahmen der Kommunen | 24 |
| b) | Staatliche Zuweisungen von Bund und Land | 24 |
| c) | Gebühren und Beiträge der Kommunen | 25 |
| d) | Sonstige Einnahmen | 26 |
| 2. | Ausgaben | 27 |
| a) | Personalausgaben | 27 |
| b) | Laufender Sachaufwand | 27 |
| c) | Zinsausgaben und Verschuldung | 28 |
| d) | Renten und Unterstützungen, insbesondere Sozialhilfeausgaben | 28 |
| e) | Ausgaben für Sachinvestitionen | 29 |
| 3. | Zusammenfassende Überblick: Einnahmen, Ausgaben, Finanzierungssalden | 29 |
| 4. | Insbesondere: Einnahmenstruktur der Kreise | 30 |
| II. | Bereichsspezifische Konkretisierungen | 31 |
| 1. | Regionale Einnahmen- und Ausgabenentwicklung | 32 |
| a) | Hessen | 32 |

| | |
|--|----|
| b) Niedersachsen | 32 |
| c) Rheinland-Pfalz | 34 |
| 2. Sachmaterie „Soziale Sicherung“ | 34 |
| a) Entwicklung der Sozialhilfeausgaben | 35 |
| b) Ausgaben der Kinder- und Jugendhilfe | 37 |
| C. Strukturprobleme der kommunalen Finanzausstattung | 38 |
| I. Ausgabenbedarf und Aufgabenbestand der Kommunen | 38 |
| 1. Kommunaler Finanzbedarf - strukturelle Defizite | 38 |
| a) Konnexitätsgrundsatz als Leitgedanke | 38 |
| b) Strukturdefizite bei der kommunalen Finanzausstattung | 40 |
| c) Insbesondere: Strukturmängel im Kreisfinanzsystem | 41 |
| 2. Folgen staatlicher Aufgabenzuweisungen an die Kommunen ohne Kostendeckung | 43 |
| a) Degenerierung kommunaler „Selbst“-Verwaltung | 43 |
| b) Sukzessive Aushöhlung der finanziellen Basis von Selbstverwaltung | 44 |
| c) Strukturelle Verschiebungen bei den allgemeinen Deckungsmitteln in den Kommunalhaushalten | 45 |
| d) Fazit | 48 |
| II. Strukturelle Qualität der Problematik | 49 |
| 1. Unzulässigkeit pauschalisierender Quantifizierungsversuche bei Strukturproblemen | 49 |
| 2. Differenzierender und strukturierender Problemzugang | 51 |

ZWEITER TEIL: DIE KOMMUNEN IM SYSTEM DER STAATS- UND VERWALTUNGSORGANISATION SOWIE DER FINANZVERFASSUNG 53

| | |
|--|----|
| A. Organisationsstrukturen der bundesstaatlichen und dezentralen Verwaltungsgliederung | 53 |
| I. Staats- und Verwaltungsaufbau nach dem Grundgesetz | 53 |
| II. Verfassungsrechtliche Einordnung der kommunalen Ebene | 59 |
| 1. Die Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung im Grundgesetz | 60 |
| a) Die politisch-demokratische Funktion der Selbstverwaltungsgarantie | 60 |
| b) Die Dogmatik des Art. 28 Abs. 2 GG | 61 |
| 2. Staatsrechtliche Zuordnung der Gemeinden (Gemeindeverbände) im bundesstaatlichen Aufbau | 64 |
| B. System der Finanzverfassung im Bundesstaat des Grundgesetzes | 69 |

| | | |
|------|--|-----|
| I. | Bundesstaatliche Strukturelemente der Finanzverfassung | 69 |
| 1. | Konnexitätsprinzip gem. Art. 104a GG | 70 |
| 2. | Gesetzgebungskompetenz gem. Art. 105 GG | 72 |
| 3. | Steuerertragshoheit gem. 106 GG | 74 |
| 4. | Horizontale Steuerertragsaufteilung gem. Art. 107 Abs. 1 GG | 76 |
| 5. | Länderfinanzausgleich gem. Art. 107 Abs. 2 S. 1 GG | 77 |
| 6. | Bundesergänzungszuweisungen | 78 |
| II. | Stellung der Gemeinden/Gemeindeverbände im grundgesetzlichen Finanzverfassungssystem | 79 |
| 1. | Gemeindeanteil an der Einkommensteuer gem. Art. 106 Abs. 5 GG | 81 |
| 2. | Die Realsteuergarantie des Art. 106 Abs. 6 GG | 82 |
| 3. | Örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern gem. Art. 106 Abs. 6 S. 1 GG | 83 |
| 4. | Gemeinebeteiligung am Länderanteil der Gemeinschaftssteuern gem. Art. 106 Abs. 7 GG | 83 |
| 5. | Ausgleich von Sonderbelastungen gem. Art. 106 Abs. 8 GG | 84 |
| 6. | Berücksichtigung von Finanzkraft und Finanzbedarf der Gemeinden (Gemeindeverbände) im Länderfinanzausgleich gem. Art. 107 Abs. 2 S. 1 GG | 85 |
| 7. | Ergebnis: Garantenstellung der Länder für die Kommunen | 87 |
| III. | Landesrechtliche Ausgestaltung der bundesverfassungsrechtlichen Garantenfunktion der Länder | 89 |
| 1. | Kommunale Finanzhoheit in den Landesverfassungen | 89 |
| 2. | Finanzausgleichsgesetze der Länder | 91 |
| C. | Komplementarität von bundesstaatlicher Kompetenzordnung und Finanzverfassung | 92 |
| I. | Strukturelle Sicherungen für Land und Kommunen | 93 |
| 1. | Dreistufiger Verwaltungsaufbau im zweigliedrigen Bundesstaat | 93 |
| 2. | Bundesrechtliche Aufgabenzuweisungen mit Ausgabenlasten | 95 |
| II. | System und Entstehung kommunaler Aufgaben | 96 |
| 1. | Typologie kommunaler Aufgaben | 96 |
| 2. | Qualitativer Wandel von pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben | 99 |
| a) | Selbstverwaltungsaufgaben im formellen und im materiellen Sinne | 100 |
| b) | Selbstverwaltungsaufgaben ohne kommunalen Entscheidungsspielraum | 101 |
| 3. | Die Sozialhilfe im System der kommunalen Aufgabenkategorien | 103 |

| | |
|---|-----|
| A. Kommunale Selbstverwaltungsgarantie als Abwehrrecht gegen staatliche Aufgabenzuweisungen | 105 |
| I. Vorbemerkung: Schutz der staatlichen Verwaltung vor gesetzgeberischer Ausgabenüberforderung | 105 |
| 1. Funktionellrechtliche Sicherungen | 105 |
| 2. Bundesstaatliche Sicherungen | 106 |
| 3. Fazit: Ausgabendeckung oder Aufgabenverzicht | 107 |
| II. Abwehrfunktion des kommunalen Selbstverwaltungsrechts | 107 |
| 1. Schutzbedürfnis (auch) der kommunalen Selbstverwaltung | 107 |
| 2. Verabschiedung des Grundsatzes „dulde und liquidiere“ | 109 |
| III. Aufgabenübertragung als Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht | 111 |
| IV. Anforderungen an die Verfassungsmäßigkeit des Eingriffs | 113 |
| 1. Allgemeine Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen | 113 |
| 2. Statuierung kommunaler Aufgabenzuständigkeiten durch den Bund | 115 |
| a) Durchgriffs-Kompetenz des Bundes | 116 |
| b) Voraussetzungen für die Ausübung der Durchgriffs-Kompetenz | 117 |
| 3. Konkretisierung am Beispiel „Sozialhilfe“: Bestimmung der örtlichen Sozialhilfeträger durch den Bund | 119 |
| a) Gesetzeslage zum BSHG-Vollzug | 119 |
| b) Verfassungswidrigkeit des § 96 Abs. 1 S. 1 BSHG | 123 |
| c) Finanzverfassungsrechtliche Konsequenzen der verfassungswidrigen Rechtslage | 124 |
| B. Kommunale Finanzausstattung bei staatlichen Aufgabenzuweisungen | 126 |
| I. Konnexitätsprinzip gem. Art. 104a GG | 127 |
| 1. Funktion des Konnexitätsprinzips als allgemeine Lastenverteilungsregelung | 128 |
| 2. Rechtlicher Gehalt des geltenden Konnexitätsprinzips | 129 |
| a) Verknüpfung von Verwaltungsverantwortung und Zweckausgaben (Abs. 1) | 129 |
| b) Finanzverantwortung bei der Bundesauftragsverwaltung (Abs. 2) | 131 |
| c) Finanzverantwortung bei Geldleistungsgesetzen (Abs. 3) | 133 |
| 3. Schutz der Kommunen durch das bundesverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip | 136 |
| a) Finanzverfassungsrechtliche Zweistufigkeit des Bundesstaates | 136 |
| b) Mittelbarer Schutz der Kommunen | 138 |
| c) Fazit | 139 |

| | |
|---|-----|
| 4. Funktionsverlust der Lastenverteilung gem. Art. 104a GG | 139 |
| a) Vorbemerkung: Aufgabekritik durch Rechtskontrolle | 139 |
| b) Partieller „Wegfall der Geschäftsgrundlage“ zu Art. 104a GG | 140 |
| c) Schutzlosigkeit von Ländern und Kommunen bei Geldleistungsgesetzen des Bundes | 141 |
| d) Funktionsuntauglichkeit des Art. 104a Abs. 3 GG am Beispiel der Sozialhilfe | 144 |
| 5. Reformbedürftigkeit des Art. 104a GG | 145 |
| a) Neuregelung bei Geldleistungsgesetzen | 146 |
| b) Neuregelung der Lastenverteilung von Zweckausgaben | 148 |
| 6. Strukturreform durch Verfassungsinterpretation? | 151 |
| a) Möglichkeiten einer Neuinterpretation des Art. 104a GG | 151 |
| b) Grenzen der Neuinterpretation des Art. 104a GG | 152 |
| II. Landesverfassungsrechtliche Finanzgarantien | 154 |
| 1. Rechtliche Strukturelemente | 155 |
| a) Monistisches Modell: quantitative Sicherung der kommunalen Finanzausstattung | 155 |
| b) Dualistisches Modell: Struktursicherung durch Konnexitätsprinzip | 156 |
| c) Notwendigkeit kategorialer Unterscheidung zwischen den Strukturprinzipien | 158 |
| d) Monistisches Modell in Hessen und Rheinland-Pfalz | 159 |
| 2. Landesverfassungsrechtliches Konnexitätsprinzip | 160 |
| a) Striktes Konnexitätsprinzip | 161 |
| b) Relatives Konnexitätsprinzip | 165 |
| c) Allgemeine finanzverfassungsrechtliche Garantenstellung des Landes | 174 |
| C. Bundesverfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Finanzhoheit gem. Art. 28 Abs. 2 GG | 176 |
| I. Finanzhoheit als Teil der kommunalen Selbstverwaltung | 176 |
| II. Garantie einer angemessenen Finanzausstattung | 177 |
| III. Umfang der angemessenen Finanzausstattung | 180 |
| IV. Gewährleistung der Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung der Kommunen gem. Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG | 181 |
| V. Modalitäten einer angemessenen Finanzausstattung | 184 |
| VI. Anspruch auf eine angemessene Finanzausstattung | 184 |
| VII. Adressat des Anspruchs auf eine angemessene Finanzausstattung | 185 |
| D. Revisionsansprüche gem. Art. 106 GG | 190 |
| I. Garantenstellung der Länder zugunsten der Kommunen im Finanzverfassungsrecht | 190 |
| II. Revisionsklausel gem. Art. 106 Abs. 3 S. 4, Abs. 4 S. 1 GG | 191 |

| | |
|---|-----|
| III. Art. 106 Abs. 3 S. 4, Abs. 4 S. 1 GG als allgemeines finanzverfassungsrechtliches Prinzip | 194 |
| IV. Art. 106 Abs. 8 GG als allgemeiner finanzverfassungsrechtlicher Grundsatz | 197 |
| | |
| <i>VIERTER TEIL: RECHTSSCHUTZ DURCH DAS BUNDESVERFASSUNGSGERICHT</i> | 199 |
| | |
| A. Verfassungsrechtsschutz gegen Aufgabenzuweisungen | 199 |
| I. Abstrakte Normenkontrolle gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG | 199 |
| II. Konkrete Normenkontrolle gem. Art. 100 Abs. 1 GG | 200 |
| III. Kommunale Verfassungsbeschwerde | 202 |
| B. Rechtsschutz gegen Ausgabenlasten | 204 |
| I. Überprüfung landesrechtlicher Bestimmungen | 204 |
| II. Überprüfung bundesgesetzlicher Regelungen | 205 |
| | |
| | |
| <i>Anhang: Tabellen</i> | |
| Tabelle 1: Steuereinnahmen der Gemeinden (GV) in den alten Ländern | 209 |
| Tabelle 2: Gewerbesteuer und Grundsteuern der Gemeinden, Gemeindeanteil an der Einkommensteuer in den alten Ländern | 210 |
| Tabelle 3a: Staatliche Zuweisungen an Gemeinden (GV), 1979 | 211 |
| Tabelle 3b: Staatliche Zuweisungen an Gemeinden (GV), 1993 | 211 |
| Tabelle 4: Staatliche Zuweisungen an die Gemeinden (GV) in den alten Ländern | 212 |
| Tabelle 5: Einnahmen der Gemeinden (GV) in den alten Ländern aus Gebühren und Beiträgen | 213 |
| Tabelle 6: Kostendeckungsgrade kommunaler Gebühren | 214 |
| Tabelle 7: Personalausgaben der Gemeinden (GV) in den alten Ländern | 215 |
| Tabelle 8: Laufender Sachaufwand der Gemeinden (GV) in den alten Ländern | 215 |
| Tabelle 9: Zinsausgaben der Gemeinden (GV) in den alten Ländern | 216 |
| Tabelle 10: Verschuldung der Gemeinden (GV) in den alten Ländern | 216 |
| Tabelle 11: Leistungen der Gemeinden (GV) in den alten Ländern für Renten und Unterstützungen | 217 |
| Tabelle 12: Ausgaben der Gemeinden (GV) in den alten Ländern für Sachinvestitionen | 218 |

| | |
|---|-----|
| Tabelle 13: Ausgaben, Einnahmen und Finanzierungssalden der Gemeinden (GV) in den alten Ländern | 218 |
| Tabelle 14a: Einnahmen der Kreise 1994 - Verwaltungshaushalt - (einschließlich der dazugehörigen Grafik) | 219 |
| Tabelle 14b: Einnahmen der Kommunen (Kreise, Städte und Gemeinden) 1994 - Verwaltungshaushalt - (einschließlich der dazugehörigen Grafik) | 219 |
| Tabelle 15: Bereinigte Einnahmen und Ausgaben sowie Verschuldung der hessischen Kommunen | 221 |
| Tabelle 16: Anteile von ausgewählten Einnahmenarten an den Gesamteinnahmen in den kreisfreien Städten Niedersachsens und der Stadt Göttingen, 1982-1994 | 222 |
| Tabelle 17: Entwicklung der Ausgaben in den kreisfreien Städten Niedersachsens und in der Stadt Göttingen nach Ausgabearten, 1982-1994 | 223 |
| Tabelle 18: Entwicklung der Gesamtausgaben nach Aufgabenbereichen in den kreisfreien Städten Niedersachsens und der Stadt Göttingen, 1982-1994 | 224 |
| Tabelle 19: Entwicklung der Ausgabearten der niedersächsischen Landkreise 1975-1992 | 226 |
| Tabelle 20: Entwicklung der kassenmäßigen Einnahmen und Ausgaben der Kommunen in Rheinland-Pfalz | 227 |
| Tabelle 21: Aufwendungen der kommunalen Gebietskörperschaften für soziale Leistungen in den alten und neuen Ländern in den Jahren 1991 bis 1993 (Kassenmäßige Ergebnisse) | 228 |
| Tabelle 22: Sozialhilfeleistungen | 228 |
| Tabelle 23: Bruttoausgaben Einzelplan 4 Abschnitt 41 (in 1.000 DM) - Hessen | 228 |
| Tabelle 24: Laufende Ausgaben für Sozialhilfe nach dem BSHG - Niedersachsen | 228 |
| Tabelle 25: Inanspruchnahme der Kreisumlage durch den sozialen Zuschußbedarf in Baden-Württemberg | 229 |
| Tabelle 26: Deckung des sozialen Zuschußbedarfs durch den Finanzausgleich in Baden-Württemberg | 230 |
| Tabelle 27: Leistungen der Jugendhilfe | 231 |
| Tabelle 28: Entwicklung der Zuschußbedarfe nach Aufgabenbereichen in den kreisfreien Städten Niedersachsens und der Stadt Göttingen, 1982-1994 | 232 |
| Tabelle 29a: Zuschußbedarf nach Aufgabenkategorien in den kreisfreien Städten Niedersachsens und in der Stadt Göttingen, 1981-1994 | 233 |
| Tabelle 29b: Zuschußbedarf nach Aufgabenkategorien für die Summe der ausgewählten Landkreise, 1981-1993 | 234 |
| Literaturverzeichnis | 235 |