

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 Übersicht: 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. Kommunalen 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
 <i>ZWEITER TEIL: DIE KOMMUNEN IM SYSTEM DER STAATS- UND VERWALTUNGSORGANISATION SOWIE DER FINANZVERFASSUNG</i>	 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.	Gemeindebeteiligung 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

<i>DRITTER TEIL:</i>	<i>SCHUTZ DER KOMMUNALEN SELBSTVERWALTUNG VOR FINANZ-</i>	
	<i>WIRKSAMEN AUFGABENZUWEISUNGEN DURCH BUND UND LAND</i>	105
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 Verantwortlichkeit 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: Aufgabenkritik 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