

# Inhaltsverzeichnis

	Seite
Vorwort	5
Inhaltsübersicht	7
Einleitung	17
1. (Reform-) Anlaß	17
2. Gutachtenauftrag	19
3. Aufbau des Gutachtens	19
A. Allgemeiner Teil: Zur Stellung der Kommunen im Bundesstaat des Grundgesetzes	21
I. Staatsorganisationsrechtliche Stellung der Kommunen im Bundesstaat	21
1. Bund und Länder (Art. 20 Abs. 1 GG)	21
2. Gemeinden und Gemeindeverbände (Art. 28 Abs. 2 GG)	23
3. Staatsrechtliche Zu- und Einordnung der Kommunen in den bundesstaatlichen Staatsaufbau	26
a) Das Dogma der Zweistufigkeit des Staatsaufbaus	26
aa) Begründung der strikten Zweistufigkeit	26
bb) Neuere Position des BVerfG (modifizierte Zweistufigkeit)	27
cc) Inhalte des strikten Zweistufigkeitsdogmas	27
dd) Rechtsfolge 1: Durchgriffsverbote	28
(1) Bund-Länder-Verhältnis	28
(2) Insbesondere: Bund-Kommunen-Verhältnis	29
(3) Prüfungsmaßstäbe und Ingerenzbereiche	30
ee) Rechtsfolge 2: Gliedstaatliche Sorgegebote	31
b) Ausnahmen	32
c) Gegenpositionen	34
d) Bewertung	34
e) Zwischenergebnis und Weiterführung	36
II. Einheit der Verfassung in der Finanzverfassung	38
1. Staatliche Hoheitsträger in der Finanzverfassung	38
a) Staats- und Finanzverfassung	38
b) Drei maßgebliche Finanzrechtssubjekte	39
2. Besonderheiten in Art. 104a ff. GG	40
a) Vorrang der Verfassungsauslegung	40
b) Das aktuelle systematische Umfeld der kommunalen Finanzverfassung	41
aa) Sinn und Funktion der Finanzverfassung	42
bb) Art. 104a GG	43
cc) Art. 105 GG	45
dd) Primärer bundesstaatlicher Finanzausgleich	45
ee) Sekundärer bundesstaatlicher Finanzausgleich	47



ff)	(Entwicklungs-) Charakteristik	48
gg)	Zwischenergebnis und Weiterführung	49
c)	Historisch-genetische Verfassungsentwicklung der kommunalen Finanzverfassung	50
aa)	Weimarer Finanzsystem	50
bb)	GG 1949	51
cc)	Finanzverfassungsreform 1955	53
dd)	Finanzverfassungsreform 1956	56
ee)	Haushaltsrechtsreform 1967/69	58
ff)	Art. 115c Abs. 3 GG (1968)	60
gg)	Finanzreform 1969 (Art. 104a ff. GG 1970)	60
	(1) Ziele	61
	(2) Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	61
	(3) Örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern	63
	(4) Gewerbesteuerumlage	64
	(5) Art. 104a Abs. 4 GG	65
hh)	Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG (1994)	66
ii)	Verfassungsreform 1997 (Art. 28 Abs. 2 S. 3 2. HS und Art. 106 n.F. GG 1998)	67
d)	Analyse und Bewertung der Verfassungsentwicklung	70
aa)	Ursprünglich konzeptionslose „Kommunalisierung“ der föderativen Finanzverfassung	70
bb)	Zunehmende „Ausnahmen“ vom flexiblen Zweistufigkeitsdogma	70
cc)	Ursachen und Gründe	71
dd)	Motive, Hintergründe und Interessen	71
ee)	Risiken und Folgen	72
ff)	Rechtliche Qualitäten und Strukturen	72
	(1) Tripolarer Finanz- und Steuerverbund	72
	(2) Adressaten des Bundesfinanzrechts	73
	(3) Doppelter Dualismus der kommunalen Finanzpositionen	74
	(4) „Modellvergleich“	77
gg)	Zur Auslegung der Textschichten der Art. 106, 107 GG	77
hh)	Erste Rechtsfolgen und Zwischenergebnis	78
ii)	Weiterführung und Problemvertiefung für das Bundesfinanzrecht	79
B.	Besonderer Teil: Zur Berücksichtigung der kommunalen Finanzen im Länderfinanzausgleich	81
I.	Methodischer Ansatz	81
II.	Allgemeine Vorgaben für den (Länder-) Finanzausgleich	84
1.	Materiellrechtliche Vorgaben	84
a)	Vorgaben als Rechtsmaßstäbe	84
aa)	Vorgaben	84
bb)	Maßstäbe	85



cc) Maßstäbengesetz	85
b) System- und Strukturvorgaben	86
c) Ziel- und Funktionsvorgaben	87
d) Begriffsvorgaben, Begriffsauslegung und -anwendung	88
e) Bundesstaatliche Verfassungsprinzipien	92
2. Funktionellrechtliche Spielräume	93
a) Begründung	93
b) (Aus-) Maß	94
c) Grenzen	96
3. Ausführung des Maßstabbildungsauftrags	98
a) Maßstabbildung	98
b) Rationaler Finanzausgleich	99
4. Maßgebliche Finanzsubjekte	101
a) Land	101
b) Kommunen	101
aa) Zwei Begriffsvorgaben	101
bb) Gemeinden	102
cc) Gemeindeverbände	102
dd) Finanzausgleichsrechtliche Restriktionen	103
III. Die berücksichtigungsfähige Finanzkraft der Kommunen	103
1. Kategoriale Vorgaben	103
a) Bindungskraft	103
b) Getrennte Konkretisierung der Finanzbegriffstypen	104
c) Grundsätzlich einheitlicher Begriff der Finanzkraft	105
d) Allgemeine Definition	106
e) Teleologische Bindungen	107
2. Weitere begriffliche Ein- und Abgrenzungen	108
a) Kommunale Finanzkraft und kommunaler Finanzausgleich	108
b) „Eigene“ kommunale Finanzkraft	109
c) Finanzkraft und Finanzbedarf der Kommunen	110
d) Einnahmewirksame Finanzkraft	111
e) Umfassende ertragsgeprägte Finanzkraft	112
f) Ist- oder Soll-Aufkommen	113
aa) Grundsatz: Ist-Aufkommen	113
bb) Ausnahme: Soll-Aufkommen	114
(1) Grund	114
(2) Bedingungen	116
cc) Sonderfall: Inkommensurables Aufkommen	118
g) Inadäquate Kriterien des Finanzkraftbegriffs	118
h) Erfolgswirksame Finanzkraft	120
i) Finanzkraft der Gemeindeverbände	121
3. Umfang, Höhe und Ermittlung der kommunalen Finanzkraft (instrumentelle Vorgaben)	122
a) Horizontaler Vollständigkeitsgrundsatz	122
b) Modale Regelungsspielräume	123
c) Indikatorenlehre	124



d)	Ausgleichsrelevanzlehre	125
aa)	Allgemein	125
bb)	Bagatellschwelle	126
cc)	Gleichmäßige Streuung	127
dd)	Übermäßiger Ermittlungsaufwand	128
ee)	Leistungsaustausch	128
e)	Typisierung und Pauschalierung	129
4.	Gegenständliches Finanzaufkommen der Kommunen	130
a)	Einnahmenfächer	130
b)	Derzeit ausgleichsbedürftige gemeindliche Steuereinnahmen	133
aa)	Steuern und Steueranteile	133
bb)	Insbesondere Realsteuern	133
c)	Derzeit nicht ausgleichsbedürftige Einnahmen der Gemeinden	135
aa)	Örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern	135
bb)	Zinseinnahmen	135
cc)	Erwerbswirtschaftliche Einnahmen	136
dd)	Sonderabgaben	136
ee)	Konzessionsabgaben	137
d)	Nicht ausgleichsfähige oder ausgleichsbedürftige nicht-steuerliche Einnahmen der Gemeinden	139
aa)	Insbesondere Vorzugslasten	139
bb)	Finanzzuweisungen	140
e)	Gemeindeverbände	141
5.	Zwischenergebnis	141
IV.	Der berücksichtigungsfähige Finanzbedarf der Kommunen	142
1.	Kategoriale Vorgaben	142
a)	Begriffs- und Bemessungsproblematik des Finanzbedarfs	142
aa)	Binnensystematische Verfassungsvorgabe	142
bb)	Eigenständige Verfassungsvorgabe	142
cc)	Wort und Begriff	143
dd)	Bedarfsursachen, Einflußgrößen und politische Prägung	144
ee)	Binnensystematische Parallelen	145
b)	Zu einigen theoretischen (allgemeinen) körperschaftlichen Bedarfskonzeptionen	146
aa)	Bemessungsansätze	146
bb)	Ist-Ansätze	147
cc)	Soll-Ansätze	148
(1)	Existenzbedarf	148
(2)	Funktionsbedarf	149
(3)	Normalbedarf	149
(4)	Pro-Kopf-Durchschnittsbedarf	150
dd)	Bewertung: Erkenntnisdefizite	150
c)	Kommunaler Finanzbedarf und kommunaler Finanzausgleich	151
d)	Ist das Bedarfsproblem überhaupt lösbar?	152
e)	Bedarfsrichtlinien und verfassungsadäquate Bedarfskon-	



zeption	154
aa) Herleitung und Begründung	154
bb) Einwohnertatbestand und <i>Mehrbedarf</i>	155
cc) Originärer oder <i>derivativer</i> Mehrbedarf	156
dd) Ist- oder Soll-Ausgaben	157
ee) Abstrakter Mehrbedarf	157
ff) Genereller Mehrbedarf	158
gg) Gemeinsamer Mehrbedarf	158
hh) Struktureller Mehrbedarf	159
ii) Markanter Mehrbedarf	159
jj) Aufgabentypik und Finanzbedarf	160
2. Instrumentelle Vorgaben für die Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs	161
a) Einschränkung des Vollständigkeitsgrundsatzes	161
b) Regelungsspielräume	162
c) Indikatorenlehre	163
aa) Qualität	163
bb) Arten	164
cc) Auswahl	167
d) Ausgleichsrelevanzlehre	168
e) Typisierung und Pauschalierung	169
f) Finanzbedarf der Gemeindeverbände	171
3. Gegenständliche Finanzbedarfe der Kommunen	172
a) Ausgabenfächer der Gemeinden	172
b) Brecht/Popitzsches Gesetz	173
aa) Inhalt	173
bb) Rechtliche Bewertung	174
V. Das Berücksichtigungsgebot: Bedingungen für gliedstaatlich zurechenbare kommunale Finanzen	179
1. Das Berücksichtigungsgebot als differenziertes Zurechnungsgebot	179
a) Problematik	179
b) Bisherige Interpretationen	180
c) Schwäche der Wortlautinterpretation	182
d) Konträre und pragmatische historisch-genetische Aspekte	182
e) Verfassungssystematische Aspekte	184
f) Teleologisch-funktionale Aspekte	185
g) Zwischenergebnis	186
aa) Das Berücksichtigungsgebot als Zurechnungs- und Differenzierungsgebot	186
bb) Berücksichtigungsgebot und Finanzkraftausgleich: „Zu- und Unterordnung“	187
h) Maßgebliche Bezugs- und Orientierungsgröße des Berücksichtigungsgebots	187
aa) Bezugsgröße „Finanzkraft“	187
bb) Bezugsgröße „Finanzbedarf“	188
2. Die gestärkte kommunale Finanzhoheit als Differenzierungsgrund	190



a)	Aussagen des Bundesverfassungsgerichts	190
b)	Finanzaufgaben und Finanzhoheit, insbesondere Steuerertragsrechte	190
3.	Das Lokalfinanzspezifische der kommunalen Selbstverwaltung	193
a)	Einkommensteueranteil (Art. 106 Abs. 5 GG)	193
b)	Umsatzsteueranteil (Art. 106 Abs. 5a GG)	195
c)	Realsteuern (Art. 106 Abs. 6 S. 1 GG)	196
d)	Örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern	198
e)	Zwischenergebnis und erste Schlußfolgerung	199
4.	Die Rechtsqualität der kommunalen Finanzpositionen	200
a)	Einkommensteueranteil (Art. 106 Abs. 5 GG)	200
aa)	Allgemeine Bedeutung	200
bb)	Rechtsnatur: Steuerertragsrecht	200
cc)	Weitere Verteilungsvorgaben	201
(1)	Verteilungsrichtmaß	201
(2)	Relativer Verteilungsanspruch	202
dd)	Bestandskraft	202
ee)	Hebesatzrecht	203
ff)	Zwischenergebnis	203
b)	Umsatzsteueranteil (Art. 106 Abs. 5a GG)	204
aa)	Allgemeine Bedeutung	204
bb)	Rechtsnatur	204
cc)	Weitere Verteilungsvorgaben	205
dd)	Bestandskraft	206
ee)	Zwischenergebnis	206
c)	Realsteuern	207
aa)	Zur Reform 1997	207
bb)	Vollständige Steuerertragsrechte	207
cc)	Bestandsgarantien	208
dd)	Hebesatzrecht (Art. 106 Abs. 6 S. 2 GG)	209
d)	Örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern	210
e)	Zwischenergebnis	211
f)	Sekundäres kommunales Finanzausgleichssystem	211
aa)	Gewerbesteuerumlage	211
bb)	Art. 106 Abs. 6 S. 6 GG	212
cc)	Art. 106 Abs. 7 S. 1 GG	213
dd)	Art. 106 Abs. 7 S. 2 GG	214
ee)	Art. 106 Abs. 8 GG	214
ff)	Zwischenergebnis	215
g)	Weitere Vorgaben für kommunale Finanzrechtspositionen	216
aa)	Gestärkte kommunale Finanzhoheit (Art. 28 Abs. 2 GG)	216
bb)	Insbesondere Hebesatzrecht gem. Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG	217
cc)	Vorrang der primären Ertragsordnung	219
dd)	Weitere implizite Finanzansprüche der Kommunen	220
(1)	Allgemeiner Finanzausstattungsanspruch	221
(2)	Spezielle Ausgabenausgleichsansprüche (Ausgaben-	



ingerenz)	221
(3) Spezielle Einnahmenausgleichsansprüche (Einnahmeningerenz)	222
(4) Zwischenergebnis	224
ee) Rigidität der Rechtspositionen	224
ff) Begrenzte Regelungsspielräume des Bundesgesetzgebers	225
gg) Bundesbestimmte Autonomiegehalte	225
hh) Finanzrechtliche Mitverantwortung des Bundes	226
5. Zusammenfassendes Zwischenergebnis: Die einnahmenrechtlich modifizierte Zweistufigkeit	227
6. Binnensystematische Teilrechtsfolgen des Berücksichtigungsgebots	230
a) Muß der Gesetzgeber die kommunalspezifischen Verhältnisse berücksichtigen?	230
aa) Das allgemeine Berücksichtigungs <i>gebot</i>	230
bb) Insbesondere: Berücksichtigung der gestärkten kommunalen Finanzposition	231
b) Wie muß der Gesetzgeber die gestärkten kommunalen Finanzpositionen berücksichtigen?	232
aa) Begrenzte Gestaltungs- und Abgrenzungsbefugnis	232
bb) Autonomieabschlag	234
cc) Bezugsgröße des Autonomieabschlags	235
(1) Finanzkraft der Länder?	235
(2) Kommunaler Finanzbedarf?	236
(3) Kommunale „Finanzen“?	237
(4) (Eigene) Finanzkraft der Kommunen	237
dd) Maßgröße des Autonomieabschlags	238
ee) Ausmaß und Höhe	239
c) Art der Berücksichtigung von Finanzkraft <i>und</i> Finanzbedarf	241
d) Zwischenergebnis	242
7. Konsequenzen für die einfachgesetzliche Ausgestaltung des Berücksichtigungsgebots	243
VI. Weitere Regelungsvorgaben für den Länderfinanzausgleich	244
1. Zurechnungsgebot	244
2. Ermittlungsvorgaben für den Finanzvergleich	245
a) Herleitung	245
b) Relativer Finanzvergleich	246
c) Realistischer Finanzvergleich	246
d) Rationaler Finanzvergleich	247
Schluß	249
Zusammenfassende Thesen	251
Schrifttum	269
Anhang: Text des FAG	279