

# Inhaltsverzeichnis

## Abkürzungsverzeichnis

17

## Einleitung und Untersuchungsgegenstand

23

## Teil 1 - Kommunale Aufgaben- und Finanzsituation

27

### A. Kommunale Aufgabensituation

27

#### I. Aufgabendualismus: Selbstverwaltungs- und übertragene Aufgaben

28

##### 1. (Eigene) Selbstverwaltungsaufgaben

28

##### 2. Übertragene Aufgaben

29

##### 3. Exkurs: Bundesauftragsangelegenheiten

29

#### II. Aufgabenmonismus: einheitlicher gemeindlicher Wirkungskreis

31

#### III. Aufgabenstruktur als Kriterium für die Finanzierung

31

### B. Kommunale Finanzausstattung

32

#### I. Finanzsituation der Kommunen

32

##### 1. Ausgaben

33

##### a. Personalausgaben

33

##### b. Soziale Leistungen

34

##### c. Ausgaben des laufenden Sachaufwands

35

##### d. Sachinvestitionen

36

##### e. Zinsausgaben

37

##### 2. Einnahmequellen der Gemeinden

38

##### a. Einnahmen aus Steuern

38

##### aa. Bundesrechtliche Steuern

38

##### bb. Örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern

39

##### b. Staatliche Zuweisungen

43

##### c. Beiträge, Gebühren und Abgaben eigener Art

46

##### aa. Beiträge

46

##### bb. Gebühren

47

##### cc. Abgaben eigener Art

48

##### d. Sonstige Einnahmen

49

##### e. Einnahmen aus Verschuldung

50

##### 3. Einnahmequellen der Gemeindeverbände

51

##### 4. Zusammenfassung

53



II. Finanzausstattung als Gewährleistung kommunaler Selbstverwaltung	53
1. Begriff der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie	53
a. Die objektive Rechtsinstitutionsgarantie: inhaltliche Elemente der kommunalen Selbstverwaltung	54
b. Die Finanzhoheit als Bestandteil der kommunalen Selbstverwaltung	55
2. Kommunale Finanzausstattung	56
a. Der Finanzausstattungsanspruch	58
b. Anspruchsinhalt	61
aa. Kernbereich – finanzielle Mindestausstattung	62
(1) Bestimmung der finanziellen Mindestausstattung anhand der Entwicklung der Schlüsselzuweisungen?	67
(2) (Relative) Verhältnismäßigkeitskontrolle	68
(3) Schutzverlagerung entsprechend dem Aufgabenverteilungsprinzip	71
(4) Die sog. „freie Spitze“	73
bb. Randbereich – angemessene Finanzausstattung	80
(1) „Freie Spitze“ im Randbereich	80
(2) Vorbehalt der Leistungsfähigkeit des Landes	81
(a) Spannungsverhältnis	82
(b) Evidenzkontrolle	83
(c) Grundsatz der Verteilungssymmetrie	84
(d) Einzelheiten der Verteilungssymmetrie	84
cc. Prozedurale Sicherung?	87
(1) Begründung eines „Schutzes durch Verfahren“	87
(a) Prozeduraler Grundrechtsschutz der kommunalen Finanzautonomie?	88
(b) Der Kooperationsgedanke	90
(c) Finanzverfassungsspezifische „Abwägungskontrolle“	92
(d) Pflicht oder Obliegenheit?	95
(2) Konkrete Verfahrensanforderungen an den Gesetzgeber	97
(a) Ermittlung einer gegebenen kommunalen Finanzsituation	98
(b) Begründungspflicht	99
(c) Beobachtungs- und Nachbesserungspflicht	99
(3) Daneben materielle Kontrolle?	99
c. Der Anspruchsgegner	101
d. Anspruchsteller	104
e. Zusammenfassung	107
f. Stellungnahme	107



3. Dualistisches Modell kommunaler Finanzausstattung: Das Konnexitätsprinzip als zweite Säule kommunaler Finanzausstattung	108
a. Konnexität als Begriff einer Verbindung	108
b. Die Aussage eines Konnexitätsprinzips	109
c. Konnexitätsverbindung als Junktim?	109

## Teil 2 - Das Konnexitätsprinzip im Landesverfassungsrecht 113

A. Materiell-rechtliche Regelungen des Konnexitätsprinzips in den Landes- verfassungen	113
I. Überkommene Regelungen des Konnexitätsprinzips	113
1. Die „Musterregelungen“ in Art. 71 Abs. 3 baden-württembergische Verfassung (BWVerf) und Art. 85 Abs. 1 und 2 sächsische Verfassung (SächsVerf)	113
a. Formales Tatbestandsmerkmal: Gesetz im Sinne der Art. 71 Abs. 3 S. 1 BWVerf und Art. 85 Abs. 1 S. 1 SächsVerf	114
aa. Förmliches Gesetz	114
bb. Landesgesetz	116
cc. Vorkonstitutionelle Gesetze	117
b. Adressaten der Aufgabenübertragung	117
c. Materielles Tatbestandsmerkmal: Übertragung der Erledigung bestimmter (öffentlicher) Aufgaben, Art. 71 Abs. 3 S. 1 BWVerf und Art. 85 Abs. 1 S. 1 SächsVerf	118
aa. Bestimmte (öffentliche) Aufgabe	118
bb. Übertragung einer neuen Aufgabe	119
(1) Erstmalige Zuweisung einer neuen Aufgabe	120
(2) Erweiterung bereits übertragener Aufgaben	120
(3) Pflichtigmachung freiwilliger Selbstverwaltungs- aufgaben	121
(4) „Neu- und Umnormierung“	123
d. Rechtsfolge: Kostendeckungsregelung, Art. 71 Abs. 3 S. 2 BWVerf, Art. 85 Abs. 1 S. 3 SächsVerf	124
aa. Zwingendes Recht oder bloße finanzpolitische Richtlinie?	124
bb. Verknüpfung der Kostendeckungsregelung mit der Aufgabenübertragung	125
cc. Der Inhalt des Gebots einer Kostendeckungsregelung	126
dd. Der Kostenbegriff	127
e. Mehrbelastungsausgleich, Art. 71 Abs. 3 S. 3 BWVerf, Art. 85 Abs. 2 SächsVerf	128
aa. Begriff der Mehrbelastung	128
(1) Mehrbelastungsausgleich im Zeitpunkt der Aufgabenübertragung	128



(2) Mehrbelastungsausgleich für einen späteren Zeitraum?	129
(3) Höhe der Mehrbelastung	130
bb. Form des Ausgleichs	131
2. Der „angemessene“ Ausgleich in Art. 87 Abs. 3 sachsen-anhaltinische Verfassung (SachsAnhVerf) und Art. 93 Abs. 1 S. 2 thüringische Verfassung (ThürVerf)	131
a. Tatbestand	132
aa. Insbesondere: die Pflichtigmachung freiwilliger Aufgaben	133
bb. Aufgabenübertragungen innerhalb der kommunalen Familie	133
cc. Finanzierungspflichten als Aufgabe im Sinne des Art. 87 Abs. 3 S. 1 Sachs-AnhVerf	134
b. Rechtsfolge	135
aa. Kostendeckungsregelung in Art. 87 Abs. 3 S. 2 SachsAnhVerf	135
bb. Der „angemessene“ Mehrbelastungsausgleich, Art. 87 Abs. 3 S. 3 SachsAnhVerf, Art. 93 Abs. 1 S. 2 ThürVerf	136
(1) Voll- oder Teilkostenausgleich?	137
(2) Der unbestimmte Rechtsbegriff der „Angemessenheit“	139
c. Zwischenergebnis	140
3. Das „relative“ Konnexitätsprinzip in Art. 57 Abs. 4 NdsVerf a. F.	141
a. Tatbestand	141
b. Rechtsfolge	142
aa. Materieller Gehalt des Gebots zur Kostendeckungsregelung?	142
bb. Konsequenz aus dem Fehlen des Gebots zum Mehrbelastungsausgleich	143
II. Die Verankerung dualer Finanzgarantien	143
1. „Strikte“ Konnexitätsprinzipien in den Neuregelungen der Art. 49 Abs. 2 schleswig-holsteinische Verfassung (Verf S-H), Art. 97 Abs. 3 brandenburgische Verfassung (BbgVerf) und Art. 72 Abs. 3 mecklenburgische Verfassung (Verf M-V)	144
a. Der Aufgabenbegriff – insbesondere der „neuen“ Aufgabe in Art. 97 Abs. 3 BbgVerf	145
b. Übertragung durch materielles Landesgesetz	146
c. Rechtsfolge	146
d. Regelung der Kostendeckung im materiellen Gesetz?	148
2. Art. 120 saarländische Verfassung (SaarlVerf)	148
a. Tatbestand	149
b. Rechtsfolge	149
aa. Kostendeckungsregelung, Art. 120 Abs. 1 S. 2 SaarlVerf	149



bb. „Sicherung erforderlicher Mittel“, Art. 120 Abs. 1 S. 3 SaarlVerf	150
cc. Bewertung	151
3. Die Verfassungsänderung des Art. 137 Abs. 6 hessische Verfassung (HessVerf)	153
a. Art. 137 Abs. 6 S. 1 HessVerf	153
b. Art. 137 Abs. 6 S. 2 HessVerf	155
aa. Aufgabenbegriff	155
bb. Fehlende tatbestandliche Bezugnahme	155
cc. Reziprozitätsklausel – „negative Konnexität“	156
(1) Wirkweise in beide Richtungen	157
(2) Teleologische Reduktion des Art. 137 Abs. 6 S. 2 HessVerf	158
dd. „Gesamtheit der Gemeinden“	158
ee. Rechtsfolge	159
ff. Qualifizierung	159
c. Gesetzesvorbehalt des Art. 137 Abs. 6 S. 3 HessVerf	160
d. Bewertung	161
III. Der Durchbruch des „strikten“ Konnexitätsprinzips im Landesverfassungsrecht	161
1. Art. 83 Abs. 3 Bayerische Verfassung (BayVerf) und Art. 49 Abs. 5 rheinland-pfälzische Verfassung (Verf Rh-Pf)	161
a. Form	162
b. Kostenverursachung durch Landesentscheidung	163
c. Aufgabe im Sinne der Art. 83 Abs. 3 S. 1 BayVerf und Art. 49 Abs. 5 S. 1 Verf Rh-Pf	164
aa. Sollaufgaben	165
bb. Besondere Anforderungen an die Erledigung freiwilliger gemeindlicher Aufgaben	166
cc. Finanzierungspflichten im Sinne des Art. 49 Abs. 5 S. 1 Hs. 2 Verf Rh-Pf	166
d. Adressaten	166
e. Rechtsfolge	167
aa. Kostendeckungsregelung, Art. 83 Abs. 3 S. 1 BayVerf und Art. 49 Abs. 5 S. 1 Verf Rh-Pf	167
bb. Mehrbelastungsausgleich, Art. 83 Abs. 3 S. 2 BayVerf und Art. 49 Abs. 5 S. 2 Verf Rh-Pf	169
f. Zusammenfassung	169
2. Art. 78 Abs. 3 nordrhein-westfälische Verfassung (NWVerf)	170
a. Tatbestand	171
b. Das Gebot einer Kostendeckungsregelung, Art. 78 Abs. 3 S. 1 NWVerf n. F.	172
c. Das Gebot eines Mehrbelastungsausgleichs, Art. 78 Abs. 3 S. 2 NWVerf n. F.	172



aa. Wesentlichkeit	173
bb. Kostenprognose	175
d. Stellungnahme	176
3. Art. 57 Abs. 4 NdsVerf n. F.	176
a. Aufgabenübertragungen	177
b. Nachkonstitutionelle Geltungswirkung	177
c. Kostenausgleichsregelung gemäß Art. 57 Abs. 4 S. 2 und 3 NdsVerf n. F.	178
aa. Erhebliche Kosten	178
bb. Notwendige Kosten	180
cc. Unverzüglichkeit	180
dd. Der relevante Kostenumfang im Sinne des Art. 57 Abs. 4 S. 3 NdsVerf n. F.	181
d. Stellungnahme	183
IV. Zusammenfassung	183
 B. Folgerungen aus dem Konnexitätsprinzip – Bedeutung für den kommunalen Finanzausgleich	 184
 C. Landesverfassungsrechtliche Verfahrensgewährleistungen	 185
I. Allgemeines Anhörungsrecht	185
II. Konsultationsvereinbarung gemäß Art. 83 Abs. 7 S. 2 BayVerf	189
1. Der Verfahrensablauf	189
2. Der Mehrbelastungsausgleich	190
III. Das nordrhein-westfälische Konnexitätsausführungsgesetz	190
1. Der Verfahrensablauf	191
2. Der Mehrbelastungsausgleich	192
IV. Das rheinland-pfälzische Konnexitätsausführungsgesetz	193
1. Der Verfahrensablauf	193
2. Der Mehrbelastungsausgleich	195
V. Zusammenfassung	196
 Teil 3 - Ein bundesverfassungsrechtliches Konnexitätsprinzip	 197
 A. Aufgabenübertragungen des Bundes auf die Kommunen	 198
I. Kompetenz zur Aufgabenübertragung gem. Art. 73 f. GG	199
II. Kompetenz zur Aufgabenübertragung gem. Art. 83 ff. GG	200
1. Der Zustimmungsvorbehalt in Art. 84 Abs. 1, 85 Abs. 1 GG a. F.	201
a. „Behördeneinrichtung“ im Sinne der Art. 84 Abs. 1, 85 Abs. 1 GG a. F.	201
b. Weitere tatbestandliche Voraussetzungen von Art. 84 Abs. 1, 85 Abs. 1 GG a. F.	202



aa.	Materielle Schrankentrias der Art. 84 Abs. 1, 85 Abs. 1 GG a. F.	203
bb.	Unbegrenzte Aufgabenübertragungskompetenz?	204
cc.	Stellungnahme	204
2.	Die Schrankentrias des BVerfG in der Staatspraxis	205
a.	Die Übertragung der Aufgabe der Sozialhilfe, insbesondere der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (§§ 3, 41 ff., 97 f. SGB XII)	206
aa.	Punktuelle Annexregelung	207
bb.	Notwendigkeit der Aufgabenbestimmung für den wirksamen Vollzug	209
b.	Die (teilweise) Übertragung der Aufgabe der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II)	213
aa.	Punktuelle Annexregelung	213
bb.	Notwendigkeit der Aufgabenbestimmung für den wirksamen Vollzug	214
III.	Zwischenergebnis: Extensiver Gebrauch	216
B.	Konnexitätsmechanismus in der Bundesverfassung?	217
I.	Art. 28 Abs. 2 GG als materielle Grenze für Aufgabenübertragungen des Bundes	217
II.	Die Finanzverfassung des GG	220
1.	Art. 104a Abs. 1 GG	220
a.	Gesetzeskausalität versus Vollzugskausalität	221
b.	Prinzip der Vollzugskausalität in Art. 104a Abs. 1 GG	222
2.	Art. 104a Abs. 2 GG	223
3.	Art. 104a Abs. 3 GG	224
4.	Kostenerstattung für die Aufgabenerledigung durch Kommunen	225
a.	Erstattung gemäß Art. 104a Abs. 1 GG?	225
b.	Erstattung gemäß Art. 104a Abs. 2 und 3 GG?	226
c.	Weiterleitungspflicht der Länder?	228
d.	Art. 106 Abs. 8 GG	229
5.	Zusammenfassung	229
C.	Etablierung eines bundesverfassungsrechtlichen Schutzes	230
I.	Normierung der Gesetzeskausalität im Verhältnis von Bund und Gemeinden	230
1.	Konnexitätsprinzip in Art. 28 Abs. 2 GG	230
2.	Wechsel vom Prinzip der Vollzugs- zum Prinzip der Gesetzeskausalität in Art. 104a GG	231
a.	Umstellung des Art. 104a Abs. 1 GG auf eine Gesetzeskausalität	232
b.	Modifikation des Art. 104a Abs. 3 GG	233
c.	Stellungnahme	234



aa. Art. 28 Abs. 2 GG versus Art. 104a GG	234
bb. Art. 104a Abs. 1 GG versus Art. 104a Abs. 3 GG	235
cc. Modernisierung der Finanzlastverteilung als optimale Lösung?	236
II. Verbot bundesgesetzlicher Aufgabenübertragungen	237
1. Die (Un-)Tauglichkeit der Zustimmungsbedürftigkeit im Bundesrat zum Schutz der Kommunen vor bundesgesetzlichen Aufgabenübertragungen	238
2. Revision der Art. 84 Abs. 1, 85 Abs. 1 GG	239
3. Die Änderung der Art. 84 Abs. 1, 85 Abs. 1 GG n. F.	239
 Teil 4 - Prozessuale Durchsetzung	 242
A. Rechtsschutz gegen landesgesetzliche Aufgabenübertragungen	242
I. Die kommunale Verfassungsbeschwerde zu den Landesverfassungsgerichten	242
II. Die kommunalrechtliche Normenkontrolle zum BWStGH	243
III. Die Popularklage zum BayVerfGH gemäß Art. 98 S. 4 BayVerf	244
IV. Die verwaltungsgerichtliche Normenkontrolle	244
B. Rechtsschutz gegen bundesgesetzliche Aufgabenübertragungen	245
 Literaturverzeichnis	 248