

# Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	13
Einführung	15
A. Grundstrukturen und Begrifflichkeiten	15
B. Hauptthesen und Gang der Darstellung	17
C. Methodisches	18
I. Verfassungsinterpretation	19
1. Grammatische Interpretation	19
2. Systematische Interpretation	19
a) Einheit der Verfassung	20
b) Praktische Konkordanz	20
c) Funktionelle Richtigkeit	21
3. Historische und genetische Interpretation	22
4. Teleologische Interpretation	23
II. Verfassungskonkretisierung	23
1. Legitimität der Folgenberücksichtigung	24
2. Methode der Folgenberücksichtigung	26
Kapitel 1    Das kommunale Selbstverwaltungsrecht und die Unterdeckung der kommunalen Haushalte	27
A. Die Bedeutung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts	27
I. Geschichtliche Entwicklung	27
1. Mittelalter	28
2. Absolutismus	29
3. Die Steinschen Reformen von 1808	31
4. Die Frankfurter Paulskirchen-Verfassung von 1849	34
5. Weimarer Republik und Nationalsozialismus	35
6. Neubeginn nach 1945	39
7. Zusammenfassung	40
II. Funktionen der kommunalen Selbstverwaltung	40
1. Administrative Funktion	41
2. Ökonomische Funktion	42

3. Demokratische Funktion	43
4. Soziale Funktion	44
5. Kommunale Außenpolitik	45
B. Die kommunale Haushaltssituation	46
I. Aufgabenbestand	46
1. Aufgabenstruktur	46
2. Ausgabenstruktur	48
a) Personalausgaben	48
b) Laufende Sachausgaben	49
c) Soziale Leistungen	50
d) Sachinvestitionen	50
e) Zinsausgaben	52
f) Anteil der Ausgaben für freiwillige Aufgaben	52
II. Finanzausstattung	53
1. Steuern	54
2. Entgelte	55
3. Staatliche Zuweisungen	55
4. Sonstige Einnahmen	56
III. Indizien für eine Unterdotierung der Kommunen	57
1. Haushaltsdefizit	57
2. Investitionslücke	58
3. Defizit im Verwaltungshaushalt der Städte	59
C. Schlussfolgerungen	59
I. Aufgabenverteilung und -ausgestaltung	60
II. Erzielung und Verteilung der Staatseinnahmen	61
III. Anpassungsmechanismen	61
 Kapitel 2 Zuweisung und Ausgestaltung kommunaler Aufgaben	 62
A. Die verfassungsrechtliche Ausgestaltung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts	62
I. Die Auslegung von Art. 28 Abs. 2 GG durch das BVerfG	63
1. Art. 28 Abs. 2 GG als institutionelle Garantie	63
2. Umfassendes Verständnis des Gesetzmäßigkeitsprinzips	65
3. Grenzen des Gesetzgebers	65
a) Verhältnismäßigkeitsprinzip	65
b) Kernbereichs- und Randbereichsschutz	66
II. Kritische Stimmen in der Literatur	67
1. Entbehrlichkeit des Rechtsinstitutes „institutionelle Garantie“	68
2. Unzulänglichkeit der Bindung des Gesetzgebers an den Kernbereich und an bestimmte Elemente des Randbereichs	68
3. Notwendigkeit einer Verhältnismäßigkeitsprüfung	69
III. Stellungnahme	70

1. Verfassungsinterpretation	70
a) Grammatische Auslegung	71
b) Systematische Auslegung	71
c) Historische Auslegung	72
aa) Ausblenden der Selbstverwaltungstradition vor der Weimarer Republik	73
bb) Die unreflektierte Anknüpfung an die Weimarer Zeit	73
cc) Keine Rezeption der Entstehungsgeschichte des Art. 28 Abs. 2 GG	79
d) Interpretationsergebnis	81
2. Verfassungskonkretisierung	81
a) Entwurf von möglichen Auslegungen	82
b) Folgen der Verneinung eines subjektiven Rechts	82
aa) Keine Klagemöglichkeit	82
bb) Kein Schutz vor Erosion	83
cc) Unmöglichkeit eines Randbereichs	84
dd) Kein Rechtfertigungsbedarf	84
ee) Zusammenfassung und Bewertung	85
c) Folgen der Bejahung eines subjektiven Rechts aus Art. 28 Abs. 2 GG	85
aa) Ergänzung der institutionellen Garantie durch subjektives Recht	86
bb) Begründbarkeit der bisherigen Argumentationsfiguren	86
cc) Weitergehende Maßstäbe	87
dd) Einschätzungsspielraum des Gesetzgebers	88
ee) Zusammenfassung und Bewertung	88
3. Ergebnis	89
B. Rechtsprechungsanalyse und Kritik	89
I. Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes	89
II. Aufgabenzuweisungen	90
1. Beeinträchtigung	91
2. Maßstab der Rechtfertigung	93
a) Kernbereichsschutz	93
b) Randbereichsschutz	95
c) Sachgerechterer Maßstab: Verhältnismäßigkeitsprinzip	97
d) Schlussfolgerungen	98
III. Aufgabenausgestaltung	99
1. Beeinträchtigung	99
2. Maßstab der Rechtfertigung	100
C. Bindungen der Landesgesetzgeber	101
I. Gesetzgebungskompetenz	101
II. Grenzen	102
D. Bindungen des Bundesgesetzgebers	102
I. Gesetzgebungskompetenz	103

1. Kompetenznorm	103
2. Durchgriff auf die Kommunen	104
II. Grenzen	104
1. Aus Rechten der Länder	105
2. Aus Rechten der Kommunen	106
 Kapitel 3 Gestaltung der kommunalen Einnahmen	 108
A. Grundsätzliches	108
I. Kommunales Selbstverwaltungsrecht	108
II. Finanzverfassung	109
1. Geschichte der Finanzverfassung in Deutschland	109
2. Rechtsnatur finanzverfassungsrechtlicher Bestimmungen	112
3. Grundstrukturen	113
a) Stellung der Kommunen in der Finanzverfassung	113
b) Steuerertragsaufteilung	114
c) Der kommunale Finanzausgleich	115
B. Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs	116
I. Die Funktionen des kommunalen Finanzausgleichs	116
1. Ergänzung der eigenen Einnahmen	116
2. Ausgleich nicht beeinflussbarer Einnahmenunterschiede	117
3. Raumordnungspolitische Funktion	118
4. Stabilisierungsfunktion	118
5. Lenkungsfunktion	118
6. Sicherung der eigenen Handlungsfähigkeit	119
II. Normenbestand	119
III. Finanzielle Mindestausstattung	120
1. Anspruch der Kommunen dem Grunde nach	120
2. Höhe des Anspruchs	120
a) Negative Definition	120
b) Positive Formulierungen einer Mindestgarantie	122
c) Gegenargumente und kritische Würdigung	123
aa) Begriffliche Unklarheit	123
bb) Unmöglichkeit der objektiven Ermittlung von Bedarf und Finanzkraft	126
cc) Willkürlichkeit der Bezifferung	129
dd) Strategieanfälligkeit und Zufälligkeiten	130
ee) Nichteinbeziehung der weisungsfreien Pflichtaufgaben	132
d) Zusammenfassende Stellungnahme	132
3. Der Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes	133
a) Keine Begrenzung des Anspruchs auf finanzielle Mindestausstattung	133

aa) Möglichkeiten der Kommunen bei angespannter Finanzlage	133
bb) Möglichkeiten des Landes bei angespannter Finanzlage	134
b) Gleichmäßigkeitsgrundsatz im Randbereich	136
c) Resümee	137
IV. Prozedurale Absicherungen	138
 Kapitel 4 Das landesverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip	141
A. Finanzverfassungsrechtliche Maßstäbe	141
I. Keine Anwendbarkeit des Art. 104a GG auf das Verhältnis von Bund oder Ländern zu den Kommunen	141
II. Art. 28 Abs. 2 GG als bundesverfassungsrechtliche Grundlage des Konnexitätsprinzips	143
III. Landesverfassungsrechtliche Normierungen des Konnexitätsprinzips	143
B. Verhältnis zum kommunalen Finanzausgleich	144
I. Der Ansatz der Literatur	144
II. Einwände	145
1. Finanzierungsfunktion des kommunalen Finanzausgleichs auch für übertragene Aufgaben	145
2. Variabilität auch des kommunalen Finanzausgleichs	146
3. Ungerechte Folgen finanzkraftunabhängiger Zahlungen	146
4. Systemunverträglichkeit eines umfassend verstandenen Konnexitätsprinzips	147
a) Überdotierung der Gemeinden als regelmäßige Auswirkung	148
b) Begrenzungen des Anwendungsbereiches?	148
aa) „Staatliche“ oder „öffentliche“ Aufgaben	148
bb) Begrenzung auf nachkonstitutionelle Aufgaben	150
c) Radikale Neuregelung des kommunalen Finanzsystems?	151
d) Verfassungswidrige Folgen für den kommunalen Finanzausgleich	153
e) Zusammenfassung	154
5. Schlussfolgerung	154
III. Eigener Vorschlag: Konnexitätsprinzip als befristeter Sofortausgleich	155
C. Einzelfragen	156
I. Monistische Modelle?	157
1. Die Sondersituation in Rheinland-Pfalz und Hessen	157
2. Die Behauptung eines monistischen Finanzsystems in Nordrhein-Westfalen	158
II. Tatbestand	163
1. Kostentragung als Nicht-Aufgabe in Sachsen-Anhalt	163
2. Pflichtigmachen von Selbstverwaltungsaufgaben	166
3. Aufgabenveränderungen	167

4. Übertragung einer Aufgabe auf eine andere kommunale Ebene	168
5. Zusammenfassung	168
III. Rechtsfolgen	168
1. Verpflichtung zur Kostendeckungs- und Ausgleichsregelung	168
a) Normenbestand	169
b) Zeitpunkt der Regelung	169
c) Inhalt der Kostenausgleichsregelung	171
2. Aufweichen der Kostenermittlung in Niedersachsen	172
3. Kein Nachbesserungsanspruch in Sachsen	175
a) Grammatische Auslegung	176
b) Systematische Auslegung	178
c) Historische Auslegung	179
d) Folgenberücksichtigung	180
 Zusammenfassung	 182
 Anhänge	 185
Anhang I: Finanzverfassungsrechtliche Normen der Länder	185
Anhang II: Einschlägige Gerichtsurteile	190
 Literaturverzeichnis	 197