MICHAEL BACH

Der kommunale Finanzausgleich als Existenzsicherung der Selbstverwaltungsgarantie

Studien und Beiträge zum Öffentlichen Recht
43

Mohr Siebeck

Studien und Beiträge
zum Öffentlichen Recht

Band 43

Michael Bach

Der kommunale Finanzausgleich als Existenzsicherung der Selbstverwaltungsgarantie

Eine dogmatische und rechtstheoretische Analyse des Gemeindefinanzsystem

Mohr Siebeck

Michael Bach, geboren 1984; Studium der Rechtswissenschaften in Würzburg; Referendariat am Landgericht Heilbronn; 2016 Promotion; bis 2018 Anwalt einer internationalen Anwaltssozietät; seit 2018 Beratung von eigentümergeprägten Wirtschaftsunternehmen, Adelshäusern und Privatpersonen in einer Stuttgarter Sozietät.

Zugleich Dissertation Universität Würzburg, 2016

ISBN 978-3-16-154745-4 / eISBN 978-3-16-154746-1
DOI 10.1628/978-3-16-154746-1

ISSN 1867-8912 / eISSN 2568-745X (Studien und Beiträge zum Öffentlichen Recht)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über *http://dnb.dnb.de* abrufbar.

© 2019 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohrsiebeck.com

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von epline in Böblingen gesetzt und von Gulde Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

Printed in Germany.

„Jetzt, da jeglicher lieset, und viele Leser
das Buch nur ungeduldig durchblättern und,
selbst die Feder ergreifend, auf das Büchlein
ein Buch mit seltener Fertigkeit pfropfen,
soll auch ich, du willst es, mein Freund,
dir über das Schreiben schreibend,
die Menge vermehren und meine Meinung verkünden,
dass auch andere wieder darüber meinen,
und immer so ins Unendliche fort
die schwankende Woge sich wälze.“

J.W. v. Goethe, erste Epistel

Vorwort

Vorliegende Abhandlung ist im Wintersemester 2015/2016 der juristischen Fakultät der Julius-Maximilian-Universität Würzburg als Dissertation vorgelegt worden. Für die Drucklegung wurde die Arbeit noch einmal überarbeitet. Die Rechtsprechung und Literatur sind bis zum Sommer 2016 berücksichtigt.

Vorbemerkungen sind zugleich eine Art Rückschau. Sie bieten nach Abschluss der Arbeit dem Autor die Möglichkeit, sich die Geschehnisse der letzten Jahre bewusst zu machen. Dies beinhaltet neben der wissenschaftlichen auch die berufliche und private Sphäre. Ich bin dankbar, die wissenschaftlichen Erkenntnisse, die ich mit großem Spaße erarbeitet habe, nun doch noch zur Publikation zu bringen. Die vorliegende Arbeit verdankt ihr Entstehen und insbesondere ihre Vollendung der Hilfe, der Nachsicht und dem Zuspruch vieler Personen. So trägt der Autor die inhaltliche Verantwortung allein, das Werk wäre jedoch ohne die vorgenannten Hilfestellungen aufgrund der vielen Fährnisse, die das Leben bereithält, nicht möglich gewesen.

Mein Dank gilt allen, die zu dieser Arbeit einen Beitrag geleistet haben. Insbesondere möchte ich aber meinem akademischen Lehrer, Herrn Prof. Dr. Kyrill-A. Schwarz danken. Durch seine ständige Anregung und wohlwollende Kritik hat er den Fortgang der Arbeit maßgeblich gefördert. Ihm verdanke ich auch die Inspiration zu diesen Zeilen. Erwähnen möchte ich zudem das wunderbare Doktorandenseminar an unserer Alma Mater, dass persönlich und sachlich seinen Beitrag leistete.

Dank schulde ich insbesondere meiner Familie. Ohne die Bereitschaft aller, mir während der Zeit alle notwendige Hilfe zukommen zu lassen, hätte die Dissertation nicht angefertigt oder vollendet werden können. Dies gilt auch für meine engsten Freunde. Ihnen und meiner Familie ist diese Arbeit gewidmet.

Stuttgart im September 2019 *Michael Bach*

Inhaltsübersicht

Vorwort VII
Inhaltsverzeichnis XI
Abbildungsverzeichnis XXI
Abkürzungen XXII

Teil 1: Einführung in das Themengebiet

Kapitel 1: Der Leitfaden der Analyse 3

Teil 2: Der kommunale Finanzausgleich im Gemeindefinanzsystem

Kapitel 2: Die Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung 21
Kapitel 3: Die Selbstverwaltungsgarantie im Landesverfassungsrecht 46
Kapitel 4: Das Finanzverfassungsrecht in der Reform 81
Kapitel 5: Das Gemeindefinanzsystem 104
Ergebnis Teil 2 134

Teil 3: Gestalt und Inhalt des kommunalen Finanzausgleichs

Kapitel 6: Der Finanzausgleich als Instrument im Bundesstaat 139
Kapitel 7: Die Grundstrukturen des kommunalen Finanzausgleichs 173
Kapitel 8: Die Finanzausgleichsgesetze der Vergleichsländer 242
Kapitel 9: Die kommunale Position im Finanzausgleich 301

Teil 4: Schlussüberlegungen

Kapitel 10: Der kommunale Finanzausgleich als Regulativ 411

Literaturverzeichnis 423
Sachverzeichnis 441

Inhaltsverzeichnis

Vorwort VII
Inhaltsübersicht IX
Abbildungsverzeichnis XXI
Abkürzungen XXII

Teil 1:
Einführung in das Themengebiet

Kapitel 1: Der Leitfaden der Analyse 3
I. Der Problemaufriss 3
II. Die fortgesetzte kommunale Finanzkrise 4
III. Der Gang der Untersuchung 6
1. Die Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes 6
2. Die Zielsetzungen und Prämissen der Arbeit 7
a. Die methodische Grundlage der Analyse 8
(1) Die Integrative Rechtstheorie 8
(2) Das Gesetz als zentrale Handlungsform 9
(3) Zwischen normativen Anspruch und politischer Wirklichkeit . . . 10
(4) Die rechtsvergleichende Annäherung der Normgestaltung 11
b. Die Aufgabenstellung 13
3. Der Untersuchungsverlauf 15

Teil 2:
Der kommunale Finanzausgleich im Gemeindefinanzsystem

Kapitel 2: Die Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung 21

A. Die Selbstverwaltung in Deutschland 21
I. Die Begriffsbestimmung 21
II. Die Selbstverwaltung als demokratische Dimension 23
III. Die Traditionslinien der Selbstverwaltung in Deutschland 24
1. Die Genese des deutschen Selbstverwaltungsrechts 25

2. Die Institution Selbstverwaltung zwischen Paulskirche und Weimar ... 26
3. Die nationalsozialistische Herrschaft ... 27
4. Die Aufnahme von Art. 28 Abs. 2 ins Grundgesetz ... 28

B. Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung im Grundgesetz ... 29

I. Die Kommunen im föderalen Staatsaufbau ... 29
II. Die Ausgestaltung der Selbstverwaltungsgarantie ... 31
1. Die Gewährleistungsebenen ... 32
a. Die institutionelle Rechtssubjektsgarantie ... 32
b. Die objektive Rechtsinstitutionsgarantie ... 32
c. Die subjektive Rechtsstellungsgarantie ... 34
2. Die dualistische Aufgabensystematik ... 34
3. Der Gesetzesvorbehalt ... 35
4. Das Kern-Randbereichsmodell ... 36
5. Die Einbeziehung der Gemeindeverbände ... 37

C. Der Inhalt der kommunalen Finanzhoheit ... 39

I. Die Ertragshoheit ... 40
II. Die Einnahmenhoheit ... 40
1. Das Hebesatzrecht der Gemeinden ... 41
2. Die Verwaltungskompetenz ... 41
III. Die Ausgabenhoheit ... 42
IV. Die Haushaltshoheit ... 42
V. Die Grenzen der Finanzhoheit ... 43

D. Die Zusammenfassung der Kapitelergebnisse ... 44

Kapitel 3: Die Selbstverwaltungsgarantie im Landesverfassungsrecht ... 46

A. Die strukturellen Sicherungen der Selbstverwaltungsgarantie ... 46

I. Die homogenisierende Wirkung des Art. 28 GG ... 47
1. Der Mindestschutzstandard ... 47
2. Die Gewährleistungspflicht des Bundes ... 48
II. Die Strukturkonzepte der Landesverfassungen ... 51
1. Das Monistische Modell ... 52
a. Die Parität der Einnahmequellen ... 53
b. Die Defizite des quantitativ-fiskalischen Ansatzes ... 54
2. Das Dualistische Modell ... 55
3. Die Konnexitätsgebote der Landesverfassungen ... 56
a. Das strikte Konnexitätsgebot ... 56
b. Das relative Konnexitätsgebot ... 57
4. Stellungnahme zur Wirkung der Kostendeckungsregelungen ... 58
III. Die Bedeutung der landesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung ... 59

1. Die Notwendigkeit justiziabler Struktursicherung 59
2. Der Grundsatz des judicial-self-restraint 60
3. Die Konsequenzen für die Landesverfassungsgerichte 62

B. Die Gewährleistungen im Landesverfassungsrecht 62

I. Der Freistaat Bayern 63
1. Die Kommunalstruktur im Freistaat Bayern 64
2. Die Konkretisierung der Selbstverwaltungsgarantie 65
a. Die Befriedigung des Finanzbedarfs 66
b. Das Konnexitätsgebot im Freistaat Bayern 67
c. Das Konsultationsverfahren und die Anhörungsrechte 68
II. Das Land Nordrhein-Westfalen 69
1. Die Kommunalstruktur in Nordrhein-Westfalen 70
2. Die Konkretisierung der Finanzhoheit 71
3. Das Konnexitätsgebot in Nordrhein-Westfalen 73
III. Das Land Rheinland-Pfalz 74
1. Die Kommunalstruktur in Rheinland-Pfalz 74
2. Die Arbeit der Enquete-Kommission „Kommunen“ 75
3. Die komplementäre Ergänzung des kommunalen Finanzausgleichs . . . 76

C. Die Zusammenfassung der Kapitelergebnisse 77

Kapitel 4: Das Finanzverfassungsrecht in der Reform 81

A. Die Finanzverfassung des Grundgesetzes 81

I. Die Begriffsbestimmungen 83
1. Die Definition der Finanzverfassung 83
2. Die Explikation des Gemeindefinanzsystems 84
a. Die Bezugsgrößen im kommunalen Finanzsystem 84
b. Die Integration der Komponenten 86
II. Die Finanzzuständigkeit im Bundesstaat 87
1. Die Grundregeln der Lastenverteilung 87
2. Das Verhältnis von Bund und Kommunen 88
III. Die Finanzverfassung als Folgeverfassung 89
IV. Die Kommunen in der Finanzverfassung des Grundgesetzes 90
V. Stellungnahme zur Funktion der Finanzverfassung für die Kommunen . . . 91

B. Die Verfassungsergänzungen zur kommunalen Finanzausstattung 92

I. Die Große Finanzreform 1969 93
II. Die Verfassungsreform von 1994 94
III. Die Verfassungsreform von 1997 95
IV. Die erste Stufe der Föderalismusreform 2006 96
1. Die Reformdebatte 1998–2006 96
2. Die Kernpunkte der Reform aus Sicht der Kommunen 97

a. Die Konzeption des Durchgriffverbotes 97
b. Das Schutzniveau der neuen Gesetzessystematik 98
V. Die zweite Stufe der Föderalismusreform 2009 99
1. Die Reformdebatte 2006–2009 99
2. Die Kernpunkte der Reform aus kommunaler Sicht 100
VI. Stellungnahme zu den Grenzen der verfassungsrechtlichen Neugestaltung 101

C. Die Zusammenfassung der Kapitelergebnisse 102

Kapitel 5: Das Gemeindefinanzsystem 104

A. Die Kategorisierung der kommunalen Ertragskompetenzen 104
I. Die Beurteilungskriterien 105
II. Die Einteilung der Ertragskompetenzen im Gemeindefinanzsystem 107

B. Die eigenständigen Kommunaleinnahmen 107
I. Die kommunalen Steuereinnahmen 108
1. Der Einkommenssteueranteil 109
2. Der Umsatzsteueranteil 110
3. Das Aufkommen der örtlichen Verbrauchs- und Aufwandssteuern 111
a. Die Systematik kommunaler Steuern 111
b. Die kommunalpolitischen Aspekte 112
4. Die Realsteuergarantie 113
a. Die Grundsteuern A und B 114
b. Die Besteuerung nach dem Gewerbeertrag 115
(1) Die fiskalische Bedeutung 115
(2) Die Gewerbesteuerumlage 116
(3) Stellungnahme zu den Auswirkungen der Gewerbesteuer 118
II. Die sonstigen kommunalen Einnahmen 120
1. Die Gebühren und Beiträge 120
2. Die privatwirtschaftlichen Tätigkeiten 121
3. Die Aufnahme kommunaler Verbindlichkeiten 123
a. Die reguläre Kreditaufnahme 124
b. Die Kredite zur Liquiditätssicherung 125

C. Die Finanzzuweisungen und Erstattungen 126
I. Die Finanzzuweisungen des Bundes 128
1. Der Sonderlastenausgleich nach Art. 106 Abs. 8 GG 128
2. Die Investitionshilfekompetenz nach Art. 104b GG 129
II. Die Finanzzuweisungen der Länder 130

D. Die Zusammenfassung der Kapitelergebnisse 131

Ergebnis Teil 2 134

Teil 3
Gestalt und Inhalt des kommunalen Finanzausgleichs

Kapitel 6: Der Finanzausgleich als Instrument im Bundesstaat 139

A. Die theoretischen Grundlagen des Finanzausgleichs 140

I. Die Entstehungsgeschichte des Finanzausgleichs 140
1. Die Reichsverfassung von 1871 und ihr Kontrapunkt in der WRV 141
2. Die provisorische Lösung des Parlamentarischen Rats 142
3. Die Zweckmäßigkeit einer verfassungsrechtlichen Regelung 143

II. Die mannigfache Emanation des Finanzausgleichs im föderalen System .. 145
1. Die Rezeption des Begriffs „Finanzausgleich“ im Staatsrecht 146
a. Die Herkunft des Fachausdrucks 146
b. Die Systematisierung der Grundformen des Finanzausgleichsbegriffs 147
2. Die ewige Aufgabe Finanzausgleich 149
3. Die Finanzausgleichsmodelle 152
a. Die Typologie der Grundmodelle 153
(1) Das Trennsystem 153
(2) Das Verbundsystem 155
b. Das Mischsystem als Kombination im Grundgesetz 156
c. Die Konsequenzen für den kommunalen Finanzausgleich 157

B. Der aktuelle Regelungsgehalt des Bundesfinanzausgleichs 158

I. Das Stufensystem des deutschen Finanzausgleichs 159
1. Der primäre vertikale Finanzausgleich 160
a. Die Bundessteuern (Art. 106 Abs. 1 GG) 160
b. Die Landessteuern (Art. 106 Abs. 2 GG) 161
c. Die Gemeinschaftssteuern (Art. 106 Abs. 3 und 4 GG) 161
d. Die Gemeindesteuern (Art. 106 Abs. 5 bis 7 GG) 162
2. Der primäre horizontale Finanzausgleich 162
3. Der sekundäre horizontale Finanzausgleich 164
4. Der sekundäre vertikale Finanzausgleich 165

II. Die adäquate Finanzausstattung als Ideal 166

III. Die Deduktion des Willkürverbotes im Finanzausgleichssystem 167
1. Die Sachgerechtigkeit 168
2. Die Systemgerechtigkeit 169

C. Die Zusammenfassung der Kapitelergebnisse 170

Kapitel 7: Die Grundstrukturen des kommunalen Finanzausgleichs 173

A. Die Zielvorstellungen des Komplementärsystems 174

I. Die Entwicklung der rechtlichen Grundlagen 175
II. Die Funktionen des kommunalen Finanzausgleichs 177
1. Die Klassifizierung und Einordnung des Systems 178
2. Die Aufgaben des kommunalen Finanzausgleichs 179
a. Die fiskalische Grundfunktion 180
b. Die redistributive Grundfunktion 180
c. Die sekundäre raumordnungspolitische Funktion 182
d. Die sekundäre allokative Funktion 182
e. Die sekundäre gesamtwirtschaftliche Funktion 184

B. Die Systematik des kommunalen Finanzausgleichs 184

I. Die Systematisierung der Entscheidungsgrößen 186
1. Die primären Verteilungsparameter 187
2. Die sekundären Verteilungsparameter 190
II. Die Bildung der Finanzausgleichsmasse 191
1. Die Verbundgrundlagen 191
2. Die Verbundquote 192
3. Stellungnahme zur Maßstabsfunktion der Ausgleichsmasse 194
III. Die Zuwendungsarten 197
1. Die verfassungsrechtlichen Determinanten der Ausgestaltung 198
a. Die Ermittlungspflicht des Gesetzgebers 199
b. Das Harmonisierungsgebot 200
c. Das Verbot der Nivellierung und Übernivellierung 202
d. Das Gebot der interkommunalen Gleichbehandlung 203
e. Der Grundsatz der Verteilungssymmetrie 204
f. Der Grundsatz des Vertrauensschutzes 206
2. Die allgemeinen Zuweisungen als Wesenskern des Komplementärsystems 207
a. Die Schlüsselzuweisungen 208
(1) Die historischen Grundlagen 208
(2) Das Verteilungsverfahren bei Schlüsselzuweisungen 210
(3) Die Berechnung der Ausgangsmesszahl 212
(a) Der Hauptansatz 213
(b) Die Kritik am Brecht/Popitz'schen Gesetz 215
(c) Die Nebenansätze 217
(d) Stellungnahme zur Ermittlungsmethodik 218
(4) Die Berechnung der Steuerkraftmesszahl 221
(a) Die zu erfassenden Ausgangswerte 221
(b) Die Grenzen der Typisierungsbefugnis 223
(5) Die Ausgleichsmodi und Sockelgarantien der Länder 224
b. Die Bedarfszuweisungen 225

3. Die zweckgebundenen Zuweisungen 227

C. Das Finanzsystem der Kreise als Teil des kommunalen Finanzausgleichs 229

I. Die Einnahmen der Gemeindeverbände 230
II. Die Kreisumlage 232
1. Die Kreisumlageerhebung als Teil des Selbstverwaltungsrechts 233
2. Das System der Umlageerhebung 233
3. Die Grenzen des Gestaltungsspielraumes 235

D. Die Zusammenfassung der Kapitelergebnisse 236

Kapitel 8: Die Finanzausgleichsgesetze der Vergleichsländer 242

A. Die Gegenüberstellung der wesentlichen Verteilungsparameter 243

I. Die Verbundgrundlagen und -quoten (VP 1) 244
1. Der Steuerverbund im Freistaat Bayern 244
2. Der Steuerverbund in Nordrhein-Westfalen 246
3. Der Steuerverbund in Rheinland-Pfalz 247
II. Das Zuweisungssystem und die Verteilungskriterien 249
1. Die Aufteilung der Finanzausgleichsmittel (VP 4) 249
2. Die Verteilungskriterien der Schlüsselzuweisungen (VP 10) 252
a. Die Schlüsselleistungen im Freistaat Bayern (VP 11–18) 253
(1) Die bayerische Art der Bedarfsermittlung 253
(2) Die bayerische Art der Steuerkraftermittlung 256
b. Die Schlüsselleistungen in Nordrhein-Westfalen (VP 11–18) 257
(1) Die nordrhein-westfälische Ausgangsmesszahl 258
(2) Die nordrhein-westfälische Steuerkraftmesszahl 260
c. Die Schlüsselleistungen in Rheinland-Pfalz (VP 11–18) 261
(1) Die rheinland-pfälzische Bedarfsmesszahl 262
(2) Die rheinland-pfälzische Steuerkraftmesszahl 263
(3) Die rheinland-pfälzischen Schlüsselzuweisungen 264
(a) Die Schlüsselzuweisung A 265
(b) Die Schlüsselzuweisungen B 266
(aa) Das Subsystem B1 266
(bb) Das Subsystem B2 267
(c) Die Schlüsselzuweisungen C 269
(aa) Das Subsystem C 1 269
(bb) Das Subsystem C 2 270
(d) Die Investitionsschlüsselzuweisungen 271
3. Die zweckgebundenen Zuweisungsmechanismen (VP 6–9) 272
a. Die strukturpolitischen Ziele im Freistaat Bayern 272
b. Die pauschalierten Zuweisungen in Nordrhein-Westfalen 274
c. Die finanzpolitische Förderung in Rheinland-Pfalz 276

III. Die kommunalen Umlagen der Vergleichsländer (VP 19) 278
1. Die Regelungen im BayFAG 278
2. Die Regelungen im NwGFG 279
3. Die Regelungen im RlpFAG 280

B. Die Gesamtbetrachtung der Regelungswerke 281

I. Der rheinland-pfälzische Stabilisierungsfonds als sekundäres System 281
1. Die Regelung im Finanzausgleichsgesetz 283
2. Die Konsolidierungswirkung des Stabilisierungsfonds 285
a. Der Stabilisierungskorridor 286
b. Die Einbettung ins Gemeindefinanzsystem 287
3. Stellungnahme zur Systemkonformität der Fondslösung 288
II. Der Überblick der Ausgleichssysteme 290
1. Der kommunale Finanzausgleich in Bayern 291
2. Der kommunale Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen 293
3. Der kommunale Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz 295

C. Die Zusammenfassung der Kapitelergebnisse 298

Kapitel 9: Die kommunale Position im Finanzausgleich 301

A. Der Anspruch der Kommunen auf angemessene Finanzausstattung . . . 302

I. Die Anspruchsvoraussetzungen 303
1. Die exegetische Begründung 304
2. Die Verpflichtungsadressaten 307
3. Die Eingliederung des Anspruchs in den kommunalen Finanzausgleich 308
a. Das maßgebliche Bezugsobjekt 309
b. Die dogmatische Einordung des Anspruchs 310
c. Die Sublimation des abstrakt-generellen Maßstabs 313
(1) Die Konfliktszenarien der subjektiven Interpretation 313
(2) Stellungnahme zur Anspruchsindividualität 314
II. Die verfassungsrechtlichen Judikate der Vergleichsländer 316
1. Das Fundament des Anspruchs 316
a. Die Bestätigung des Anspruchs in der Rechtsprechung 317
b. Die gesetzgeberische Gestaltungsfreiheit als Anspruchsgrenze 319
2. Die Weiterentwicklung der Diktion 322
a. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof 322
b. Der Verfassungsgerichthof des Landes Nordrhein-Westfalen 324
c. Der Verfassungsgerichthof Rheinland-Pfalz 326
(1) Die aktuelle Fortentwicklung der Schutzvorkehrungen 327
(2) Der Neuregelungsauftrag in Rheinland-Pfalz 329
III. Der Leistungsfähigkeitsvorbehalt des Landes als Anspruchsgrenze 330
1. Die Relativierung des Anspruchsinhaltes 331
2. Stellungnahme zur Demarkationsfuntion des Vorbehalts 333

3. Die Konzeptionelle Erweiterung 336
a. Das Gebot der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit als Ansatzpunkt 337
b. Das Abwägungsgebot als Ergebnis 339

B. Die Konkretisierung des Finanzausstattungsanspruches im Finanzausgleich 340

I. Der Umfang der Finanzausstattung als Problemquelle 341
1. Die rationale Ausrichtung der Anspruchsinhalte 342
2. Die Übertragung des Kernbereich- Randbereichmodells 345
a. Die finanzielle Mindestausstattung 346
b. Die angemessene Finanzausstattung 347
c. Die Anspruchsgestaltung nach dem Kernbereichsmodell 349
3. Das Konzept der freien Spitze 350
a. Die Resonanz in Literatur und Rechtsprechung 351
b. Die Anspruchsgestaltung nach dem Konzept der freien Spitze 353

II. Die Deliberatio als eigener Lösungsvorschlag 355
1. Die partielle Entmaterialisierung des Anspruchsinhalts 357
2. Der Schutz durch Verfahren bei institutionellen Garantien 360
a. Die Kritik an der Übertragung des Modells 361
b. Stellungnahme zum prozeduralen Schutzkonzept 364
3. Die Rationalisierung des Gesetzgebungsverfahrens 368
4. Die Transformation der Gewährleistung im kommunalen Finanzausgleich 370
a. Die systemtheoretische Betrachtungsebene 371
(1) Der kommunale Finanzausgleich als System 373
(2) Die Resorption der Konfliktpunkte 375
b. Die prozedurale Betrachtungsebene 377
c. Die diskurstheoretische Betrachtungsebene 379
d. Die Transformationsleistung des Systems 380
(1) Die Verknüpfung mit dem System der Verteilungsparameter 381
(a) Die Autonomiequote als Entscheidungsgröße 382
(b) Die duale Effektuierung des Randbereichsschutzes 384
(aa) Der systemische Realismus als Ausgangspunkt 384
(bb) Die institutionalisierte Einflussnahme auf Verteilungsparameter 385
(c) Die Deliberatio als Beteiligung am Gesetzgebungsverfahren 386
(2) Die selbstverwaltungsrelevanten Auswirkungen des Systems . . . 387
(a) Die Stabilisation der Kommunalfinanzen im Kernbereich . . . 388
(b) Die politische Konfliktlösung im Randbereich 389
(3) Die gesetzliche Verankerung der Deliberatio 390
(a) Das Konzept des Maßstäbegesetzes für den Bundesfinanzausgleich 391
(b) Die Kritik am Modell eines Maßstäbegesetzes 394

(c) Die Übertragung des Maßstabsgedankens auf die Deliberatio 396
(4) Die Anspruchsgestaltung nach dem Konzept der Deliberatio . . . 400

C. Die Zusammenfassung der Kapitelergebnisse 402

Teil 4
Schlussüberlegungen

Kapitel 10: Der kommunale Finanzausgleich als Regulativ 411

A. Der rechtspolitische Ausblick 411
B. Die Thesen der Untersuchung 414

Literaturverzeichnis 423

Sachverzeichnis 441

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Die Kassenkredite der Kommunen in Deutschland 5
Abb. 2: Die Kombination der Strukturkonzepte 55
Abb. 3: Die landesverfassungsrechtlichen Vorgaben der Vergleichsländer . . . 63
Abb. 4: Die Kommunalstruktur im Freistaat Bayern 65
Abb. 5: Die Kommunalstruktur in Nordrhein-Westfalen 70
Abb. 6: Die Kommunalstruktur in Rheinland-Pfalz 74
Abb. 7: Die finanzielle Systematik des Durchgriffverbotes 99
Abb. 8: Die Klassifizierung der Ertragskompetenzen 108
Abb. 9: Die Zuweisungen der Länder an die Kommunen 2011 127
Abb. 10: Das Gemeindefinanzsystem nach Einnahmearten. Gemeindeeinnahmen 2011 135
Abb. 11: Die Grundformen des Finanzausgleichsbegriffs im Bundesstaat 149
Abb. 12: Das Stufenmodell der Ertragsverteilung im deutschen Finanzausgleich 152
Abb. 13: Die Möglichkeiten der Einnahmenzuordnung 157
Abb. 14: Die primären Verteilungsparameter im kommunalen Finanzausgleich 189
Abb. 15: Die sekundären Parameter am Beispiel des Stabilisierungsfonds 190
Abb. 16: Die Bestimmung der Finanzausgleichsmasse 197
Abb. 17: Die Ermittlung der Schlüsselzuweisungen 212
Abb. 18: Die Konsolidierungswirkung des Stabilisierungsfonds 288
Abb. 19: Das bayerische System nach Verteilungsparametern 292
Abb. 20: Das nordrhein-westfälische System nach Verteilungsparametern 294
Abb. 21: Das rheinland-pfälzische System nach Verteilungsparametern 297
Abb. 22: Die terminologische Zuordnung der Anspruchsgestaltung 345
Abb. 23: Die Anspruchsgestaltung nach dem Kernbereichsmodell 350
Abb. 24: Die Anspruchsgestaltung nach dem Konzept der freien Spitze 355
Abb. 25: Die Entmaterialisierung der Anspruchsgestaltung im Randbereich . . 367
Abb. 26: Die Eingliederung der Autonomiequote als sekundärer Verteilungsparameter 383
Abb. 27: Die Verankerung der Deliberatio als Verfahrensabschnitt im Finanzausgleichsgesetz 392
Abb. 28: Die Verankerung der Deliberatio im kommunalen Maßstäbegesetz . . 400
Abb. 29: Die Anspruchsgestaltung nach dem Konzept der „Deliberatio“ 401

Abkürzungen

Hinsichtlich der in dieser Arbeit verwendeten Abkürzungen wird auf das Werk *Kirchner, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 6. Aufl., 2008* verwiesen, dem die gängigen Abkürzungen entnommen wurden.

Teil 1

Einführung in das Themengebiet

Kapitel 1

Der Leitfaden der Analyse

Art. 28 Abs. 2 S. 3 Hs. 1 Grundgesetz:
„Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfasst auch
die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung (…)“

I. Der Problemaufriss

Dieser durch Gesetz vom 27. Oktober 1994[1] ins Grundgesetz eingeführte Satz galt schon damals als Antwort auf die gestiegene Belastung der Gemeinden und Gemeindeverbände bei der Erfüllung staatlicher Aufgaben[2]. Intendiert war ein deutliches Zeichen zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung und zum Erhalt ihrer Handlungsfähigkeit[3]. Betrachtet man dagegen die Lage der Kommunen im Jahr 2014, so ergibt sich 20 Jahre später fast zwangsläufig der Befund, dass es damals nicht gelungen ist, ein tragfähiges Fundament der kommunalen Finanzausstattung zu konzipieren. „Kurz vor Schluss – Zum ersten Mal verweigert eine Bank einer Kommune einen Kredit“ titelte in diesem Zusammenhang die Onlineausgabe der Wochenzeitung DIE ZEIT[4]. Die Verfassungsreform von 1994 blieb damit weit hinter den Erwartungen zurück und vermochte die prekäre Lage der unteren staatlichen Selbstverwaltungskörperschaften nicht substanziell zu bessern. Dieses Schicksal teilt sie mit anderen prominenten Reformvorhaben der jüngeren Zeit. So konnte z. B. die Einführung des sog. Aufgabenübertragungsverbotes durch die zweistufige Föderalismusreform der Jahre 2006 und 2009 den Einbruch der Kommunalfinanzen infolge der jüngsten Finanz- und Fiskalkrise nicht verhindern[5]. Da der Gesamtschuldenstand von Bund, Ländern und Gemeinden seit Jahrzehnten stetig steigt[6] und durch die Einführung der grundgesetzlichen Schuldenbremse[7] sowie

---

[1] 42. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes v. 27. Oktober 1994, BGBl. I., S. 3146.

[2] *Dreier,* in: ders. (Hrsg.), GG, Art. 28, Rn. 25.

[3] *Scholz,* in: Maunz/Dürig, GG (Loseblatt, November 1997), Art. 28, Rn. 84a.

[4] *Kirbach,* in: ZEIT ONLINE v. 26. November 2011, abzurufen unter: http://www.zeit.de/2011/48/Kommunalfinanzen, zuletzt abgerufen am 4.12.2015.

[5] Vgl. beispielhaft zur Lage in Rheinland-Pfalz: Kommunalbericht des rheinland-pfälzischen Rechnungshofes 2012, S. 8 Nr. 1.1, Rlp LT-Drs. 16/1250.

[6] *Kirchhof,* Deutschland im Schuldensog, S. 15 m. w. N.; zur Zukunftsfähigkeit der grundgesetzlichen Finanzordnung nach der Finanzmarktkrise: *Katz*, in: VBlBW 2012, S. 41 ff.

[7] Deutscher Bundestag, Gesetzentwurf v. 24. März 2009, BT-Drs. 16/12410; 57. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes v. 29. Juli 2009, BGBl. I, S. 2247.

des Fiskalpaktes auf europäischer Ebene[8], die zu verteilenden Mittel im steuerfinanzierten Staatssystem immer knapper werden, drängt sich die brennende Frage der Finanzierungsverantwortung für staatliche Aufgaben im Allgemeinen und für die kommunale Aufgabenwahrnehmung im Besonderen einmal mehr in den Vordergrund.

II. Die fortgesetzte kommunale Finanzkrise

Die angesprochene kommunale Finanzkrise entwickelte sich hingegen nicht erst jüngst im Zuge der staatlichen Fiskalkrise nach dem Zusammenbruch der amerikanischen Bank Lehmann Brothers. Sie begleitet die unterste Verwaltungsebene der Bundesrepublik Deutschland nun schon über mehrere Jahrzehnte hinweg und wurde bis heute keiner annehmbaren Lösung zugeführt. So schrieb bspw. *Hans Pagenkopf* schon im März 1978, dass „die wirtschaftliche Entwicklung der letzten Jahre die Unzulänglichkeiten des geltenden Gemeindefinanzsystem (…) hat deutlich hervortreten lassen"[9]. Und am 24. April 1996 sprach der damalige und langjährige Innenminister des Saarlandes *Friedel Läpple* von der „seit Jahren bestehenden Finanzkrise" und nannte sie die entscheidende Herausforderung der kommunalen Selbstverwaltung[10]. Schlussendlich stand auch noch 13 Jahre später die 35. Hauptversammlung des Deutschen Städtetages im Mai 2009 unter dem Motto „Städtisches Handeln in Zeiten der Krise" und widmete sich großteils der Frage: „Wer bestellt? Wer bezahlt? Kommunalfinanzen unter Druck von Bund und Ländern"[11].

Diese Ausgangslage hat sich trotz einer Vielzahl an Datenerhebungen und Monografien in den letzten Jahren und Jahrzehnten nicht verändert. Im Bundesland Rheinland-Pfalz fehlten bspw. im Jahr 2010 trotz hoher Einnahmezuwächse knapp 700 Mio. Euro in den kommunalen Kassen[12]. 2011 wurden mit Gesamteinnahmen von 10.597 Mio. Euro zwar die höchsten Erträge seit Bestehen des Landes verzeichnet, die Ausgaben von 11.036 Mio. Euro konnten jedoch bei einer Deckungslücke von 439 Mio. Euro wiederrum nicht regulär finanziert werden[13]. Insgesamt stieg die Summe der besonders selbstverwaltungsfeind-

---

[8] Deutscher Bundestag, Gesetzentwurf v. 20. März 2012, BT-Drs. 17/9046; eingehender zu dem Thema: *Schwarz*, in: NWVBl. 2012, S. 245 ff.

[9] *Pagenkopf*, Gemeindefinanzsystem, S. VII.

[10] Landtag des Saarlandes, 11. Wahlperiode, Plenarprotokoll, S. 1129.

[11] Deutscher Städtetag, Städtisches Handeln in Zeiten der Krise, S. 86 ff.

[12] *Meffert/Müller*, in: LKRZ 2012, S. 227 (228); zur Erforderlichkeit einer Gemeindefinanzreform aufgrund der unzureichenden kommunalen Einnahmen: *Grüttemeier*, Gemeindesteuern in Deutschland, S. 45 ff.; zur provokanten Frage, ob ein Land seine Kommunen in die Verschuldung zwingen darf: *Wendt/Elicker*, in: VerwArch 2002, S. 187 ff.; einen Versuch der Definition von Haushaltsnotlagen unternimmt: *Duve*, in: DÖV 2008, S. 22 ff.

[13] Kommunalbericht des rheinland-pfälzischen Rechnungshofes 2012, S. 8 Nr. 1.1, Rlp LT-Drs. 16/1250.

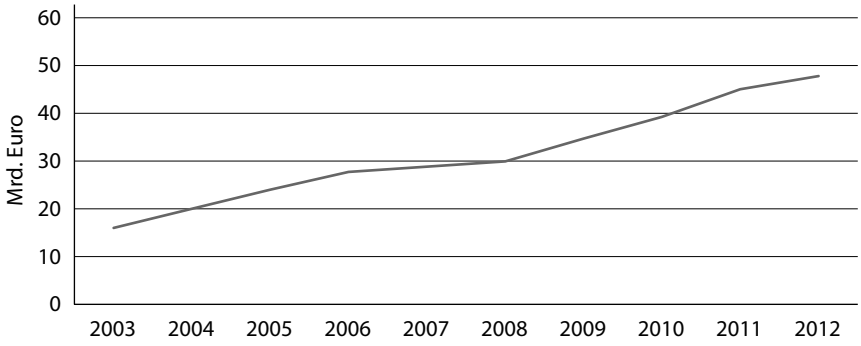

Abb. 1: Die Kassenkredite der Kommunen in Deutschland. *Quelle:* Bundesministerium der Finanzen, Eckdaten der Kommunalfinanzen.

lichen Kassenkredite – auch Kredite zur Liquiditätssicherung genannt – bundesweit seit dem Jahr 2002 kontinuierlich an (vgl. Abbildung 1).

Vor diesem Hintergrund strengte eine rheinland-pfälzische Gemeinde in der Mitte des vorigen Jahrzehnts ein Verfahren gegen ihr Sitzland an, um eine Erhöhung der Landeszuschüsse zum kommunalen Finanzausgleich zu erwirken. Gegenstand dieses Verfahrens war das damals gültige Landesfinanzausgleichsgesetz, welches nach dem Gang durch die Instanzen und einer Richtervorlage des Oberverwaltungsgerichtes Koblenz vom Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz i. V. m. dem Landeshaushaltsgesetz für unvereinbar mit der Landesverfassung erklärt wurde[14]. Der rheinland-pfälzische Gesetzgeber war aufgrund dessen gehalten, bis zum 1. Januar 2014 eine verfassungskonforme Ausarbeitung des Finanzausgleichsgesetzes vorzulegen und erarbeitete in diesem Sinne eine Generalüberholung[15]. Übereinstimmend mit dem Verlauf in Rheinland-Pfalz ergehen jährlich Entscheidungen der Landesverfassungsgerichte, die die Belastbarkeit der Kommunalfinanzen anhand der Landesfinanzausgleichsgesetze beurteilen[16]. Der kommunale Finanzausgleich besitzt für die Qualität der den Gemeinden aus dem Selbstverwaltungsrecht erwachsenden Rechtsstellung eine erhebliche Bedeutung. Neben den eigenen Ertragsquellen der Kommunen eröffnet sich über ihn die Chance, unter Einbeziehung der jeweiligen Leistungsfähigkeit des Landes konjunkturunabhängig und doch äußerst variabel eine akzeptable Verteilung der staatlichen Finanzmittel auf Länderebene zu erreichen. Die Landesfinanzausgleichsgesetze sollen daher in einer spezifizierten Auswahl ins Zentrum der Überlegungen gerückt werden, ob und wenn ja, auf welche Weise, die verschiedenen Defizite des Gemeindefinanzsystems behoben oder zumindest abgemildert werden können.

[14] VerfGH Rlp, Urteil VGH N 3/11; LKRZ 2012, 136 ff.
[15] *Meffert/Müller*, in: LKRZ 2012, S. 227 (231).
[16] Exemplarisch jüngst: *VerfG Bbg*, in: KommJur 2014, S. 67 ff.

III. Der Gang der Untersuchung

Die Defizite des Gemeindefinanzsystems sind vor allem aufgrund ihrer negativen Auswirkungen auf die im Grundgesetz garantierte Selbstverwaltung der Gemeinden und Gemeindeverbände diffizil und umstritten. Dabei ist die Erkenntnis, dass die Einnahmensituation der Kommunen dringend überprüfungsbedürftig ist, allgemein anerkannt und die Krise der Kommunalfinanzen inzwischen Gemeinplatz[17]. Die kommunale Selbstverwaltung und insbesondere der ihr unterfallende Zweig des gemeindlichen Finanzwesens, einschließlich der Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft, umfasst jedoch ein komplexes und vielschichtiges Rechtsgebiet. Um den in dieser Arbeit untersuchten Bereich handhabbar zu gestalten und von vornherein Schwerpunkte zu setzen, ist zunächst eine strikte Eingrenzung des Themas vorzunehmen (1.). Da die einzelnen Abschnitte der Untersuchung aufgrund der Komplexität des Sachgebietes unterschiedliche Perspektiven und Hintergründe des kommunalen Finanzausgleichs beleuchten, erscheint es angebracht, bereits anfangs die Intention der Arbeit klar herauszustellen und auf diese Weise die sachliche Verklammerung der verschiedenen Teile in den Vordergrund zu schieben. Die Aufgabenstellung der Untersuchung wird dementsprechend in einem zweiten Schritt dargelegt und eine Arbeitshypothese formuliert (2.). Arbeitshypothese und Zielsetzung sollen sowohl als „roter Faden“ durch die Analyse leiten, als auch am Ende der Untersuchung dazu dienen, eine abschließende Bewertung vorzunehmen. Ein bündiger Überblick über den Ablauf der Untersuchung erleichtert die Orientierung (3.).

1. Die Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes

Der kommunalen Selbstverwaltung als Rechtsinstitut mangelt es nicht an Beachtung. Zahlreiche Betrachtungen sind ihr erschöpfend nachgegangen und haben für verschiedene Bereiche und Problemstellungen Analysen und Lösungen erarbeitet, teils aus juristischer Perspektive, oft auch aus dem Bereich der Wirtschafts- oder Politikwissenschaften. Dabei bot das Arbeitsthema „kommunale Selbstverwaltung“ oft den Rahmen für inhaltlich weit ausdifferenzierte Überlegungen. Angesichts der Fülle der möglichen Verstrickungen, gerade auch im interdisziplinären Bereich zwischen Rechts- und Finanzwissenschaft, ist eine Fokussierung des Themas unverzichtbar. Folgende Eingrenzungen wurden daher unternommen:

– Die Einflüsse der Europäischen Union auf das mitgliedstaatliche Recht breiten sich immer weiter aus und greifen nach und nach auch auf klassisch öffentlich-rechtliche Gebiete über. Mögliche Einwirkungen der europäischen Ebene und des Gemeinschaftsrechts werden an dieser Stelle jedoch weder

[17] *Laier*, Kommunaler Finanzausgleich, S. 21; *Schmidt-Jortzig*, in: DVBl. 2007, S. 96 (96).

dargestellt, noch analysiert. Sofern Regelungen der Europäischen Union das Rechtsinstitut der kommunalen Selbstverwaltung berühren oder beeinflussen, wird auf die einschlägige Literatur verwiesen[18].

- Finanzausgleichssysteme sind in hohem Maße mathematisch ausgefeilte Gefüge, die auf der Grundlage konsistenter Berechnungsmethoden erfolgen müssen. Eine finanzwissenschaftliche Untersuchung der kommunalen Finanzausgleichsgesetze findet sich gleichwohl an berufener Stelle[19] und soll hier unterbleiben. Das Für und Wider verschiedener ökonomischer Anreizsysteme oder die mathematische Ausgestaltung der Berechnungsgrundlagen kann und soll nicht geleistet werden.
- Aufgrund der föderalen Struktur der Bundesrepublik und der Zuständigkeit der Länder für den Bereich des Kommunalrechts, existieren deutschlandweit vielfältige Varianten des kommunalen Finanzausgleichs. Um die Ausführungen nicht uferlos auszuweiten, wurden drei Bundesländer bestimmt und im Rahmen der Betrachtung ausgewertet. Mit dem Freistaat Bayern und den Ländern Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz, sind unterschiedliche Landestypen ausgesucht worden, die eine große Spannweite an Problemen und Lösungsansätzen repräsentieren. Bei der Auswahl spielte insbesondere auch die jüngere Entwicklung der landesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung, sowie die Besonderheiten der Finanzausgleichsgesetze 2014 eine Rolle. Die Stadtstaaten Bremen, Hamburg und Berlin werden aufgrund der Besonderheiten ihrer Gebietsstruktur nicht berücksichtigt.

2. Die Zielsetzungen und Prämissen der Arbeit

Im Anschluss an die Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes soll nun der Kurs der Studie festgelegt werden. Die vorliegende Arbeit stellt die verfassungsrechtliche Ausgangssituation verschiedener kommunaler Finanzausgleichssysteme gegenüber, untersucht ihre grundlegende Ausgestaltung und geht im Weiteren, respektive rechtlichen Sinne die rationale Neuausrichtung der maßgeblichen Gesetzgebung an. Da Rechtswissenschaft letztlich immer auch auf eine anwendungsorientierte Perspektive gerichtet ist[20], ist der Versuch zu unternehmen, aus den verschiedenen Ansätzen der Normgebung in den Vergleichsländern eine Art Symbiose mit dem Ziel der Bestenauslese herzuleiten. In den vorangestellten Beschränkungen liegt zugleich eine erste Auswahl der selbstgewählten Aufgaben, die vertieft zu illustrieren und

---

[18] Vgl. z. B. *Nazarek*, Kommunale Selbstverwaltung und Europäische Integration, Leipzig 2001; *Hobe/Biehl/Schroeter*, Europarechtliche Einflüsse auf das Recht der deutschen kommunalen Selbstverwaltung, Stuttgart u. a. 2004; speziell zugeschnitten auf die Kommunalfinanzen *Häde*, in: Henneke/Pünder/Waldhoff (Hrsg.), Recht der Kommunalfinanzen, § 6.

[19] Vgl. z. B. *Kuhn*, Zur Theorie der Zuweisungen im kommunalen Finanzausgleich, Augsburg 1990.

[20] *Schulze-Fielitz,* in: JöR 2002, S. 1; *Canaris*, in: JZ 1993, S. 377 (379).

auszubreiten sind (b.). Einige methodische Grundannahmen sind dem voranzustellen (a.).

a. Die methodische Grundlage der Analyse

Neben der Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes stellen insbesondere die folgenden, allgemeinen Aussagen einen zentralen Ansatz der Überlegungen dar. Die Aufgabenstellung der Arbeit und die im Laufe der dogmatischen Analyse abgeleiteten Schlussfolgerungen basieren im Wesentlichen auf vier Prämissen.

(1) Die Integrative Rechtstheorie

Die seit Jahrzehnten schwelende kommunale Finanzkrise wurzelt in vielen, zum Teil sehr unterschiedlichen Rechtsbereichen und ihre vielfältigen Ursachen sind dementsprechend mühsam zu entwirren. Verschiedene Lösungsansätze kamen in mehreren Reformrunden zur Anwendung und haben in der Konsequenz das System der Kommunalfinanzen weit ausdifferenziert. Jedem Lösungsansatz lagen dabei voneinander abweichende Rechts- und Wertvorstellungen zugrunde, die im Rahmen der politischen Realisation neue, weiterführende Problemstellungen initiierten. Um die verschiedenen Sachbereiche einer gemeinsamen Lösung zuzuführen, sind die Konzeptionen, die infolge der Umsetzung Eingang in das Gemeindefinanzsystem gefunden haben, aufzugreifen und bestmöglich zusammenzuführen. Im Rahmen der dogmatischen Analyse sind dabei des Öfteren scheinbar zusammenhanglose, teils sehr abstrakte Problembereiche darzulegen. Theorie und Praxis stehen jedoch entgegen der meist fälschlichen Annahme, sie seien ein Gegensatz, in einem steten Wechselverhältnis und beeinflussen sich gegenseitig. Theoretische Konzepte dienen dabei als Legitimation praktischer Interessen oder als Verallgemeinerung lösungsorientierter Ansätze. Umgekehrt steuern theoretische Grundannahmen die Wahrnehmung der Realität und die Auswahl von Handlungsmöglichkeiten[21]. Die rechtstheoretischen Leitmotive der jüngeren Ideengeschichte, vom Vernunftrecht *Kants* über den Positivismus von *John Austin* oder die Prozedurale Rechtstheorie von *Rawls*, nehmen in dieser Untersuchung keine zentrale Stellung ein. Sie stellen jedoch ein ansehnliches Portfolio an Hilfsmitteln für den hermeneutischen Prozess der juristischen Begründung bereit und eröffnen so ein Argumentarium, mit dessen Hilfe verschiedentlich Entscheidungen im Einzelfall hergeleitet und begründet werden können. Zudem eröffnet sich über rechtstheoretisch verknüpfte Argumentation die Möglichkeit, die Heterogenität des positiven Rechts und seine vielfältigen, divergierenden Felder auf eine fassbare Art theoretisch so zu vernetzen, dass über eine unmittelbare Anwendungsorientierung

[21] *Mastronardi*, Rechtstheorie, S. 21.

im Einzelfall hinaus das positive Recht und seine Systematik als in sich stimmig, plausibel und wertungskonsistent erscheint. Nicht zu unterschätzen bleibt dabei die unterschwellig immer präsente Hoffnung, in manchen Bereichen die rechtsdogmatische Theoriebildung perspektivisch neu zu entfalten[22]. Im Rahmen der konkreten Entscheidung soll ein Weg gefunden werden, verschiedene Rechtsvorstellungen angemessen zur Geltung zu bringen. Im Wechsel der theoretischen Standpunkte liegt zudem eine Chance zur Integration verschiedener Konzepte und damit letztlich zu einer angemessenen Konfliktlösung[23]. Die Integration der widerstreitenden Konzeptionen in den Prozess juristischer Argumentation zielt letztlich auf eine Entscheidung, der eine umfassende verfahrensmäßige und inhaltliche Richtigkeit zu Grunde liegt. Deontologie und Utilitarismus, die kategorische Antwort und die Lösung über eine Konkordanz der Gegensätze, werden als dialektische methodische Argumentationslinien in die Überlegungen miteinbezogen.

Jedes Problem, das zu lösen ist, verlangt eine spezifische Mischung von Argumenten, sodass sich eine *erste Grundannahme* der Arbeit ergibt: Die Lösungsvorschläge der Untersuchung sind pluralistisch angeleitet und basieren auf einer integrativen Rechtstheorie, die auf der Grundlage gleichwertiger Berücksichtigung der Konzepte eine Entscheidung im Einzelfall aufgrund der sachnächsten Lösungsmöglichkeit anstrebt.

(2) Das Gesetz als zentrale Handlungsform

Zu den Grundgedanken des bürgerlichen Rechtsstaates gehört es, dass eine primäre Aufgabe des Rechts darin besteht, dem einzelnen Bürger einen Raum eigener, freier Gestaltung durch Recht und innerhalb des Rechts zu ermöglichen[24]. Dabei kommt im demokratischen Rechtsstaat des Grundgesetzes dem „Gesetz“ eine tragende Funktion zu. Es schafft Rechtssicherheit für den Bürger und demokratische Legitimation für das staatliche Handeln und steht im Mittelpunkt zahlreicher (Verfassungs-) Konflikte. Rechtsstaatlichkeit insbesondere bedeutet dabei staatliches Handeln im Rahmen der Rechtsordnung und den Bestand und die Gewährleistung der Rechtsordnung als einer Gesamtordnung des Gemeinwesens[25]. Das Gesetz in seiner Idealform muss eindeutig, den Bürgern bekannt, verständlich und vorausberechenbar sein[26]. Derweil nehmen auch die verfassungsrechtlich etablierten Selbstverwaltungskörperschaften einen Raum eigener, freier Gestaltung durch Recht und innerhalb des Rechts für sich in Anspruch. In Finanz- und aufsichtsrechtlichen Fallgestaltungen nehmen sie eine

---

[22] Im Hinblick auf die wissenschaftlich-theoretische Leistung im Rahmen einer Habilitationsschrift: *Schulze-Fielitz*, in: Die Verwaltung 2009, S. 263 (265).

[23] *Mastronardi*, Rechtstheorie, S. 229.

[24] *Horn*, Einführung in die Rechtswissenschaft, S. 25, Rn. 34.

[25] *Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts, S. 193.

[26] *Horn*, Einführung in die Rechtswissenschaft, S. 26, Rn. 35.

dem Bürger vergleichbare, oppositionelle Rolle gegenüber den höherrangigen Staatsebenen ein und sind diesen gegenüber schutzbedürftig. Die hier in Rede stehenden Finanzausgleichsgesetze bündeln wesentliche Grundlagenentscheidungen des Landesgesetzgebers zur Verteilung von Finanzmitteln und sollen ihrem Wesen nach für wirtschaftliche Planungs- und Rechtssicherheit der Kommunen sorgen. Sie müssen als formelle Gesetze in ihrer Ausgestaltung den formellen und materiellen Anforderungen der Verfassung entsprechen und unterliegen hinsichtlich dessen der Kontrolle der Verfassungsgerichte.

Aus der zentralen Rolle des Gesetzes im modernen Rechtsstaat und der Eigenschaft, an den Wert- und Kompetenzentscheidungen der Verfassung überprüfbar zu sein, folgt die *zweite Prämisse* der Untersuchung: Das parlamentarisch formelle Gesetz ist die ideale Handlungsform zur Regelung der Zentralbereiche der kommunalen Selbstverwaltung.

(3) Zwischen normativen Anspruch und politischer Wirklichkeit

Das kommunale Finanzausgleichsrecht ist eingebettet in verschiedene Verfassungssysteme, die neben dem einfachgesetzlichen Landes- und Bundesrecht dominante adaptive Grundsatzentscheidungen vorgeben. Verfassungsrecht ist indessen in besonderem Maße „Recht für das Politische“[27], d. h. Recht, das den politischen Prozess in Form bringt und steuert. Es ist jedoch auch – in steter Wechselwirkung – selbst rechtsförmiger Ausdruck des Politischen[28] und dient als langfristig angelegte politische Werteordnung innerhalb einer Gesellschaft. Verfassungsrecht ist also auch inhaltliches Richtmaß und wird als solches von jedem Rechtsanwender materiell unterschiedlich aufgefasst. Einer normativ gerichteten Analyse der kommunalen Finanzsituation ist infolgedessen ein Element der Bewertung immanent, dass über die analytisch-deskriptive Betrachtung allein hinausgeht[29]. Vor dem Hintergrund der Entwicklung der öffentlichen Haushalte in den zurückliegenden Jahren und Jahrzehnten, die auf allen staatlichen Ebenen nicht zuletzt durch steigende Defizite gekennzeichnet war, haben Streitigkeiten über Finanzmittelzuweisungen sozusagen eine politische Tradition begründet. Alljährlich wird beispielsweise in den Finanzausgleichsgesetzen der Bundesländer bei der Verteilung der Finanzmasse eine Bewertung des Ausgabenbedarfs, der originären Einnahmekraft und der Ausgleichfunktion vorgenommen, die in nicht unerheblichem Maße von politischen Wertvorstellungen getragen ist. Daneben bildet die Diskussion über die finanz-

[27] *Stern*, Staatsrecht, Bd. I, S. 16.

[28] *Hillgruber*, in: VVDStRL (67) 2007, S. 7 (8); der anschließend metaphorisch anhand des „Aggregatzustandes“ den Übergang von Politik zu Recht und weiterhin zu Verfassungsrecht erläutert; nicht zuletzt zeigt sich diese Wechselwirkung zwischen Politik und Verfassung auch an der Einführung der sog. Schuldenbremse in den Art. 109 und 115 GG.

[29] Zu den methodischen Problemen einer normativen Betrachtung der kommunalen Finanzsituation vgl. *Junkernheinrich*, Gemeindefinanzen, S. 172 ff.

wirtschaftlich zulässige Verschuldung einer Kommune einen permanenten Nebenkriegsschauplatz, der gleicherweise auf normativen Grundannahmen, etwa über eine „solide Haushaltswirtschaft", beruht[30]. Die Interpretationsbedürftigkeit der rechtlichen Grundsätze der kommunalen Selbstverwaltung trägt ihren Teil zu den politischen Auseinandersetzungen bei. Während auf der einen Seite die Vertreter der Kommunen die schwache Finanzausstattung ihrer Gebietskörperschaften beklagen, weisen die Vertreter von Bund und Ländern die Vorwürfe in aller Regelmäßigkeit als unzutreffend zurück[31]. Das Grundproblem des Streits liegt nicht zuletzt in der begrenzt objektiv überprüfbaren Angemessenheit der kommunalen Finanzausstattung, die daraus resultierend in hohem Maß von finanzpolitischen Ermessensentscheidungen abhängig ist[32]. Der normative Anspruch, der den Gewährleistungen im Bundes- und Landesverfassungsrecht innewohnt, prallt infolge der skizzierten Problemlage auf die politische Wirklichkeit des finanziellen Verteilungskampfes. Die eigentlich konstitutiven Vorgaben der Verfassungen der Länder und des Bundes wurden in der Folge kulminierter Politstreitigkeiten des Öfteren geändert und angepasst und sind sozusagen „verarbeitete" politische Wirklichkeit[33]. Die folgenden Betrachtungen sind daher unter dem Vorbehalt zu reflektieren, ob und wenn ja inwieweit, ein Beitrag zur Entzerrung des grundsätzlich angelegten Konfliktes zwischen den programmatischen Vorgaben der Verfassung einerseits und den finanzpolitischen Realitäten andererseits geleistet werden kann.

Aus dem Geltungs- und Wirkungsanspruch der Verfassung und den oftmals entgegenstehenden politischen Kompromisslösungen folgt demnach die *dritte Grundannahme* der Untersuchung: Das Gesetz muss vor dem Hintergrund der skizzierten Problemlage einen Beitrag zur Konfliktlösung im finanzpolitischen Bereich leisten.

(4) Die rechtsvergleichende Annäherung der Normgestaltung

Moderne Gesellschaften weisen einen hohen Regelungsbedarf auf, der seit den Anfängen der Sozialgesetzgebung unter Bismarck stetig steigt. Jedes Gesetz verfolgt dabei bestimmte rechtspolitische Ziele. Es will bestimmte Wirkungen in der Gesellschaft erzeugen und das Zusammenleben der Bürger gestalten. Der

---

[30] *Junkernheinrich*, Gemeindefinanzen, S. 172.

[31] Abzulesen sind die unterschiedlichen Bewertungen der realen Ausgangslage regelmäßig in den Stellungnahmen zu den landesverfassungsrechtlichen Verfahren, vgl. exemplarisch die Positionen des Landtages und der Landesregierung von Rheinland-Pfalz gegenüber dem klagenden Landkreis und den Vertretern der kommunalen Spitzenverbände zu der Frage, ob die Schlüsselzuweisungen des Jahres 2007 noch den Anforderungen an eine verfassungsgemäße Finanzausstattung der Kommunen genügten: *VerfGH Rlp*, Entscheidung v. 14. Februar 2012, VGH N 3/11, iuris Rn. 7–9.

[32] *Döring*, Kommunale Finanzausstattung, S. 22.

[33] Zu dem vermeintlichen Gegensatz von Recht und Wirklichkeit, *Hillgruber*, in: VVDStRL (67) 2007, S. 7 (8).

Zweck des Gesetzes ist daher auch für sein Verständnis entscheidend[34]. Neben dem verfolgten Zweck liegt eine allgemeine Funktion des Gesetzes darin, ein gedeihliches Zusammenleben im Rahmen der Staatsaufgaben zu fördern und die Lebensbedingungen der Gesellschaft zu sichern[35]. Es soll eine bestimmte soziale Ordnung als politische Leitlinie durchsetzen oder aufrechterhalten und steht damit in den Diensten einer politischen Interpretation bestimmter verfassungsrechtlicher Wertentscheidungen. Die Frage, wie die Verwirklichung der Verfassung durchzuführen ist, d. h. mit welchen Gesetzen sie erreicht werden kann, kann daher zu verschiedenen Zeiten voneinander abweichend beantwortet werden. Dies gilt selbst dann, wenn dieselbe Verfassung Ausgangspunkt der Überlegungen ist[36]. So wie sich die Inhalte des Rechts ändern können, so wandelt sich evtl. auch die Auffassung darüber, welche und wie viele Rechtsvorschriften zur Verwirklichung der Verfassung nötig sind. Art und Umfang der Rechtsvorschriften hängen entscheidend davon ab, wie der Staat die sich aus der Verfassung und den Staatszielen ergebenden Aufgaben definiert.

Die kommunalen Finanzausgleichsgesetze unterliegen der Regelungskompetenz der Bundesländer und sind basierend auf langen entstehungsgeschichtlichen Zusammenhängen unabhängig voneinander. Sie beruhen auf unterschiedlichen Kommunalstrukturen, unterschiedlichen Landesverfassungen und nicht zuletzt unterschiedlichen politischen Interpretationen der maßgebenden verfassungsrechtlichen Leitlinien. Die Vergleichung setzt eine solche Feststellung voraus, die Feststellung nämlich, dass eine Vielzahl von Rechtsmodellen für einen bestimmten Regelungsbereich existiert. Dabei folgt die spezifizierte Rechtsvergleichung der vertieften Kenntnis der Modelle. Sie enthüllt Details anhand des Vorhanden- oder Nichtvorhandenseins von Unterschieden[37]. Sowohl formelle Rechtsnormen als auch die (verfassungsgerichtlichen und dogmatischen) Vorgaben, die deren Auslegung prägen, sind in diesem Zusammenhang interessant. So werden übergreifende Gesichtspunkte und Instrumente deutlich, die zu einem vertieften und umfassenderen Verständnis führen können. Stellt sich ein Modell als überlegen heraus, so kann die Nachahmung oder Angleichung zum einen als globaler Vorgang oder zum anderen als eine selektive Aufnahme einzelner Lösungen erfolgen[38]. Die Einführung einzelner Lösungen in das aufnehmende Rechtssystem gilt dabei als wahrscheinlicher und verlangt eine Anpassung sowohl des einzufügenden Umstandes als auch der Gesamtheit des Systems, in die dieser eingeführt wird[39]. Die kommunalen Finanzausgleichsgesetze der Vergleichsländer sollen Aufschluss darüber gewähren, wie dieses

[34] *Horn*; Einführung in die Rechtswissenschaft, S. 74, Rn. 111.
[35] *Freibert*, Das ideale Gesetz, in: BAköV (Hrsg.), Praxis der Gesetzgebung, S. 28.
[36] *Freibert*, Das ideale Gesetz, in: BAköV (Hrsg.), Praxis der Gesetzgebung, S. 30.
[37] *Sacco*, Rechtsvergleichung, S. 20 f.
[38] *Sacco*, Rechtsvergleichung, S. 25.
[39] *Sacco*, Rechtsvergleichung, S. 25.

Rechtsinstitut infolge der länderspezifischen Unterschiede ausgestaltet worden ist und welche Besonderheiten über die Landesgrenzen hinaus Beachtung verdienen. Dabei ist ein System zu entwickeln, dass die Vergleichbarkeit der Konzeptionen garantiert, ohne die landesspezifischen Besonderheiten zu überdecken. Heben sich einzelne, landeseigene Elemente trotz ihrer unterschiedlichen Genese als besonders wirksame Verfassungsverwirklichung hervor, so ist sowohl die genaue Kenntnis des Umstands als auch des Systems von Nöten, um eine etwaige Übertragung beurteilen zu können. Die zu vergleichenden Gesetze unterliegen dabei zumindest teilweise demselben Anforderungskatalog. Rechtsnormen stehen allerdings nicht unverbunden nebeneinander, sondern sind untereinander in mannigfachen Zusammenhängen interdependent[40]. Dementsprechend sind die systematische Position der Norm, ihr Kontext und ihre Funktion im Gesamtzusammenhang der betreffenden Regelung mit zu berücksichtigen. Darüber hinaus steht die Rechtsordnung im Ganzen unter bestimmten leitenden Rechtsgedanken, Prinzipien oder allgemeinen Wertmaßstäben. Ihre Funktion ist es, die den Normen zugrunde liegenden Wertentscheidungen zu vereinheitlichen und Wertungswidersprüche nach Möglichkeit auszuschließen[41].

So ergibt sich die *vierte Prämisse* der Arbeit: Das Gesetz muss eine systemkongruente Lösung des Regelungsbereiches anbieten, die aufgrund einer rechtsvergleichenden Kategorisierung länderübergreifende Lösungsmöglichkeiten für einzelne Fragestellungen anbietet.

b. Die Aufgabenstellung

Die Finanzausgleichsgesetze entscheiden Jahr für Jahr über einen immensen Geldfluss zwischen den verschiedenen föderalen Staatsebenen und verleihen den Finanztransfers Gestalt. Dementsprechend muss sich die Ausgestaltung der Gesetze als handhabbar und rational erweisen, da das Haushaltsrecht des Parlaments aus demokratietheoretischer Perspektive ein „Hofgut“ von hohem Rang darstellt und die Finanzausgleichsgesetze aufgrund ihres finanziellen Umfangs mit Recht zu dem Kreis der wichtigsten Gesetze der Länderparlamente zählen. Punktuelle Problemanalysen lassen indes keinen Rückschluss auf die Tragfähigkeit des Gesamtsystems zu und der Landesfinanzausgleich steht oftmals im Schatten der primären Finanzquellen von Gemeinden und Gemeindeverbänden. Die verschiedenen Regelungen zu den gesamtstaatlichen Finanztransfers sind dementsprechend im Zusammenhang zu analysieren um Wertungswidersprüche abzubauen und Spannungslagen mit Hilfe höherrangiger Prinzipien und Wertungen aufzulösen[42]. Dazu tritt das Bestreben, die oftmals verschwimmenden Konturen und Aufgaben der zahlreichen mit dem Finanzausgleich ver-

---

[40] *Larenz*, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, S. 437.
[41] *Larenz*, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, S. 437.
[42] *Inhester*, Der kommunale Finanzausgleich, S. 24.

wobenen Regelungen offenzulegen und mehr Klarheit und damit Berechenbarkeit zu erreichen. Vor diesem Hintergrund soll die Arbeit einen Beitrag zur Aufbereitung, Strukturierung und Systematisierung der verschiedenen Regelungen leisten und geht insbesondere drei Zielsetzungen nach:

1. Der kommunale Finanzausgleich kann nicht losgelöst von seiner Einbettung in das gemeindliche Finanzsystem und dessen fundamentaler Struktur betrachtet werden. Um die einzelnen, innerhalb des Gefüges voneinander abhängigen Teile zu verstehen und ihrer Bedeutung nach entsprechend auszugestalten, ist es von hoher Relevanz, ihre Funktion im Zusammenspiel zu erfassen. Das gesetzliche Umfeld des kommunalen Finanzausgleichs nach Maßgabe des gesamtdeutschen und des jeweils länderspezifischen Rechts wird daher systematisiert und untersucht. Die geschützten Rechtspositionen und kommunalrelevanten Regelungen werden soweit möglich hierarchisiert und ihre Auswirkungen auf die Leitbilder und Aufgaben des Finanzausgleichs herausgestellt. Das erste Ziel ist daher die nachvollziehbare und strukturierte Darlegung des derzeit gültigen Gemeindefinanzsystems.

2. Der Begriff „Finanzausgleich" ist aufgrund seiner transzendenten Verwendung in verschiedenen Disziplinen vielschichtig und konturlos[43]. Als vornehmste Aufgabe des Finanzausgleichs im rechtlichen Sinne gilt die Verteilung der Einnahmequellen auf die verschiedenen Staatsebenen sowie eine begrenzte Umverteilung der Mittel insgesamt[44]. Aufgrund unterschiedlicher politischer Vorstellungen, finanzwissenschaftlicher Erkenntnisse oder landesrechtlicher Besonderheiten gesellen sich jedoch noch weitere Zielsetzungen hinzu, die Einfluss auf die Gestalt des Finanzausgleichs gewinnen. Der kommunale Finanzausgleich unterliegt so schlussendlich einem breitgefächerten Anforderungskatalog dessen Prinzipien, Ziele und Einschränkungen ein Spannungsfeld erzeugen, indem der politische Prozess der Finanzmittelverteilung eingebettet ist. Eine Beurteilung dessen und eine Aussage über evtl. für erforderlich gehaltene rechtliche „Leitplanken" dieses Prozesses, erfordern daher eine genaue Kategorisierung und Analyse der zum Tragen kommenden Wertungen. Insofern ist als zweites Ziel eine Übersicht über die Systematik, Begriffe und Leitlinien im Bereich des Finanzausgleichsrechts vorzunehmen. Diese sind schließlich in ein Konzept zu transferieren, welches die Weiterentwicklung des gesamten Systems erleichtert.

3. Bezüglich der selbstverwaltungsadäquaten Einnahmen bestehen für Gemeinden und Gemeindeverbände vielfältige Verfassungsgarantien, die aber in Voraussetzung, Marge und Durchsetzungsvermögen von den Gerichten nur vage konturiert wurden[45]. Insofern wird mit Blick auf den kommunalen Fi-

---

[43] Vgl. dazu einführend *Huber*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Art. 107, Rn. 5 ff.

[44] *Huber*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Art. 107, Rn. 10.

[45] Einen beachtlichen Versuch der Präzisierung versucht in dieser Hinsicht *Laier*, Kommunaler Finanzausgleich, Norderstedt 2008.

nanzausgleich schon über die „Grenzen rechtlicher Inpflichtnahme“ des Gesetzgebers diskutiert[46]. Eine ansprechende Lösung der finanziellen Probleme der Kommunen kann indes nur gelingen, wenn sich die verschiedenen, teils schon bestehenden, teils erst zu schaffenden oder anzupassenden Lösungsansätze harmonisch ineinanderfügen und ergänzen. Die kommunale Position im Finanzausgleich ist daher dergestalt zu effektuieren, dass die identifizierten Schwachstellen des Systems in einem rationalen Prozess weitgehend neutralisiert werden können. Der kommunale Finanzausgleich ist ein ideales Instrument zur dauerhaften Existenzsicherung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie. Das dritte Ziel ist aufgrund dessen die nahtlose Integration des entwickelten Prozesses in den kommunalen Finanzausgleich, der unter Inklusion der Grundannahmen entsprechend weiter zu entwickeln ist.

3. Der Untersuchungsverlauf

Teil 1 führt in das Themengebiet ein und erläutert die grundlegenden Annahmen der Analyse. Der Untersuchungsgegenstand wird benannt und eingegrenzt und die wesentlichen Ziele herausgestellt. Dabei werden auch einige Überlegungen zu den Finanzausgleichsgesetzen gleichsam „vor die Klammer gezogen“, die neben anderen die Grundlage für eine rationalere Ausgestaltung bilden.

Teil 2 der Arbeit widmet sich im Anschluss der Stellung des kommunalen Finanzausgleichs im derzeit gültigen Gemeindefinanzsystem und versucht eine dogmatische Einordnung. Ziel des gesamten zweiten Hauptteils ist dabei eine Neudefinition der vordringlichsten Aufgabe des kommunalen Finanzausgleichs aufgrund dogmatischer Schlussfolgerungen. Kapitel 2 beleuchtet vor diesem Hintergrund die Historie und dogmatischen Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung und verdeutlicht deren generellen Wert für die gesellschaftliche Akzeptanz der staatlichen Ordnung. Ein Fokus liegt dabei auf der kommunalen Finanzhoheit und der mit ihr garantierten Handlungskompetenzen der Gemeinden und Gemeindeverbände. Kapitel 3 befasst sich mit den Garantien der Selbstverwaltung in den Landesverfassungen. Dabei werden die einheitswahrenden Mechanismen des Grundgesetzes ebenso untersucht wie die unterschiedlichen Strukturkonzepte der Landesverfassungen zur Sicherung der kommunalen Finanzbasis. Die Verfassungen der Vergleichsländer und ihre jeweilige Kommunalstruktur bereiten den Boden für die spätere, komparative Befassung mit den Finanzausgleichsgesetzen und offenbaren verfassungsrechtliche Sonderwege einzelner Bundesländer. Kapitel 4 analysiert die Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland und sucht eine genaue Explikation des Gemeindefinanzsystems zu erreichen, welche fortan als Leitbild der Ausgestaltung dient. Die Verfassungsänderungen zur kommunalen Finanzausstattung verdeutlichen

[46] *Schmidt-Jortzig*, in: DVBl. 2007, S. 96 (101 f.).

die Probleme einer dauerhaft tragenden Konzeption und geben einen Blick auf verfassungsstrukturelle Anschauungen des verfassungsändernden Gesetzgebers, die unwandelbar mehrere Jahrzehnte überdauerten. Kapitel 5 indes widmet sich der strukturierten Auflistung der kommunalen Ertragskompetenzen. Die dabei vorgenommene Einordnung nach Aufkommen und Autonomiegrad ermöglicht schlussendlich die Verortung des kommunalen Finanzausgleichs im Einnahmensystem der Gemeinden und Gemeindeverbände

Teil 3 widmet sich anschließend dem Thema „Gestalt und Inhalt" des kommunalen Finanzausgleichs und untersucht auf der Grundlage der Neupositionierung des landesinternen Finanzausgleichs die entsprechenden verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Regelungen der Vergleichsländer. Ziel des dritten Hauptteils ist das Zusammenführen der unterschiedlichen Grundlagen im Prozess des kommunalen Finanzausgleichs anhand einer rechtstheoretischen Vorgehensweise. Kapitel 6 als ein Grundpfeiler der weitergehenden Analyse nimmt dabei den Finanzausgleich im Bundesstaat in den Blick, der die Basis der kommunalen Finanzausstattung festlegt. Die Ausgestaltung dieses Systems offenbart die Entfaltungsspielräume auf der gemeindlichen Ebene und führt im Weiteren über die verfassungsrechtlichen Leitlinien zu einer Deduktion wichtiger Prämissen, die auch im kommunalen Finanzausgleich zu beachten sind. Kapitel 7 führt die Betrachtungen aus dem vorhergehenden Kapitel weiter und spezifiziert sie mit Blick auf die Anforderungen des kommunalen Finanzausgleichs. Die Systematik des bereitgestellten Instrumentariums wird ausgeführt und ein System entwickelt, dass die wesentlichen Entscheidungsparameter der Landesgesetzgeber identifiziert und dem Vergleich zugänglich macht. Die länderübergreifende Ausgestaltung offenbart die Chancen einer angemessenen Absicherung der kommunalen Selbstverwaltung, die zudem das System der Kreisfinanzen umschließt. Kapitel 8 verfeinert den so begründeten Gedankengang und verengt den Blick auf die Vergleichsländer. Anhand des erarbeiteten Systems werden die Finanzausgleichsgesetze einander gegenübergestellt und die unterschiedlichen Lösungsansätze exemplifiziert. Die Gesamtbetrachtung der Regelungswerke, einschließlich des Stabilisierungsfonds als der größten Besonderheit im rheinland-pfälzischen System, legt schließlich die Ansatzpunkte einer evolutiven Adaption weiterführender Konzepte offen. Kapitel 9 bildet den Abschluss der Überlegungen und integriert den kommunalen Finanzausstattungsanspruch in den Finanzausgleich. Dabei werden zunächst die Schwachpunkte herausgearbeitet und anschließend versucht, diese in einem Konzept zur Ergänzung des kommunalen Finanzausgleichs zu neutralisieren. Die Möglichkeiten und Stärken des Zuweisungssystems treten auch mit Blick auf den Leistungsfähigkeitsvorbehalt der Länder hervor, der nahtlos in die Konzeption aufgenommen werden kann. Als abschließenden Lösungsvorschlag für die herausgestellten Probleme der Kommunalfinanzen präsentiert sich das Konzept der „Deliberatio", welches als partielle Beteiligung am Ge-

setzgebungsprozess einzelne Verteilungsparameter nach prozeduralen und diskurstheoretischen Gesichtspunkten befrieden möchte.

Teil 4 zieht abschließend eine Bilanz der Analyse und bietet neben der thesenartigen Zusammenfassung einen rechtspolitischen Ausblick.

Teil 2

Der kommunale Finanzausgleich im Gemeindefinanzsystem

Möchte man eine einheitliche Konzeption von Grundlagen, Inhalt und Gestaltungsprozess des kommunalen Finanzausgleichs erarbeiten, so muss man sich zunächst die Stellung und die Aufgabe der Finanzausgleichsgesetze im normativen Habitat der Kommunen verdeutlichen. Auf dem Sockel der kommunalrelevanten Gesetzgebung im Grundgesetz und den Rechtsordnungen der Länder zeichnet sich die Eignung des Gemeindefinanzausgleichs ab, als ideales Instrument zur zukunftsfähigen Existenzsicherung der kommunalen Selbstverwaltung positioniert zu werden. Das Verhältnis von kommunaler Selbstverwaltung, kommunaler Finanzgarantie und der Garantenfunktion der Länder dient dabei als Maßstab, die verschiedenen Regelwerke in ihrer Auswirkung auf die kommunale Selbstverwaltungsgarantie zu analysieren. Dies gilt umso mehr, als sowohl der bundesstaatliche wie auch der kommunale Finanzausgleich Schmelztiegel für unterschiedlichste Ziele und Anforderungen darstellen. Angesichts der unübersichtlichen Gemengelage verschiedener Rechtsquellen im föderalen Bundesstaat gilt es diese zunächst zu strukturieren und die maßgeblichen Gewährleistungen herauszustellen. Ausgangspunkt muss dabei Art. 28 Abs. 2 GG und die ihn begleitende, verfassungsgerichtliche Rechtsprechung und Literatur bilden.

Kapitel 2

Die Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung

„Je komplizierter die Strukturen unseres Gemeinwesens
sind – und es besteht wenig Hoffnung auf Vereinfachung –
umso wichtiger werden öffentliche Aufgabenerfüllungen
im dezentralen und bürgernahen Formen."
Klaus Stern, in: Der Staat des Grundgesetzes, 1992, S. 896.

Das Grundgesetz als die zentrale verfassungsrechtliche Sammlung der Werte und Regeln unserer Gesellschaft widmet sich nur an wenigen Stellen expressis verbis den Gemeinden und Gemeindeverbänden. Die wichtigste Gewährleistung findet sich in Art. 28 Abs. 2 GG (B.), welche im Verlauf des Verfassungskonventes von Herrenchiemsee noch vollends zur Disposition gestanden hatte[1]. In Bezug auf die verfassungsrechtlichen Gewährleistungen gilt es, die elementaren dogmatischen Einordnungen kenntlich zu machen. Eine sachgerechte Erfassung und Beurteilung der kommunalrelevanten Normen im Finanzausgleichsrecht sollte jedoch zunächst auf präzisen Begriffsbestimmungen fußen und die wichtigsten Traditionslinien der kommunalen Selbstverwaltung als Verdeutlichung ihrer essentiellen Grundlagen zur Hand nehmen (A.). Anhand dieser elementaren Überlegungen lässt sich die Bedeutung einer soliden rechtlichen Konzeption des Gemeindefinanzsystems illustrieren und letztlich wichtige Wegmarken für die Untersuchung herausarbeiten.

A. Die Selbstverwaltung in Deutschland

I. Die Begriffsbestimmung

Das Prinzip der Selbstverwaltung gehört zu den traditionellen Kennzeichen der deutschen Staats- und Verwaltungsorganisation und bekleidet namentlich im kommunalen Bereich eine herausragende Stellung[2]. Es findet sich ferner in wirtschaftlicher, berufsständischer, akademischer oder sozialer Organisation[3] und reüssiert dort unter der Bezeichnung „funktionale Selbstverwaltung"[4]. Eine

---

[1] *Dreier,* in: ders. (Hrsg.), GG, Art. 28, Rn. 21 m. w. N.
[2] *Hendler,* in: Mann/Püttner (Hrsg.), HdkWP, 3. Aufl., § 1, Rn. 1.
[3] *Hendler*, in: Mann/Püttner (Hrsg.), HdkWP, 3. Aufl., § 1, Rn. 1.
[4] Näher dazu z. B. *Emde,* Die demokratische Funktion der funktionalen Selbstverwaltung,

allgemeine, die verschiedenen Facetten widerspiegelnde Begriffsbestimmung bereitet angesichts des vielfältigen Gebrauchs Schwierigkeiten. Die wichtigsten Attribute versucht unter anderem *Hendler* aufzugreifen:

„Bei der Selbstverwaltung handelt es sich um öffentlich-rechtliche Organisationseinheiten, die gegenüber dem staatsunmittelbaren Behördensystem institutionell verselbstständigt, aber gleichwohl dem Staatsverbund eingegliedert sind und sich dadurch auszeichnen, dass bestimmte öffentliche Angelegenheiten von den davon besonders berührten Personen, den Betroffenen, eigenverantwortlich verwaltet werden“[5].

Ausgehend von dieser Auffassung sind also das Partizipations- und das Staatsdistanzprinzip kennzeichnend für das Prinzip Selbstverwaltung. Die organisationsrechtliche Verwirklichung des Partizipationsprinzips erfolgt durch die Einbindung der Betroffenen in den Willensbildungs- und Entscheidungsprozess, während die Staatsdistanz in der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung Niederschlag findet[6]. Die hier im Mittelpunkt stehende kommunale Selbstverwaltung präsentiert sich in Deutschland als eine Kombination aus administrativer Dezentralisation und politisch-verfassungsrechtlicher Staatsaufbauprinzipien[7]. Die Verfassung des Freistaates Bayern spricht in Art. 11 Abs. 4 exemplarisch für die Teilnahme der örtlichen Bürgerschaft an der Verwaltung vom „Aufbau der Demokratie von unten nach oben“[8]. Die Aktivierung der Gemeindebürger zur Gestaltung ihres engeren Lebensbereiches soll nach dieser Lesart basisdemokratische Abläufe sichern und trägt der Intention der Siegermächte nach dem Zweiten Weltkrieg Rechnung, den Bürgern beim Wiederaufbau eines Staatswesens demokratische Mitgestaltung hautnah zu vermitteln und gleichzeitig das Organisationsprinzip der Dezentralisation in Deutschland zu verankern[9]. Mit diesem Bestreben verbunden ist die für den Bundesstaat deutscher Prägung klassische vertikale Gewaltenteilung. Kommunale Selbstverwaltung gewinnt so durch „eine dezentral organisierte und bürgerschaftlich getragene Verwaltung“[10] auch eine zentrale, politisch-demokratische Funktion, indem sie konkrete und überschaubare Mitwirkungsmöglichkeiten bietet[11].

1991; *Kluth*, Funktionale Selbstverwaltung, 1997; prägnanter *ders.,* in: Die Verwaltung 35 (2002), S. 349 ff.

[5] *Hendler,* in: HStR IV, 3. Aufl. 2008, § 143, Rn. 20.

[6] *Burgi,* in: VVDStRL 62 (2003), S. 405 (409); *Hendler,* in: HStR IV, 3. Aufl. 2008, § 143, Rn. 29 und 36.

[7] *Püttner,* in: HStR IV, 2. Aufl. 1999, § 107, Rn. 1.

[8] Diese allgemeine Tendenz der Länderverfassungen nach 1945 aufgreifend: BVerfGE 79, 127 (149 f.).

[9] *Maurer,* in: DVBl. 1995, S. 1037 (1037).

[10] BVerfGE 11, 266 (275).

[11] *Püttner,* in: HStR IV, 2. Aufl. 1999, § 107, Rn. 10; *Laux*, Selbstverwaltung als politisches Prinzip, S. 51 ff.; *Frotscher*, Selbstverwaltung und Demokratie, S. 127 ff.

II. Die Selbstverwaltung als demokratische Dimension

Überschaubare Mitwirkungsmöglichkeiten der unmittelbar Betroffenen in einem vom Staat weitgehend entkoppelten Wirkungsbereich kennzeichnen also die kommunale Selbstverwaltung. Der so vermittelten politisch-demokratischen Funktion der kommunalen Selbstverwaltung entspringt zugleich eine inhaltliche Berechtigung, die zu unterscheiden ist von der reinen Legalität als lediglich formaler Rechtmäßigkeit[12]. Die Sinnhaftigkeit der Selbstverwaltung sollte daher die Motivation für übergeordnete staatliche Entscheidungsebenen begründen, die Grundlagen der demokratischen Basis zu schützen. Das in Art. 20 Abs. 2 und Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG für die staatliche Ebene verankerte demokratische Prinzip wird nach dem Verständnis des Bundesverfassungsgerichtes durch Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG in besonderer Weise für die Ebene der Gemeinden und Gemeindeverbände konturiert[13]. Das Grundgesetz stellt auf diese Weise die Einheit der demokratischen Legitimationsgrundlage im Staatsaufbau sicher und entscheidet sich für die „gegliederte Demokratie"[14]. Zur besonderen Stellung der Gemeinden führt das Bundesverfassungsgericht in seinem berühmten Rastede-Beschluss[15] aus: „Mit dieser Stärkung der dezentralen Verwaltungsebene wollte der Verfassungsgeber auf die gegenläufigen zentralistischen Tendenzen während des nationalsozialistischen Regimes antworten. Er tat dies im Zutrauen in die Gemeinden (…) Keimzelle der Demokratie und am ehesten diktaturresistent zu sein"[16]. Weiterhin gehe es darum, unter Zurückdrängung des bürokratisch-autoritativen Elements dem Gedanken des Selbstbestimmungsrechts der Gemeindebürger wieder erhöhte Geltung zu verschaffen[17].

Trotz unübersehbarer Problemstellen, wie zum Beispiel dem Übergewicht an Fremdverwaltungsaufgaben, sind die Kommunen der Ort, an dem Bürger nach demokratischen Mustern an Entscheidungen mitwirken können. Nicht unwichtig erscheint dabei, dass die auf diese Weise gefundenen Entscheidungen die Bürger ganz unmittelbar betreffen. Das Bundesverfassungsgericht sprach etwa von der „Aktivierung der Beteiligten für ihre eigenen Angelegenheiten, die die in der örtlichen Gemeinschaft lebendigen Kräfte des Volkes zur eigenverantwortlichen Erfüllung öffentlicher Aufgaben der engeren Heimat zusammenschließt mit dem Ziel, das Wohl der Einwohner zu fördern und die ge-

---

[12] *Lohse,* Kommunale Aufgaben, S. 41; einen Überblick über die Relevanz der kommunalen Finanzen im demokratischen Bundesstaat gibt: *H. Zimmermann*, Kommunalfinanzen, 2. Aufl., S. 1 ff.; *Steiner*, in: BayVBl. 2010, S. 161 (164).

[13] BVerfGE 83, 37 (55); *Knemeyer/Wehr,* in: VerwArch (92) 2001, S. 317 (328).

[14] BVerfGE 83, 37 (54); *Schmidt-Aßmann*, Funktion kommunaler Selbstverwaltung, in: Badura/Dreier (Hrsg.), Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, S. 810.

[15] BVerfGE 79, 127 ff.

[16] BVerfGE 79, 127 (149).

[17] BVerfGE 7, 155 (167).

schichtliche und heimatliche Eigenart zu wahren“[18]. Diese Meinungsbildung und -betätigung und die dadurch mitbedingte Notwendigkeit, sich in Einzelfragen mit der „großen Politik“ der Landes- und Bundesebene auseinanderzusetzen, ist ein wichtiger Beitrag zu einem gesunden und freiheitlichen öffentlichen Diskurs[19]. Eine solchermaßen gewollte Teilnahme der Bürger an den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft steht einer vorrangig nach Gesichtspunkten der Verwaltungseffizienz organisierten Aufgaben- und Finanzverteilung entgegen[20]. Unter dem Grundgesetz ist „der Staat um des Menschen willen da, nicht der Mensch um des Staates willen“[21]. Alle hoheitliche Tätigkeit soll demnach auf die Bedürfnisse der Bürger ausgerichtet sein, so dass unter bestimmten Voraussetzungen insbesondere eine Gesetzesausführung auf der bürgernächsten Ebene intendiert ist. Darüber hinaus erschließt sich eine emotionale Bedeutung für die Gemeindebürger in den gemeinschaftlich zu verwirklichenden Kulturbedürfnissen. Hier sind vor allem die klassischen Selbstverwaltungsaufgaben wie etwa die Sportförderung, Schulträgeraufgaben, Natur- und Landschaftspflege oder Tourismus zu nennen[22]. Aufgrund finanzieller Engpässe liegen diese Aufgaben jedoch allzu oft brach[23]. In der Zusammenschau der Erwägungen offenbart sich die Bedeutung der kommunalen Selbstverwaltung für die Bürger und ihre Lebensbedingungen vor Ort und damit möglicherweise auch für die Akzeptanz der staatlichen Ordnung insgesamt. Stellt man die vorstehenden Gedanken in einen übergreifenden Zusammenhang, so verdeutlicht sich die Relevanz einer vitalen rechtlichen Rahmenkonzeption für die Kommunen. Ohne eine solide normative Fassung ihrer finanziellen Absicherung wird es ihnen auf Dauer nicht möglich sein, ihre Aufgaben sachgerecht und vollumfänglich wahrzunehmen und demnach ihrer demokratischen Funktion gerecht zu werden.

III. Die Traditionslinien der Selbstverwaltung in Deutschland

Die Selbstverwaltung der unteren Gebietskörperschaften ist in Deutschland ein fester Bestandteil der Staatsverfassung und blickt auf eine lange Entwicklungslinie zurück. Der historische Rückblick auf Entstehung und Wandlung verschie-

---

[18] BVerfGE 6, 266 (275 f.).

[19] BVerfGE 7, 155 (167); *Lohse,* Kommunale Aufgaben, S. 44; *Laier*, Kommunaler Finanzausgleich, S. 28 f.

[20] *Knemeyer/Wehr,* in: VerwArch (92) 2001, S. 317 (329).

[21] Formulierung des Entwurfes vom Herrenchiemsee als Programmsatz des geplanten Art. 1 Abs. 1 der Verfassung, Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee v. 10. bis 23. August 1948, S. 61.

[22] Einen Überblick über die Produktbereiche im kommunalen Haushalt gibt *Schwarting*, Der kommunale Haushalt, S. 343; eine umfassendere Aufzählung findet sich auch bei *Laier*, Kommunaler Finanzausgleich, S. 25 f.

[23] *Lohse,* Kommunale Aufgaben, S. 45; zu den verschiedenen Bestimmungsgründen der Ausgabenentwicklung: *Schwarting*, Der kommunale Haushalt, S. 86 ff.