

Abkürzungsverzeichnis	17
1. Kapitel: Einleitung	19
A) Der Kern des Problems: Die Kommunale Finanzkrise	19
B) Gang der Untersuchung	22
2. Kapitel: Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung	27
A) Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung nach Art. 28 II GG	27
I) Die Rechtsnatur der kommunalen Selbstverwaltung als institutionelle Garantie	27
1.) Ursprünge und Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung	27
2.) Die Selbstverwaltung als verfassungsrechtliche Institution in der Weimarer Reichsverfassung	31
3.) Verleiht Art. 28 Abs. 2 GG den Gemeinden ein Grundrecht oder grundrechtsähnliches Recht?	33
4.) Kommunale Selbstverwaltung: Institutionelle Garantie oder subjektives „Recht auf Selbstverwaltung“ der Kommunen gegenüber dem Staat?	38
5.) Die Funktion der Garantie kommunaler Selbstverwaltung gem. Art. 28 Abs. 2 GG	42
II) Die Garantieebenen	43
1.) Objektive Rechtsinstitutionsgarantie	44
2.) Institutionelle Subjektgarantie	44
3.) Subjektive Rechtsstellungsgarantie	46
III) Inhalt der Gewährleistung der objektiven Rechtsinstitutionsgarantie	47
1.) Die Garantie der gemeindlichen Selbstverwaltung gem. Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG	47
a) Universalität	48
aa) Die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft	49
bb) Abgrenzungsprobleme bei der Bestimmung des örtlichen Aufgabenkreises und funktionales Selbstverwaltungsverständnis	50
b) Eigenverantwortlichkeit	52
c) Die Reichweite der Gewährleistung – Der Gesetzesvorbehalt	54

aa)	Reichweite des Gesetzesvorbehalts	55
bb)	Grenzen der Ausgestaltungsbefugnis des Gesetzgebers	56
	(1) Der Kernbereichsschutz	57
	(1.1) Die Bestimmung des Kernbereichs	57
	(1.2) Die Unzulänglichkeit des Kernbereichsschutzes	59
	(2) Der Schutz der Selbstverwaltungsgarantie im Randbereich	60
	(2.1) Das Aufgabenverteilungsprinzip des BVerfG	61
	(2.2) Anwendbarkeit des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes?	62
2.)	Selbstverwaltungsgarantie der Gemeindeverbände	66
a)	Rechtssubjektsgarantie der Gemeindeverbände	67
b)	Rechtsinstitutionsgarantie der Gemeindeverbände: Weitgehende Dispositionsfreiheit des Gesetzgebers hinsichtlich des kreiskommunalen Aufgabenbestands	68
IV)	Insbesondere: Kommunale Finanzhoheit und Finanzausstattung	70
1.)	Inhalt der gemeindlichen Finanzhoheit	70
a)	Die Finanzhoheit als Grundlage autonomer Aufgabenerfüllung	70
b)	Die Bedeutung des Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG	74
c)	Grenzen gemeindlicher Finanzhoheit	76
2.)	Der Anspruch der Gemeinden auf angemessene Finanzausstattung	78
a)	Bestehen eines solchen Anspruchs	78
	aa) Zusammenhang zwischen Aufgabenwahrnehmung und Ausgabenlast	78
	bb) Dogmatische Verortung	81
b)	Anspruchsinhalt	83
	aa) Verfassungsrechtliche Determinanten	83
	bb) Aufgabenadäquate Ausstattung oder Mindestfinanzausstattung	87
	(1) Probleme der Bedarfsermittlung – Negative Bestimmung des Anspruchs	87
	(2) Freie Spitze als Maßstab der Angemessenheit?	90
	cc) Ausgestaltung	94
c)	Grenzen des Anspruchs	95
	aa) Vorbehalt der Leistungsfähigkeit	96
	bb) Mögliche Schranken der gesetzgeberischen Gestaltungsbefugnis	97
	(1) Absoluter Kernbereichsschutz?	97
	(2) Schutz im „Randbereich“?	100
d)	Verpflichtungsadressat	102
	aa) Die Länder als primäre Verpflichtungsadressaten	102
	bb) Garantenstellung des Bundes	104

3.) Ausfallhaftung in Fällen der kommunalen Zahlungsunfähigkeit ? – Die Anwendbarkeit des Instituts der Anstaltslast	106
a) Das Institut der Anstaltslast – Rechtliche Grundlagen und Voraussetzungen der Ausfallhaftung	109
b) Die Anwendbarkeit des Institutes auf die Gemeinden	110
B) Die Ausgestaltung der Selbstverwaltungsgarantie in der nordrhein-westfälischen Landesverfassung	113
I) Art. 28 Abs. 2 als rahmenartige Mindestgarantie	113
II) Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung in Art. 78 LV NW	114
1.) Art. 78 Abs. 1 und 2 LV als institutionelle Garantie	115
2.) Umfang und Grenzen des in Art. 78 LV garantierten Selbstverwaltungsrechts: Unterschiede im Gewährleistungsniveau	115
a) Ausweitung des Gewährleistungsrahmens hinsichtlich der (kreis)kommunalen Aufgabenwahrnehmung in Art. 78 LV	116
aa) Die Verankerung des monistischen Aufgabenprinzips in der Landesverfassung	116
(1) Die dualistische Aufgabenordnung des Grundgesetzes	117
(1.1) Die Theorie des Aufgabendualismus	117
(1.2) Der Aufgabendualismus im Grundgesetz	118
(2) Das monistische Aufgabenverständnis des „Weinheimer Modells“	121
(3) Die Verwirklichung der monistischen Aufgabenordnung in Art. 78 Abs. 2 – 4 LV NW	122
bb) Enthält Art. 78 LV eine „doppelte Ausweitung“ des Universalitätsprinzips ?	124
(1) Ausweitung der Allzuständigkeit oder nur der Eigenverantwortlichkeit der Aufgabenwahrnehmung?	125
(2) Wahrung des Aufgabenverteilungsprinzips	128
b) Vereinbarkeit mit der Bundesverfassung	131
 3. Kapitel: Aufgabenzuweisungen durch den Landesgesetzgeber	 134
A) „Der übertragene Wirkungskreis“ – Welche Aufgaben können nach Art. 78 Abs. 3 LV zugewiesen werden?	134
I) Rechtsnatur der Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung in Art. 78 Abs. 4 LV NW	135
1.) Übersicht über den Meinungsstand	136
a) Auftragsangelegenheiten im neuen begrifflichen Gewande	136
b) Angelegenheiten kommunaler Fremdverwaltung	136
c) Die Weisungsaufgabe als hybrides „Zwischending“	138

d) Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung als Selbstverwaltungsaufgaben	140
aa) Selbstverwaltungsaufgaben im formellen Sinne	142
bb) Selbstverwaltungsaufgaben dem Gegenstand nach	144
2.) Streitentscheid: Weisungen als verfassungsgemäße Einschränkungen der Eigenverantwortlichkeit	145
II) Die Frage der Existenz landesrechtlicher Auftragsangelegenheiten in NRW	149
1.) Alte Auftragsangelegenheiten	149
2.) Begründung neuer Auftragsangelegenheiten?	150
a) Auftragsangelegenheiten unabhängig von bundesrechtlichen Vorgaben	151
b) Auftragsangelegenheiten kraft Bundesrechts	151
III) Zusammenfassend: Die gemeindlichen Aufgabentypen in NRW	153
B) Aufgabenzuweisung als Eingriff	154
I) Mittelbarer „Aufgabenzug“ durch Aufgabenüberbürdung	155
II) Einschränkung des freiwilligen Aufgabenbereichs	156
C) Verfassungsmäßigkeit der Aufgabenzuweisung	158
I) Gesetzesvorbehalt	158
II) Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen und Regelungsbefugnis des Landesgesetzgebers zur Aufgabenzuweisung an die nordrhein-westfälischen Gemeinden	159
1.) Zuständigkeit	159
2.) Materielle Voraussetzungen: Der abwehrrechtliche Gehalt der Finanzausstattungsgarantie als maßgebliche Schranke der Aufgabenzuweisungsbefugnis	161
a) Die freie Spitze als „unterer Interventionspunkt“ (Hufen)	163
b) Die Schranke des materiellen Aufgabenverteilungsprinzips	165
3.) Qualifizierter Gesetzesvorbehalt in Art 78 Abs. 3 LV NW?	167
4. Kapitel: Finanzierung der Aufgabenübertragungen	173
A) Die Rechtsstellung der Gemeinden in der Finanzverfassung des Bundes	173
I) Die Zweistufigkeit der Finanzverfassung des Grundgesetzes	173
1.) Die Mediatisierung der Gemeinden durch die Länder in finanzverfassungsrechtlicher Hinsicht	174
2.) Aufweichung der Zweistufigkeit – Die Gemeinden als unvollkommene dritte Stufe in der Finanzverfassung des Grundgesetzes?	174
II) Die Rahmenbedingungen der Finanzausstattung der Gemeinden	178
1.) Aufnahme in das System der vertikalen Steuerertragsaufteilung	178
2.) Weitere originäre kommunale Einnahmequellen	181
3.) Finanzausweisungen	182

a)	Die Finanzzuweisungen innerhalb des landesgesetzlichen Finanzausgleichs	182
b)	Die Zuweisungen des Bundes gem. Art. 106 Abs. 8 GG – Der Sonderlastenausgleich	183
c)	Die Finanzhilfen gem. Art. 104 a Abs. 4 GG – Investitionshilfekompetenz des Bundes	184
III)	Das System des kommunalen Finanzausgleichs	186
1.)	Allgemein: Das Verbundsystem	187
2.)	Die Aufgaben des kommunalen Finanzausgleichs	189
a)	Die fiskalische Funktion	189
b)	Redistributive Funktion	190
c)	Ordnungspolitische und gesamtwirtschaftliche Funktionen	191
3.)	Gestaltungsfreiheit und Grenzen des Ausgleichsgesetzgebers	192
a)	Der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers	192
b)	Grenzen gestalterischer Freiheit	194
aa)	Verfassungsrechtliche Vorgaben bezüglich des Gesamtvolumens der Finanzausgleichsmasse	194
(1)	Kommunale Selbstverwaltungsgarantie – finanzielle Mindestausstattung	194
(2)	Die Gleichrangigkeit der Aufgaben – Verteilungsregelungen im „Randbereich“?	195
(2.1)	Der Grundsatz der „Verteilungssymmetrie“	195
(2.2)	Exkurs: Der „Milbradtsche Gleichmäßigkeitssatz“	201
(3)	Maßgebliches Bezugsobjekt des Ausgleichs- anspruches	203
bb)	Verfassungsrechtliche Maßgaben für die Verteilung der Ausgleichsmittel	207
(1)	Interkommunales Gleichbehandlungsgebot und das Gebot der Systemgerechtigkeit	208
(2)	Harmonisierungsgebot	210
(3)	Nivellierungsverbot	211
(4)	Das Äquivalenzprinzip als verfassungsrechtliche Vorgabe für den horizontalen Gemeindefinanzausgleich?	212
(5)	Die Bedeutung der Art. 106 Abs. 5 – 7 GG für den interkommunalen horizontalen Finanzausgleich	213
cc)	Die Prüfdichte der gerichtlichen Kontrolle der Finanzausgleichsregelungen	214
4.)	Modalitäten des Finanzausgleichs – Der allgemeine Steuerverbund	215
a)	Bestimmung der Finanzausgleichsmasse	215
aa)	Die Verbundmasse	216

bb)	Kommunale Beteiligung – Die Verbundquote	216
b)	Die Verteilung der Ausgleichsmasse auf die Gemeinden	216
aa)	Allgemein: Die Zuweisungsarten	217
bb)	Verteilung der Schlüsselmasse	218
(1)	Bestimmung des gemeindlichen „Bedarfs“	219
(2)	Bestimmung der gemeindlichen „Steuerkraft“	220
c)	Die Gemeindeverbände im kommunalen Finanzausgleich	221
B)	Die Finanzverfassung des Landes NRW – Oder: Die Sicherung der angemessenen Finanzausstattung der Kommunen in der Landesverfassung NRW	222
I)	Die Ausstattungsgarantie des Art. 79 LV NW	222
1.)	Art. 79 LV NW als Sicherung und Konkretisierung der Finanzausstattungsgarantie	222
2.)	Die Gewährleistung eigener kommunaler Steuerquellen in Art. 79 LV NW	222
a)	Folgt aus Art. 79 LV NW ein Steuererfindungsrecht der Gemeinden?	222
b)	Der Anspruch der Gemeinden aus Art. 79 Satz 1 LV NW und der Umfang der Verpflichtung für den Landesgesetzgeber	223
3.)	Die Gewährleistung eines übergemeindlichen Finanzausgleiches in Art. 79 LV NW	224
a)	Das Fehlen engerer normativer Vorgaben für den kommunalen Finanzausgleich in Art. 79 LV NW	225
b)	Der Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit in Art. 79 Satz 2 LV NW	226
c)	Ausgestaltung des Finanzausgleiches im GFG NW am Beispiel des GFG für das Haushaltsjahr 2002	227
aa)	Allgemeines: Die Zuweisungen an die Gemeinden und Gemeindeverbände (§ 1 GFG)	227
bb)	Der allgemeine Steuerverbund und die Festsetzung der Finanzausgleichsmasse	227
cc)	Die Zuweisungsarten	228
dd)	Grundsätze für die Verteilung der Schlüsselzuweisungen	228
ee)	Umlagen und Umlagegrundlagen	229
ff)	Fehlen konkret-aufgabenbezogener Erstattungsregelungen	230
II)	Die finanzielle Lastenverteilung im Bereich landesrechtlich veranlasster Aufgaben	230
1.)	Das Problem der Befrachtung des allgemeinen Steuerverbundes	230
a)	Der beschränkte Einfluss der Kommunen auf die originären Einnahmen	230
b)	Das Problem der verdeckten Bindung von Finanzmitteln durch Aufgabenübertragungen	232

2.) Bundesverfassungsrechtliche Vorgaben: Die Übertragung des Konnexitätsprinzips auf das Verhältnis Land-Kommune	234
a) Das Konnexitätsprinzip gem. Art. 104 a GG als allgemeines Lastenverteilungsprinzip	235
aa) Anknüpfung an die Verwaltungs- oder an die Gesetzgebungskompetenz	237
bb) Die Lehre vom Verantwortungsprinzip	239
cc) Art. 104 a Abs. 2 GG – Bestätigung oder Durchbrechung der allgemeinen Lastenverteilungsregel	243
b) Die Übertragung des Konnexitätsprinzips auf das Verhältnis Land-Kommune	245
aa) Die Aufgaben bestimmen den Bedarf	245
bb) Die materielle Aufgabenverantwortung als Anknüpfungspunkt für die Ausgabenlast	247
c) Die fehlende Analogiefähigkeit des Art. 104 a Abs. 2 GG	249
d) Grundsätzliche Einwände gegen eine Übertragung des Konnexitätsprinzips in Art. 104 a GG als allgemeine Lasten- verteilungsregelung auf das Verhältnis Land-Kommunen	251
3.) Die Bedeutung des Art. 78 Abs. 3 LV NW für die Finanzierungsverantwortung des Landes im Bereich landesgesetzlich zugewiesener Aufgaben	254
a) Verankerung des Konnexitätsprinzips in den Landesverfassungen?	257
aa) Das monistische Strukturmodell	259
bb) Das dualistische Strukturmodell	261
cc) Verhältnis der beiden Modelle zueinander	262
dd) Die Differenzierung der Länderfinanzverfassungen nach ihrer Zugehörigkeit zum jeweiligen Strukturmodell	264
(1) Die „monistische Finanzverfassung“ – Zur früher geltenden Rechtslage in Rheinland-Pfalz und Hessen und deren systematischer Einordnung	265
(2) Die „dualistischen Finanzverfassungen“	266
(2.1) Differenzierungen hinsichtlich der tatbestandlichen Reichweite des Konnexitätsprinzips	266
(2.2) Differenzierungen hinsichtlich der Rechtsfolgen des Konnexitätsprinzips	267
(2.2.1) Das „strikte Konnexitätsprinzip“	268
(2.2.2) Das „relative Konnexitätsprinzip“	273
(2.3) Verfassungsänderungen in Schleswig-Holstein, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Rheinland-Pfalz – Einführung des „strengen Konnexitätsprinzips“	276

(2.4)	Die Beurteilung der Regelungen in der Verfassung Bayerns, Hessens sowie des Saarlandes	278
(2.4.1)	Die Neuregelung in Bayern	279
(2.4.2)	Die Neuregelung im Saarland	281
(2.4.3)	Die Neuregelung in Hessen	284
b)	Die Rechtslage in NRW bis zur Verfassungsänderung im Jahre 2004: Enthielt Art. 78 Abs. 3 LV NW a.F. eine Garantie zur gesonderten Abdeckung der landesgesetzlich zugewiesenen Aufgaben?	285
aa)	Einwände gegen eine Interpretation des Art. 78 Abs. 3 LV NW a.F. im Sinne einer Konnexitätsregelung	287
bb)	Exkurs: Die Regelung des § 3 Abs. 4 GO NW	293
c)	Grundsätzliche Bedenken gegen die Verankerung des Konnexitätsprinzips auf Landesebene – Das Problem der „zwei Säulen“	294
aa)	Die Schwächung des redistributiven Systems	294
bb)	Das dogmatische Dilemma: Individueller Mehrlastenausgleichsanspruch versus kollektiver Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung der Kommunen	296
cc)	Finanzkraftunabhängige Finanzierung im Widerspruch zum Verbundsystem und zum Prinzip der interkommunalen Solidarität	297
dd)	Die Schwächung kommunaler Handlungsautonomie und das Problem der „Interessenquoten“	300
d)	Die Änderung der nordrhein-westfälischen Landesverfassung – Einführung des strikten Konnexitätsprinzips	305
aa)	Die Grundzüge der Verfassungsänderung	306
(1)	Die Verankerung des „strikten Konnexitätsprinzips“ in Art. 78 Abs. 3 LV NW n.F.	306
(2)	Das Verhältnis des Art. 78 Abs. 3 LV NW n.F. zum allgemeinen Finanzausgleich	307
(3)	Tatbestandliche Voraussetzungen	309
(3.1)	Übertragung und Erledigung bestimmter Aufgaben, die zu einer „wesentlichen Belastung“ führen	309
(3.2)	Die Voraussetzung einer wesentlichen Belastung der „davon betroffenen Gemeinden“	310
(3.3)	„Durch Gesetz oder Rechtsverordnung“	311
(4)	Rechtsfolgen	312
(4.1)	Die Verknüpfung von Aufgabenübertragung und Pflicht zur Kostendeckungsregelung: „dabei“	312
(4.2)	Das Verhältnis der Kostendeckungsregelung zur Kostenerstattung	313

(4.3) Der Umfang und die Ausgestaltung des Mehrlastenausgleichs – Zulässigkeit der Pauschalierung	314
(5) Die Funktionsweise des strikten Konnexitätsprinzips gem. Art. 78 Abs. 3 LV NW n. F. – die Rechtsstellung der „betroffenen Kommunen“	316
(5.1) Das Konnexitätsprinzip als Junktimsregelung	317
(5.2) Das Konnexitätsprinzip als Anspruchsregelung	317
(5.3) Das Konnexitätsprinzip als objektives Rechtsprinzip und finanzverfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab im Rahmen der Kommunalverfassungsbeschwerde	319
(5.4) Insbesondere: Das Problem der prozessualen Durchsetzbarkeit der gesetzgeberischen Nachbesserungspflicht	323
(5.4.1) Gesetzgeberisches Untätigbleiben kein tauglicher Beschwerdegegenstand der Kommunalverfassungsbeschwerde	324
(5.4.2) Bestehen einer verfassungsrechtlichen Nachbesserungspflicht	325
bb) Vorläufige Bewertung der Neuregelung: Probleme der Kostenausgleichslösung in Art. 78 Abs. 3 LV NW n.F.	326
5. Kapitel: Die Vorverlagerung des Rechtsschutzes	331
A) Prozeduraler Schutz der kommunalen Finanzgarantien	333
I) Der prozedurale Schutz der kommunalen Mindestfinanzausstattung	333
1.) Das prozedurale Schutzkonzept des StGH BW	335
2.) Kritik	336
a) Übertragbarkeit der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zu den Rundfunkgebühren auf den kommunalen Finanzausgleich	337
b) Das Argument des Fehlens materieller Maßstäbe	341
c) Das Urteil des BVerfG vom 11.11.1999 zur Maßstäbegesetzgebung – Festlegung von Maßstäben auch für den kommunalen Finanzausgleich?	343
d) Schlussfolgerungen für den kommunalen Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen	345
II) Prozeduraler Schutz des Konnexitätsprinzips	346
1.) Notwendigkeit einer verfahrensmäßigen Ausgestaltung des Mehrlastenausgleichs unter Einschaltung von „Konsultationsgremien“	346

2.) Informaler/vertraglicher Konsens oder gesetzliche Regelung der Verfahrensgrundsätze	349
3.) Die gesetzliche Umsetzung eines prozeduralen Schutzkonzepts in Nordrhein-Westfalen – Das Konnexitätsausführungsgesetz	351
a) Einbindung des Konnexitätsprinzips in ein System des prozeduralen Schutzes – Die Regelungen des KonnexAG NW im Einzelnen	351
aa) Allgemeine Regelungen zu Anwendung und Geltungsbereich des Konnexitätsprinzips	352
bb) Die Regelung zur Kostenfolgeabschätzung	355
(1) Die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers hinsichtlich der Methoden der Kostenfolgeabschätzung	357
(2) Die Verknüpfung von Gesetzentwurf und Kostenfolgeabschätzung	358
cc) Der Belastungsausgleich	359
(1) Die Festsetzung des Verteilschlüssels	359
(2) Die Veranschlagung des Ausgleichs in den Einzelplänen der betroffenen Geschäftsbereiche	359
(3) Der Belastungsausgleich als Dauerverpflichtung: Die Regelungen zu den Anpassungs- und Prüfpflichten	360
dd) Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände – die Einsetzung von Konsultationsgremien	363
(1) Die Ausrichtung des Beteiligungsverfahrens auf regierungsseitiges Handeln – Die Stellung der Opposition	365
(2) Die Zusammensetzung des Gremiums zur Führung von Konsensgesprächen	367
(3) Das Fehlen eines Einvernehmensefordernisses	368
ee) Das Verhältnis von KonnexAG und verfassungsrechtlicher Konnexitätsregelung	370
b) Bewertung der Regelungen	371
B) Die Abwehr von Aufgabenübertragungen – Die Stärkung des kommunalen Abwehrrechts durch das KonnexAG	371
I) Die Rechtslage vor Einführung des strikten Konnexitätsprinzips: Die Schwäche des Primärrechtsschutzes	372
II) Der Verfahrensansatz nach dem KonnexAG	375
6. Kapitel: Zusammenfassung der Ergebnisse in Thesen	378
Literaturverzeichnis	389