

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	1
A. Ausgangslage	1
B. Gang der Untersuchung	5
Teil 1: Die verfassungsrechtliche Garantie kommunaler Selbstverwaltung	7
A. Objektive Rechtsinstitutsgarantie und kommunale Finanzhoheit	8
B. Grenzen und Einschränkungbarkeit der kommunalen Selbstverwaltung	12
I. Kernbereichslehre des Bundesverfassungsgerichtes	13
II. Verhältnismäßigkeitsgrundsatz als Reglementierungsmaßstab	15
III. Einordnung und rechtliche Würdigung	16
Teil 2: Verfassungskonformität eines bundesgesetzlichen Gewerbsteuermindesthebesatzes	22
A. Die Problematik der Gesetzgebungskompetenz	24
I. Grundsätzliche Regelungsbefugnis des Bundes für die Gewerbesteuer	25
II. Konkrete Erforderlichkeit eines bundesgesetzlichen Gewerbsteuermindesthebesatzes	28
1. Steuerrechtliche Sonderauslegung von Art. 72 Abs. 2 GG	28
2. Alternative Gesetzgebungskompetenz des Bundes für einen Gewerbsteuermindesthebesatz aus Art. 125a Abs. 2 GG?	35
a) Tatbestandsmäßigkeit gem. Art. 125a Abs. 2 GG	35
b) Auswirkung der Föderalismusreform auf Art. 125a Abs. 2 GG	37
3. Erforderlichkeit	39
a) Bewertungskriterium gleichwertige Lebensverhältnisse	40
b) Bewertungskriterium Rechtseinheit	40
c) Bewertungskriterium Wirtschaftseinheit	41

VIII

III. Untersuchungsergebnis zur Gesetzgebungskompetenz für die Vorgabe eines Gewerbesteuermindesthebesatzes	43
B. Die Vereinbarkeit eines bundesgesetzlichen Gewerbesteuer- mindesthebesatzes mit der Garantie kommunaler Selbstverwaltung	43
I. Bestimmung des Schutzbereiches von Art. 28 Abs. 2 S. 3 Hs. 2 i.V.m. Art. 106 Abs. 6 S. 2 GG (Hebesatzfestsetzungskompetenz der Gemeinden)	43
II. Eingriffswirkung der Mindesthebesatzvorgabe	44
III. Rechtfertigung des Eingriffs	44
1. Kompatibilität eines kommunale Disposition substituierenden Mindesthebesatzes mit Art. 106 Abs. 6 S. 2 GG	45
2. Vereinbarkeit mit Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG	46
3. Verhältnismäßigkeit des Eingriffs	48
a) Legitimer Zweck	48
b) Eignung	50
c) Erforderlichkeit	53
d) Angemessenheit	56
aa) Verfassungsrechtliche Gewichtung der kommunalen Hebesatzfestsetzungskompetenz	56
bb) Kommunale Verantwortungsgerechtigkeit bei der Ausübung von Autonomierechten .	57
cc) Bewertungskriterium Finanzautonomie	62
dd) Paradoxon der Sicherung gemeindlicher Finanzautonomie vor kommunaler Disposition	65
ee) Bewertungskriterium Länderfinanzausgleich	66
ff) Zwischenergebnis	67
gg) Der steuerrechtliche Subsidiaritätsgrundsatz	68
hh) Angemessenheit der konkreten Ausgestaltung eines bundesgesetzlichen Gewerbesteuermindesthebesatzes	72
4. Allgemeines Willkürverbot	74

Teil 3: Landesrechtliche Beschränkungen der kommunalen Finanzautonomie 76

A. Das Verhältnis der Verfassung des Landes	
Nordrhein-Westfalen zum Grundgesetz im Hinblick auf die Garantie kommunaler Selbstverwaltung	76
I. Zur Verfassungsautonomie der Länder und der Rechtsnatur von Art. 28 Abs. 2 GG	76
II. Inkongruenzen des Gewährleistungsumfanges kommunaler Selbstverwaltung nach dem Grundgesetz und der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen	78
III. Kommunalen Rechtsschutz gegen Beeinträchtigungen der Selbstverwaltung	85
B. Verfassungskonformität des Abstellens auf kommunale Erträge gem. fiktiver Hebesätze bei der Berechnung von Schlüsselzuweisungen des Landes	86
I. Exkurs: Schlüsselzuweisungen nach dem nordrhein-westfälischen Gemeindefinanzierungsgesetz	87
II. Schutzbereichsbestimmung der Hebesatzfestsetzungsbefugnis	88
III. Eingriff in die Hebesatzfestsetzungskompetenz durch die Berechnung der Schlüsselzuweisungen anhand fiktiver Hebesätze	88
C. Vorgaben und Reglementierung der kommunalen Haushaltswirtschaft nach der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung	91
I. Exkurs: Kommunale Haushaltsführung nach den Grundsätzen des Neuen Kommunalen Finanzmanagements	92
II. Kommunale Haushaltswirtschaft nach der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung, insbesondere zum Haushaltsausgleich	99
III. Realsteuersenkungsverbot als Rechtsfolge des § 75 Abs. 2 S. 1 GO NRW?	99
IV. Einschränkungen der Selbstverwaltung bei Eigenkapitalverlust	101
1. Erste Stufe: Anzeigepflicht	102
2. Zweite Stufe:	

Ausgleichsfiktion über die Ausgleichsrücklage	103
3. Verfassungsrechtliche Würdigung	104
4. Dritte Stufe: Genehmigungspflicht bei Eigenkapitalverlust gem. § 75 Abs. 4 GO NRW	105
a) Genehmigungspflicht auslösender Tatbestand	105
b) Rechtsfolge: Genehmigungspflicht	107
aa) Regelungsgehalt der Genehmigung bzw. Rechtsfolgen der Versagung	107
bb) Genehmigungsmaßstab	109
(1) Rechtmäßigkeits- oder Zweckmäßigkeitskontrolle?	109
(2) Prüfungsmaßstab nach dem Normgehalt	110
(3) Zum Erfordernis widerspruchsfreier Genehmigungspraxis nach § 75 Abs. 4 GO NRW und § 76 Abs. 2 GO NRW	111
5. Zwischenergebnis	114
6. Vierte Stufe: Haushaltssicherungskonzept	114
a) Zur Aufstellung verpflichtende Tatbestände	116
aa) Materielle Schwellenwerte des Rücklagenverzehr	116
bb) Zeitliche Dimension der Verpflichtungstatbestände	117
cc) Fortschreibungsverpflichtung	122
b) Rechtsfolge: Verpflichtung zur Aufstellung eines Haushalts- sicherungskonzeptes und Genehmigungsbedürfnis	127
aa) Inhaltliche Ausgestaltung des Haushaltssicherungskonzeptes	127
bb) Aufsichtsbehördliches Genehmigungsverfahren	128
(1) Exkurs: Vorläufige Haushaltsführung nach § 82 GO NRW	128
(2) Rechtsnatur des Genehmigungsvorbehaltes	132
(3) Bindungswirkung periodenübergreifender Maßgaben eines Haushaltssicherungskonzeptes durch aufsichtsbehördliche Genehmigung?	134
(4) Prüfungsmaßstab der Genehmigungsentscheidung nach § 76 Abs. 2 GO NRW	136

(a) Grundsatz der Rechtsbindung	137
(b) Überschuldung als atypische Konstellation	138
(c) Gebot der Fehlbetragsneutralisierung?	138
(d) Ausgleichsgebot zum „nächstmöglichen Zeitpunkt“?	139
(e) Aufsichtsbehördliche Zweckmäßigkeitkontrolle über Genehmigungsvorbehalt?	140
(f) Abweichung im Einzelfall	147
(g) Nebenbestimmungsvorbehalt im Kontext der Genehmigungsentscheidung	149
7. Genehmigung nach § 75 Abs. 4 GO NRW vor dem Hintergrund der Genehmigung gem. § 76 Abs. 2 GO NRW	156
8. Überblick	158
9. Exkurs: Haushaltssicherungskonzept und Kreise	161
10. Verfassungsrechtliche Würdigung des Genehmigungsvorbehaltes in § 75 Abs. 4 GO NRW	166
11. Die Vereinbarkeit des Instrumentariums Haushaltssicherungskonzept gem. § 76 GO NRW sowie der daran anknüpfenden Rechtsfolgen mit der Selbstverwaltungsgarantie	166
a) Schutzbereichsbestimmung nach Art. 28 Abs. 2 GG i.V.m. Art. 78, 79 LVerf NRW	166
b) Eingriffswirkung der Verpflichtung zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes, dem Genehmigungsvorbehalt und den Rechtsfolgen einer Genehmigungsversagung	167
c) Exkurs: Zulässigkeit eines ministeriell vorgegebenen Korridors für die aufsichtsbehördliche Duldung im Rahmen vorläufiger Haushaltsführungsbefugnis	168
d) Rechtfertigung	175
aa) Legitimer Zweck	175
bb) Eignung	176
cc) Erforderlichkeit	184

dd) Angemessenheit	187
(1) Tatbestandsstruktur von § 76 Abs. 1 GO NRW und Grundkonzeption des Haushaltssicherungskonzeptes	189
(2) Unmittelbare Rechtsfolge gem. § 76 Abs. 2 GO NRW: Genehmigungspflicht und Zeitkorridor	190
(3) Angemessenheit der Rechtsfolge lediglich vorläufiger Haushaltsführungsbefugnis gem. § 80 Abs. 5 GO NRW i.V.m. § 82 GO NRW im Fall der Genehmigungsversagung	191
12. Exkurs: Stärkungspakt Stadtfinanzen	207
a) Pflichtige Teilnahme	207
aa) Konsolidierungshilfen	207
bb) Ausgleichserfordernis und Haushaltssanierungsplan	207
cc) Obliegenheiten und Sanktionen	208
b) Freiwillige Teilnahme	209
aa) Konsolidierungsbeihilfen	209
bb) Ausgleichserfordernis und Haushaltssanierungsplan	209
cc) Obliegenheiten und Sanktionen	210
c) Verfassungsrechtliche Würdigung	210
13. Anzeigepflicht bei Abweichung von Abschluss und Plan sowie daran anknüpfende Befugnisse der Aufsicht gem. § 75 Abs. 5 GO NRW	212
a) Der kommunale Jahresabschluss	212
b) Anzeigepflicht bei negativer Inkongruenz von Haushaltsplan und Ergebnisrechnung	213
c) Befugnisse der Aufsicht gem. § 75 Abs. 5 GO NRW	213
d) Verfassungskonformität	215
14. Zulässigkeit eines Sparberaters - Modell Waltrop	215
a) Hintergrund des Falls Waltrop	215
b) Eingriffswirkung der Beraterbestellung	216
c) Rechtfertigung	217

aa) Ermächtigungsgrundlage für die Beraterbestellung	218
(1) § 75 Abs. 5 GO NRW	218
(2) § 76 Abs. 2 S. 4 GO NRW	218
(3) § 123 Abs. 1 GO NRW	219
(4) § 124 GO NRW (analog)	220
bb) Sparberater auf Grundlage eines öffentlich-rechtlichen Vertrages	221
Literaturverzeichnis	225