

Die Kommunen in der Finanzverfassung des Bundes und der Länder

DARSTELLUNG

von Prof. Dr. jur. Hans-Günter Henneke, Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Landkreistages, Honorarprofessor an der Universität Osnabrück

Inhaltsübersicht

	Seite
Abkürzungsverzeichnis	11
Literaturverzeichnis	15
Vorwort	29
1. Öffentliche Finanzwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland	31
2. Absicherung der Kompetenzen von Bund, Ländern, Kreisen und Gemeinden durch die Finanzverfassung des Bundes	32
2.1 Anliegen und Aufbau des X. Abschnitts des Grundgesetzes	32
2.2 Die Bundesrepublik Deutschland als Bundesstaat	33
2.3 Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung im Grundgesetz	34
2.3.1 Schutzbereich der Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden	34
2.3.2 Schutzbereich der Selbstverwaltungsgarantie der Kreise	36
2.3.3 Leitentscheidungen in der höchstrichterlichen Rechtsprechung	37
2.3.3.1 BVerfG	38
2.3.3.2 Landesverfassungsgerichtsbarkeit	42
2.3.3.3 BVerwG	43
2.3.3.4 Zentrale Ergebnisse	44
2.4 Anspruch auf angemessene Finanzausstattung	45
2.4.1 Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung	46
2.4.2 Verpflichtungsadressaten der Selbstverwaltungsgarantie	49
2.4.3 Unterschied zwischen GG und AEUV	49
2.5 Funktion der Finanzverfassung des Grundgesetzes	50
2.5.1 Für die Eigenstaatlichkeit von Bund und Ländern	50
2.5.2 Für die Eigenverantwortung der kommunalen Selbstverwaltung	50

Inhaltsübersicht – Finanzverfassung

	Seite
2.6	Finanzverfassung als Rahmen- und Verfahrensordnung 51
3.	Die Aufgaben von Bund, Ländern, Kreisen und Gemeinden nach dem GG 51
3.1	Grundsatz des Art. 30 GG 52
3.2	Aufteilung der Gesetzgebungskompetenzen 52
3.2.1	Gesetzgebungskompetenzen des Bundes 52
3.2.1.1	Ausschließliche Gesetzgebung 52
3.2.1.2	Konkurrierende Gesetzgebung 53
3.2.1.3	Ungeschriebene Gesetzgebungskompetenzen des Bundes 55
3.2.2	Gesetzgebungskompetenzen der Länder 56
3.2.3	Der Anwendungsbereich des Art. 31 GG 56
3.2.4	Kommunale Rechtsetzungsbefugnisse 56
3.3	Aufteilung der Verwaltungskompetenzen 57
3.3.1	Landeseigener Vollzug von Landesgesetzen 58
3.3.2	Landeseigener Vollzug von Bundesgesetzen 58
3.3.2.1	Bisherige Verfassungsrechtslage bei bundesunmittelbaren Aufgabenübertragungen auf Kommunen 62
3.3.2.2	Aufgabenübertragungsverbot in Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG n. F. 64
3.3.3	Bundesauftragsverwaltung 68
3.3.4	Bundeseigene Verwaltung 68
3.3.5	Ungeschriebene Verwaltungskompetenzen des Bundes 69
3.3.6	Grundsätzliches Verbot der Mischverwaltung 70
3.3.7	Gemeinschaftsaufgaben und gemeinschaftlich wahrgenommene Aufgaben 72
3.3.8	Grundsicherung für Arbeitsuchende 73
3.4	Kommunale Aufgaben 75
3.4.1	Die Aufgabenstruktur der Gemeinden 76
3.4.2	Die Aufgabenstruktur der Landkreise 77
3.4.3	Kommunale Aufgabenträgerschaft auf Antrag (Optionsmodell) 78
3.4.4	Verteilung der Selbstverwaltungsaufgaben im kreisangehörigen Raum 81
3.4.4.1	Übergemeindliche Aufgaben 81
3.4.4.2	Landesgesetzliche Generalklausel 83
3.4.4.2.1	... mit ergänzenden und ausgleichenden Aufgaben 83
3.4.4.2.2	... ohne ausdrückliche Normierung ergänzender und ausgleichender Aufgaben 86
3.4.4.3	Ergänzende Aufgaben 90
3.4.4.4	Ausgleichende Aufgaben 92
4.	Aufgabenfinanzierungsverantwortung von Bund, Ländern, Kreisen und Gemeinden 95
4.1	Der Lastenverteilungsgrundsatz in Art. 104 a Abs. 1 GG 95

Finanzverfassung – Inhaltsübersicht

	Seite
4.2	Die Unterscheidung von Verwaltungs- und Zweckausgaben 97
4.3	Das Auseinanderfallen von Aufgabenzuständigkeit und Aufgabenverantwortung 98
4.3.1	Bundesauftragsverwaltung 98
4.3.2	Geldleistungsgesetze 98
4.3.3	Zustimmungserfordernis des Bundesrats nach Art. 104 a Abs. 4 GG 101
4.4.	Verwaltungshaftung und Lastentragung bei Verletzung supra- oder internationaler Verpflichtungen 103
4.4.1	Gegenseitige Haftung für ordnungsmäßige Verwaltung, Art. 104 a Abs. 5 GG 103
4.4.1.1	Generelles Ausführungsgesetz und Teilausführungsregelungen 103
4.4.1.2	Unmittelbarer Haftungskern in Art. 104 a Abs. 5 Satz 1 GG 106
4.4.1.3	Gemeinschaftsrechtliche Anlastungen 107
4.4.2	Lastentragung bei Verletzung supra- oder internationaler Verpflichtungen gemäß Art. 104 a Abs. 6 GG 110
4.4.2.1	LastG 111
4.4.2.2	Verhältnis von Art. 104 a Abs. 6 GG zu anderen Finanzverfassungsnormen 111
4.5	Mitfinanzierung von Aufgaben der Länder und Kommunen durch den Bund 112
4.5.1	Gemeinschaftsaufgaben und gemeinschaftlich wahrgenommene Aufgaben 112
4.5.2	Geldleistungsgesetze, bei denen der Bund nur einen Teil der Zweckausgaben trägt 113
4.5.3	Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Kommunen 113
4.5.3.1	Tatbestand des Art. 104 b Abs. 1 GG 114
4.5.3.1.1	Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts 116
4.5.3.1.2	Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet 116
4.5.3.1.3	Förderung des wirtschaftlichen Wachstums 118
4.5.3.1.4	Erforderlichkeit der Finanzhilfen 118
4.5.3.2	Ausführungsregelungen 118
4.5.3.3	Art. 143 c GG und Entflechtungsgesetz 120
4.5.3.4	Befristung, periodische Überprüfung und degressive Gestaltung nach Art. 104 b Abs. 2 GG 122
4.5.3.4.1	Zeitlich begrenzte Hilfen 122
4.5.3.4.2	Überprüfung 122
4.5.3.4.3	Degressive Gestaltung 124
4.5.3.5	Unterrichtung nach Art. 104 b Abs. 3 GG 124
4.6	Ungeschriebene Mitfinanzierungskompetenzen des Bundes 125
4.7	Finanzierungsausgleich für den öffentlichen Personennahverkehr 126
5.	Verteilung der Steuergesetzgebungskompetenzen im Bundesstaat 128
5.1	Steuern und andere Abgabearten 128

Inhaltsübersicht – Finanzverfassung

	Seite
5.2	Verfassungsrechtlicher Steuerbegriff 129
5.3	Art. 105 GG als Sondernorm zu Art. 70 bis 74 GG 131
5.4	Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes 132
5.4.1	Ausschließliche Gesetzgebung, Art. 105 Abs. 1 GG 132
5.4.2	Konkurrierende Gesetzgebung, Art. 105 Abs. 2 GG 133
5.4.2.1	Steuergesetze 133
5.4.2.2	Mindesthebesatzbestimmung bei Kommunalsteuern 134
5.5	Gesetzgebungszuständigkeit der Länder 136
5.5.1	Konkurrierende Gesetzgebung, Art. 105 Abs. 2 GG 136
5.5.2	Ausschließliche Gesetzgebung, Art. 105 Abs. 2a GG 137
5.5.2.1	Art. 105 Abs. 2a Satz 1 GG 137
5.5.2.1.1	Gleichartigkeitsverbot 138
5.5.2.1.2	Definition „Örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern“ 139
5.5.2.1.3	Regelungen in den Landesverfassungen 140
5.5.2.1.4	Einfach-gesetzliche Umsetzung der verfassungsrechtlichen Vorgaben 141
5.5.2.2	Art. 105 Abs. 2a Satz 2 GG und Ausführungsgesetze 141
5.5.3	Ausschließliche Gesetzgebung für die Kirchensteuer 141
5.6	Gesetzgebungskompetenz für die übrigen Abgaben 141
5.7	Kommunale Abgabenerhebungskompetenzen (Steuererfindungsrecht) 144
5.7.1	Verfassungsrechtliche Grundlagen 144
5.7.2	Quantitative Bedeutung 146
5.7.3	Gesetzliche Ausgestaltung und rechtspolitische Entwicklungen 147
5.7.3.1	Hundesteuer 148
5.7.3.2	Vergnügungsteuer 149
5.7.3.3	Zweitwohnungsteuer 153
5.7.3.4	„Kulturfördernde“ Übernachtungen 155
5.7.3.5	Resümee 164
6.	Verteilung der Steuererträge auf Bund, Länder, Kreise und Gemein- den 165
6.1	Begriff, Funktion, System und Ziel des Finanzausgleichs im Bundes- staat 165
6.2	Verteilung der Steuererträge auf Bund, Ländergesamtheit und Kom- munen 169
6.2.1	Trennsystem 169
6.2.1.1	Bund und Länder 170
6.2.1.2	Gemeinden und Kreise 171
6.2.1.2.1	Grundsteuer- und Gewerbesteuergarantie 171
6.2.1.2.1.1	Hebesatzgarantie 172
6.2.1.2.1.2	Gewerbesteuerumlage 178
6.2.1.2.2	Örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern 179

	Seite
6.2.2	Verbundsystem bei den Gemeinschaftsteuern 180
6.2.2.1	Beteiligungsverhältnis an der Einkommensteuer 180
6.2.2.1.1	Art. 106 Abs. 3 Satz 1 und 2, Abs. 5 Satz 1 und 2 GG 180
6.2.2.1.2	Hebesätze für den Gemeindeanteil gemäß Art. 106 Abs. 5 Satz 3 GG 180
6.2.2.2	Beteiligungsverhältnis an der Umsatzsteuer 181
6.3	Verteilung der Steuern unter den Ländern 184
6.3.1	Örtliches Aufkommen 184
6.3.2	Zerlegungsgebot 184
6.3.3	Einwohnerzahl 185
6.3.4	Ergänzungsanteile für Länder mit unterdurchschnittlichen Steuerer- nahmen 186
6.4	Verteilung der Steuern unter den Kommunen 186
6.4.1	Verteilung des kommunalen Einkommensteueranteils auf die Gemein- den 186
6.4.2	Verteilung des kommunalen Umsatzsteueranteils auf die Gemeinden 187
6.5	Umverteilung zwischen den Ländern: Länderfinanzausgleich 188
6.6	Umverteilung zwischen Bund und Ländern 189
6.6.1	Bundesergänzungszuweisungen 190
6.6.2	Mehrbelastungsausgleich 193
6.6.3	Sonderlastenausgleich 193
6.6.3.1	Art. 106 Abs. 8 GG 193
6.6.3.2	Art. 91 e Abs. 2 Satz 2 GG 197
6.6.3.2.1	Prüfbefugnisse des Bundes? 200
6.6.3.2.2	Öffentlich-rechtlicher Erstattungsanspruch 204
6.7	Verteilung der Erträge aus den übrigen Abgaben 206
7.	Die Kreise und Gemeinden im Schuldenregime des Staates 207
7.1	Finanzielle Lage 207
7.2	Verfassungsrechtliche Finanzausstattungsgarantie der Kommunen 207
7.3	Geltung der Schuldenbremsen für die Kommunen 209
7.3.1	Art. 109 Abs. 2 GG 209
7.3.2	Art. 109 Abs. 3 GG 209
7.3.2.1	Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung gemäß Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Hs. 1 GG 212
7.3.2.2	Naturkatastrophen und außergewöhnliche Notsituationen gemäß Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Hs. 2 und Satz 3 GG 213
7.3.2.3	Übergangsregelung in Art. 143d Abs. 1 Satz 3 und 4 GG 214
7.3.3	Fiskalvertrag 215
7.3.4	Kurzfristige Herausforderungen der Länder in ihrem Schuldensink- flug 219
7.3.5	Neue landesverfassungsrechtliche Schuldenbremsen 221
7.3.5.1	Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz 221

Inhaltsübersicht – Finanzverfassung

	Seite
7.3.5.2	Hessen und Mecklenburg-Vorpommern 223
8.	Absicherung der Kreise und Gemeinden in den Landesverfassungen . 224
8.1	Verhältnis von Grundgesetz und Landesverfassungen 224
8.1.1	Vorgaben für die Durchführung eines kommunalen Finanzausgleichs in Art. 106 Abs. 7 GG 224
8.1.2	Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung und ihrer finanz- verfassungsrechtlichen Flankierungen in den Landesverfassungen . 225
8.2	Landesverfassungsrechtliche Konnexität 226
8.2.1	Entwicklung des Landesverfassungsrechts 226
8.2.1.1	Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen 227
8.2.1.2	Schleswig-Holstein 229
8.2.1.3	Brandenburg 230
8.2.1.4	Mecklenburg-Vorpommern 231
8.2.1.5	Saarland 233
8.2.1.6	Hessen 234
8.2.1.7	Bayern 239
8.2.1.8	Rheinland-Pfalz 241
8.2.1.8.1	Landesverfassung 241
8.2.1.8.2	KonnexAG 244
8.2.1.9	Nordrhein-Westfalen 249
8.2.1.10	Niedersachsen 252
8.2.1.11	Baden-Württemberg 258
8.2.2	Derzeitige Verfassungslage in den Ländern 262
8.3	Ausformung durch die Rechtsprechung 264
8.3.1	Aufgabenzuweisung ist Eingriff in kommunale Selbstverwaltungs- garantie 264
8.3.2	Duale Finanzgarantie in den Landesverfassungen 267
8.3.3	Mehrbelastungsausgleich 271
8.3.3.1	Fortwirkende verfassungsgerichtliche Ausführungen zum relativen Konnexitätsprinzip 271
8.3.3.2	StGH und VGH Baden-Württemberg 274
8.3.3.3	Verfassungsgericht Brandenburg 279
8.3.3.4	LVerfG Sachsen-Anhalt 288
8.3.3.5	Sächsischer VerfGH 298
8.3.3.6	BVerfG 303
8.3.3.7	Thüringer Verfassungsgerichtshof 304
8.3.3.8	LVerfG Mecklenburg-Vorpommern 309
8.3.3.9	BayVerfGH 312
8.3.3.10	VerfGH NW 313
8.3.3.11	SaarlVerfGH 318
8.3.3.12	HessStGH 320
8.3.4	Mehrbelastungsausgleich bei bundesrechtlich veranlassten Ausgaben 324

	Seite	
8.3.5	Gebotener Umfang kommunaler Finanzausstattung	331
8.3.5.1	Verfassungsbestimmungen	331
8.3.5.2	Verhältnis: Mehrbelastungsausgleich – Angemessene Finanzausstattung	332
8.3.5.3	Notwendigkeit einer Struktursicherung durch Recht wegen Defensivposition der Kommunen	334
8.3.5.4	Das Kern- und Randbereichsmodell	336
8.3.5.4.1	BayVerfGH	336
8.3.5.4.2	NdsStGH	339
8.3.5.4.3	BVerwG	342
8.3.5.4.4	VfG Brandenburg	342
8.3.5.4.5	ThürVerfGH	345
8.3.5.4.6	Resümee	354
8.3.5.5	Das Leistungsfähigkeitsvorbehaltsmodell	357
8.3.5.5.1	VerfGH NW	357
8.3.5.5.2	StGH Baden-Württemberg	369
8.3.5.5.3	LVerfG Sachsen-Anhalt	371
8.3.5.5.4	SächsVerfGH	372
8.3.5.5.5	LVerfG Mecklenburg-Vorpommern	374
8.3.5.5.6	BVerfG-K	379
8.3.5.5.7	VfG Brandenburg	381
8.3.5.5.8	BayVerfGH	383
8.3.5.5.9	NdsStGH	386
8.3.5.6	Verteilungsgerechtigkeitsmodell – VerfGH Rheinland-Pfalz	394
8.3.6	Aufgabenbezogene horizontale Verteilung	402
8.3.6.1	Interkommunale Gleichbehandlung und Verbot der (Über-)Nivellierung	402
8.3.6.1.1	BayVerfGH	402
8.3.6.1.2	VerfGH Rheinland-Pfalz	403
8.3.6.1.3	SächsVerfGH	405
8.3.6.1.4	NdsStGH	406
8.3.6.2	Einwohnerveredelung	407
8.3.6.2.1	BVerfG	408
8.3.6.2.2	BayVerfGH	409
8.3.6.2.3	StGH Baden-Württemberg	410
8.3.6.2.4	VerfGH NW	411
8.3.6.2.5	VfG Brandenburg	411
8.3.6.2.6	SächsVerfGH	414
8.3.6.2.7	LVerfG MV	414
8.3.6.3	Flächenansatz	419
8.3.6.3.1	NdsStGH	419
8.3.6.3.2	VfG Brandenburg	421
8.3.6.4	Soziallasten und Kreisumlage	422

Inhaltsübersicht – Finanzverfassung

	Seite
8.3.6.4.1	VerfGH NW 422
8.3.6.4.2	OVG Münster 424
8.3.6.4.3	VerfGH Rheinland-Pfalz 425
8.3.7	Finanzausgleichsumlage 426
8.3.7.1	NdsStGH 427
8.3.7.2	LVerfG Sachsen-Anhalt 428
8.3.7.3	SächsVerfGH 433
8.3.7.4	LVerfG MV 437
8.3.8	Sonderlastenausgleich (Verkehrslasten und Stadt-Umland-Umlage) 442
8.3.9	Zulässigkeitsanforderungen an kommunale Verfassungsbeschwerden 446
8.3.9.1	Mehrbelastungsausgleich 446
8.3.9.1.1	LVerfG Sachsen-Anhalt 446
8.3.9.1.2	VerfGH NW 448
8.3.9.1.3	LVerfG Mecklenburg-Vorpommern 448
8.3.9.1.4	Verfassungsgericht Brandenburg 449
8.3.9.2	Aufgabenangemessene Finanzausstattung 450
8.3.9.2.1	ThürVerfGH 450
8.3.9.2.2	BVerfG-K 452
8.3.9.2.3	VfG Brandenburg 453
8.3.10	Finanzwirksame Volksgesetzgebung 453
8.3.10.1	BVerfG 454
8.3.10.2	VfG Brandenburg 455
8.3.10.3	ThürVerfGH 455
8.3.10.4	SächsVerfGH 457
8.3.10.5	BerlVerfGH 460
8.3.10.6	Die Problematik finanzwirksamer Volksgesetzgebung 460
8.4	Prozeduraler Schutz der kommunalen Finanzgarantien 461
8.4.1	Aufgabenangemessene bzw. Mindest-Finanzausstattung 461
8.4.2	Mehrbelastungsausgleichspflicht 467
8.5	Konsultationsregelungen und spezifische Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände bei Finanz(-verteilungs-)fragen 467
8.5.1	Kommunale Spitzenverbände auf der Bundesebene 467
8.5.1.1	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) 475
8.5.1.2	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO BT) 477
8.5.1.3	Konjunkturrat und Stabilitätsrat 478
8.5.1.4	Rechtspolitische Vorschläge 480
8.5.1.4.1	Anhörungsrecht kommunaler Spitzenverbände in Art. 28 Abs. 2 GG 480
8.5.1.4.2	Länderbezogene Kostenfolgeabschätzung 481
8.5.2	Landesverfassungsrechtliche und -gesetzlich verankerte Anhörungsrechte der kommunalen Spitzenverbände 484
8.5.3	Verfassungsrechtlich angelegtes Konsultationsverfahren 485
8.5.3.1	Bayern 485
8.5.3.2	Nordrhein-Westfalen 487

	Seite
8.5.3.3	Rheinland-Pfalz 487
8.5.3.4	Schleswig-Holstein 488
8.5.4	Besondere landesrechtliche Regelungen bei Finanzverteilungsfragen 488
8.5.4.1	Baden-Württemberg 488
8.5.4.2	Brandenburg 489
8.5.4.3	Hessen 489
8.5.4.4	Saarland 490
8.5.4.5	Sachsen 490
8.5.4.6	Sachsen-Anhalt 491
8.5.5	Kommunaler Rat in Rheinland-Pfalz 491
9.	Kommunaler Finanzausgleich 491
9.1	Funktionen und Klassifizierung 492
9.2	Durchführung des kommunalen Finanzausgleichs 493
9.2.1	Finanzausgleichsmasse 495
9.2.2	Finanzausgleichsumlage 496
9.2.3	Zuweisungsarten 496
9.2.4	Verteilung der Schlüsselzuweisungen auf die Kommunen 496
9.2.4.1	Ermittlung der Ausgangsmesszahl 497
9.2.4.2	Ermittlung der Steuerkraftmesszahl 499
9.2.4.3	Ausgleichsmodus 500
10.	Kreisfinanzen 501
10.1	Die Kreisumlage 503
10.1.1	Funktionen 503
10.1.2	Gestaltungsspielraum des Kreistages 503
10.1.2.1	Freie Spitze 507
10.1.2.2	Ermessen bei der Rangordnung der Einnahmebeschaffung 509
10.1.3	Umlagegrundlagen 512
10.1.4	Umlagesatz 513
10.1.5	Normative Vorgaben für die Umlagefestsetzung 515
10.1.5.1	Grundsatz: Ausgleichsfunktion der Kreisumlage 515
10.1.5.2	Ausnahme: Äquivalente Kostenzurechnung 516
10.1.5.2.1	Mehr- oder Minderbelastung bzw. ausschließliche Belastung 516
10.1.5.2.2	Nach Aufgaben differenzierte Kreisumlage 526
10.1.5.3	Kostenerstattung für Gemeindejugendämter 527
10.1.6	Aufsichtsbehördliche Genehmigung 529
10.2	Steuerertragsbeteiligung der Kreise 532
Anhang 1–9 537
Stichwortverzeichnis 555