

Inhaltsübersicht

Vorwort	VII
Inhaltsverzeichnis	XI
Abbildungsverzeichnis	XXI
Abkürzungen	XXII

Teil 1: Einführung in das Themengebiet

<i>Kapitel 1: Der Leitfaden der Analyse</i>	3
---	---

Teil 2: Der kommunale Finanzausgleich im Gemeindefinanzsystem

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

Teil 3: Gestalt und Inhalt des kommunalen Finanzausgleichs

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

Teil 4: Schlussüberlegungen

<i>Kapitel 10: Der kommunale Finanzausgleich als Regulativ</i>	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. <i>Die Selbstverwaltung in Deutschland</i>	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
<i>B. Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung im Grundgesetz</i>	<i>29</i>
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
<i>C. Der Inhalt der kommunalen Finanzhoheit</i>	<i>39</i>
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
<i>D. Die Zusammenfassung der Kapitelergebnisse</i>	<i>44</i>
Kapitel 3: Die Selbstverwaltungsgarantie im Landesverfassungsrecht	46
<i>A. Die strukturellen Sicherungen der Selbstverwaltungsgarantie</i>	<i>46</i>
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
<i>B. Die Gewährleistungen im Landesverfassungsrecht</i>	<i>62</i>
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
<i>C. Die Zusammenfassung der Kapitelergebnisse</i>	<i>77</i>
Kapitel 4: Das Finanzverfassungsrecht in der Reform	81
<i>A. Die Finanzverfassung des Grundgesetzes</i>	<i>81</i>
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
<i>B. Die Verfassungsergänzungen zur kommunalen Finanzausstattung</i>	<i>92</i>
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.	<i>Die Zusammenfassung der Kapitelergebnisse</i>	102
Kapitel 5: Das Gemeindefinanzsystem		104
A.	<i>Die Kategorisierung der kommunalen Ertragskompetenzen</i>	104
I.	Die Beurteilungskriterien	105
II.	Die Einteilung der Ertragskompetenzen im Gemeindefinanzsystem	107
B.	<i>Die eigenständigen Kommunaleinnahmen</i>	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.	<i>Die Finanzaufweisungen und Erstattungen</i>	126
I.	Die Finanzaufweisungen des Bundes	128
1.	Der Sonderlastenausgleich nach Art. 106 Abs. 8 GG	128
2.	Die Investitionshilfekompetenz nach Art. 104b GG	129
II.	Die Finanzaufweisungen der Länder	130
D.	<i>Die Zusammenfassung der Kapitelergebnisse</i>	131
Ergebnis Teil 2		134

Teil 3

Gestalt und Inhalt des kommunalen Finanzausgleichs

Kapitel 6: Der Finanzausgleich als Instrument im Bundesstaat	139
<i>A. Die theoretischen Grundlagen des Finanzausgleichs</i>	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
<i>B. Der aktuelle Regelungsgehalt des Bundesfinanzausgleichs</i>	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
<i>C. Die Zusammenfassung der Kapitelsergebnisse</i>	170

Kapitel 7: Die Grundstrukturen des kommunalen Finanzausgleichs	173
A. <i>Die Zielvorstellungen des Komplementärsystems</i>	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 alloкатive Funktion	182
e. Die sekundäre gesamtwirtschaftliche Funktion	184
B. <i>Die Systematik des kommunalen Finanzausgleichs</i>	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. <i>Das Finanzsystem der Kreise als Teil des kommunalen Finanzausgleichs</i>	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. <i>Die Zusammenfassung der Kapitelergebnisse</i>	236
Kapitel 8: Die Finanzausgleichsgesetze der Vergleichsländer	242
A. <i>Die Gegenüberstellung der wesentlichen Verteilungsparameter</i>	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
<i>B. Die Gesamtbetrachtung der Regelungswerke</i>	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
<i>C. Die Zusammenfassung der Kapitelergebnisse</i>	298
Kapitel 9: Die kommunale Position im Finanzausgleich	301
<i>A. Der Anspruch der Kommunen auf angemessene Finanzausstattung</i> ...	<i>302</i>
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 Einordnung 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 Verfassungsgerichtshof des Landes Nordrhein-Westfalen	324
c. Der Verfassungsgerichtshof 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 Demarkationsfunktion des Vorbehalts	333

3. Die Konzeptionelle Erweiterung	336
a. Das Gebot der Belastungsklarheit und -vorhersehbarkeit als Ansatzpunkt	337
b. Das Abwägungsgebot als Ergebnis	339
<i>B. Die Konkretisierung des Finanzausstattungsanspruches im Finanzausgleich</i>	<i>340</i>
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 Effektivierung 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 Maßstäbengesetzes für den Bundesfinanzausgleich	391
(b) Die Kritik am Modell eines Maßstäbengesetzes	394

(c) Die Übertragung des Maßstabsgedankens auf die Deliberatio	396
(4) Die Anspruchsgestaltung nach dem Konzept der Deliberatio . . .	400
C. <i>Die Zusammenfassung der Kapitelergebnisse</i>	402

Teil 4

Schlussüberlegungen

Kapitel 10: Der kommunale Finanzausgleich als Regulativ	411
A. <i>Der rechtspolitische Ausblick</i>	411
B. <i>Die Thesen der Untersuchung</i>	414
Literaturverzeichnis	423
Sachverzeichnis	441