

Inhaltsverzeichnis

Einleitung - Thema und Gang der Untersuchung	13
Teil I Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung nach dem Grundgesetz	17
A. Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 GG	17
I. Historische Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung	17
II. Herkömmliche Auslegung zu Art. 28 Abs. 2 GG	21
1. Grundrechtsqualität der Selbstverwaltungsgarantie?	21
2. Materieller Gehalt der Selbstverwaltungsgarantie	22
a. Die institutionelle Rechtssubjektsgarantie	23
b. Die objektive Rechtsinstitutionengarantie	25
aa. Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft	25
bb. Eigenverantwortlichkeit	28
cc. Gesetzesvorbehalt	35
c. Die subjektive Rechtsstellungsgarantie	40
III. "Moderne" Interpretationsansätze	42
B. Die verfassungsrechtliche Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung durch die Finanzverfassung des Grundgesetzes	44
I. Funktion der Finanzverfassung	44
1. Bedeutung der Finanzverfassung im föderativen Staat	45
2. Begriff der Finanzverfassung	45
II. Die Kommunen in der Finanzverfassung des Grundgesetzes	47
1. Die Ausgabenzuständigkeit (Lastenverteilungsregel)	47
2. Die Steuergesetzgebungszuständigkeit	49
3. Kommunale Ertragskompetenzen	52
a. Der Einkommensteueranteil	52
b. Die Realsteuergarantie	53
c. Das Aufkommen der örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern	55
d. Finanzzuweisungen	57
e. Sonderlastenausgleich	59
f. Investitionshilfekompetenz	59

4.	Weitere finanzverfassungsrechtliche Normen mit Bezug zur Garantie der kommunalen Selbstverwaltung	60
5.	Steuerverwaltungshoheit	61
III.	Die Stellung der Kommunen im föderativen Verfassungsgefüge	62
IV.	Verpflichtungsadressat	66
V.	Grenzen staatlicher Ingerenzen im Bereich der finanziellen Ausgestaltung der kommunalen Selbstverwaltung	68
C.	Die Ergänzung des Grundgesetzes in Art. 28 Abs. 2 GG zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung	72
I.	Die Änderungsvorschläge in der Gemeinsamen Verfassungskommission	73
1.	Der Antrag der SPD-Mitglieder	73
2.	Der Antrag der CDU/CSU-Mitglieder	73
II.	Bewertung der Änderungsvorschläge	73
1.	Bewertung des SPD-Vorschlages	73
2.	Bewertung des CDU/CSU-Vorschlages	76
III.	Bewertung des Vorschlages der Gemeinsamen Verfassungskommission	77
Teil II	Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung nach der Niedersächsischen Verfassung	78
A.	Die Selbstverwaltungsgarantie	79
I.	Artikel 57 Absatz 1 der Niedersächsischen Verfassung	79
II.	Artikel 57 Absatz 2 der Niedersächsischen Verfassung	79
III.	Artikel 57 Absatz 3 der Niedersächsischen Verfassung	80
1.	Modelle kommunaler Aufgabenwahrnehmung	81
a.	Das dualistische Modell	82
aa.	Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben	83
bb.	Pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben	84
cc.	Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis	87
b.	Das monistische Modell	89
2.	Das Niedersächsische Modell	89

IV.	Artikel 57 Absatz 4 der Niedersächsischen Verfassung	92
V.	Artikel 57 Absatz 5 der Niedersächsischen Verfassung	92
B.	Die kommunale Finanzausstattung nach der Niedersächsischen Verfassung	94
I.	Die Ausstattungsgarantie nach Artikel 58 der Niedersächsischen Verfassung	94
1.	Das kommunale Steuererfindungsrecht	96
2.	Verpflichtung zur Durchführung eines kommunalen Finanzausgleichs	99
a.	Grundlagen und Mindestanforderungen	99
aa.	Grundgesetzliche Vorgaben des kommunalen Finanzausgleichs	100
bb.	Verfassungsrechtliche Mindestanforderungen	103
(1)	Anforderungen bezüglich des Ausgleichsvolumens	104
(2)	Anforderungen bezüglich der Ausgleichsintensität	107
(2.1.)	Untergrenze des Finanzausgleichs	107
(2.2.)	Obergrenze des Finanzausgleichs	108
b.	Die Struktur der Finanzausgleichsleistungen	111
aa.	Schlüsselzuweisungen	111
bb.	Bedarfszuweisungen	112
cc.	Zweckzuweisungen	112
dd.	Umlagen	113
c.	Das System des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen	113
aa.	Umfang der Ausgleichsmasse	115
bb.	Schlüsselzuweisungen	116
(1)	Die Ausgangsmeßzahl	117
(2)	Die Finanzkraft (Steuerkraftmeßzahl)	120
cc.	Bedarfszuweisungen	122
dd.	Investitionszuweisungen	122
ee.	Arbeitslosenansatz	123
ff.	Kreisumlage	123
gg.	Solidarbeitragsumlage	123
3.	Bewertung von Art. 58 der Niedersächsischen Verfassung als Maßstab für den Finanzausgleich	124
II.	Die Deckungsgarantie nach Artikel 57 Absatz 4 der Niedersächsischen Verfassung	126
1.	Der Rechtscharakter der Deckungsgarantie	127
2.	Die Art des Übertragungsaktes	128

3.	Zeitpunkt und Modalität der Kostendeckung	131
4.	Umfang der Kostendeckungsgarantie	133
a.	Bestimmungsansätze in der Rechtsprechung	134
b.	Bestimmungsansätze in der Literatur	136
aa.	Kostendeckungsgarantie als finanzpolitische Richtlinie	136
bb.	Deckungsgarantie als umfassende Kostendeckungspflicht	138
cc.	Konnexitätsprinzip als Maßstab der Kostendeckung	139
c.	Eigener Ansatz	143
Exkurs:	Das Verhältnis landesverfassungsrechtlicher Normierungen zu bundesverfassungsrechtlichen Vorgaben	149
Teil III	Die Verfassungsmäßigkeit des Niedersächsischen Finanzausgleichs	152
A.	Pflicht zur Deckung der Kosten für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises	153
I.	Die Verfassungslage bis zur Novellierung des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich	154
II.	Die Rechtslage nach der Novellierung des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich und ihre verfassungsrechtliche Würdigung	154
1.	Fehlende Transparenz der entstehenden Kosten	155
2.	Art. 57 Abs. 4 NV als Grundlage eines interkommunalen Finanzausgleichs	162
B.	Pflicht zur Erschließung eigener Steuerquellen	165
C.	Verpflichtung des Landes zur Durchführung eines Finanzausgleichs	167
I.	Verfassungsrechtliche Würdigung einzelner Elemente der FAG-Novelle	168
1.	Der Bevölkerungsansatz nach § 5 Nds. FAG (1993) und nach § 9 Nds. FAG für kreisangehörige Gemeinden und für kreisfreie Städte	168
2.	Der Bevölkerungsansatz für Landkreise nach § 7 Nds. FAG	170
3.	Der Arbeitslosenansatz nach § 13 Nds. FAG	171
a.	Verstoß gegen das Gebot der Systemgerechtigkeit	171
b.	Verstoß gegen Art. 58 NV	174
c.	Verfehlt Zielsetzung des Arbeitslosenansatzes	174
d.	Wahl des Verteilungsmaßstabes	175
4.	Die Modifizierung der Berechnungsgröße der Einwohnerzahl nach § 20 Abs. 2 Nds. FAG	176

II. Ziel der Reform des kommunalen Finanzausgleichs und faktische Auswirkungen	178
Teil IV Die Kernproblematik einer Aufgabenübertragung auf die Kommunen	188
A. Qualitative Veränderungen kommunaler Aufgaben	192
I. Die Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern	192
II. Die Sozialhilfe	193
B. Struktureller Wandel kommunaler Aufgaben	196
I. Bindung der kommunalen Selbstverwaltung durch staatliche Vorgaben	196
1. Das Niedersächsische Rettungsdienstgesetz	196
2. Die gesetzliche Normierung bestimmter Mindeststandards	197
II. Rechtliche Würdigung	199
C. Eigener Ansatz	201
I. Die Lehre vom "Formenmißbrauch" als Ansatzpunkt	202
1. Voraussetzungen des Formenmißbrauchs	202
2. Rechtsfolgen eines Formenmißbrauchs	203
II. Fremddeterminierte kommunale Aufgaben und "Formenmißbrauch"	204
1. Aufgabenzuweisung als Formenmißbrauch	205
2. Rechtsfolgen des Formenmißbrauchs	207
a. Der Kostendeckungsanspruch	208
b. Kommunales Abwehrrecht gegen Aufgabenzuweisung	210
Zusammenfassung der Ergebnisse	214
Literaturverzeichnis	217
Entscheidungsregister	237
Sachregister	239