

# Finanzverfassungsrechtlicher Schutz der kommunalen Selbstverwaltung

Kommunale Selbstverwaltung  
im Spannungsverhältnis  
von Aufgabenverantwortung und Ausgabenlast

von

Dr. Stefan Mückl

Freiburg i. Br.



RICHARD BOORBERG VERLAG

Stuttgart · München · Hannover · Berlin · Weimar · Dresden

# Inhalt

<b>§ 1 Einleitung und Problemaufriß.</b> . . . . .	15
<b>A. Situation der Kommunal Finanzen</b> . . . . .	15
I. Allgemeine Finanzlage . . . . .	15
1. Einnahmen . . . . .	17
a) Steuern. . . . .	17
b) Vorzugslasten . . . . .	19
c) Staatliche Zuweisungen . . . . .	22
d) Sonstige Einnahmen . . . . .	23
Annex: Situation der Gemeindeverbände, speziell der (Land-)Kreise . . . . .	24
2. Ausgaben . . . . .	26
a) Personalausgaben . . . . .	26
b) Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke, insbesondere für soziale Leistungen . . . . .	27
c) Laufende Sachausgaben . . . . .	28
d) Sachinvestitionen . . . . .	28
e) Zinsausgaben . . . . .	29
3. Zusammenfassung . . . . .	30
II. Ursachen für kommunale Finanzprobleme . . . . .	30
III. Rechtliche Konsequenzen kommunaler Finanzprobleme . . . . .	34
1. Degenerierung der kommunalen Selbstverwaltung . . . . .	34
2. Gefährdung der kommunalen Daseinsvorsorge für den Bürger. . . . .	37
<b>B. Ausgewählte Beispiele</b> . . . . .	40
I. Leistung von Sozialhilfe . . . . .	40
II. Unterbringung von Asylbewerbern . . . . .	42
III. Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz . . . . .	44
<b>C. Strukturelle Dimension der Problemstellung.</b> . . . . .	46
<b>D. Gang der Untersuchung.</b> . . . . .	49

<b>§ 2 Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Finanzausstattung der Kommunen</b> . . . . .	53
<b>A. Bundesverfassungsrechtliche Vorgaben</b> . . . . .	53
I. Grundlegung in Art. 28 Abs. 2 GG . . . . .	53
1. Grundaussage der Norm . . . . .	53
a) Rechtsnatur. . . . .	53
b) Differenzierung Kernbereich – Randbereich . . . . .	58
2. Kommunale Finanzhoheit. . . . .	62
a) Dogmatische Verortung . . . . .	63
b) Inhaltliche Reichweite. . . . .	63
3. Garantie einer angemessenen Finanzausstattung . . . . .	64
a) Rechtsdogmatische Absicherung . . . . .	64
aa) Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. . . . .	64
bb) Ansicht der Wissenschaft . . . . .	65
cc) Bedeutung des Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG . . . . .	67
b) Inhaltliche Anforderungen. . . . .	70
aa) Gewährleistungsumfang. . . . .	70
bb) Konkrete Ausgestaltung . . . . .	72
cc) Adressat der Gewährleistung . . . . .	73
c) Bestandteil des absolut geschützten Kernbereichs . . . . .	75
II. Ergänzung durch weitere Bestimmungen des GG . . . . .	75
<b>B. Ausgestaltung des bundesverfassungsrechtlichen „Rahmens“ im Landesverfassungsrecht</b> . . . . .	76
I. Ausgangspunkt: Zugehörigkeit der Kommunen zum Verfassungsraum der Länder . . . . .	76
II. Strukturkonzepte zur Sicherung der Finanzausstattung der Kommunen . . . . .	77
1. „Monistisches Modell“: quantitativ-fiskalisch . . . . .	78
2. „Dualistisches Modell“: qualitativ-aufgabenbezogen . . . . .	80
3. Verhältnis beider Modelle zueinander . . . . .	82
<b>C. Gewährleistungspflicht des Bundes aus Art. 28 Abs. 3 GG</b> . . . . .	83
I. Normativer Gehalt des Art. 28 Abs. 3 GG . . . . .	83
II. Reichweite der Norm . . . . .	84
1. Voraussetzungen des Tätigwerdens des Bundes. . . . .	84
2. Mechanismen des Tätigwerdens. . . . .	86
3. Subjektive Berechtigung der Kommunen und Justiziabilität . . . . .	87
a) Subjektiver Rechtssatz oder objektive Norm . . . . .	87
b) Durchsetzbarkeit . . . . .	88

<b>§ 3 Aufgabenverantwortung und Aufgabenveranlassung durch den staatlichen Gesetzgeber . . . . .</b>	<b>91</b>
<b>A. Befugnis zur Aufgabenzuweisung . . . . .</b>	<b>91</b>
I. Verhältnis staatliche – kommunale Aufgaben. . . . .	91
II. Verfassungsrechtliche Anforderungen aus der institutionellen Garantie der kommunalen Selbstverwaltung . . . . .	95
1. Betroffenheit des Gewährleistungsinhalts . . . . .	95
2. Beeinträchtigung durch die Aufgabenzuweisung („Eingriff“) . . . . .	96
3. Verfassungsmäßigkeit der Beeinträchtigung . . . . .	98
a) Gesetzliche Regelungs- und Gestaltungsbefugnis („Gesetzesvorbehalt“) . . . . .	98
b) Rechtmäßigkeitsanforderungen an die Regelungsbefugnis . . . . .	99
aa) Zuständigkeit des Gesetzgebers für die Maßnahme . . . . .	99
bb) Beachtung der materiellen Anforderungen der Selbstverwaltungsgarantie. . . . .	100
cc) Beachtung des landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzips. . . . .	100
<b>B. Aufgabenzuweisung durch den Landesgesetzgeber. . . . .</b>	<b>101</b>
I. Zuständigkeit des Landesgesetzgebers . . . . .	101
1. Verbandskompetenz . . . . .	101
2. Organkompetenz . . . . .	103
II. Beachtung der materiellen Anforderungen der Selbstverwaltungsgarantie . . . . .	103
1. Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung . . . . .	103
2. Materielles Aufgabenverteilungsprinzip . . . . .	107
a) Normativer Gehalt . . . . .	107
b) Gerichtliche Kontrolldichte . . . . .	109
c) Paradigma: Unterbringung von Asylbewerbern . . . . .	110
<b>C. Aufgabenzuweisung durch den Bundesgesetzgeber . . . . .</b>	<b>113</b>
I. Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers . . . . .	113
1. Keine Kompetenz aus Art. 28 Abs. 2 GG . . . . .	113
2. Kompetenz aus Art. 70ff. GG . . . . .	114
3. Kompetenz aus Art. 84 Abs. 1, 85 Abs. 1 GG . . . . .	114
a) Schlichte Zuweisung von Aufgaben an die Kommunen . . . . .	114
aa) Streitstand in der älteren Literatur . . . . .	114
bb) Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts . . . . .	116
α) Grundlegung der Kompetenz. . . . .	116

β) Ausübung der Kompetenz . . . . .	118
cc) Auffassung von <i>Lerche</i> . . . . .	119
ee) Eigene Stellungnahme. . . . .	120
ff) Paradigmen. . . . .	121
α) Zur Kompetenzbegründung: Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz . . . . .	121
β) Zur Kompetenzausübung: Vollzug des Bundes- sozialhilfegesetzes. . . . .	126
b) Qualifizierende Zuweisung von Aufgaben an die Kommunen	129
II. Beachtung der materiellen Anforderungen der Selbstver- waltungsgarantie . . . . .	131
<b>D. Rechtsschutz der Kommunen gegen eine Aufgabenzuweisung</b>	132
I. Rechtsschutzmöglichkeiten der Kommunen . . . . .	132
II. Rügepotential der Kommunen bei der kommunalen Verfassungsbeschwerde . . . . .	133
1. Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Prüfungsmaßstab. . . . .	134
2. Übertragung der Grundsätze der „Elfes-Konstruktion“ des Bundesverfassungsgerichts auf Art. 28 Abs. 2 GG? . . . . .	134
a) Unterschied zur Konstruktion des Bundesverfassungsgerichts	135
b) Anwendbarkeit der „Elfes-Konstruktion“ auf eine institutionelle Garantie . . . . .	136
III. Pflicht der Kommunen zur Inanspruchnahme von Rechtsschutz gegen eine Aufgabenzuweisung? . . . . .	140
<b>§ 4 Ausgabenlast bei staatlichen Aufgabenzuweisungen . . . . .</b>	143
<b>A. Rechtsstellung der Kommunen in der Finanzverfassung     des Bundes . . . . .</b>	144
I. Grundsatz der Ausgabenlast: Konnexitätsprinzip des Art. 104a Abs. 1 GG . . . . .	144
1. Notwendigkeit einer verfassungsgesetzlichen Regelung . . . . .	145
2. Rechtlicher Gehalt des Art. 104a Abs. 1 GG . . . . .	147
a) Anknüpfungspunkt: Wahrnehmung der Aufgaben . . . . .	147
aa) Rechtslage vor 1969 . . . . .	147
bb) Verfassungsänderung durch die Finanzreform 1969 . . . . .	150
α) Erwägungen des verfassungsändernden Gesetzgebers	151
β) Systematische Auslegung . . . . .	151
γ) Neuinterpretation des Art. 104a Abs. 1 GG? . . . . .	152
b) Adressaten: Bund und Länder . . . . .	157

aa)	Struktur der Finanzverfassung als Folgeverfassung . . . . .	157
α)	Zweigliedriger Staatsaufbau . . . . .	159
β)	Bestätigung durch Art. 104 a Abs. 4 GG . . . . .	160
bb)	Konsequenz: Divergenz zwischen Verwaltungs- und Staatsaufbau . . . . .	160
c)	Rechtsfolge: Gesonderte Tragung der Ausgaben. . . . .	161
II.	Unmittelbarer Schutz der Kommunen durch die grundgesetzliche Finanzverfassung. . . . .	162
1.	Grundsatz: Mediatisierung der Kommunen durch die Länder . . . . .	162
2.	Ausnahmen . . . . .	163
a)	Einnahmegarantien der Kommunen . . . . .	163
b)	Sonderlasten der Kommunen: Art. 106 Abs. 8 GG. . . . .	166
aa)	Regelungsgehalt der Norm . . . . .	166
bb)	Interpretation als allgemeiner finanzverfassungsrechtlicher Grundsatz? . . . . .	167
III.	Mittelbarer Schutz der Kommunen durch Normen der Finanzverfassung. . . . .	168
1.	Durchbrechungen des Konnexitätsprinzips . . . . .	168
a)	Geldleistungsgesetze gem. Art. 104 a Abs. 3 GG . . . . .	168
b)	Bundesfinanzhilfen . . . . .	171
aa)	Investitionshilfekompetenz gem. Art. 104 a Abs. 4 GG. . . . .	172
α)	Besonders bedeutsame Investitionen . . . . .	173
β)	Förderungsziel . . . . .	174
γ)	Erforderlichkeit . . . . .	178
δ)	Paradigma: Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz . . . . .	179
ε)	Verfassungsgerichtliche Kontrolldichte . . . . .	180
bb)	Gemeinschaftsaufgaben gem. Art. 91 a, b GG . . . . .	181
α)	Abschließender Sachkatalog . . . . .	182
β)	Verfassungsänderung – am Beispiel des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz? . . . . .	183
c)	Rechtsfolge der Durchbrechungen: Ermessen . . . . .	185
d)	Pflicht der Länder zur Weitergabe der Bundesmittel an die aufgabenausführenden Kommunen. . . . .	188
2.	Revisionsansprüche gem. Art. 106 GG. . . . .	189
a)	Revisionsklauseln des Art. 106 Abs. 4 Satz 1 i.V.m. Abs. 3 Sätze 3 und 4 GG . . . . .	190
aa)	Tatbestandliche Voraussetzungen . . . . .	190
bb)	Rechtsfolge. . . . .	191
cc)	Effektiver Schutz für die Kommunen? . . . . .	192
b)	Revisionsansprüche gem. Art. 106 Abs. 5 und 6 GG. . . . .	193
IV.	Zusammenfassung . . . . .	194

<b>B. Landesverfassungsrechtliche Bestimmungen zur Sicherung der Finanzausstattung der Kommunen . . . . .</b>	<b>195</b>
I. Vorfrage – Anwendbarkeit von Art. 104a Abs. 1 und 2 GG auf das Verhältnis Land-Kommunen? . . . . .	195
II. „Monistisches Modell“ in Hessen und Rheinland-Pfalz . . . . .	198
III. „Dualistisches Modell“: Unterschiedliche Ausprägungen des landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzips . . . . .	201
1. „Striktes Konnexitätsprinzip“ . . . . .	201
a) Paradigma: Regelungen in Baden-Württemberg und Sachsen . . . . .	201
aa) Normative Wirkung. . . . .	201
bb) Tatbestandliche Voraussetzungen . . . . .	202
α) Übertragung der Erledigung bestimmter öffentlicher Aufgaben . . . . .	202
β) Durch Gesetz . . . . .	204
cc) Rechtsfolge . . . . .	206
α) Verhältnis der Kostendeckungsregelungs- zur Kostenerstattungspflicht . . . . .	206
β) Pflicht zur Kostendeckungsregelung . . . . .	207
γ) Pflicht zur Kostenerstattung . . . . .	208
b) Modifizierungen: Regelungen in Sachsen-Anhalt und Thüringen . . . . .	213
c) Neuregelung in Schleswig-Holstein . . . . .	213
2. „Relatives Konnexitätsprinzip“ . . . . .	215
a) Paradigma: Regelung in Nordrhein-Westfalen. . . . .	215
aa) Ratio legis und Verhältnis zum kommunalen Finanzausgleich. . . . .	215
bb) Tatbestandliche Voraussetzungen . . . . .	217
cc) Rechtsfolge . . . . .	218
α) Formelle Prüfungs- und Befassungspflicht des Gesetzgebers . . . . .	218
β) Materielle Regelungspflicht . . . . .	219
Exkurs: Einfachgesetzliche Regelungen in den Kommunalgesetzen . . . . .	227
b) Abweichungen: Regelungen in Niedersachsen, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern . . . . .	228
aa) Tatbestandliche Eingrenzung: Übertragung staatlicher Aufgaben . . . . .	229
bb) Problematik der Aufgabenqualität vor dem Hintergrund der Kostenerstattung . . . . .	230
α) Rechtliche Bewertung . . . . .	231
β) Rechtsfolge . . . . .	235

3.	Besonderheiten der Rechtslage in Bayern und im Saarland . . . . .	236
a)	Bayern . . . . .	237
aa)	Struktur der verfassungsgesetzlichen Bestimmungen hinsichtlich der kommunalen Finanzausstattung . . . . .	237
bb)	Ausgabenlast für Aufgaben des übertragenen Wirkungs- kreises (Art. 83 Abs. 3, Abs. 6 BV). . . . .	239
α)	Normativer Gehalt. . . . .	239
β)	Versuch einer rechtlichen Kategorisierung. . . . .	241
Exkurs:	Einfachgesetzliche Regelungen in den Kommunalgesetzen . . . . .	242
b)	Saarland . . . . .	243
aa)	Tatbestandlicher Anknüpfungspunkt . . . . .	243
bb)	Rechtsfolge. . . . .	243
α)	Sicherung bzw. Bereitstellung der „erforderlichen Mittel“ . . . . .	243
β)	Rechtliche Qualifizierung . . . . .	244
cc)	Verhältnis zum kommunalen Finanzausgleich. . . . .	245
4.	Finanzielle Einstandspflicht des Landes bei Aufgabenzuweisung durch den Bund . . . . .	246
a)	Ansatzpunkt: Verfassungsrechtliche Garantenstellung des Landes für „seine“ Kommunen . . . . .	246
b)	Reichweite der Einstandspflicht . . . . .	246
aa)	Vorwirkungen beim bundesgesetzlichen Übertragungs- akt? . . . . .	246
bb)	Keine volle Kostentragung kraft des landesverfassungs- rechtlichen Konnexitätsprinzips . . . . .	248
cc)	Berücksichtigung im Rahmen des kommunalen Finanz- ausgleichs . . . . .	249
<b>§ 5</b>	<b>Zusammenfassung und Ausblick . . . . .</b>	<b>251</b>
<b>A.</b>	<b>Bestandsaufnahme des geltenden Verfassungsrechts . . . . .</b>	<b>251</b>
I.	Landesverfassungsrechtliche Ebene: Notwendigkeit der Über- prüfung der bisherigen Judikatur der Landesverfassungs- gerichte . . . . .	251
II.	Bundesverfassungsrechtliche Ebene: Notwendigkeit einer Strukturreform . . . . .	253
<b>B.</b>	<b>Rechtspolitische Vorschläge zur Änderung des Art. 28 GG. . . . .</b>	<b>255</b>
I.	Historischer Rückblick: Überlegungen im Parlamentarischen Rat . . . . .	255

II. Aktuelle Reformvorschläge . . . . .	257
III. Stellungnahme . . . . .	258
<b>C. Vorschlag einer Änderung von Normen der Finanzverfassung</b>	<b>260</b>
I. Historischer Hintergrund: Reformvorschlag der Enquete-Kommission Verfassungsreform 1976 . . . . .	260
II. Gesetzesantrag der Freien und Hansestadt Hamburg (1993) . . .	262
III. Vorschlag der Präsidenten der deutschen Länderparlamente (1991). . . . .	263
IV. Vorschlag von <i>Ferdinand Kirchhof</i> (1992/96) . . . . .	264
V. Vorschlag von <i>Hans-Günter Henneke</i> (1994/96) . . . . .	266
VI. „Präzisierung“ von Art. 106 Abs. 8 GG . . . . .	267
VII. Stellungnahme . . . . .	268
<b>D. Abschließende Bewertung der Vorschläge für eine Verfassungsänderung . . . . .</b>	<b>270</b>
Abkürzungsverzeichnis . . . . .	273
Literaturverzeichnis . . . . .	275