

Prof. Dr. Peter M. Huber  
Dr. Stefan Storr  
Friedrich-Schiller-Universität Jena

# Der kommunale Finanzausgleich als Verfassungsproblem



Nomos Verlagsgesellschaft  
Baden-Baden

# Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	13
Vorwort	17
Einleitung	19
<i>1. Teil: Der kommunale Finanzausgleich und seine verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen</i>	21
A. Der Begriff des Finanzausgleichs	21
B. Die Vorgaben von Grundgesetz und Thüringer Verfassung für den kommunalen Finanzausgleich	23
I. Die Vorgaben des Grundgesetzes	23
1. Kommunale Steuerertragshoheit	23
a) Einkommensteuer	24
b) Umsatzsteuer	24
c) Grund- und Gewerbesteuer	24
d) Sonderlastenausgleich	25
2. Grundgesetzliche Verteilungsvorgaben	25
a) Einkommensteuer	25
b) Umsatzsteuer	25
c) Sekundäre Finanzausstattung	25
3. Leitlinien für den Gemeindefinanzausgleich?	26
a) Zum Regelungsgehalt von Art. 106 Abs. 6 Satz 6 GG	26
b) Sonstige bundesrechtliche Maßstäbe	28
4. Fazit	28
II. Die Vorgaben der Thüringer Verfassung	29
1. Die dualistische Finanzgarantie	29
a) Aufgabendualismus im Thüringer Kommunal(verfassungs-)recht	29
b) Finanzierungsdualismus	30
c) Die dualistische Finanzgarantie im bundesweiten Vergleich	31
2. Garantie einer finanziellen Mindestausstattung	34
a) Grundzüge	34
b) Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf. als umfassende Finanzgarantie	36
3. Das Konnexitätsprinzip des Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf.	37
a) Zum Schutzzweck	37
b) Rechtsfolgen	38

4.	Gebot eines einheitlichen und umfassenden Gemeindefinanzausgleichs	38
a)	Die Regelung	38
b)	Zur Ratio des Gebotes	39
c)	Zum Grundsatz der finanzausgleichsspezifischen Problem- bewältigung	40
d)	Grenzen	40
III.	Fazit	41
C.	Die Pflicht zur Aufgaben- und Kostenanalyse als allgemeine Leitlinie für den kommunalen Finanzausgleich	42
I.	Die Ermittlungspflicht des Gesetzgebers	42
1.	Grundsatz	42
2.	Die Ermittlungspflicht unter den Bedingungen einer dualistischen Finanzgarantie	44
3.	Folgerungen	44
a)	Gebot einer umfassenden Aufgaben- und Kostenanalyse	44
b)	Spielräume	45
II.	Differenzierungsgebot	46
III.	Gesetzesvorbehalt	47
1.	Grundsatz	47
a)	"Im Rahmen der Gesetze"	47
b)	Der Finanzausgleich als "wesentliche" Regelung	48
2.	Delegationsspielräume	48
D.	Umfang und Reichweite des Konnexitätsprinzips	49
I.	Der Anwendungsbereich	49
1.	Die übertragenen Angelegenheiten gemäß Art. 93 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. Art. 91 Abs. 3 ThürVerf.	49
a)	Wortlaut	49
b)	Zur Gleichsetzung von Art. 91 Abs. 3 ThürVerf. und § 3 ThürKO	50
c)	Einbeziehung der Pflichtaufgaben im eigenen Wirkungskreis?	52
d)	Einbeziehung der durch den Bund übertragenen Aufgaben?	56
2.	Korrekturerfordernisse wegen grundgesetzlicher Verankerung des Konnexitätsprinzips?	61
a)	Art. 28 Abs. 2 GG als Grundlage eines Konnexitätsprinzips	62
b)	Art. 104a GG als Ausdruck eines allgemeinen Rechtsgrund- satzes	64
c)	Zwischenergebnis	66

II.	Der "angemessene Ausgleich" für Mehrbelastungen	67
1.	Allgemeines	67
2.	Die tatbestandliche Beschränkung des Ausgleichsanspruchs	67
a)	"Mehrbelastung"	67
b)	Abgrenzungsfragen	67
III.	Das Angemessenheitsgebot	68
1.	Typologie landesverfassungsrechtlicher Konnexitätsprinzipien	68
a)	Das strikte Konnexitätsprinzip	69
b)	Das relative Konnexitätsprinzip	69
c)	Das Konnexitätsprinzip mit Optimierungsgebot	69
2.	Das Angemessenheitsgebot und die Konkretisierungsspielräume des Finanzausgleichsgesetzgebers	71
a)	Allgemeines	71
b)	Grundlagen und Grenzen des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums im Rahmen des Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf.	72
c)	Prognosecharakter der Angemessenheitsbeurteilung	73
d)	Die richterliche Kontrolldichte	74
3.	Die Konkretisierung des Angemessenheitsgebotes als Planungsentscheidung	75
a)	Die planerische Dimension der Entscheidung	75
b)	Folgerungen	76
4.	Die Anforderungen an den Abwägungsvorgang	77
a)	Die Pflicht zur Aufgaben- und Kostenanalyse	77
b)	Das Transparenzgebot	79
5.	Die in die Abwägung einzustellenden Belange	80
a)	Die finanziellen Grundlagen der Selbstverwaltung (Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf.)	80
b)	Die Leistungsfähigkeit des Landes als Abwägungsbelang	81
c)	Der Grundsatz der Verteilungssymmetrie	82
d)	Rücksichtnahme auf die übrigen Beteiligten des Finanzausgleichs	83
e)	Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit kommunaler Haushaltsführung	84
f)	Die Vorteile der Kommune als Abwägungsbelang	84
6.	Die Anforderungen an das Abwägungsergebnis	86
a)	Grundlagen	86
b)	Pauschalierung	87
c)	Das Willkürverbot	90
7.	Anpassungserfordernis	91

IV.	Die formell-rechtlichen Anforderungen aus dem Konnexitätsprinzip	92
1.	Art. 93 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. Art. 91 Abs. 3 ThürVerf. als Junktim- klausel?	92
a)	Offener Wortlaut	92
b)	Zeitliches, nicht technisches Junktim	93
2.	Das Konnexitätsprinzip und der Gesetzesvorbehalt	94
a)	Der Zusammenhang zwischen Ausgleich und Selbstverwaltungsgarantie	95
b)	Zur Zulässigkeit von Rechtsverordnungen	95
c)	Bestimmtheitsanforderungen	96
d)	Zur Bedeutung von § 3 Abs. 2 ThürKO	96
E.	Finanzielle Mindestgarantie und allgemeiner Finanzausgleich	98
I.	Einordnung und Abgrenzung	98
II.	Freiheit und Bindung des Gesetzgebers bei der Konkretisierung der finanziellen Mindestausstattung	98
1.	Der weite Gestaltungsspielraum als Ausgangspunkt	98
a)	Erfordernis eines allgemeinen Finanzausgleichs	99
b)	Prognosespielraum des Gesetzgebers	99
c)	Beobachtungs- und Nachbesserungspflicht	101
2.	Zum Inhalt der finanziellen Mindestausstattung	101
a)	Die freiwilligen Aufgaben als Maßstab	101
b)	Die Vorstellung von einem finanziellen Kernbereich	103
c)	Der Gedanke der Vorfeldsicherung	103
3.	Weitere Grenzen	104
a)	Das Willkürverbot und die Grundsätze der Sach- und der Systemgerechtigkeit	104
b)	Das Nivellierungsverbot	105
c)	Das Verhältnismäßigkeitsprinzip und der Grundsatz der Verteilungssymmetrie	109
d)	Grundsatz des Vertrauensschutzes	111
	<i>2. Teil: Die verfassungsrechtliche Beurteilung des ThürFAG 1998</i>	112
F.	Die Verwirklichung der dualistischen Finanzgarantie durch das ThürFAG 1998	113
I.	Zur Differenzierung zwischen eigenem und übertragenem Wirkungskreis	113
1.	Ansätze für einen Mehrbelastungsausgleich	113
2.	Die Relativierung des Mehrbelastungsausgleichs	114
II.	Finanzausgleichsspezifische Problembewältigung und Gesetzesvorbehalt	115
1.	Zum Gebot eines umfassenden Finanzausgleichs	115
2.	Gesetzesvorbehalt	116

G.	Die Verwirklichung des Konnexitätsprinzips nach Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf.	117
I.	Der Grundsatz des § 1 Abs. 1 ThürFAG 1998	117
II.	Ausgleichsleistungen im einzelnen	118
1.	Der Gesetzesvorbehalt	118
2.	Zur rechtlichen Würdigung von § 1 Abs. 2 ThürFAG 1998	119
a)	Keine Unterscheidung zwischen Kosten für Aufgaben im eigenen und übertragenen Wirkungskreis	119
b)	Die Ungeeignetheit von Benutzungsgebühren	120
c)	Ordnungsgelder, Bußgelder und Zwangsgelder	120
d)	Folgerungen	120
3.	Die Auftragskostenpauschale nach § 23 ThürFAG 1998	121
a)	Die Aufgabenanalyse als Voraussetzung für die Feststellung des Mehrbedarfs	121
b)	Der Ermittlungsausfall	122
c)	Pauschale Mittelzuweisung von "Zwei Dritteln" gem. § 23 Abs. 3 ThürFAG 1998	123
d)	Der "Vorab" nach § 23 Abs. 3 Satz 2 ThürFAG 1998 als Differenzierungsproblem	124
4.	Der Fall der Großen kreisangehörigen Städte	125
a)	Aufgabenanalyse für Große kreisangehörige Städte	125
b)	Die Berücksichtigung in § 8 Abs. 3 ThürFAG 1998	125
c)	Die Berücksichtigung im Rahmen der Auftragskostenpauschale	126
5.	Zur Behandlung von kreisangehörigen Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften	128
a)	Beteiligung an der Auftragskostenpauschale	128
b)	Gleichbehandlungsgebot	128
III.	Zwischenergebnis	129
H.	Die Gewährleistung der finanziellen Mindestgarantie durch den allgemeinen Finanzausgleich	130
I.	Die Konzeption der Schlüsselzuweisungen	130
1.	Die Aufteilung der Gesamtschlüsselmasse nach § 7 ThürFAG 1998	130
a)	Die Aufteilung als Gleichbehandlungsproblem	130
b)	Zur Thüringer Rechtslage	131
2.	Die Festlegung der Bedarfsmeßzahl nach § 9 ThürFAG 1998	132
a)	Die Einwohnerspreizung	132
b)	Rechtliche Bewertung	133
3.	Die Festlegung der Steuerkraftmeßzahl nach § 10 ThürFAG 1998	135
a)	Die verobjektivierte Bestimmung der Steuerkraftmeßzahl	135

4.	Die Festsetzung der Schlüsselzuweisungen der Gemeinden, § 11 ThürFAG 1998	136
a)	Nivellierungsverbot	136
b)	Interkommunales Gleichbehandlungsgebot	137
5.	Die Vorweg-Schlüsselzuweisung des § 8 Abs. 3 ThürFAG 1998	137
a)	Die Zentralität als Ratio	137
b)	Zur Vereinbarkeit mit dem interkommunalen Gleichbehandlungsgebot	138
II.	Umlagen und besondere Finanzausweisungen	139
1.	Die Kreisumlage	139
a)	Die Kreisumlage und ihre Bedeutung für den Finanzausgleich	139
b)	Die Garantie der finanziellen Mindestausstattung	139
c)	Das Nivellierungsverbot	140
2.	Sonstige Umlagen	142
3.	Zur Einbeziehung von Zweckzuweisungen des Bundes in den Finanzausgleich	142
a)	Das Problem	142
b)	Das Beispiel des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV)	143
4.	Besondere Finanzausweisungen	144
a)	Zweckgebundene Finanzausweisungen als Problem	144
b)	Zuweisungen zu den Ausgaben der Schülerbeförderung, § 20 ThürFAG 1990	144
c)	Zuweisungen zu den Aufgaben der örtlichen Sozialhilfe, § 21 ThürFAG 1998	144
d)	Kinderbetreuungseinrichtungen	146
e)	Schullastenausgleich	146
f)	Schülerspeisung	147
g)	Ausgleichszuweisungen für den Verlust des Kreissitzes, § 31 ThürNGG	147
III.	Die Sicherung der finanziellen Mindestausstattung	147
1.	Die Einnahmequellen der Kommunen und ihre Berücksichtigung im ThürFAG 1998	148
a)	Überblick	148
b)	Rechtliche Bewertung	149
2.	Zur quantitativen Mindestausstattung	150
a)	Allgemeines	150
b)	Härtefälle	151
c)	Verhältnismäßigkeit und Verteilungssymmetrie	151
	<i>Thesen</i>	155

### 3. Teil: Anhänge

Anhang 1	Gesetzestext ThürFAG 1998	159
Anhang 2	Verfassungen der Länder	169
Anhang 3	Erfassung der kommunalen Einnahmen und Ausgaben im Jahr 1998 (kreisfreie Stadt Gera)	175
Anhang 4	Erfassung der kommunalen Einnahmen und Ausgaben im Jahr 1998 (Große kreisangehörige Stadt Nordhausen)	186
Anhang 5	Erfassung der kommunalen Einnahmen und Ausgaben im Jahr 1998 (Thüringer Einheitsgemeinde Waltershausen)	192
Anhang 6	Erfassung der kommunalen Einnahmen und Ausgaben im Jahr 1998 (Ländliche Gemeinden, Mitglieder der VG Ilmtal-Weinstraße)	198
Anhang 7	Einnahmen- und Ausgabenentwicklung der thüringischen Kommunen 1993 - 1997	203
Anhang 8	Einnahmen- und Ausgabenentwicklung des Freistaats Thüringen 1993 - 1997	204
Anhang 9	Ausgaben und Einnahmen des Landes 1993 bis 1995 nach Arten	205
Anhang 10	Ausgaben und Einnahmen des Landes 1994 bis 1996 nach Arten	207
Anhang 11	Ausgaben und Einnahmen des Landes 1995 bis 1997 nach Arten	209
Anhang 12	Vergleich der Einnahmen aus dem kommunalen Finanzausgleich und den Gesamteinnahmen des Landes in den Jahren 1994 bis 1998	211
	Literaturverzeichnis	212