

Kommunen im Finanzausgleich des Grundgesetzes

Bearbeitet von
Von: Eugen Mehlhaf

1. Auflage 2017. Buch. 510 S. Kartoniert
ISBN 978 3 8487 4351 3
Gewicht: 737 g

[Weitere Fachgebiete > Medien, Kommunikation, Politik > Politische Systeme > Regionalpolitik](#)

schnell und portofrei erhältlich bei

**beck-shop.de**
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Die Online-Fachbuchhandlung beck-shop.de ist spezialisiert auf Fachbücher, insbesondere Recht, Steuern und Wirtschaft. Im Sortiment finden Sie alle Medien (Bücher, Zeitschriften, CDs, eBooks, etc.) aller Verlage. Ergänzt wird das Programm durch Services wie Neuerscheinungsdienst oder Zusammenstellungen von Büchern zu Sonderpreisen. Der Shop führt mehr als 8 Millionen Produkte.

Recht der Steuern und der öffentlichen Finanzordnung **13**
Tax Law and Public Finance

Eugen Mehlhaf

Kommunen im Finanzausgleich des Grundgesetzes



Nomos

**Recht der Steuern und der öffentlichen Finanzordnung /
Tax Law and Public Finance**

herausgegeben von

VRiBFH a.D. RA u StB Prof. Dr. Dietmar Gosch, Christian-
Albrechts-Universität zu Kiel / Bundesfinanzhof, München

Prof. Dr. Ulrich Hufeld, Helmut-Schmidt-Universität,
Universität der Bundeswehr Hamburg

Prof. Dr. Gregor Kirchhof, LL.M., Universität Augsburg

Prof. Dr. Alexander Rust, LL.M., Wirtschaftsuniversität Wien

Prof. Dr. Ralf P. Schenke,
Julius-Maximilians-Universität Würzburg
(geschäftsführend für die Reihe)

Prof. Dr. Henning Tappe, Universität Trier

Prof. Dr. Birgit Weitemeyer, Bucerius Law School, Hamburg
(geschäftsführend für die Reihe)

Begründet von: Prof. Dr. Arndt Schmehl (1970–2015)

Band 13

Eugen Mehlhaf

Kommunen im Finanzausgleich des Grundgesetzes



Nomos

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Osnabrück, Univ., Diss., 2017

ISBN 978-3-8487-4351-3 (Print)

ISBN 978-3-8452-8575-7 (ePDF)

1. Auflage 2017

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2017. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	23
Einleitung	33
A. Finanzpolitische Lage	33
B. Ziele und Gang der Untersuchung	35
Teil I: Grundlagen	39
A. Der Finanzausgleich des Grundgesetzes	39
I. Funktion des Ausgleichs zwischen Bund und Ländern	39
II. Verhältnis zu Zuständigkeits- und Finanzierungskompetenzen	40
III. Gegenstand	43
IV. Verfassungsrechtliche Grundstruktur	45
1. Die Stufen des aktiven Finanzausgleichs im Überblick	47
a) Primärer vertikaler Finanzausgleich	47
b) Primärer horizontaler Finanzausgleich	50
c) Sekundärer horizontaler Finanzausgleich	51
d) Sekundärer vertikaler Finanzausgleich	55
e) Gesamtschau	57
2. Rechtsquellen des Finanzausgleichs	58
B. Kommunen im föderalen Staat des Grundgesetzes – Aufgaben und Ausgaben	60
I. Grundbegriffe	61
II. Kommunales Aufgabenspektrum – Dezentralisierung der Verwaltung	62
1. Landesrechtliche Aufgabenmodelle	64
2. Aufgaben der Gemeindeverbände	66
3. Konkrete Tätigkeitsfelder	67
III. Kommunale Ausgabenlast	68

Inhaltsverzeichnis

Teil II: Standortbestimmung – Kommunen zwischen Bund, Ländern und finanzwirtschaftlicher Selbständigkeit	72
A. Traditionelle Zuordnung zu den Ländern im Rahmen klassischer Zweistufigkeit der Staatsorganisation	73
B. Relativierung der Verhältnisse?	76
I. These von der modifizierten Zweistufigkeit	76
II. Gestiegenes Verantwortungsempfinden beim Bund	77
C. Analyse der Verfassungslage	82
I. Finanzwirtschaftliche Verselbständigung der kommunalen Ebene	84
1. Kriterien einer finanzwirtschaftlichen Verselbständigung	85
a) Einnahmeseite	86
b) Ausgabeseite	86
c) Zusammenfassung	89
2. Status quo finanzwirtschaftlicher Verselbständigung	90
a) Einnahmeseitige Verselbständigung	90
aa) Ansätze der Selbstbestimmung	91
bb) Grenzen der Autonomie	92
b) Ausgabeseitige Verselbständigung – Kommunen und Länder noch immer ein finanzieller Verbund oder ein einseitiger Finanzierungsstrom?	94
aa) Kommunen im Konnexitätsprinzip des Grundgesetzes	95
(1) Regel-Ausnahme-System der Finanzierungsverantwortung	95
(2) Übertragbarkeit der Wertungen auf das Verhältnis Land - Kommune	97
(3) Partielle Freistellungs- bzw. Weiterleitungspflicht bei Kostentragung durch den Bund	100
bb) Selbstverwaltungsgarantie als Schutz gegen Fremdzugriff	104
(1) Dogmatik der Selbstverwaltungsgarantie	104
(2) Legitimation der Selbstverwaltungsgarantie	107

(3) Zulässigkeit der Übertragung von Finanzierungsverantwortung	109
(a) Eingriffsqualität von Aufgabenzuweisungen	111
(aa) Klassischer Eingriff	112
(bb) Mittelbarer Eingriff	112
(cc) Verantwortungszusammenhang	113
(b) Art. 28 Abs. 2 S. 3 Hs. 1 GG als grundlegender Impuls?	115
3. Zwischenergebnis: Grad kommunaler Autonomie nach Maßgabe des Grundgesetzes	118
II. Verschiebung zum Bund?	119
1. Konkretisierung der Fragestellung und Bedeutung	119
2. Grundregel: Verbot von Finanzbeziehungen	122
3. Berührungspunkte	123
a) Sonderlastenausgleich	124
b) Bundeskompetenzen im Verteidigungsfall	126
c) Kooperation zwischen Bund und Gemeinden (Gemeindeverbänden) im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende	126
aa) Entstehungsgeschichte	127
bb) Regelungsinhalt	128
cc) Bewertung der Norm und ihr Einfluss auf das Bund-Gemeinde-Verhältnis	130
d) Kommunale Steuerbeteiligungen	134
aa) Art der Finanzbeziehung – Träger der Belastung	134
bb) Aufgabe des bundesstaatlichen Finanzausgleichs	136
(1) Historie der Beteiligungen	137
(a) ESt-Beteiligung – Finanzverfassungsreform 1969	137
(b) USt-Beteiligung	138
(c) Zwischenergebnis	141
(2) Zielsetzung des Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern	141
(3) Zwischenergebnis	143

Inhaltsverzeichnis

e) Investitionsfonds und Geldleistungsgesetze	144
aa) Finanzhilfen nach Art. 104b Abs. 1 S. 1 GG	144
(1) Voraussetzungen der Gewährung	145
(2) Einfallstor zur Kommunalfinanzierung durch den Bund?	147
(3) Ausblick: Art. 104c E-GG	153
(4) Einfluss auf den vertikalen Finanzausgleich	154
(5) Rechtsfolge: Finanzhilfepflicht?	154
bb) Beteiligung an Geldleistungsgesetzen	155
(1) Faktische Finanzbeziehung	155
(2) Handlungspflicht des Bundes?	157
f) Ausblick: Gemeindesteuerkraftzuweisungen nach Art. 107 Abs. 2 S. 6 E-GG	160
4. Zwischenergebnis: Bund und Kommunen	162
III. Charakteristika des finanzwirtschaftlichen Verhältnisses von Ländern und Kommunen	163
1. Anspruch auf Mindestausstattung als unverhandelbare Untergrenze oder Leistungsfähigkeitsvorbehalt?	165
a) Mindestmaß an freiwilligen Aufgaben als unantastbarer Kernbereich der Selbstverwaltung	166
b) Vollumfänglicher Leistungsfähigkeitsvorbehalt	166
c) Bundesverfassungsrechtliche Bewertung	167
aa) Anspruch auf angemessene Finanzausstattung	170
bb) Finanzausstattung als Bestandteil des Kernbereichs des Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden	171
cc) Gemeindeverbände	175
dd) Grenzen	176
2. Bundesverfassungsrechtliche Konturen oberhalb der Minimalgrenzen	178
3. Blick auf die landesrechtlichen Verteilungskonzepte	181
a) Einseitige Orientierung an den Landesfinanzen	182
b) Gegenüberstellung der Finanzentwicklung	183
c) Zwischenfazit	184
4. Zwischenergebnis: Land und Kommunen	184
D. Standortbestimmung: Ergebnis	185

Teil III: Ertragsrechte und Finanzierungsverantwortung der Kommunen im bundesstaatlichen Finanzausgleich	187
A. Originäre Steuererträge von Gemeinden und Gemeindeverbänden	188
I. Gewerbesteuer	189
1. Ertragshoheit und Legitimation	189
2. Hebesatzrecht	191
3. Horizontale Verteilung	193
a) Vorgaben des Grundgesetzes	193
b) Einfachgesetzliche Interpretation	194
c) Bewertung	195
4. Gewerbesteuerumlage	196
a) Grundlage	196
b) Ermittlung	197
c) Bewertung der Umlage	199
II. Grundsteuer	200
III. Örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern	202
IV. Einkommensteueranteil	205
1. Anteilshöhe	206
2. Verteilung auf Länderebene	207
3. Verteilung auf die einzelnen Gemeinden	210
4. Bewertung des Verteilungsmechanismus	211
V. Umsatzsteueranteil	213
1. Verteilungsmodus	214
a) Verteilung auf die Länder	215
aa) Drei Viertel des kommunalen Anteils - § 5b GFRG	216
bb) Ein Viertel des kommunalen Anteils - § 5a GFRG	217
b) Verteilung auf die Gemeinden	218
2. Bewertung des Verteilungsmechanismus	218
VI. Zusammenfassung und Blick auf die finanzielle Lage der Kommunen	220
VII. Reformüberlegungen: Anreizorientierte Einnahmestrukturen auf solider Basis	225
1. Vorüberlegungen	225
2. Abschaffung der Gewerbesteuer?	227

Inhaltsverzeichnis

3. Intensivierung der Anreize bei der Einkommensteuer	229
a) Erhöhung / Abschaffung der Höchstbeträge	229
b) Kommunales Hebesatzrecht	229
4. Verteilung der Umsatzsteuer nach Einwohnern	232
a) Notwendigkeit einer Verfassungsänderung?	234
b) Reichweite des Ausgleichseffekts	235
B. Passiver Finanzausgleich	237
I. Strikte Konnexitätsregeln der Länder als Präventivschutz	238
1. Verselbständigung der Kommunen durch Landesverfassungsrecht – Konnexitätsregelung des Art. 57 Abs. 4 S. 2-4 NdsVerf	239
a) Tatbestand	240
aa) Aufgabenübertragung	241
bb) Aufgabenänderung als konnexitätsauslösendes Ereignis	244
(1) Änderungen des Landesrechts	245
(2) Änderungen des Bundesrechts	246
(a) Befugnis zur Aufgabenänderung	247
(b) Aufgabenänderung bei landesgesetzlicher Zuweisung	249
(c) Wegfall bundesgesetzlicher Zuweisung	250
cc) Kostenverursachung	252
b) Rechtsfolge: Ausgleichspflicht	254
aa) Strenge und relative Konnexität	254
bb) Umfang der Ausgleichspflicht	255
cc) Zeitlicher Zusammenhang	257
dd) Kostenprognose	257
c) Rechtsschutz	259
2. Bewertung aus dem Blickwinkel kommunaler Verselbständigung	259
a) „Wer bestellt, der zahlt auch“ – Bewertung des Entwicklungsstands	260
b) Bundesverfassungsrechtliche Absicherung? – Kritische Anmerkungen zur Konzeption	262

II. Wachsende Sozialausgaben als Problem der Kommunalfinanzierung	264
1. Soziale Aufgaben und Ausgaben – ein Überblick	265
a) Grundsicherung für Arbeitsuchende	266
aa) Leistungen	267
bb) Träger und Kosten	267
b) Sozialhilfe	269
aa) Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung /Hilfen zum Lebensunterhalt	269
bb) Besondere Bedarfssituationen	270
cc) Träger und Kosten	271
c) Asylbewerberleistungsgesetz	272
d) Kinder- und Jugendhilfe SGB VIII	274
e) Weitere Leistungsgesetze	276
2. Gesamtbetrachtung und Entwicklung der Sozialausgaben	277
a) Zusammenfassung	277
b) Entwicklung (kommunaler) Sozialausgaben	278
3. Finanzierung der Sozialausgaben am Beispiel Niedersachsen	281
a) Finanzierung der Pflichtaufgaben innerhalb des kommunalen Ausgleichssystems	281
aa) Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises	282
bb) Berücksichtigung im Bedarfsansatz	284
b) Finanzierungsstrukturen in einzelnen Aufgabenbereichen	284
aa) Finanzierung der Sozialhilfe	284
bb) Finanzierung der Grundsicherung für Arbeitsuchende	286
cc) Finanzierung des Asylbewerberleistungsgesetzes	287
dd) Finanzierung der Kinder- und Jugendhilfe	288
ee) Finanzierung weiterer ausgewählter Leistungen	289
4. Zwischenergebnis	290
III. Weitere Vertikalisierung als Lösungsmodell?	292
1. Gründe der vertikalen Ausrichtung	292

Inhaltsverzeichnis

2. Ausgestaltungvarianten	294
a) Grundlegende Ansätze: Gesetzeskausalität zw. Bund u. Ländern/Mehrbelastungsausgleich zw. Bund u. Kommunen	294
b) Neuere Diskussion	296
3. Einschätzung zu Vertikalisierungsbestrebungen	299
IV. Stärkung bestehender Verfassungsstrukturen	301
1. Entlassung der Kommunen aus der Aufgabenwahrnehmung	303
2. Verdichtung von Landes- und Kommunal финанzen	304
a) Ausdrücklicher Anspruch auf angemessene Finanzausstattung	305
b) Legislatives Mitspracherecht der Kommunen	305
c) Verlagerung der Finanzierungsverantwortung für Geld- und Sachleistungen auf die Bundesländer	306
aa) Finanzierung der Übernahme	307
bb) Ausgestaltung der verfassungsrechtlichen Leistungserstattungspflicht	308
(1) Standort im Grundgesetz	308
(2) Adressat der Erstattungspflicht	310
(3) Begünstigte des Anspruchs	310
(4) Anknüpfungspunkt: Pflicht zur Leistungsgewährung	310
(5) Leistung	311
(a) Eingrenzung nach Rechtsgebieten	312
(b) Eingrenzung nach Leistungsart	312
(c) Erheblichkeitsschwelle	315
(6) Rechtsfolge	316
(7) Verfassungsgerichtlicher Rechtsschutz – Beschwerdegegenstand	317
(8) Formulierungsvorschlag und Umsetzungsschritte	318
cc) Vorzüge und mögliche Kritikpunkte	320
(1) Vorteile gegenüber Status quo und alternativen Vorschlägen	320
(a) Geringere Konjunkturabhängigkeit der Kommunalfinanzierung	320
(b) Grundlegender Schritt in Richtung fiskalischer Äquivalenz	320

(c) Nachhaltigkeit des Lösungskonzepts und Förderung kommunaler Investitionen	321
(d) Erhalt föderaler Verhandlungsspielräume und Stärkung der Zweistufigkeit	321
(e) Ausgleichende Effekte zwischen den Kommunen	322
(f) Effektivere Schuldenbegrenzung	323
(g) Stärkere Unabhängigkeit von der Leistungsfähigkeit der Länder	323
(h) Verringerung des Konfliktpotentials unter den Kommunen	323
(i) Verringerung des Konfliktpotentials innerhalb der Gemeinden	324
(j) Geringerer Quantifizierungs- und Verwaltungsaufwand	325
(k) Vermeidung von Parallelstrukturen	326
(l) Reaktionsfähigkeit und Reaktionsbereitschaft der Gesetzgebung	326
(m) Verringerung des Konfliktpotentials im Länderfinanzausgleich i.e.S.	327
(2) Möglicherweise entgegenstehende Erwägungen	327
(a) Überlastung einzelner Bundesländer	327
(b) Wirtschaftlichkeitsverluste	328
(c) Anreizverlust zur Pflege von Arbeitsplätzen	329
(d) Null-Summen-Spiel	330
(e) Drohender Autonomieverlust der Kommunen	331
(f) Autonomieverlust der Länder	332
C. Ertragsrechte und Finanzierungsverantwortung: Ergebnis	333

Inhaltsverzeichnis

Teil IV: Das Gebot der Gemeindeberücksichtigung	336
A. Horizontale Verteilung des Steueraufkommens und ausgleichende Korrekturen der Erstverteilung	337
I. Erstverteilung auf die Länder als Vorfrage des Berücksichtigungsgebotes	337
1. Ertrags- und Landessteuern	337
2. Umsatzsteuer	338
II. Umverteilung der Landeseinnahmen unter Berücksichtigung der Finanzkraft und des Finanzbedarfs der Gemeinden	340
1. Bemessungsgrundlage	342
a) Finanzkraft	342
aa) Ausgleichserhebliche Einnahmen von Land und Kommunen	343
bb) Sicherung des Eigenbehalts – anreizorientiertes Element	344
b) Abstrakter Bedarf als Vergleichsmaßstab	344
c) Anteilige Berücksichtigung der Gemeindeeinnahmen	347
2. Tarif	347
III. Ergänzende Zuweisungen des Bundes – Nachwirkung des Berücksichtigungsgebotes	350
B. Gebot der Gemeindeberücksichtigung – Element der Bemessungsgrundlage des sekundären horizontalen Finanzausgleichs	352
I. Struktur und Begrifflichkeiten des Gebotes	352
II. Finanzpolitische Bedeutung des Berücksichtigungsumfangs	354
III. Zulässigkeit ergebnisorientierter Ansätze	356
1. Finanzverfassung als justizialer Rahmen	356
a) Die Einwände	357
b) Position des Bundesverfassungsgerichts	358
c) Art. 107 Abs. 2 GG als verbindliche Rahmenordnung	359
2. Anforderungen der Ausgleichssystematik	361
IV. Zwischenergebnis und Ausblick auf die weitere Prüfung	363

C. Historische Entwicklung und Argumentationslinien zum Berücksichtigungsumfang	364
I. Die ersten Jahre	364
II. Finanzverfassungsreform 1955 – Erstmals anteilige Berücksichtigung	366
III. Folgeentwicklung bis 1969	369
IV. Finanzverfassungsreform 1969	370
V. Berücksichtigungsgebot im Fokus von Literatur und Rechtsprechung	373
1. Rechtswissenschaftliche Literatur der 70er und frühen 80er Jahre	375
2. BVerfG: FAG I (1986) – Begriff der Finanzkraft	378
a) Entscheidung	378
b) Gesetzgeberische Folgeentwicklung	381
c) Aufnahme der unterbliebenen Reform im Schrifttum	384
3. BVerfG: FAG II (1992) – Berücksichtigungsgebot im Fokus	386
a) Entscheidung	386
aa) Kommunale Finanzkraft	387
bb) Kommunaler Finanzbedarf	389
cc) Prozentualer Abschlag von der kommunalen Finanzkraft	391
b) Gesetzgeberische Folgeentwicklung	393
c) Aufnahme des Urteils im Schrifttum	394
4. BVerfG: FAG III (1999) – Maßstäberechtsprechung	397
a) Entscheidung	397
b) Gesetzgeberische Folgeentwicklung – 64 %	401
c) Der Weg zur geltenden Neuregelung: Vom Maßstab zum Ausgleich?	402
aa) Gang des Gesetzgebungsverfahrens	402
bb) Finanzwissenschaftliche Begründung	405
d) Reaktionen der Literatur zur Anhebung des Hundertsatzes und gegenwärtige Diskussion	407
5. BVerfG: FAG IV – Maßstababildung auf dem Prüfstand	414
VI. Resümee	414
1. Historisches Argument für einen ergebnisorientierten Ansatz?	415

Inhaltsverzeichnis

2. Verfassungswidrigkeit infolge der Missachtung zeitlicher Verfahrensvorgaben?	417
3. Gegenüberstellung der Argumente	419
D. Analyse der Argumentationslinien	421
I. Grammatikalische und ausgleichssystematische Annäherung	421
1. Von grammatikalischen Ober- und Untergrenzen	421
2. Anreizeffekte, Schutzmechanismen, sowie die Stärkung und Nivellierung der Gemeindefinanzkraft	423
II. Zum Argument der (verringerten) Finanzierungsverantwortung – Additives Grundkonzept alternativlos?	424
1. Sinkende Gemeindeeinnahmen als Indiz für höhere Landesausgaben?	425
a) Verfassungssystematischer Befund zur Finanzierungsverantwortung	425
b) Mangelnde Aussagekraft des Befunds innerhalb des additiven Konzepts	426
2. Überlegungen zur genaueren Erfassung der Finanzierungsverantwortung	428
a) Abstrakte Abbildung der Finanzierungsverantwortung	429
b) Konkrete Erfassung kommunaler Finanzierungssalden	429
c) Konkrete Erfassung derivativer Zuweisungen	430
3. Verfassungsrechtlicher Spielraum für eine Neuinterpretation des Berücksichtigungsgebotes	431
a) Wortlaut	431
b) Ausgleichssystematik	431
c) Unterschiedliche Aufgabebelastung der Kommunen als Hindernis	432
4. Zwischenergebnis und weiterführende Überlegungen	433
III. Bedarfsansatz	434
1. Normatives Gebot der Bedarfsberücksichtigung	434
a) Landesebene	434
b) Kommunalebene	436
2. Steuerkraft als Bedarfsindikator	439
a) Mangel empirischer Befunde	439

b) Nachvollziehbarkeit der Annahme	441
3. Zwischenergebnis	443
IV. Finanzwirtschaftliche Unabhängigkeit kommunaler Selbstverwaltungskörperschaften	443
1. Bemessung der Abschlagshöhe	445
2. Mehrwert für das Ausgleichsystem?	448
a) Kein Beitrag zur Erfassung von Finanzkraftunterschieden	448
b) Zugriff auf kommunale Einnahmen – Problem der Bemessungsgrundlage oder des Tarifs?	451
3. Zwischenergebnis	454
V. Analyse der Argumentationslinien: Ergebnis	455
Literaturverzeichnis	459
Stichwortverzeichnis	505