

**Schriften zum Öffentlichen Recht**

---

**Band 259**

**Die Auswirkungen des Finanzausgleichs  
zwischen Staat und Gemeinden auf  
die kommunale Selbstverwaltung  
von 1919 bis zur Gegenwart**

**Von**

**Rüdiger Voigt**



**Duncker & Humblot · Berlin**

**R Ü D I G E R V O I G T**

**Die Auswirkungen des Finanzausgleichs zwischen Staat  
und Gemeinden auf die kommunale Selbstverwaltung  
von 1919 bis zur Gegenwart**

**Schriften zum Öffentlichen Recht**

**Band 259**

**Die Auswirkungen des Finanzausgleichs  
zwischen Staat und Gemeinden auf die kommunale  
Selbstverwaltung von 1919 bis zur Gegenwart**

**Von**

**Dr. Rüdiger Voigt**



**D U N C K E R & H U M B L O T / B E R L I N**

**Alle Rechte vorbehalten**  
**© 1975 Duncker & Humblot, Berlin 41**  
**Gedruckt 1975 bei Buchdruckerei Bruno Luck, Berlin 65**  
**Printed in Germany**  
**ISBN 3 428 03302 7**

*Meinem Sohn*  
*Karsten Gerald*



## Vorwort

Das Verhältnis des Staates zu seinen Gemeinden ist als elementares Problem der Staatsrechtslehre bereits in zahlreichen Veröffentlichungen der letzten Jahre untersucht worden. Dabei stand häufig auch das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden im Vordergrund. Nur selten jedoch wurde den finanziellen Beziehungen zwischen Staat und Gemeinden die erforderliche Aufmerksamkeit gewidmet. Das mag zum Teil daran liegen, daß dieses Problemfeld als Domäne der Finanzwissenschaft angesehen wird, zum anderen wird häufig wohl auch die Bedeutung dieser Beziehungen unterschätzt.

Ein Beispiel soll die Bedeutung dieser Beziehungen, die sich in den Regelungen des kommunalen Finanzausgleichs ablesen lassen, veranschaulichen. Schon bisher tätigen die Gemeinden bereits zwei Drittel aller öffentlichen Investitionen. Dieser Anteil wird sich in den kommenden Jahren noch erhöhen, so daß die Schätzung des kommunalen Investitionsbedarfs auf 400 Mrd. DM bis 1980 eher noch zu niedrig gegriffen scheint. Dennoch sinkt der Anteil der gemeindeeigenen Steuern am Gesamtaufkommen seit sechzig Jahren. Der Investitionsspielraum der Gemeinden schrumpft also, obgleich er wachsen müßte, damit die kommunalen Aufgaben der Städtesanierung, des Ausbaues der Nahverkehrs- und Daseinsvorsorgeeinrichtungen bewältigt werden können.

Ein kommunaler Finanzausgleich ist erforderlich, der die Gemeinden in ausreichendem Umfang mit eigenverantwortlich auszuschöpfenden Steuerquellen versorgt, der ihnen andererseits aber auch eine gleichbleibende Finanzausstattung mit Hilfe von Finanzausweisungen zukommen läßt, um die kommunale Versorgung sicherzustellen. Dieser Finanzausgleich zwischen Staat und Gemeinden muß dabei zwei Zielrichtungen beachten. Einerseits muß dem Verfassungsauftrag des Art. 28 Abs. 2 GG folgend die finanzielle Selbstverantwortung der Gemeinden gestärkt werden, andererseits muß eine staatliche Finanzpolitik ermöglicht werden, die die sozialstaatlichen und wirtschaftspolitischen Interessen der Gesamtbevölkerung auch auf der Gemeindeebene berücksichtigt.

Die vorliegende Arbeit hat im Wintersemester 1972/73 der Juristischen Fakultät der Universität Kiel unter dem Titel „Die Auswirkungen des Finanzausgleichs zwischen Staat und Gemeinden auf die kommunale Selbstverwaltung von 1919 bis zur Gegenwart“ als Dissertation

vorgelegen. Die einschlägige Literatur des letzten Jahres fand soweit wie möglich Berücksichtigung. Mein Dank gilt vor allem Herrn Prof. Dr. *Georg Christoph von Unruh*, der die Arbeit betreute, für seine stets wohlwollende Förderung und Teilnahme. Außerdem danke ich Herrn Regierungsrat a. D. Dr. *Anton Schifferer*, der mich mit wertvollen Hinweisen aus seiner Tätigkeit in der Preußischen Verwaltung unterstützte. Mein besonderer Dank gilt auch Herrn Ministerialrat a. D. Dr. *Johannes Broermann* für die Aufnahme der Arbeit in sein Verlagsprogramm.

Hüttental, im Juli 1974

*Rüdiger Voigt*

# Inhaltsverzeichnis

§ 1 Einführung .....	17
----------------------	----

## *Erster Teil*

<b>Die Bedeutung des kommunalen Finanzausgleichs für das Recht der Gemeinden auf Selbstverwaltung</b>	<b>21</b>
---	-----------

### Erster Abschnitt

<i>Das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden</i>	22
---	----

§ 2 Ursprung und Entwicklung der gemeindlichen Selbstverwaltung ..	22
A. Der Ursprung der heutigen Gemeinden .....	23
B. Vom genossenschaftlichen Bürgerverband zur juristisch-korporativen Verbandsperson .....	25
C. Vom staatsfremden Gesellschaftsprinzip zum staatsgestaltenden Aufbauprinzip .....	26
D. Vom Grundrecht zur institutionellen Garantie .....	28
E. Die Krise der kommunalen Selbstverwaltung .....	31
F. Gelenkte Selbstverwaltung und Führerprinzip .....	32
G. Die „institutionelle“ Synthese im Grundgesetz .....	33
H. Die Selbstverwaltung als unterste Stufe bürgerschaftlicher Mit- verantwortung .....	33
J. Eigene Interpretation des Selbstverwaltungsprinzips .....	34
§ 3 Begriffsbildung .....	35
A. Der juristische Selbstverwaltungs begriff .....	36
B. Der politische Selbstverwaltungs begriff .....	38
C. Die Begriffsbestimmung Beckers als Grundlage der Unter- suchung .....	39
§ 4 Der Wirkungskreis der Gemeinden .....	41
A. Der eigene Wirkungskreis .....	41
B. Die Universalität des Wirkungskreises .....	44
C. Die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft .....	46
§ 5 Die Verwirklichung des Selbstverwaltungsrechts .....	49
A. Die gemeindliche Finanzhoheit als Bestandteil des Selbstverwal- tungsrechts .....	50
I. Haushaltshoheit und Ausgabenhoheit der Gemeinden .....	50
II. Die Einnahmenhoheit der Gemeinden .....	51
B. Der Anspruch der Gemeinden auf eine angemessene Finanzaus- stattung .....	53

## Zweiter Abschnitt

	<i>Der kommunale Finanzausgleich</i>	54
§ 6	Der Begriff „Finanzausgleich“ .....	54
	A. Die Herkunft des Begriffs .....	55
	B. Die Bedeutung des Begriffs .....	55
	I. Popitz' System des Finanzausgleichs .....	56
	II. Die Begriffsbestimmung Bickels .....	58
	III. Die Begriffsbestimmung Patzigs als Grundlage der Untersuchung .....	60
§ 7	Die Verteilung der Einnahmen .....	60
	A. Vertikaler Finanzausgleich .....	61
	I. Das Trennsystem .....	61
	II. Das Verbundsystem .....	62
	1. Das System der Zuweisungen .....	63
	a) Die allgemeinen Finanzzuweisungen .....	64
	b) Die Zweckzuweisungen .....	66
	c) Die Nachteile der Bemessungsgrundlagen .....	66
	2. Für und Wider des Verbundsystems .....	67
	III. Mischsysteme .....	69
	1. Das Zuschlagsystem .....	69
	2. Trennsystem im Einzelverbund .....	70
	B. Die Abhängigkeit der Gemeinden vom Staat bei der Mittelbeschaffung .....	71
	C. Die Wertung der Systeme der Einnahmenverteilung .....	71
§ 8	Die Aufgabe des Finanzausgleichssystems .....	72
	A. Horizontaler und vertikaler Ausgleichseffekt .....	72
	B. Die Interessenkollision zwischen kommunaler Selbstverwaltung und Wirtschafts- und Sozialpolitik des Staates .....	73
	C. Lösungsvorschlag .....	75

*Zweiter Teil*

	<b>Die Auswirkungen des Finanzausgleichs auf die kommunale Selbstverwaltung im Deutschen Reich und in Preußen von 1919 bis 1945</b>	77
§ 9	Selbstverwaltung und Finanzsystem .....	77
	A. Die Situation vor dem Ersten Weltkrieg .....	77
	B. Die Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung .....	78
	I. Die Verfassungsgarantien vor 1919 .....	78
	II. Die Selbstverwaltungsgarantie der Weimarer Reichsverfassung .....	79
	III. Die Selbstverwaltungsgarantie der Preußischen Verfassung .....	81
	C. Das Finanzsystem der Weimarer Reichsverfassung .....	81
	I. Die Stellung des Reiches im Finanzsystem .....	82
	II. Die Stellung der Länder und ihrer Gemeinden im Finanzsystem .....	83
	III. Die Finanzsituation der Gemeinden in Preußen .....	84

§ 10	Die Regelung des Finanzausgleichs von 1920 bis 1923 .....	84
	A. Überweisungssteuern und Realsteuern .....	86
	B. Die finanzielle Aushöhlung der Gemeinden .....	86
	C. Vermehrung der Finanzmittel bei gleichzeitiger Verminderung der finanziellen Unabhängigkeit der Gemeinden .....	89
§ 11	Die Veränderung der Finanzlage der Gemeinden durch die Wäh- rungsstabilisierung .....	91
	A. Die Beschränkung des finanzpolitischen Spielraums der Ge- meinden .....	91
	B. Die Diskussion über die Neuordnung des Finanzausgleichs .....	93
	I. Die Forderung der Gemeinden nach einem selbständigen Zuschlagsrecht .....	93
	II. Die Verschlechterung der Finanzlage der Gemeinden infolge der Reparationsverpflichtungen des Reiches .....	94
§ 12	Der Finanzausgleich im Zeichen der Wirtschaftskrise .....	96
	A. Kein Zuschlagsrecht für die Gemeinden .....	97
	B. „Gemeindeanteil“ und Sonderfinanzausgleich .....	98
	C. Allgemeine Finanznot infolge der Wirtschaftskrise .....	99
	I. Die Einführung der Bürgersteuer .....	100
	II. Die Realsteuersperre .....	101
§ 13	Der Finanzausgleich nach der Machtergreifung .....	102
	A. Erster Eindruck von den geplanten „Reformen“ .....	102
	B. Die Realsteuerreform des Jahres 1936 .....	104
	C. Die Konzeption des modernen Finanzausgleichs .....	106
	D. Kürzungen im Zeichen der Aufrüstung .....	107
	I. Einschränkung des gemeindlichen Besteuerungsrechts .....	107
	II. Preußischer Finanzminister .....	108
	III. Die Einführung der Finanzzuweisungen auf Reichsebene .....	109
§ 14	Die Entwicklung zum Einheitsstaat .....	112
	A. Die finanzrechtliche Ausschaltung der Länder .....	112
	B. Kriegsbeiträge und Verwaltungsvereinfachung .....	114
	I. Der Kriegsbeitrag der Gemeinden .....	114
	II. Die Maßnahmen zur Verwaltungsvereinfachung .....	116
	III. Neuregelung der Finanzzuweisungen und Erhöhung der Kriegsbeiträge .....	117

*Dritter Teil*

**Die Auswirkungen des Finanzausgleichs  
auf die kommunale Selbstverwaltung in der Bundes-  
republik Deutschland und in Schleswig-Holstein  
von 1945 bis zur Gegenwart**

119

§ 15	Selbstverwaltung und Finanzsystem .....	119
	A. Die Gemeinden als Träger der Verwaltung .....	119
	I. Die Lage der Gemeinden nach der Kapitulation .....	119
	II. Die Gründung der Länder .....	121
	III. Die Gründung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes .....	122

IV. Die heutige Lage der Gemeinden in Schleswig-Holstein . . . . .	122
B. Die Finanzverfassung der Bundesrepublik . . . . .	123
I. Die Stellung des Bundes und der Länder . . . . .	123
II. Die Stellung der Gemeinden . . . . .	124
C. Die Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung . . . . .	125
I. Die Selbstverwaltungsgarantie des Grundgesetzes . . . . .	125
1. Der Umfang der Einrichtungsgarantie . . . . .	126
a) Der Gesetzesvorbehalt . . . . .	127
b) Die Wesensgehaltgarantie . . . . .	128
2. Die Finanzgarantie des Artikels 28 Abs. 2 GG . . . . .	130
II. Die Selbstverwaltungsgarantie der Landessatzung für Schleswig-Holstein . . . . .	131
1. Der Inhalt der Selbstverwaltungsgarantie . . . . .	131
2. Die Finanzgarantie der Landessatzung . . . . .	132
§ 16 Die Entwicklung bis 1954 . . . . .	133
A. Die Entwicklung im Bund . . . . .	133
I. Die Verteilung der Steuererträge . . . . .	133
II. Die Beteiligung der Gemeinden . . . . .	134
III. Der Finanzausgleich zwischen den Ländern . . . . .	134
B. Die Entwicklung in Schleswig-Holstein . . . . .	135
I. Die Wiedereinführung des Systems des Steuerkraftausgleichs . . . . .	135
II. Die Einführung neuer Sonderansätze . . . . .	136
§ 17 Der Zeitraum von 1955 bis 1958 . . . . .	137
A. Der Finanzausgleich auf Bundesebene . . . . .	137
I. Die Finanzreform des Jahres 1955 . . . . .	138
II. Die Verfassungsänderung des Jahres 1956 . . . . .	139
1. Die Wiedereinführung der Realsteuergarantie . . . . .	139
2. Das Ergebnis der Finanzreform für die Gemeinden . . . . .	141
III. Die Stellung der Länder im Finanzausgleich . . . . .	142
B. Der Finanzausgleich in Schleswig-Holstein . . . . .	142
I. Die Einführung der Verbundwirtschaft . . . . .	143
II. Das Ziel der Änderung . . . . .	144
§ 18 Der Zeitraum von 1959 bis 1968 . . . . .	145
A. Die Entwicklung auf Bundesebene . . . . .	145
I. Die Vorstellungen der kommunalen Spitzenverbände . . . . .	145
II. Die Haltung der Bundesregierung . . . . .	146
1. Die Regierungserklärung von 1957 . . . . .	146
2. Das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats von 1959 . . . . .	147
3. Die Regierungserklärungen von 1961 und 1963 . . . . .	148
III. Das Gutachten über die Finanzreform . . . . .	149
IV. Das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats von 1968 . . . . .	151
B. Die Entwicklung in Schleswig-Holstein . . . . .	152
I. Die Beteiligung an der Kraftfahrzeugsteuer . . . . .	152
II. Die Förderung der kommunalen Investitionstätigkeit . . . . .	154

§ 19 Die Große Finanzreform .....	155
A. Die Reform auf Bundesebene .....	155
I. Das Finanzreformgesetz von 1968 .....	155
1. Die Einflußnahme des Bundes auf Gemeindeaufgaben ..	156
2. Die Beteiligung an der Einkommensteuer .....	156
3. Die Einführung der Gewerbesteuerumlage .....	158
4. Sonstige Änderungen der Gemeindefinanzverfassung ....	159
II. Das Gemeindefinanzreformgesetz von 1969 .....	159
1. Die Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer	160
a) Die Stärkung der gemeindlichen Finanzaautonomie ....	161
b) Die Veränderung der gemeindlichen Interessenlage ..	161
2. Die Gewerbesteuerumlage .....	163
B. Die Finanzreform in Schleswig-Holstein .....	164
I. Die Gleichstellung aller Bürger als Bedarfsträger .....	164
II. Die weitere Förderung der kommunalen Investitionstätig-	
keit .....	165
III. Die Auswirkungen der Neuregelung .....	166
§ 20 Die Entwicklung seit der Großen Finanzreform .....	168
A. Die Entwicklung auf Bundesebene .....	168
I. Erneute Finanzierungslücke bei den Gemeinden .....	168
II. Das Steuerreform-Gutachten von 1971 .....	169
III. Investitionshilfen für die Gemeinden .....	172
B. Die Entwicklung in Schleswig-Holstein .....	175
I. Die Neuordnung der Krankenhausfinanzierung .....	175
II. Schulfinanzausgleich, Straßen- und Wegelastenausgleich und	
Investitionsfonds .....	176
§ 21 Zusammenfassung und Ausblick .....	178
A. Zusammenfassende Schlußbetrachtung .....	178
I. Der Zeitraum von 1919 bis 1932 .....	179
II. Der Zeitraum von 1933 bis 1945 .....	181
III. Der Zeitraum von 1945 bis 1958 .....	182
IV. Der Zeitraum von 1959 bis 1974 .....	183
B. Thesen zum kommunalen Finanzausgleich .....	185

## Abkürzungsverzeichnis

Änd.G	=	Änderungsgesetz
AfK	=	Archiv für Kommunalwissenschaften
AmtsBl.	=	Amtsblatt
Amtsbl. Mil. Reg.	=	Amtsblatt der Militärregierung
Amtsbl. Sch. H.	=	Amtsblatt für Schleswig-Holstein
AöR	=	Archiv für öffentliches Recht
AusfG	=	Ausführungsgesetz
BayBgm.	=	Der Bayerische Bürgermeister
bay. GO	=	bayerische Gemeindeordnung
Bay. VBl.	=	Bayerische Verwaltungsblätter
BGBI.	=	Bundesgesetzblatt
BGHZ	=	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BK	=	Bonner Kommentar
BR	=	Bundesrat
BRD	=	Bundesrepublik Deutschland
BT	=	Bundestag
BT-Drs.	=	Bundestags-Drucksache
BVerfG	=	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	=	Bundesverwaltungsgericht
BW	=	Baden-Württemberg
DDR	=	Deutsche Demokratische Republik
DGO	=	Deutsche Gemeindeordnung
DÖV	=	Die Öffentliche Verwaltung
Dt.	=	Deutsch
DVBl.	=	Deutsches Verwaltungsblatt
DVO	=	Durchführungsverordnung
E	=	Entscheidung
Erg. Bd.	=	Ergänzungsband
FA	=	Finanz-Archiv
FAG	=	Finanzausgleichsgesetz
GBI.	=	Gesetzblatt
Gew. St. VO	=	Gewerbesteuerverordnung
GFG	=	Gemeindefinanzreformgesetz
GG	=	Grundgesetz
GO	=	Gemeindeordnung
GS	=	Gesetzessammlung

<b>GV</b>	= Gemeindeverbände
<b>GVFG</b>	= Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
<b>GVOBl.</b>	= Gesetz- und Verordnungsblatt
<b>HBP</b>	= Handbuch der Politik
<b>HBStR</b>	= Handbuch des Staatsrechts
<b>HDSW</b>	= Handwörterbuch der Sozialwissenschaften
<b>HFw</b>	= Handbuch der Finanzwissenschaft
<b>HGrG</b>	= Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder
<b>HKWP</b>	= Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis
<b>HWBKW</b>	= Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften
<b>HWStW</b>	= Handwörterbuch der Staatswissenschaften
<b>i. d. F.</b>	= in der Fassung
<b>Inst.</b>	= Institut
<b>JbdAfDR</b>	= Jahrbuch der Akademie für Deutsches Recht
<b>JfS</b>	= Jahrbuch für Sozialwissenschaften
<b>JfK</b>	= Jahrbuch für Kommunalwissenschaft
<b>JöR</b>	= Jahrbuch des öffentlichen Rechts
<b>JR</b>	= Juristische Rundschau
<b>KAG</b>	= Kommunalabgabengesetz
<b>komm.</b>	= kommunal
<b>Komm. Wiss.</b>	= Kommunalwissenschaften
<b>KStZ</b>	= Kommunale Steuerzeitung
<b>LS</b>	= Landessatzung
<b>LStG</b>	= Landessteuergesetz
<b>Lt-Drs.</b>	= Landtags-Drucksache
<b>NRW</b>	= Nordrhein-Westfalen
<b>ÖZfP</b>	= Österreichische Zeitschrift für Politik
<b>OVGE</b>	= Entscheidungssammlung des Oberverwaltungsgerichts
<b>Parl. Rat</b>	= Parlamentarischer Rat
<b>PrOVGE</b>	= Entscheidungssammlung des Preußischen Oberverwaltungsgerichts
<b>PVS</b>	= Politische Vierteljahresschrift
<b>RegBl.</b>	= Regierungsblatt
<b>Rdnr. (n)</b>	= Randnummer(n)
<b>RFAVO</b>	= Reichsfinanzausführungsverordnung
<b>RGBl.</b>	= Reichsgesetzblatt
<b>RGZ</b>	= Amtliche Sammlung der Reichsgerichtsentscheidungen in Zivilsachen
<b>RhPf</b>	= Rheinland-Pfalz
<b>Rj.</b>	= Rechnungsjahr
<b>RM</b>	= Reichsmark
<b>RMBliV</b>	= Reichsministerialblatt der inneren Verwaltung

ROW	=	Recht in Ost und West
RPräs.	=	Reichspräsident
RuPrVBl.	=	Reichs- und Preußisches Verwaltungsblatt
saarl.	=	saarländisch
schlh.	=	schleswig-holsteinisch
Schw. ZBl. f. St.- u. Gem. Verw.	=	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeinde- verwaltung
SH	=	Schleswig-Holstein
SKV	=	Staats- und Kommunalverwaltung
StNotVO	=	Steuernotverordnung
StO	=	Städteordnung
st. Rspr.	=	ständige Rechtsprechung
St. u. GemB	=	Städte- und Gemeindebund
StWG	=	Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft
Tz.	=	Textziffer
Verf.	=	Verfassung
VerfGH	=	Verfassungsgerichtshof
VerwArch.	=	Verwaltungsarchiv
VFG	=	Verkehrsfinanzierungsgesetz
VGH	=	Verwaltungsgerichtshof
VO	=	Verordnung
VVDStRL	=	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WRV	=	Weimarer Reichsverfassung
WWV	=	Wörterbuch der Volkswirtschaft

## § 1 Einführung

Bis zum Ende des Ersten Weltkrieges verfügte jede Gemeinde über die Möglichkeit, ihre Bürger *unmittelbar* zu belasten<sup>1</sup>. Um ihre Unabhängigkeit gegenüber dem Staat zu wahren, bewältigten die Gemeinden die von ihnen als notwendig angesehenen Aufgaben ohne staatliche Hilfe — allein auf die Finanzkraft ihrer Bürger gestützt<sup>2</sup>. Das Steuersystem erfaßte Grundbesitz, Gewerbebetriebe und Bürger und damit die Faktoren<sup>3</sup>, die als Verursacher der Gemeindeausgaben angesehen wurden. Staatliche Zuweisungen an einzelne Gemeinden bildeten die Ausnahme. Die Teilung in „arme“ und „reiche“ Gemeinden<sup>4</sup> wurde als notwendige Folge des Unabhängigkeitsstrebens hingenommen<sup>5</sup>. Der Erste Weltkrieg brachte jedoch einschneidende Änderungen mit sich. In einem vorher nicht gekannten Ausmaß mußte der Staat jetzt zur Versorgung der Bevölkerung und zur Sicherung der Rohstoffzufuhr in die Rechte der Selbstverwaltungskörperschaften eingreifen. Als im Gefolge des verlorenen Krieges die Vor- und Fürsorgepflichten des Staates immer umfangreicher wurden<sup>6</sup>, brach das alte Finanzsystem vollends zusammen, so daß der Staat für einen finanziellen Ausgleich zwischen leistungsstarken und leistungsschwachen Gemeinden zu sorgen hatte, um die anwachsenden ökonomischen und sozialen Spannungen bewältigen zu können. Die Befürchtungen der Gemeinden, infolge der Finanzleistungen des Staates einen Teil ihrer Unabhängigkeit zu verlieren, erwiesen sich als begründet. Denn nun mußten sie mit der finanziellen Ausgleichstätigkeit des Staates auch ein *Mitspracherecht* in ihren eigenen örtlichen Angelegenheiten hinnehmen, das sich bei den zweckgebundenen Zuweisungen bis auf spezielle Maßnahmen erstreckte. Die sehr hohen finanziellen Belastungen und die Zentralisie-

---

<sup>1</sup> v. Unruh, GemeindeR, S. 84 ff. (127).

<sup>2</sup> Zu den Verhältnissen vor dem 1. Weltkrieg vgl. vor allem: v. Unruh, DÖV 1965, S. 441 ff.

<sup>3</sup> Die genannten Faktoren wurden insbesondere durch Zuschläge zur Einkommensteuer erfaßt.

<sup>4</sup> Damit wurde allerdings auch die Vernachlässigung wesentlicher Investitionsaufgaben in den steuerschwachen Gemeinden hingenommen.

<sup>5</sup> „Freie Bahn dem Tüchtigen“ und „Jeder ist seines Glückes Schmied“ waren die politischen Devisen des Liberalismus, die sich vor allem in den Gemeinden durchsetzten.

<sup>6</sup> Der Zuwachs der öffentlichen Aufgaben war seit dem 1. Weltkrieg erheblich stärker als das Wachstum des Sozialprodukts.

rung des Finanzsystems schränken den Wirkungsbereich der kommunalen Selbstverwaltung erheblich ein<sup>7</sup>.

Im Rahmen des *allgemeinen Finanzausgleichs*<sup>8</sup> bildet die Befriedigung der finanziellen Bedürfnisse der Gemeinden und Gemeindeverbände ein besonderes Problem. Beim *kommunalen Finanzausgleich*<sup>9</sup> stehen sich nämlich nicht „gleichberechtigte“ Partner gegenüber wie dies im Verhältnis des Zentralstaates zu den Gliedstaaten der Fall ist<sup>10</sup>. Während die finanzielle Befugnis des Staates Ausdruck seiner von keinem anderen öffentlichen Verband abgeleiteten Hoheit ist, haben die Gemeinden keine entsprechende Qualität und sind daher insofern dem Staat unterlegen. Für die Möglichkeit der Gemeinden<sup>11</sup>, ihr Selbstverwaltungsrecht zu verwirklichen, ist das Verhalten des Staates daher von ausschlaggebender Bedeutung. Gesteht der Staat den Gemeinden die Befugnis zu, selbst Steuern zu erheben, sind durch eine *autonome Finanzpolitik* der Gemeinden die besten Voraussetzungen für die kommunale Selbstverwaltung gegeben. Andererseits versucht der Staat den durch eine unkontrollierte Finanzautonomie der Gemeinden entstehenden — im Sinne des Gesamtstaates — unerwünschten Folgen durch Einschränkung der Steuerbefugnis entgegenzuwirken<sup>12</sup>. Als Ausgleich stellt er dann den Gemeinden zur Erfüllung ihrer Aufgaben sowohl freie als auch zweckgebundene Mittel zur Verfügung<sup>13</sup>.

Als *sozialem Rechtsstaat* ist der Bundesrepublik Deutschland die Verantwortung für Förderung und Ausgleich der gesellschaftlichen Entwicklung auferlegt<sup>14</sup>. Dazu gehört aber vor allem die Bereitstellung lebenswichtiger Leistungen für die Allgemeinheit<sup>15</sup>. An dieser *Daseinsvorsorge* ist in entscheidendem Maße die Gemeinde beteiligt<sup>16</sup>. Ihr

<sup>7</sup> Vgl. hierzu: Ziebill, Geschichte, S. 369 ff.

<sup>8</sup> Der allgemeine Finanzausgleich soll hier als die Verteilung der steuerlichen Einnahmequellen auf die verschiedenen Gebietskörperschaften definiert werden.

<sup>9</sup> Gemeint ist der Finanzausgleich zwischen Staat und Gemeinden, der jedoch nicht mit einem anderen Problem verwechselt werden darf, das heute zutreffend, aber nicht durchgehend, als „interkommunaler Finanzausgleich“ bezeichnet wird, nämlich dem Finanzausgleich zwischen Gemeinden bzw. Gemeindeverbänden untereinander.

<sup>10</sup> Auch die Länder haben Staatsqualität, vgl. Art. 5 und 14 WRV, Art. 30 GG.

<sup>11</sup> Wenn in dieser Arbeit von Gemeinden die Rede ist, sind zugleich auch die Gemeindeverbände gemeint, für die i. d. R. das gleiche gilt.

<sup>12</sup> Erinnerung sei hier nur an das konjunkturwidrige Verhalten der Gemeinden.

<sup>13</sup> Über die Problematik von Zweckzuweisungen siehe weiter unten.

<sup>14</sup> Menger, S. 64 ff.; Huber, Rechtsstaat, S. 600 ff.

<sup>15</sup> Fröhler, S. 10.

<sup>16</sup> Der Begriff der Daseinsvorsorge stammt von Forsthoff (Verwaltung), vgl. auch: ders., Daseinsvorsorge.

gegenüber erhebt der Bürger Anspruch auf Bildung, Krankenpflege, Altersversorgung, Energie- und Wasserversorgung, Abwässerbeseitigung, günstige Verkehrsmittel und Straßen. Dabei bleibt unberücksichtigt, ob es sich um eine leistungsfähige Industriestadt oder um eine ländliche Gemeinde handelt. Voraussetzung für diese Leistungen der Daseinsvorsorge ist jedoch eine *Finanzausstattung*, die nicht nur reichhaltig sein muß, sondern auch so strukturiert, daß sie den wechselnden wirtschaftlichen und sozialen Erfordernissen gerecht wird. Mit dem Anwachsen der Ansprüche des einzelnen an die Gemeinde nimmt der kommunale Finanzbedarf und damit zumeist die finanzielle Abhängigkeit der Gemeinde vom Staat zu. Die im modernen Sozialstaat unausweichliche Forderung nach möglichst gleichen kommunalen Leistungen bei möglichst geringen örtlichen Belastungsunterschieden<sup>17</sup> steht immer im Gegensatz zu dem Prinzip der örtlichen Selbstverwaltung, das eine *Selbstverantwortung* auch für das Aufbringen der Deckungsmittel einschließen muß. Hierin liegt das spezifische Problem des kommunalen Finanzausgleichs<sup>18</sup>.

Die Verwirklichung des Rechts der Gemeinden auf kommunale Selbstverwaltung — in Deutschland seit über hundert Jahren verfassungsmäßig garantiert — ist stets von der *Finanzkraft* der Gemeinden abhängig<sup>19</sup>. Obgleich das Selbstverwaltungsrecht ohne Sicherung der finanziellen Voraussetzungen wertlos ist, hat diese Erkenntnis erst in jüngster Zeit dazu geführt<sup>20</sup>, den Gemeinden auch verfassungsrechtlich *Steuergarantien* einzuräumen. Fehlen solche Garantien als Grundlage einer eigenverantwortlichen Finanzpolitik der Gemeinden, so sind diese auf Zuschüsse des Staates angewiesen und damit von diesem abhängig.

Die vorliegende Arbeit gliedert sich in drei Teile. Ausgehend von der historischen Entwicklung des Selbstverwaltungsrechts, seiner verfassungsrechtlichen Gewährleistung und seiner heutigen Deutung in der modernen Industriegesellschaft (1. Abschn.) verbunden mit der Darstellung des Instrumentariums des Finanzausgleichs zur Ausstattung der Gemeinden mit finanziellen Mitteln (2. Abschn.) im *ersten Teil* soll diese Arbeit in den beiden folgenden Teilen die Auswirkungen der unterschiedlichen Regelungen des Finanzausgleichs auf die Autonomie der Gemeinden und damit die Verwirklichungsmöglichkeiten der kom-

---

<sup>17</sup> Vgl. *Albers*, Kommunale Finanzreform, S. 63 ff. (64).

<sup>18</sup> *Patzig*, Kommentar, Teil B, I, 7.

<sup>19</sup> Vgl. Finanzreform-Gutachten, S. 3. Die Bundesregierung spricht in der Begründung zum Finanzreformgesetz von „ausreichender finanzwirtschaftlicher Selbstständigkeit“, BR-Drs. 138/68, S. 11, Ziff. 11.

<sup>20</sup> Vgl. Art. 106 Abs. 5, 6 und 7 GG i. d. F. des 21. Änd. G. v. 12. 5. 1969 (BGBl. I S. 359).