

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 566

Die Kommunen im Länderfinanzausgleich

Von

Rolf Grawert



Duncker & Humblot · Berlin

ROLF GRAWERT

Die Kommunen im Länderfinanzausgleich

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 566

Die Kommunen im Länderfinanzausgleich

**Von
Rolf Grawert**



Duncker & Humblot · Berlin

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Grawert, Rolf:

Die Kommunen im Länderfinanzausgleich / von Rolf Grawert.

– Berlin: Duncker u. Humblot, 1989

(Schriften zum Öffentlichen Recht; Bd. 566)

ISBN 3-428-06703-7

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1989 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Satz: Irma Grininger, Berlin 62

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61

Printed in Germany

ISSN 0582-0200

ISBN 3-428-06703-7

Vorwort

Der bundesstaatliche Finanzausgleich ist fragwürdig geworden. Ob er richtig funktioniert, ist nicht mehr gewiß. Denn das im Jahre 1969 begründete Ausgleichssystem trifft auf eine inzwischen veränderte Sach- und Rechtslage, der es nicht hinreichend entspricht. Dies zeigt sich an den Ergebnissen: Das Verhältnis von Geber- und Nehmer-Ländern ist in eine chronische Schiefelage geraten; das vielzitierte Nord-Süd-Gefälle nimmt zu; der Bund sieht sich zu immer erheblicheren und langfristigeren außerordentlichen Strukturhilfen veranlaßt. Angesichts dessen ist es angebracht, die Maßgaben der Verfassung und deren Umsetzung in Finanzpraxis gründlich zu überdenken. Dazu hat das Urteil des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Juni 1986 den entscheidenden Anstoß gegeben. Stärker wirken die Umstände: der bundesweite Strukturwandel der Wirtschaft, die Zunahme der Soziallasten, die insbesondere auf die Kommunen drücken, sowie die Vorstellungen von Lebensqualität, die sich bei offener Informationsvermittlung gleichmäßig über Stadt und Land ausbreiten. Wenn gleichwertige Daseinsbedingungen und Entwicklungsmöglichkeiten erwartet werden, lassen sich erhebliche Unterschiede der Finanzkräfte der Länder nicht einfach mit den auf Vielfalt ausgelegten Eigenarten eines dezentralisierten Bundesstaates erklären.

Die vorliegende Untersuchung, die aus einem der Landesregierung des Landes Schleswig-Holstein erstatteten Rechtsgutachten hervorgegangen ist, geht der Frage nach, welche Rolle die Kommunen im Vorgang des Länderfinanzausgleichs spielen und welche sie von Verfassungs wegen spielen sollen. Ihr geht es letztlich um das verbindliche Maß der Verteilungsgerechtigkeit, das Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG vorgibt. Der Weg dahin führt über eine konsequente Verrechtlichung der Finanzverfassung. Insoweit hat bereits das Bundesverfassungsgericht vorgesorgt. Wer dies als Politikverlust bedauert, möge bedenken, daß die Anrufung des Gerichts ein Unvermögen der politischen Verständigung offenbart. Wenn Verhandlungstechnik und Rücksichtnahme nicht zureichen, um die Spannungen im Finanzgefüge allseits erträglich zu gestalten, steht der Weg des Rechts zur Verfügung. Dann kommt es auf gründliche Verfassungsauslegung und auf präzise Gesetzgebung an. Dies ist dem Bundesstaat, der eine unitarische Wirtschaftsgesellschaft und Kulturgemeinschaft verfaßt, keineswegs unangemessen. Die relative Selbständigkeit von Bund, Ländern und Kommunen soll nicht machtpolitisch, sondern rechtlich gesichert werden. In diesem Sinne dient Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG, wie darzulegen ist, der Herstellung eines gesamtstaatlichen Finanzgleichgewichts.

Für ihre Hilfe bei der Fertigstellung dieser Untersuchung danke ich meinen Mitarbeitern, Frau Dr. Ulrike Bick, Herrn Matthias Beine, Frau Heike Diedrich und Herrn Joachim Suerbaum, sowie meiner Sekretärin, Frau Evelyn Feldmann, sehr herzlich.

Besonderen Dank schulde ich dem Geschäftsführer des Verlages, Herrn Rechtsanwalt Simon, für die zuvorkommende und zügige Betreuung dieser Schrift.

R. Grawert

Inhaltsverzeichnis

A. Die Reform des Finanzausgleichs

I. Reformanlaß	11
1. Das Finanzausgleichsgesetz 1969	11
2. Korrekturvorgaben des Bundesverfassungsgerichtes	12
II. Reformmaßnahmen	14
1. Entwicklungslinien der jüngsten Finanzausgleichsreform	14
2. Die Änderung des Finanzausgleichsgesetzes von 1987	17
3. Fragestellungen	19

B. Die Stellung der Kommunen im Bundesstaat

I. Staats- und finanzverfassungsrechtlicher Ordnungszusammenhang	23
1. Aufgaben- und Finanzordnung	23
2. Der kommunale Bezug	25
II. Die staatsrechtliche Stellung der Kommunen gemäß Art. 28 GG	26
1. Kommunen als Funktionsträger des Staates	26
2. Einordnung der Kommunen in die Länder	28
3. Bund und Kommunen	29
4. Folgerungen für die Aufgaben- und Ausgabenverantwortung	30
III. Die finanzverfassungsrechtliche Stellung der Kommunen	32
1. Die Kommunen im System der vertikalen Steueraufteilung	32
2. Landeszugehörigkeit der Kommunen	33
3. Das Zuordnungsprinzip des Art. 106 Abs. 9 GG	36
4. Die Kommunen im System der horizontalen Steuerertragsaufteilung	37
5. Landesverfassungsrechtliche Finanzgarantien für die Kommunen ...	38
6. Aussonderung der kommunalen Finanzhoheit aus dem Landesbereich?	39
IV. Zusammenfassende Statusbeschreibung der Kommunen	43

C. Der Finanzkraftverbund von Ländern und Kommunen

I. Die kommunalen Finanzsubjekte	46
1. Erheblichkeitsmaßstäbe	46
2. Die Gemeinden	49
3. Die Gemeindeverbände	49
4. Folgerungen	51

II. Die Finanzkraft der Kommunen	53
1. Unbestimmte Rechtsbegriffe der Finanzverfassung	53
2. Der Begriff „Finanzkraft“	60
3. Relevanzmaßstäbe für die Finanzkraftbestimmung	63
4. Der Umfang der kommunalen „Finanzkraft“	67
5. Insbesondere: Das Realsteueraufkommen	69
6. Insbesondere: Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit – Konzessions- abgaben	76
7. Insbesondere: Gebühren	79
III. Der Finanzbedarf der Kommunen	81
1. Probleme der Begriffsbestimmung	82
2. Bedarfsgesichtspunkte	84
3. Der „Einwohner“-Maßstab	87
4. Die „Einwohner“-Gewichtung	88
5. Begriffsbestimmung und -gestaltung	93
IV. Berücksichtigungs- und Ausgleichsgebot	95
1. Wort und Begriff „berücksichtigen“	95
2. Zweck der Berücksichtigung	98
3. Abwägung und Ermessen	100
4. Die „Wechselbeziehung“-These des Bundesrates	103
5. Folgerungen	105
6. Das Sicherstellungsgebot	105
7. Das Ausgleichsgebot	108
8. Die Angemessenheit des Ausgleichs	114

D. Zusammenfassung und Folgerungen

I. Das Ausgleichskonzept des Grundgesetzes	117
1. Die Stellung der Kommunen im Bundesstaat	117
2. Die finanzverfassungsrechtliche Stellung der Kommunen	118
3. Die kommunalen Finanzsubjekte	118
4. Die Finanzkraft der Kommunen	119
5. Der Finanzbedarf der Kommunen	120
6. Das Berücksichtigungsgebot	120
7. Das Ausgleichs- und das Sicherstellungsgebot	121
II. Beurteilung des Finanzausgleichsgesetzes	122
1. § 6 FAG	122
2. § 8 Abs. 1 FAG	122
3. § 8 Abs. 2 Nr. 3 FAG	123
4. § 8 Abs. 5 FAG	123
5. § 9 Abs. 3 FAG	124
6. § 10 Abs. 3 FAG	124
Literaturverzeichnis	125

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Anm.	Anmerkung
AO	Amtsordnung
Bd.	Band
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMF	Bundesminister der Finanzen
BR	Bundesrat
BT	Bundestag
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
Drs.	Drucksache
DVBt.	Deutsches Verwaltungsblatt
FAG	Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern
FinArch	Finanzarchiv
Fn.	Fußnote
GBI.	Gesetzblatt
GemO	Gemeindeordnung
GG	Grundgesetz
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
HBKWP	Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis
Hrsg., hrsg.	Herausgeber, herausgegeben
JA	Juristische Arbeitsblätter
JÖR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts
MBI.	Ministerialblatt
NF	Neue Folge
NGO	Niedersächsische Gemeindeordnung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OVGE	Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte Münster und Lüneburg
RGBl.	Reichsgesetzblatt
StuW	Steuer und Wirtschaft
Tz.	Teilziffer
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VGemO	Verwaltungsgemeinschaftsordnung
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WRV	Weimarer Reichsverfassung (Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919)

A. Die Reform des Finanzausgleichs

I. Reformanlaß

Gemäß Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG „sind die Finanzkraft und der Finanzbedarf der Gemeinden (Gemeindeverbände) zu berücksichtigen“, wenn durch Gesetz „die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen wird“. Der Ausgleich „ist“ durch den Bundesgesetzgeber „sicherzustellen“. Dieser Verfassungsauftrag gilt seit dem Einundzwanzigsten Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Finanzreformgesetz) vom 12. Mai 1969¹.

1. Das Finanzausgleichsgesetz 1969

Der Bundesgesetzgeber ist dem Verfassungsauftrag durch den Erlaß des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern vom 28. August 1969² – FAG – nachgekommen. Das mehrfach geänderte Gesetz³ bezog bis zur jüngsten Reform durch das Achte Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern vom 18. Dezember 1987⁴ gewisse Steuereinnahmen der Gemeinden in den Finanzausgleich unter den Ländern ein.

Als „Steuereinnahmen“ der Gemeinden eines Landes galten die Gemeindenteile an der Einkommensteuer gemäß Art. 107 Abs. 5 GG und die bundesein-

¹ BGBl. I S. 359.

² BGBl. I S. 1432.

³ Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern v. 12.3.1971 (BGBl. I S. 187);
Zweites Änderungsgesetz v. 27.10.1972 (BGBl. I S. 2049);
Drittes Änderungsgesetz v. 8.5.1974 (BGBl. I S. 1045);
Viertes Änderungsgesetz v. 20.1.1976 (BGBl. I S. 173);
Fünftes Änderungsgesetz v. 17.3.1978 (BGBl. I S. 409);
Sechstes Änderungsgesetz v. 10.5.1980 (BGBl. I S. 560);
Gesetz zur Wiederbelebung der Wirtschaft und Beschäftigung und zur Entlastung des Bundeshaushalts (Haushaltsbegleitgesetz 1983) v. 20.12.1982 (BGBl. I S. 1857), Art. 6;
Siebtes Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern v. 19.12.1985 (BGBl. I S. 2354);
Achstes Änderungsgesetz v. 18.12.1987 (BGBl. I S. 2764);
Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern in der Fassung der Bekanntmachung v. 28.1.1988 (BGBl. I S. 94); dazu Erste Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern im Ausgleichsjahr 1988 v. 21.3.1988 (BGBl. I S. 392);
Gesetz zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft in den Ländern v. 20.12.1988 (BGBl. I S. 2358), Art. 2.

⁴ Vgl. vorstehenden Nachweis.

heitlich typisierten Einnahmen aus der Grundsteuer sowie der Gewerbesteuer von Ertrag und Kapital abzüglich der Leistungen zur Gewerbesteuerumlage gemäß Art. 107 Abs. 6 Satz 4 und 5 GG (§ 8 FAG 1969). Die gemeindlichen Einnahmen wurden allerdings nur zur Hälfte angesetzt (§ 8 Abs. 5 FAG 1969) und den Einnahmen der Länder nach einer bundeseinheitlich vorgeschriebenen Einwohnerwertung hinzugerechnet (§ 6 Abs. 2, § 9 FAG 1969).

2. Korrekturvorgaben des Bundesverfassungsgerichtes

Das Bundesverfassungsgericht erklärte durch Urteil des Zweiten Senates vom 24. Juni 1986⁵ sämtliche Vorschriften des Zweiten Abschnitts des Finanzausgleichsgesetzes 1969 für unvereinbar mit Art. 107 Abs. 2 GG und verpflichtete den Gesetzgeber, mit Wirkung spätestens für das Haushaltsjahr 1988 eine Neuregelung zu treffen. Die Entscheidung betraf auch die Vorschriften des Gesetzes über die Einbeziehung von Steuereinnahmen der Gemeinden in den Finanzausgleich unter den Ländern. Bis zum Inkrafttreten einer Neuregelung sollten die Vorschriften des Zweiten Abschnitts des Finanzausgleichsgesetzes weiter anzuwenden sein.

Durch das Urteil ist der Verfassungsauftrag an den Bundesgesetzgeber gemäß Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG aktualisiert und der Sache nach präzisiert worden. Denn das Bundesverfassungsgericht hat seiner Entscheidung eingehende Gestaltungsvorgaben für die Reform des Finanzausgleiches beigegeben.

Bemerkenswert ist zunächst die Betonung des rechtsnormativen Gehaltes des Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG. Nach Auffassung des Gerichtes sind die Tatbestände und Rechtsfolgen dieser Norm stärker verrechtlicht, als man seitens des Bundes und der Länder bislang gemeint hatte. Für Verhandlungen und für politische Gestaltung besteht infolgedessen nur ein begrenzter Spielraum. Die Grenzen sind durch unbestimmte Verfassungsbegriffe und Rechtsfolgegebote definiert. Sie sind den gesetzgebenden Kräften unvorgrifflich⁶.

Zwar setzt, wie ausgeführt wird, der Finanzausgleich eine Verständigungs- und Kompromißbereitschaft der Länder und des Bundes voraus. Tatsächlich pflegt denn auch die Finanzausgleichsgesetzgebung aus langwierigen, intensiven Vorverhandlungen hervorzugehen. Von Rechts wegen bestimmt wird sie jedoch durch das im Grundgesetz geregelte Gesetzgebungsverfahren sowie durch die materiellen Gestaltungsvorgaben des Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG. Diese Rechtsbindungen ins Bewußtsein der Beteiligten gehoben zu haben, ist ein Verdienst des Bundesverfassungsgerichtes, das damit den von der Finanzreform 1969 angelegten Wegen gefolgt ist. Im wegweisenden Gutachten der Kommission für die Finanzreform hieß es bereits⁷: „Die allgemeinen Regeln des Finanzausgleichs,

⁵ – 2 BvF 1, 5, 6/83, 1/84 und 1, 2/85 –, BVerfGE 72, S. 330—436.

⁶ BVerfGE 72, S. 330 (395 ff.).

⁷ *Kommission für die Finanzreform*, Gutachten, Tz. 282 (S. 71).

die Ausgleichsansprüche und die Ausgleichsverbindlichkeiten sind vielmehr nach rechtsstaatlichen Grundsätzen durch Gesetz so zu regeln, daß die Ausgleichsleistungen ohne Ermessensentscheidungen von Verwaltungsstellen eindeutig bestimmbar und notfalls verfassungsgerichtlich durchsetzbar sind.“ Der Finanzausgleich ist seither eine Angelegenheit nicht mehr bündischer Absprache, sondern bundesstaatsrechtlicher Verfassungskonkretisierung. Diesem Ansatz entspricht es, das Sicherstellungs- und das Berücksichtigungsgebot des Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG als Verfahrens- und als Inhaltsbindungen der Gesetzgebung zu akzentuieren.

Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG ist Teil eines mehrstufigen „Systems“ zur Verteilung des „Finanzaufkommens“ im Bundesstaat. Er wird deshalb vom Bundesverfassungsgericht systemgerecht ausgelegt, nämlich dahin, daß er die Ergebnisse der „primären Steuerverteilung“ gemäß Art. 107 Abs. 1 GG „korrigiert“⁸.

Der horizontale Finanzausgleich des Art. 107 Abs. 2 GG hat demnach die Zielrichtung, solche Unterschiede in der „Finanzkraft“ der Länder, die durch die primäre Verteilung des Steueraufkommens gemäß Art. 106 und Art. 107 Abs. 1 GG nicht aufgehoben werden, die aber gleichwohl im Hinblick auf die bundesstaatliche „Solidargemeinschaft“ als unangemessen gelten müssen, „in gewissem Umfang, wenn auch nicht voll auszugleichen“⁹. Genauso hatte die Kommission für die Finanzreform den Finanzausgleich behandelt wissen wollen: Er sei seinem Wesen nach eine „Gemeinschaftshilfe“, die „lediglich zur Milderung, nicht zur Einebnung der natürlichen Finanzkraftunterschiede“ führen dürfe¹⁰.

Welche Unterschiede insoweit „natürlich“ und welche von Rechts wegen vorgeprägt sind, bleibt allerdings noch fraglich. Jedenfalls ist der Begriff „Finanzkraft“, den Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG maßgeblich verwendet, ein unbestimmter Verfassungsbegriff, der für ein Gestaltungsermessen weder im Tatbestand noch bei der Rechtsfolge der Norm Raum läßt. Der Begriff soll „umfassend“ verstanden werden. Er darf, wie das Bundesverfassungsgericht dem Finanzausgleichsgesetzgeber vorhält, nicht allein auf die Steuerkraft reduziert werden. Das schließt legislative Definitionsleistungen nicht aus. Denn unbestimmte Verfassungsbegriffe lassen infolge ihrer Allgemeinheit und politikbezogenen Valenzen gemeinhin eine Bandbreite von Deutungsvarianten zu. Insoweit ist namentlich der Terminus „Finanzkraft der Länder“ dem Finanzausgleichsgesetzgeber in gewissem Rahmen zur Konkretisierung überantwortet. Doch fordert das Bundesverfassungsgericht die Vertretbarkeit einer legislativen Begriffsbestimmung; immerhin soll diese auch genügen. Eine verfassungsrechtliche Pflicht des Gesetzgebers, alle Einnahmen der Länder zur Ermittlung ihrer Finanzkraft zu addieren, besteht demnach nicht. Der Gesetzgeber soll die Finanzkraft vielmehr anhand von Indikatoren bestimmen können, sofern diese verlässlich sind und auch das Volumen der Finanzkraft zuverlässig erfassen. Dazu hat das Bundes-

⁸ BVerfGE 72, S. 330 (383, 386).

⁹ BVerfGE 72, S. 330 (387).

¹⁰ *Kommission für die Finanzreform*, Gutachten, Tz. 282 (S. 70).