

Münsterische Beiträge zur Rechtswissenschaft

---

Band 117

# Kommunaler Finanzausgleich im Rahmen der Staatsverfassung

Von

Michael Inhester



Duncker & Humblot · Berlin

**MICHAEL INHESTER**

**Kommunaler Finanzausgleich im Rahmen  
der Staatsverfassung**

# **Münsterische Beiträge zur Rechtswissenschaft**

**Herausgegeben im Auftrag der Rechtswissenschaftlichen Fakultät  
der Westfälischen Wilhelms-Universität in Münster durch die Professoren  
Dr. Hans-Uwe Erichsen Dr. Helmut Kollhosser Dr. Jürgen Welp**

**Band 117**

# **Kommunaler Finanzausgleich im Rahmen der Staatsverfassung**

**Von**

**Michael Inhester**



**Duncker & Humblot · Berlin**

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Inhester, Michael:**

Kommunaler Finanzausgleich im Rahmen der Staatsverfassung /  
von Michael Inhester. – Berlin : Duncker und Humblot, 1998

(Münsterische Beiträge zur Rechtswissenschaft ; Bd. 117)

Zugl.: Münster (Westfalen), Univ., Diss., 1996

ISBN 3-428-09273-2

D 6

Alle Rechte vorbehalten

© 1998 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0935-5383

ISBN 3-428-09273-2

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☹

*Meiner Frau*



## Vorwort

Die vorliegende Arbeit entstand während meiner Tätigkeit als Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Steuerrecht von Professor Dr. Dieter Birk an der Westfälischen Wilhelms-Universität in Münster. Das Manuskript wurde im September 1996 abgeschlossen und im Wintersemester 1996/97 als Dissertation angenommen. Spätere Veröffentlichungen wurden soweit möglich bis Juli 1997 berücksichtigt.

Die Untersuchung ist der Aufgabe gewidmet, die wertungsjuristischen Grundlagen des kommunalen Finanzausgleichs aufzudecken. Dabei wurde das Ziel verfolgt, die systemtragenden Regeln des kommunalen Finanzausgleichs unter Berücksichtigung der jüngsten Entwicklungslinien in der kommunalwissenschaftlichen Lehre sowie der verfassungs- und verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung in einer umfassenden Analyse aufzuarbeiten. Betrachtet man jedoch allein die Fülle der seit der Verabschiedung des Grundgesetzes erlassenen Finanzausgleichsgesetze der Länder (siehe hierzu die Übersicht im Anhang), so scheint der gern zitierte Satz des *Heraklit* »Alles fließt« das Problem des kommunalen Finanzausgleichs treffend zu umschreiben.

Auf Anregung von Herrn Professor Dr. Dieter Birk hieß das Thema, das ich mir ursprünglich zur Bearbeitung im Rahmen einer Dissertationsschrift gestellt hatte, »Reform des kommunalen Finanzausgleichs«. Je mehr ich mich in das Thema vertiefte, wurde mir jedoch bewußt, daß es - abgesehen von Einzelfragen - innerhalb der geltenden Finanzverfassung keine wirkliche Alternative zum derzeitigen System des kommunalen Finanzausgleichs gibt und sich vermeintlich »strukturelle Probleme« bei richtiger verfassungsrechtlicher Einordnung regelmäßig auflösen lassen.

Vorworte sind auch Dankesworte. Insoweit habe ich zunächst meinem akademischen Lehrer Herrn Professor Dr. Dieter Birk zu danken. Er hat nicht nur durch seine stete Gesprächsbereitschaft diese Untersuchung anregend betreut, sondern mich auch in den Jahren als Mitarbeiter am Institut für Steuerrecht nachhaltig gefördert. Die Zeit, die ich an seinem Lehrstuhl verbringen durfte, wird mir stets in schöner Erinnerung verbleiben. Weiter danke ich Herrn Professor Dr. Dirk Ehlers, der die Dissertation als Zweitberichterstatter begutachtet hat. Für die

Aufnahme in die Schriftenreihe »Münsterische Beiträge zur Rechtswissenschaft« gebührt mein Dank zudem den Herausgebern, den Herren Professoren Dr. Hans-Uwe Erichsen, Dr. Helmut Kollhoser und Dr. Jürgen Welp.

Bedanken möchte ich mich ferner bei Herrn Professor Dr. Winfried Kluth sowie Herrn Ass. iur. Rudolf Reppen, die seit Jahren nicht müde werden, mir mit freundschaftlichen Ratschlägen zur Seite zu stehen. Für die kritische Durchsicht des Manuskripts und die damit verbundenen wertvollen Hinweise danke ich schließlich Frau Barbara Fohler. Dank schulde ich auch meinen Eltern sowie meinen Schwiegereltern für die so oft notwendige psychische und physische Beihilfe zu dieser Arbeit.

Ohne die Bereitschaft der ganzen Familie, mir die Zeit für diese Arbeit zu gewähren, hätte die Dissertation nicht angefertigt werden können. Vor allem gebührt deshalb meiner Frau Daniela Inhester sowie meinen Töchtern Sophie, Johanna und Theresa der Dank. Ihnen ist diese Arbeit gewidmet.

Münster, im September 1997

*Michael Inhester*

## Inhaltsverzeichnis

<b>Einführung</b> .....	19
I. Die Entwicklung der Kommunalfinanzen .....	20
II. Krisensymptome im System des kommunalen Finanzausgleichs .....	22

### *Erster Teil*

#### **Der Finanzausgleich als Instrument der aufgabengerechten Verteilung des Finanzaufkommens im Bundesstaat** .....

25

A. Der Finanzausgleich als Thema des Staatsrechts .....	25
I. Die staatsrechtliche Bedeutung des Finanzausgleichs .....	26
II. Die Rezeption des Finanzausgleichbegriffs in die Terminologie des Staats- und Verfassungsrechts .....	27
B. Das Problem des Finanzausgleichs im Bundesstaat .....	28
I. Die kommunalen Gebietskörperschaften als Anspruchsberechtigte im bundesstaatlichen Finanzausgleich .....	29
II. Die Aufgabenverteilung als Bestimmungsgröße des Finanzausgleichs ...	30
C. Finanzausgleichssysteme .....	32
I. Das Verbundsystem .....	33
II. Das Trennsystem .....	34
III. Die Kombination zwischen Trenn- und Verbundsystem nach dem Grundgesetz .....	35

*Zweiter Teil*

**Die Wechselwirkung zwischen  
der Garantie kommunaler Selbstverwaltung  
und der kommunalen Finanzausstattung**

37

A.	Das Recht der kommunalen Selbstverwaltung als institutionelle Garantie . . . .	37
I.	Das Prinzip der Selbstverwaltung als allgemeines Ordnungsprinzip . . . .	38
1.	Die bürgerschaftliche Selbstverwaltung . . . . .	38
2.	Die korporative Selbstverwaltungslehre . . . . .	41
II.	Die verfassungsrechtliche Institutionalisierung der kommunalen Selbstverwaltung . . . . .	44
1.	Die grundrechtliche Verankerung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts in Art. 127 WRV . . . . .	44
2.	Der verfassungsrechtliche Positionenwechsel . . . . .	45
III.	Die Rezeption der verfassungsrechtlichen Institutionalisierung durch das Grundgesetz . . . . .	47
1.	Art. 28 Abs. 2 GG als verfassungsrechtliche Grundentscheidung für eine dezentrale Organisation der Verwaltung . . . . .	48
2.	Reichweite der landesverfassungsrechtlichen Verbürgungen . . . . .	50
B.	Der Gehalt der institutionellen Garantie kommunaler Selbstverwaltung gemäß Art. 28 Abs. 2 GG . . . . .	52
I.	Die institutionelle Garantie gemeindlicher Selbstverwaltung gemäß Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG . . . . .	52
1.	Die Garantie der eigenverantwortlichen Erledigung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft . . . . .	53
2.	Die Grenzen der Ausgestaltungsbefugnis des Gesetzgebers . . . . .	56
II.	Die institutionelle Garantie der Gemeindeverbände gemäß Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG . . . . .	61
1.	Die Garantie der Einrichtung kommunaler Selbstverwaltung auf Kreisebene . . . . .	62
2.	Kreiskommunale Aufgaben des eigenen Wirkungsbereiches . . . . .	63
III.	Die Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden im Verhältnis zur Verfassungsgarantie der Gemeindeverbandsebene . . . . .	66
1.	Das Aufgabenverteilungsprinzip zugunsten der Gemeinden . . . . .	68
2.	Restriktive Wahrnehmungsbefugnis von Ergänzungs- und Ausgleichsaufgaben durch die Kreise . . . . .	70

C. Die Finanzhoheit als Kernstück der Garantie kommunaler Selbstverwaltung .....	72
I. Die Finanzhoheit als Ausdruck der finanziellen Eigenverantwortung der Gemeinden und Gemeindeverbände .....	72
1. Die Finanzhoheit des Staates als besondere Seite der allgemeinen Staatshoheit .....	73
2. Der Inhalt der Garantie finanzieller Eigenverantwortung gemäß Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG .....	75
3. Die Grenzen der finanziellen Eigenverantwortung der Kommunen ..	77
II. Der Anspruch auf eine angemessene Finanzausstattung als Grundlage der finanziellen Eigenverantwortung der Kommunen .....	79
1. Der Anspruch auf eine angemessene Finanzausstattung als Bestandteil der Garantie kommunaler Selbstverwaltung .....	79
2. Bestimmung des Anspruchsinhalts vom Standpunkt der kommunalen Selbstverwaltung aus .....	81
3. Relativierung des Anspruchsinhaltes .....	85
III. Verpflichteter des Anspruchs auf eine angemessene Finanzausstattung ..	87
1. Die Länder als primäre Verpflichtungsadressaten des Anspruchs auf eine angemessene Finanzausstattung .....	88
2. Die Garantenstellung des Bundes .....	89

*Dritter Teil*

**Das System des kommunalen Finanzausgleichs im verfassungsrechtlich geordneten Bundesstaat** 90

A. Die Gemeinden und Gemeindeverbände im System der vertikalen Steuerertragsaufteilung .....	91
I. Einteilung der Kommunalsteuern .....	92
1. Die Realsteuerгарantie der Gemeinden gemäß Art. 106 Abs. 6 S. 1 GG .....	92
a) Die Erhebung der Grundsteuer durch die Gemeinden .....	93
b) Die Erhebung der Gewerbesteuer durch die Gemeinden .....	94
c) Die Gewerbesteuerumlage .....	96
2. Die Zuweisung der örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern an die Gemeinden (Gemeindeverbände) gemäß Art. 106 Abs. 6 S. 1 GG .....	97

a)	Die Merkmale der örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern . .	97
b)	Landesrechtliche Ausgestaltung . . . . .	99
3.	Die Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer gemäß	
	Art. 105 Abs. 5 S. 1 GG i.V.m. Art. 106 Abs. 3 GG . . . . .	100
a)	Beteiligung der Gemeinden an der gesamten Einkommen-	
	steuer . . . . .	100
b)	Die Aufteilung des Gemeindeanteils an der Einkommen-	
	steuer auf die Gemeinden . . . . .	101
c)	Das Hebesatzrecht für den Gemeindesteueranteil gemäß	
	Art. 106 Abs. 5 S. 3 GG . . . . .	102
II.	Verfassungsrechtliche Grundsätze eines sachgerechten kommu-	
	nalen Steuersystems . . . . .	103
1.	Die äquivalenztheoretische Rechtfertigung eines sachgerechten	
	kommunalen Steuersystems . . . . .	104
a)	Der Ausnahmecharakter der Kommunalsteuern . . . . .	104
b)	Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz . . . . .	105
2.	Die äquivalenztheoretische Ausrichtung des kommunalen Steu-	
	ersystems im Lichte der Verfassung . . . . .	106
a)	Unvereinbarkeit des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz	
	mit dem Postulat der Einheitlichkeit der Lebensverhält-	
	nisse . . . . .	107
b)	Das Prinzip der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit	
	als Grundvoraussetzung für ein sachgerechtes kommuna-	
	les Steuersystem . . . . .	108
III.	Möglichkeiten und Grenzen einer Reform des kommunalen Steuer-	
	systems . . . . .	109
1.	Reform der Gewerbesteuer . . . . .	110
a)	Zur Vereinbarkeit der Gewerbesteuer mit den Grundsätzen	
	eines sachgerechten kommunalen Steuersystems . . . . .	111
b)	Reformmodelle in der Diskussion . . . . .	113
c)	Einführung eines Hebesatzrechtes für die Einkommensteuer	
	als Kompensation für die Abschaffung der Gewerbesteuer . .	116
2.	Reform der Grundsteuer . . . . .	118
a)	Das Problem der realitätsfremden Einheitsbewertung . . . . .	118
b)	Abkoppelung der grundsteuerlichen Einheitsbewertung	
	von der Vermögens- und Erbschaftsbesteuerung . . . . .	119
3.	Realisierbarkeit der Vorschläge . . . . .	121
a)	Das Verhältnis von Art. 28 Abs. 2 GG zu den finanziellen	
	Teilhaberechten der Kommunen gemäß Art. 106 GG . . . . .	121
b)	Die Reichweite der Realsteuergarantie . . . . .	122

B. Das System des übergemeindlichen Finanzausgleichs .....	124
I. Funktion des Komplementärsystems .....	125
1. Verstärkung der kommunalen Finanzmasse .....	125
2. Ausgleich von Finanzkraftunterschieden unter Berücksichtigung des Finanzbedarfs .....	126
3. Förderung kommunaler Maßnahmen zur Durchsetzung landespla- nerischer Ziele als Nebenfunktion des Komplementärsystems .....	128
II. Bestimmung der Finanzausgleichsmasse .....	129
1. Der allgemeine Steuerverbund .....	130
a) Umfang des allgemeinen Steuerverbundes .....	130
b) Höhe der kommunalen Beteiligung .....	131
2. Das Problem der Befrachtung des allgemeinen Steuerverbundes durch gesetzgeberisch veranlaßte Aufgaben .....	133
a) Die Delegation staatlicher Aufgaben an die Kommunen .....	134
b) Die Folgen der Delegation staatlicher Aufgaben an die Kommunen .....	135
c) Die Reichweite der Delegationsbefugnis von Bund und Län- dern .....	137
3. Die Finanzierungsverantwortung für die Kosten des übertra- genen Wirkungskreises .....	139
a) Die Kommunen im allgemeinen Lastenverteilungssystem des Grundgesetzes .....	141
aa) Das Konnexitätsprinzip gemäß Art. 104 a Abs. 1 GG .....	141
bb) Die Durchbrechung des Konnexitätsprinzips gemäß Art. 104 a Abs. 2 GG .....	144
cc) Die Relativität der allgemeinen Lastenverteilungsrege- lung des Grundgesetzes .....	145
b) Die Reichweite der landesrechtlichen Finanzierungsverant- wortung für gesetzgeberisch veranlaßte Ausgaben .....	147
aa) Die landesrechtlichen Regelungen über die Verhinde- rung einer finanziellen Überbelastung mit staatlichen Aufgaben .....	148
bb) Keine Garantie der gesonderten Abgeltung der Kosten des übertragenen Wirkungskreises .....	151
c) Zur Forderung nach einer Neufassung des Art. 104 a GG .....	154
aa) Bedenken gegen die Ersetzung der Vollzugs- durch die Gesetzeskausalität im bundesstaatlichen Finanzaus- gleich .....	155
bb) Bedenken gegen die Verankerung eines landesrecht- lichen Konnexitätsprinzips .....	156

III. Die Aufteilung des Finanzausgleichsvolumens auf die Gemeinden und Gemeindeverbände . . . . .	158
1. Verfassungsrechtliche Determinanten des Gesetzgebers bei der Ausgestaltung des Komplementärsystems . . . . .	159
a) Das Harmonisierungsgebot als Untergrenze des übergemeindlichen Finanzausgleichs . . . . .	160
b) Das Verbot der Nivellierung und Übernivellierung als Obergrenze der Ausgleichintensität . . . . .	162
c) Das Gebot der interkommunalen Gleichbehandlung und der Systemgerechtigkeit . . . . .	163
2. Allgemeine Zuweisungen an die Gemeinden und Gemeindeverbände . . . . .	164
a) Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden . . . . .	164
aa) Die Finanzbedarfsermittlung im übergemeindlichen Finanzausgleich . . . . .	165
(1) Die Einwohnerzahl als zentrales Bedarfskriterium bei der Ermittlung des Finanzbedarfs der Kommunen . . . . .	165
(2) Zur Tragfähigkeit des <i>Brecht/Popitz</i> 'schen Prinzips der Einwohnerveredelung . . . . .	167
bb) Berechnung der Finanzkraft . . . . .	171
(1) Die fiktive Ermittlung der gemeindlichen Realsteuerkraft . . . . .	172
(2) Grenzen der Typisierung bei der Gestaltung der Realsteuerhebesätze . . . . .	173
cc) Ausgleichintensität . . . . .	177
(1) Die Sockelgarantie . . . . .	177
(2) Vereinbarkeit der Sockelgarantie mit dem Nivellierungsverbot . . . . .	178
b) Schlüsselzuweisungen an die Gemeindeverbände . . . . .	179
c) Sonderlastenausgleich . . . . .	180
3. Zweckgebundene Zuweisungen . . . . .	181
C. Die Kreisumlage als subsidiäres Restfinanzierungsmittel der Gemeindeverbände . . . . .	183
I. Die Rechtsmaßstäbe der Kreisumlage . . . . .	184
1. Die Wahrnehmung von Kreisaufgaben als Bezugspunkt und Grenze für die Erhebung der Kreisumlage . . . . .	185
2. Haushaltsrechtliche Schranken bei der Festlegung der Kreisumlage . . . . .	187
3. Gemeindliche Finanzhoheit versus Umlagehoheit des Kreises . . . . .	190

II. Das System der Kreisumlageerhebung .....	193
1. Die Bestimmung der Umlagegrundlagen .....	194
2. Bestimmung des Umlagesatzes .....	195
3. Differenzierte Kreisumlage .....	197
III. Fehler bei der Festsetzung der Kreisumlage und ihre Folgen .....	200
1. Beachtliche Fehler bei der Festsetzung der Kreisumlage .....	201
2. Folgen der fehlerhaften Bestimmung des Kreisumlagesolls .....	202
<b>Zusammenfassung</b> .....	204
<b>Gesamtwürdigung</b> .....	218
<b>Rechtsprechungsübersicht</b> .....	222
<b>Verzeichnis der Finanzausgleichsgesetze der Länder</b> .....	230
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	238
<b>Sachwortregister</b> .....	260

## Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
a.E.	am Ende
AG	Ausführungsgesetz
Alt.	Alternative
Anm.	Anmerkung
AnnDR	Annalen des Deutschen Reichs
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
Bad.-Württ.	Baden-Württemberg
Bay	Bayern
BB	Der Betriebs-Berater
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMF	Bundesminister der Finanzen
BRat	Bundesrat
BReg	Bundesregierung
BT-Drucks.	Drucksache des Deutschen Bundestages
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
DB	Der Betrieb
GemH	der gemeindehaushalt
Diss	Dissertation
dng	die niedersächsische Gemeinde
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DVB1.	Deutsches Verwaltungsblatt
FA	Finanzarchiv
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FlüAG	Flüchtlingsaufnahmegesetz
FR	Finanz-Rundschau
FS	Festschrift
GFG	Gemeindefinanzierungsgesetz
GG	Grundgesetz
GS	Gedächtnisschrift

GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
IMU	Institut für Medienforschung und Urbanistik
i.S.v.	im Sinne von
i.V.m.	in Verbindung mit
i.S.d.	im Sinne des
JuS	Juristische Schulung
KJHG	Kinder- und Jugendhilfegesetz
KStZ	Kommunale Steuer-Zeitung
Nds.	Niedersachsen
n.F.	neue Fassung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
Rdnr.	Randnummer
S.	Seite, Satz
s.a.	siehe auch
SchrVerSocPol	Schriften des Vereins für Socialpolitik
stRspr.	ständige Rechtsprechung
StuGR	Städte- und Gemeinderat
StuW	Steuern und Wirtschaft
SZ	Süddeutsche Zeitung
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VJSchrStuFR	Vierteljahresschrift für Steuer- und Finanzrecht
Vorb.	Vorbemerkung
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
Ziff.	Ziffer
ZKF	Zeitschrift für Kommunal финанzen

Für weitere Abkürzungen wird auf Hildebert Kirchner, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 4. Aufl., Berlin/New York 1993 verwiesen.



»Der Finanzausgleich ist das finanzielle Spiegelbild der Verfassungsverhältnisse im Bundesstaat«

*Johannes Popitz (1933)*

## **Einführung**

Die Industrialisierung des 19. Jahrhunderts, die von einer Landflucht und einem Verstädterungsprozeß begleitet war und zu fundamentalen Änderungen der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und räumlichen Rahmenbedingungen führte, verlangte von der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland gewaltige Anstrengungen. Die Bewältigung der Daseinsvorsorge durch die kommunalen Gebietskörperschaften hat seitdem jedoch nicht an Bedeutung eingebüßt. Vielmehr ist der Umfang der Anforderungen, die an die kommunale Selbstverwaltung gestellt werden, in den letzten Jahren lawinenförmig angewachsen. Heute, am Ende des 20. Jahrhunderts, bestimmt eine stetig zunehmende Bevölkerung in einer mobilen Gesellschaft, eine expandierende Wirtschaft, wachsende Flächenansprüche und die damit zusammenhängende Gefährdung der natürlichen Lebensgrundlagen das Bild der kommunalen Selbstverwaltung<sup>1</sup>. Die Wechselwirkung zwischen der Gesellschaft, ihren Teilgruppen und der jeweiligen Nutzungsform des Raumes gerät dabei in einen immer rascheren Umbruch. Früher war die Stadt ein Zustand, heute ist sie ein Prozeß<sup>2</sup>. Die strukturellen und sozialpsychologischen Veränderungen der Gesellschaft lassen den Pro-Kopf-Bedarf an Wohnraum kontinuierlich steigen. Zudem erhöht das Mobilitätsbedürfnis von Wirtschaft und Privatleben das bereits bestehende Verkehrsauf-

---

<sup>1</sup> Vgl. hierzu auch: *Natorp*, Die Welt wird immer städtischer, in: FAZ v. 14.5.1996, S. 16.

<sup>2</sup> So ausdrücklich: *Vogel*, Über den Zustand unserer Städte, in: AfK 1994, 1 ff.

kommen weiter<sup>3</sup> und führt zu einer Zunahme der Umweltbelastungen<sup>4</sup>. In all diesen Bereichen werden die kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften leistend, planend oder eingreifend tätig und tragen in der Regel auch die *finanziellen Lasten* dieser Entwicklung. Die Ernsthaftigkeit und die Realisierbarkeit der verfassungsrechtlichen Garantie kommunaler Selbstverwaltung gemäß Art. 28 Abs. 2 GG wird deshalb mit der Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichsystems auf die Probe gestellt. Der kommunale Finanzausgleich wird damit zur »Gretchenfrage« der kommunalen Selbstverwaltung.

## I. Die Entwicklung der Kommunalfinanzen

Die wirtschaftliche Entwicklung seit der Wiedervereinigung Deutschlands und die mit der Wiedervereinigung zusammenhängende Bewältigung einer ausreichenden Finanzausstattung für die neuen Bundesländer ist auch an den Gemeinden und Gemeindeverbänden nicht spurlos vorübergegangen. Erschreckende Zahlen werden genannt. Mehr als 117 Mrd. DM sollen allein 1996 in den Kassen von Bund, Ländern und Gemeinden (Gemeindeverbänden) fehlen<sup>5</sup>. Das Finanzierungsdefizit des öffentlichen Gesamthaushalts wird sich somit gegenüber dem Vorjahr (109,7 Mrd. DM) wieder erhöhen. Angesichts der steigenden Defizite in den Kassen der kommunalen Gebietskörperschaften stand in den letzten Jahren die *Konsolidierung der Kommunalhaushalte* im Vordergrund. Es mußte also ein strikter Sparkurs eingehalten werden, der im wesentlichen zu Lasten der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben ging. Trotz dieser Konsolidierungsbemühungen waren dennoch zahlreiche Kommunen zur Aufstellung von Haushaltssicherungskonzepten gezwungen und beklagten ein immer größer werdendes *Mißverhältnis von Finanzaufkommen und notwendigen Ausgaben*. Insbesondere die Sozialhilfeausgaben haben sich zu einem finanziellen Spreng-

---

<sup>3</sup> Nach einer Studie des Mineralölkonzerns »ESSO« wird allein die Zahl der zugelassenen PKW in der Bundesrepublik Deutschland von heute 38 Mio. auf rund 45,6 Mio. im Jahre 2010 ansteigen, vgl. *Burger*, Eine neue Verkehrspolitik in unseren Städten - am Beispiel Köln, in: Kronawitter (Hrsg.), *Rettet unsere Städte jetzt!*, S. 129 f.

<sup>4</sup> Inzwischen werden 70,7 v.H. der Kohlenmonoxidbelastung, 59, 2 v.H. der Stickoxide und 47,4 v.H. der schädlichen organischen Verbindungen durch Kraftfahrzeuge verursacht, vgl. *Burger*, Eine neue Verkehrspolitik in unseren Städten - am Beispiel Köln, in: Kronawitter (Hrsg.), *Rettet unsere Städte jetzt!*, S. 129 [134].

<sup>5</sup> Vgl. Bundesministerium der Finanzen, *Finanzbericht 1997*, S. 94 f.

satz in den kommunalen Haushalten entwickelt. Allein von 1982 bis 1992 haben sich die sozialen Leistungen von 8,9 Mrd. DM auf 21,4 Mrd. DM mehr als verdoppelt<sup>6</sup>. Dem stehen sinkende Einnahmen aus dem Steueraufkommen gegenüber, an denen die kommunalen Gebietskörperschaften beteiligt sind<sup>7</sup>. Nach der jüngsten Steuerschätzung belaufen sich die Mindereinnahmen der Kommunen im Westen auf 100 Mio. DM und im Osten<sup>8</sup> auf 1,3 Mrd. DM<sup>9</sup>. Bedingt durch die konjunkturelle Entwicklung sanken 1995 insbesondere die Einnahmen der westdeutschen Gemeinden aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer um 1,2 v. H. gegenüber dem Vorjahr. Bei den Gewerbesteuererinnahmen mußten die Gemeinden sogar einen Rückgang von netto 9,5 v. H. hinnehmen<sup>10</sup>. In Niedersachsen wird 1997 keiner der 39 Landkreise und kaum eine der 467 hauptamtlich verwalteten Kommunen in der Lage sein, einen ausgeglichenen Verwaltungshaushalt vorzulegen<sup>11</sup>. Auch die Steuerschätzungen für die kommenden Jahre prognostizieren ein düsteres Bild der Finanzausstattung von Gemeinden und Gemeindeverbänden<sup>12</sup>. Die Finanzpolitik überprüft deshalb immer mehr Ausgabenansätze dem Grunde und der Höhe nach und richtet ihr Augenmerk insbesondere darauf, ob finanzstaatliche Aufgaben abgebaut oder durch eine geringere Belastung der öffentlichen Haushalte erfüllt werden können. Es geht also nicht mehr um die Verteilung von Zuwächsen, sondern um die Bewältigung von akuten Mangelercheinungen.

---

<sup>6</sup> Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht 1996, S. 131. Vgl. hierzu auch: Bundesregierung, Kosten der sozialen Leistungen für die Landkreise und kreisfreien Städte und die Aufbringung dieser Kosten, Antwort auf eine Kleine Anfrage, in: BT-Drucks. 12/7858, S. 1 ff.

<sup>7</sup> Vgl. hierzu ausführlich: *Karrenberg/Münstermann*, Gemeindefinanzbericht 1996. Städtische Finanzen '96 - in der Sackgasse, in: der städteTag 1996, 119 ff.

<sup>8</sup> Hierbei ist zu berücksichtigen, daß die Entwicklung der Steuereinnahmen in den ostdeutschen Städten und Gemeinden im vergangenen Jahr durch Lohnsteuernachzahlungen aus den alten Ländern überhöht war. Vgl. hierzu näher: *Karrenberg/Münstermann*, Gemeindefinanzbericht 1996. Städtische Finanzen '96 - in der Sackgasse, in: der städteTag 1996, 119 [124].

<sup>9</sup> Vgl. hierzu näher: FAZ v. 17.5.1996, Artikel: Steuerausfälle von 88 Mrd. Mark bei Bund, Ländern und Gemeinden, S. 1.

<sup>10</sup> Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht 1997, S. 151 f.

<sup>11</sup> Vgl. FAZ v. 21.12.1995, Artikel: Defizitäre Kommunalhaushalte werden zur Regel, S. 4.

<sup>12</sup> Vgl. hierzu FAZ v. 13.5.1996, S. 13.