

Schriften zum Öffentlichen Recht

---

Band 1528

**Der gemeindliche  
Finanzausstattungsanspruch  
als Maßstab für den kommunalen  
Finanzausgleich**

**Analyse der Rechtslage  
in Bayern und Nordrhein-Westfalen**

**Von**

**Clara Nettesheim**



**Duncker & Humblot · Berlin**

CLARA NETTESHEIM

Der gemeindliche Finanzausstattungsanspruch  
als Maßstab für den kommunalen Finanzausgleich

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1528

# Der gemeindliche Finanzausstattungsanspruch als Maßstab für den kommunalen Finanzausgleich

Analyse der Rechtslage  
in Bayern und Nordrhein-Westfalen

Von

Clara Nettlesheim



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät der Julius-Maximilians-Universität Würzburg  
hat diese Arbeit im Jahr 2023 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

Alle Rechte vorbehalten

© 2024 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Satz: Textforma(r)t Daniela Weiland, Göttingen  
Druck: CPI Books GmbH, Leck  
Printed in Germany

ISSN 0582-0200

ISBN 978-3-428-19068-3 (Print)  
ISBN 978-3-428-59068-1 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

## Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde von der Juristischen Fakultät der Julius-Maximilians-Universität Würzburg im Sommersemester 2023 als Dissertation angenommen. Im Rahmen der Veröffentlichung wurde sie im September 2023 auf aktuellen Stand gebracht.

Zuvörderst bedanken möchte ich mich bei meinem Doktorvater Herrn Professor Dr. Joachim Suerbaum für die langjährige Betreuung des Promotionsvorhabens und die gemeinsame Zusammenarbeit am Lehrstuhl. Herrn Professor Dr. Kyrill-Alexander Schwarz möchte ich für die Erstellung des Zweitgutachtens danken. Herzlich bedanken möchte ich mich außerdem bei den Kolleginnen und Kollegen des Lehrstuhls, die mir ebenfalls beratend und unterstützend zur Seite standen.

Mein besonderer Dank gilt meiner Familie und meinen Freunden, die die Entstehung dieser Arbeit mitverfolgt und mich auf diesem Weg begleitet haben. Der größte Dank aber gebührt meinem Mann und meinem Sohn, ohne deren Verständnis, Geduld und vielfältige Unterstützung diese Arbeit nicht möglich gewesen wäre.

Karlsruhe, September 2023

*Clara Nettesheim*



# Inhaltsverzeichnis

## *Teil 1*

|                                    |    |
|------------------------------------|----|
| <b>Vorbemerkungen</b>              | 23 |
| A. Impulse                         | 23 |
| B. Ziele und Gang der Untersuchung | 27 |

## *Teil 2*

|  |    |
|--|----|
| <b>Der kommunale Finanzausgleich –<br/>Bestimmung des Gegenstands der Untersuchung</b> | 29 |
| A. Die Begriffsэлеmente des kommunalen Finanzausgleichs                                | 29 |
| I. Kommune   | 29 |
| 1. Die Unterscheidung von Gemeinde und Gemeindeverband                                 | 30 |
| a) Die Gemeinde  | 30 |
| b) Der Gemeindeverband   | 31 |
| 2. Die Stellung der Kommunen im Staat  | 32 |
| a) Die Kommunen als Teil des Staates   | 32 |
| b) Die Kommunen als Teil der Länder  | 35 |
| c) Die Kommunen als Teil der Exekutive   | 35 |
| II. Finanzen   | 39 |
| III. Ausgleich   | 39 |
| B. Der kommunale Finanzausgleich in der Finanzverfassung des Grundgesetzes             | 40 |
| I. Aufbau und Systematik der Finanzverfassung  | 41 |
| 1. Einführung in die Finanzverfassung  | 41 |
| a) Begriff   | 41 |
| b) Funktion  | 43 |
| c) Das Zusammenspiel von Staats- und Finanzverfassung                                  | 45 |
| d) Die Stellung der Gemeinden in der Finanzverfassung                                  | 47 |
| 2. Besondere Aufgabenverantwortung   | 50 |
| a) Gesetzgebung  | 50 |
| b) Verwaltung  | 57 |
| c) Rechtsprechung  | 58 |



|      |   |    |
|------|---|----|
| 3.   | Allgemeine Finanzierungsfunktion .....  | 59 |
| a)   | Ausgabenlast .....  | 59 |
| b)   | Einnahmenverteilung .....   | 60 |
| II.  | Der kommunale Finanzausgleich als Instrument der Finanzverfassung .....                       | 60 |
| 1.   | Aktiver und passiver Finanzausgleich .....  | 61 |
| 2.   | Primärer und sekundärer Finanzausgleich .....   | 62 |
| a)   | Primärer Finanzausgleich .....  | 62 |
| aa)  | Vertikale Steuerverteilung .....  | 63 |
| (1)  | Trennsystem .....   | 63 |
| (2)  | Verbundsystem .....   | 64 |
| bb)  | Horizontale Steuerverteilung .....  | 64 |
| b)   | Sekundärer Finanzausgleich .....  | 65 |
| 3.   | Länderfinanzausgleich und kommunaler Finanzausgleich .....                                    | 65 |
| 4.   | Vertikaler und horizontaler Finanzausgleich .....   | 66 |
| 5.   | Zuweisungssysteme und Umlagen .....   | 67 |
| 6.   | Allgemeiner und zweckgebundener Finanzausgleich .....   | 70 |
| 7.   | Zusammenfassung der Ergebnisse .....  | 70 |
| III. | Finanzverfassungsrechtliche Vorgaben für den kommunalen Finanzausgleich ..                    | 71 |
| C.   | Die Bedeutung des kommunalen Finanzausgleichs für die Finanzausstattung der<br>Kommunen ..... | 72 |
| I.   | Zusammensetzung und Entwicklung der kommunalen Finanzen .....                                 | 73 |
| 1.   | Aktives Vermögen und Finanzierungssaldo .....   | 73 |
| 2.   | Schuldenstand und Kredite .....   | 75 |
| 3.   | Finanzkraft und Finanzbedarf .....  | 75 |
| II.  | Zusammensetzung des Finanzierungssaldos .....   | 76 |
| 1.   | Ausgaben .....  | 76 |
| 2.   | Einnahmen .....   | 78 |
| a)   | Originäre Einnahmen .....   | 78 |
| aa)  | Steuern .....   | 78 |
| bb)  | Gebühren und Beiträge .....   | 82 |
| cc)  | Sonstige Einnahmen .....  | 83 |
| dd)  | Kredite .....   | 84 |
| b)   | Zuweisungen .....   | 85 |
| aa)  | Investitionszuweisungen gem. Art. 104b–d GG .....   | 85 |
| bb)  | Mehrbelastungsausgleich gem. Art. 106 Abs. 4 S. 2, S. 3 i. V. m. Art. 106<br>Abs. 9 GG .....  | 85 |
| cc)  | Zuweisungen des Landes gem. Art. 106 Abs. 7 GG .....  | 86 |
| dd)  | Sonderlastenausgleich gem. Art. 106 Abs. 8 GG .....   | 86 |

|  |    |
|--|----|
| c) Umlagen .....   | 87 |
| III. Die Bedeutung des kommunalen Finanzausgleichs .....     | 87 |
| D. Chancen und Risiken des kommunalen Finanzausgleichs ..... | 89 |
| I. Fiskalische Funktion .....                                | 89 |
| II. Redistributive Funktion .....                            | 91 |
| III. Gesamtwirtschaftliche Funktion .....                    | 92 |
| IV. Raumordnungspolitische Funktion .....                    | 93 |
| V. Allokative Funktion .....                                 | 94 |
| VI. Fazit .....  | 94 |

*Teil 3*

**Der verfassungsrechtliche Anspruch  
auf angemessene Finanzausstattung**

|   |     |
|---|-----|
| A. Der Finanzausstattungsanspruch als Teil der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie<br>gem. Art. 28 Abs. 2 GG ..... | 96  |
| I. Grundriss des Finanzausstattungsanspruchs .....  | 96  |
| 1. Terminologie .....   | 96  |
| 2. Abgrenzung zur Finanzhoheit .....  | 97  |
| II. Stand der Anerkennung in Literatur und Rechtsprechung .....   | 98  |
| 1. Bundesverfassungsgericht .....   | 98  |
| 2. Bundesverwaltungsgericht .....   | 100 |
| 3. Verfassungs- und Verwaltungsgerichte der Länder .....  | 102 |
| 4. Meinungsbild in der Literatur .....  | 106 |
| III. Deduktion des Finanzausstattungsanspruchs .....  | 106 |
| 1. Verortung des Finanzausstattungsanspruchs in den Garantieelementen des<br>Art. 28 Abs. 2 GG .....                | 107 |
| a) Überblick über die Garantiegehalte des Art. 28 Abs. 2 GG .....   | 108 |
| aa) Die institutionelle Rechtssubjektsgarantie .....  | 108 |
| (1) Schutz der Rechtsform .....   | 109 |
| (2) Bestandsschutz .....  | 109 |
| bb) Die objektive Rechtsinstitutionsgarantie .....  | 110 |
| cc) Die subjektive Rechtsstellungsgarantie .....  | 110 |
| b) Verortung des Finanzausstattungsanspruchs im Rahmen der objektiven<br>Rechtsinstitutionsgarantie .....           | 111 |
| aa) Schutzbereich und klassische Eingriffsformen in die objektive Rechts-<br>institutionsgarantie .....             | 111 |

|   |     |
|---|-----|
| (1) Der Grundsatz der Universalität .....   | 111 |
| (2) Der Grundsatz der Eigenverantwortlichkeit .....   | 114 |
| bb) Die Einbeziehung der Aufgabenübertragung .....  | 115 |
| cc) Die Aufgabenübertragung zwischen faktischem Aufgabenentzug und Einbuße an Eigenverantwortlichkeit ..... | 119 |
| (1) Die Aufgabenübertragung als Eingriff in die Eigenverantwortlichkeit .....                               | 119 |
| (2) Die Aufgabenübertragung als faktischer Aufgabenentzug? ....   | 119 |
| (3) Die Finanzausstattung als Bestandteil der Eigenverantwortlichkeit .....                                 | 122 |
| c) Verortung des Finanzausstattungsanspruchs im Rahmen der Eigenverantwortlichkeit .....                    | 122 |
| aa) Die von der Aufgabenübertragung berührten Gemeindehoheiten ...  | 123 |
| (1) Die Differenzierung zwischen organisatorischer und inhaltlicher Autonomie .....                         | 123 |
| (2) Die Aufgabenübertragung als Eingriff in die Organisations-, Personal- und Finanzhoheit .....            | 124 |
| bb) Der Finanzausstattungsanspruch als Bestandteil der Finanzhoheit ..                                      | 125 |
| (1) Die Finanzen als Schlüsselkapazitäten .....   | 125 |
| (2) Die Finanzhoheit als Schlüsselhoheit .....  | 126 |
| 2. Herleitung des Finanzausstattungsanspruchs aus der Finanzhoheit .....                                    | 127 |
| a) Überblick über die Finanzhoheit .....  | 128 |
| aa) Terminologie .....  | 128 |
| bb) Die Ausgabenhoheit .....  | 129 |
| cc) Die Einnahmehoheit .....  | 129 |
| (1) Die Ertragshoheit .....   | 130 |
| (2) Die Finanzautonomie .....   | 132 |
| b) Herleitung des Finanzausstattungsanspruchs .....   | 135 |
| aa) Begründung über die Inhalte der Finanzhoheit .....  | 136 |
| (1) Begründung über die Ausgabenhoheit .....  | 136 |
| (2) Begründung über die Einnahmehoheit .....  | 137 |
| bb) Historische Begründung .....  | 139 |
| cc) Systematische Begründung .....  | 140 |
| (1) Die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung gem. Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG .....                    | 140 |
| (2) Die Finanzverfassung .....  | 146 |
| (a) Die Verstärkung der Finanzhoheit .....  | 146 |
| (b) Die Finanzierungsfunktion der Finanzverfassung .....  | 147 |
| (3) Die finanzielle Lebensfähigkeit der Kommunen gem. Art. 115c Abs. 3 GG .....                             | 149 |

|   |     |
|---|-----|
| dd) Teleologische Begründung .....  | 150 |
| 3. Ergebnis der Herleitung .....  | 151 |
| a) Einordnung in die Elemente der Selbstverwaltungsgarantie .....   | 152 |
| b) Rechtsgrundlage .....  | 152 |
| IV. Inhalte des Finanzausstattungsrechts .....  | 153 |
| 1. Quantitative Reichweite .....  | 153 |
| a) Bestandsschutz der derzeitigen Finanzausstattung? .....  | 153 |
| b) Aufgabenadäquanz und Eigenverantwortlichkeit .....   | 155 |
| c) Ermittlung eines Finanzausstattungsbedarfs .....   | 159 |
| 2. Qualitative Anforderungen .....  | 162 |
| 3. Verbleibender gesetzgeberischer Gestaltungsspielraum .....   | 163 |
| a) Umfang der gewährten Finanzausstattung .....   | 163 |
| b) Einnahmenerweiterung oder Kürzung gemeindlicher Aufgabenlast ....  | 163 |
| c) Art der Finanzierungsmittel .....  | 164 |
| d) Finanzierung in Konnexität zu einer Aufgabenübertragung oder im Wege<br>eines allgemeinen Finanzausgleichs ..... | 165 |
| 4. Ergebnis .....   | 165 |
| B. Die verfassungsrechtlichen Anforderungen des Anspruchs auf Finanzausstattung ...                                 | 166 |
| I. Rechtsnatur, Schutzrichtung und Wirkungsdimensionen .....  | 166 |
| 1. Die Rechtsnatur des Anspruchs auf Finanzausstattung .....  | 166 |
| a) Die Rechtsnatur der Garantie kommunaler Selbstverwaltung .....   | 166 |
| aa) Grundrecht oder grundrechtsähnliches Recht .....  | 167 |
| (1) Grundrecht .....  | 167 |
| (2) Grundrechtsähnliches Recht .....  | 169 |
| bb) Institutionelle Garantie oder subjektives Recht .....   | 169 |
| (1) Institutionelle Garantie .....  | 169 |
| (2) Subjektives Recht .....   | 171 |
| (3) Stellungnahme .....   | 172 |
| (a) Grammatik .....   | 172 |
| (b) Historie .....  | 172 |
| (c) Systematik .....  | 174 |
| (d) Telos .....   | 175 |
| cc) Kombinationslösung .....  | 176 |
| b) Folgen für die Dogmatik des Finanzausstattungsrechts .....   | 176 |
| 2. Berechtigter des Finanzausstattungsrechts .....  | 177 |
| 3. Die Finanzausstattungsgarantie als generelle oder individuelle Gewähr-<br>leistung .....                         | 177 |
| a) Wortlaut des Art. 28 Abs. 2 GG .....   | 178 |

|     |  |     |
|-----|--|-----|
| b)  | Subjektiver Gewährleistungsgehalt kommunaler Selbstverwaltung . . . . .          | 178 |
| c)  | Individuelle Schutzrichtung kommunaler Selbstverwaltung . . . . .                | 179 |
| d)  | Generelle und individuelle Gewährleistung kommunaler Finanzausstattung . . . . . | 180 |
| 4.  | Die Dimensionen des Finanzausstattungsrechts . . . . .                           | 181 |
| a)  | Die Dimensionen kommunaler Selbstverwaltung . . . . .                            | 181 |
| b)  | Das Finanzausstattungsrecht als Abwehrrecht . . . . .                            | 182 |
| c)  | Der Finanzausstattungsanspruch als originäres Leistungsrecht . . . . .           | 182 |
| d)  | Der Finanzausstattungsanspruch als derivatives Teilhaberecht . . . . .           | 184 |
| e)  | Folgen für die Dogmatik des Finanzausstattungsanspruchs . . . . .                | 185 |
| 5.  | Verpflichteter des Anspruchs auf Finanzausstattung . . . . .                     | 186 |
| II. | Die dogmatische Struktur des Finanzausstattungsanspruchs . . . . .               | 189 |
| 1.  | Schutzbereich . . . . .  | 189 |
| 2.  | Eingriff . . . . .   | 190 |
| 3.  | Verfassungsrechtliche Rechtfertigung . . . . .                                   | 191 |
| a)  | Einschränkbarkeit des Finanzausstattungsanspruchs . . . . .                      | 191 |
| aa) | Rechtsnatur des Vorbehaltes in Art. 28 Abs. 2 GG . . . . .                       | 191 |
| bb) | Reichweite des Gesetzesvorbehaltes . . . . .                                     | 192 |
| cc) | Bedeutung des Gesetzesvorbehaltes . . . . .                                      | 193 |
| b)  | Grenzen der Einschränkbarkeit des Finanzausstattungsanspruchs . . . . .          | 194 |
| aa) | Prüfungsumfang . . . . .   | 194 |
| bb) | Formelle Verfassungsmäßigkeit . . . . .  | 195 |
| cc) | Materielle Verfassungsmäßigkeit . . . . .  | 195 |
| 4.  | Kernbereich . . . . .  | 196 |
| a)  | Anerkennung eines Kernbereichs . . . . .   | 196 |
| b)  | Inhalt des Kernbereichs . . . . .  | 198 |
| aa) | Methode zur Ermittlung des Kernbereichs . . . . .                                | 198 |
| bb) | Kernbereich kommunaler Eigenverantwortlichkeit . . . . .                         | 200 |
| cc) | Finanzielle Mindestausstattung . . . . .   | 203 |
| c)  | Generelle und individuelle Reichweite . . . . .                                  | 204 |
| d)  | Schutz im Kernbereich . . . . .  | 206 |
| 5.  | Randbereich . . . . .  | 206 |
| a)  | Anerkennung eines Randbereichs . . . . .   | 206 |
| b)  | Inhalt des Randbereichs . . . . .  | 207 |
| c)  | Generelle und individuelle Reichweite . . . . .                                  | 208 |
| d)  | Schutz im Randbereich . . . . .  | 208 |
| aa) | Bestimmung des Prüfungsmaßstabs . . . . .  | 208 |
| (1) | Willkürverbot . . . . .  | 209 |

|  |     |
|--|-----|
| (2) Aufgabenverteilungsprinzip versus Verhältnismäßigkeitsgrundsatz . .  | 209 |
| (a) Vom Verhältnismäßigkeitsprinzip zum Aufgabenverteilungsprinzip . . . . .   | 210 |
| (b) Die Anwendbarkeit des Aufgabenverteilungsprinzips auf die verschiedenen Gewährleistungsebenen der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie . . . . . | 211 |
| (c) Die Anwendbarkeit des Verhältnismäßigkeitsprinzips bei generellen Eingriffen . . . . .   | 211 |
| (d) Aufgabenverteilungsprinzip und Verhältnismäßigkeitsgrundsatz im Vergleich . . . . .  | 214 |
| bb) Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit . . . . .  | 216 |
| (1) Der gesetzgeberische Gestaltungsspielraum . . . . .  | 216 |
| (a) Hintergrund und Legitimation . . . . .   | 217 |
| (b) Dogmatische Verortung . . . . .  | 218 |
| (2) Legitimer Zweck . . . . .  | 219 |
| (3) Geeignetheit . . . . .   | 219 |
| (4) Erforderlichkeit . . . . .   | 221 |
| (5) Angemessenheit . . . . .   | 222 |
| (a) Verhältnismäßigkeit i. e. S. . . . .   | 222 |
| (b) (Über-)Nivellierungsverbot . . . . .   | 222 |
| (6) Der Vorbehalt der Leistungsfähigkeit des Landes . . . . .  | 229 |
| (a) Die Idee vom Leistungsfähigkeitsvorbehalt . . . . .  | 229 |
| (b) Die Leistungsfähigkeit des Landes als konfligierendes Rechtsgut . . . . .  | 230 |
| (c) Die Aussagekraft des Art. 115c Abs. 3 GG . . . . .   | 231 |
| (d) Die Gleichwertigkeit der Aufgaben . . . . .  | 231 |
| (e) Die Gleichwertigkeit der Leistungsfähigkeit und das Gebot der Verteilungssymmetrie . . . . .   | 232 |
| (f) Die Herstellung einer echten Verteilungssymmetrie . . . . .  | 234 |
| (g) Verbleibende Kritik am Leistungsfähigkeitsvorbehalt . . . . .  | 236 |
| (7) Prozedurale Absicherungen . . . . .  | 242 |
| (a) Ermittlungspflicht . . . . .   | 243 |
| (b) Beobachtungs- und Anpassungspflicht . . . . .  | 245 |
| (c) Begründungspflicht . . . . .   | 247 |
| cc) Grundsatz des Vertrauensschutzes . . . . .   | 248 |
| dd) Bestimmtheitsgrundsatz . . . . .   | 249 |
| III. Interkommunales Gleichbehandlungsgebot . . . . .  | 250 |
| 1. Rechtsgrundlage . . . . .   | 250 |
| 2. Inhalte . . . . .   | 251 |
| 3. Verhältnis zum Finanzausstattungsanspruch . . . . .   | 253 |

*Teil 4***Kommunale Finanzausstattungsgarantien  
auf Ebene der Landesverfassungen**

|  |     |
|--|-----|
|  | 254 |
| A. Einführung .....  | 254 |
| B. Der Finanzausstattungsanspruch in den Verfassungen der Länder ..... | 255 |
| C. Der Stand der landesverfassungsrechtlichen Rechtsprechung .....     | 257 |
| D. Auswahl der zu untersuchenden Bundesländer .....                    | 258 |

*Teil 5***Die Verfassungsmäßigkeit des kommunalen Finanzausgleichs  
in Bayern und Nordrhein-Westfalen**

|   |     |
|---|-----|
|   | 260 |
| A. Zuweisungen .....  | 260 |
| I. Bestimmung der Finanzausgleichsmasse .....                                     | 261 |
| 1. Verbundmasse .....   | 261 |
| 2. Verbundquote .....   | 262 |
| 3. Finanzausgleichsmasse .....  | 262 |
| II. Aufteilung der Finanzausgleichsmasse auf die verschiedenen Zuweisungsarten .. | 264 |
| 1. Arten von Zuweisungen .....  | 264 |
| a) Allgemeine Zuweisungen .....   | 264 |
| b) Zweckzuweisungen .....   | 264 |
| 2. Aufteilung der Finanzausgleichsmasse .....                                     | 265 |
| 3. Verfassungsrechtliche Bewertung .....  | 265 |
| III. Die Verteilung der Schlüsselmasse .....                                      | 267 |
| 1. Verteilung auf die verschiedenen kommunalen Ebenen .....                       | 268 |
| 2. Verteilung auf die einzelnen Gemeinden .....                                   | 268 |
| a) Schlüsselzahl .....  | 269 |
| b) Ausgangsmesszahl .....   | 270 |
| c) Gesamtansatz .....   | 270 |
| d) Hauptansatz .....  | 271 |
| aa) Der Demografiefaktor .....  | 271 |
| bb) Die Einwohnerveredelung .....   | 273 |
| (1) Zwischen gesetzgeberischem Gestaltungsspielraum und Erkennt-                  |     |
| nissen der Finanzwissenschaft .....   | 274 |
| (2) Die Aussagekraft von Regressionsanalysen .....                                | 276 |
| (a) Die Methode der multivariaten Regressionsanalyse .....                        | 277 |
| (b) Die Streuung der Datenwerte .....   | 278 |

|     |  |     |
|-----|--|-----|
| (c) | Der Schluss von den Ausgaben auf den Bedarf                      | 278 |
| (d) | Korrelation und Kausalität                                       | 283 |
| (e) | Zwischenergebnis   | 284 |
| (3) | Die Aufgabenbelastung in Stadt und Land                          | 285 |
| (a) | Extensivierungseffekt  | 285 |
| (b) | Intensivierungseffekt  | 287 |
| (c) | Demografischer Wandel  | 289 |
| (d) | Sonderlasten durch bestimmte Bevölkerungsgruppen                 | 290 |
| (e) | Zwischenergebnis   | 291 |
| (4) | Die normative Ausgabenbelastung in Stadt und Land                | 291 |
| (a) | Preiseffekt und Fixkostendegression                              | 292 |
| (b) | Kurvenverlauf in einzelnen Aufgabenbereichen                     | 293 |
| (c) | Kurvenverlauf über die gesamten Aufgabenbereiche                 | 294 |
| (d) | Zwischenergebnis   | 295 |
| (5) | Die Verfassungsmäßigkeit der Einwohnerveredelung                 | 296 |
| e)  | Nebenansätze   | 299 |
| aa) | Nebenansatz für kreisfreie Gemeinden, Art. 3 Abs. 1 Nr. 2 BayFAG | 300 |
| bb) | Nebenansatz für Strukturschwäche, Art. 3 Abs. 1 Nr. 3 BayFAG     | 300 |
| cc) | Nebenansatz für Soziallasten, Art. 3 Abs. 1 Nr. 4 BayFAG         | 301 |
| dd) | Nebenansatz für Kinderbetreuung, Art. 3 Abs. 1 Nr. 5 BayFAG      | 303 |
| ee) | Beschultenansatz, § 8 Abs. 4 GFG NRW 2023                        | 303 |
| ff) | Soziallastenansatz, § 8 Abs. 5 GFG NRW 2023                      | 305 |
| gg) | Zentralitätsansatz, § 8 Abs. 6 GFG NRW 2023                      | 308 |
| hh) | Flächenansatz, § 8 Abs. 7 GFG NRW 2023                           | 311 |
| f)  | Grundbetrag  | 312 |
| g)  | Steuerkraftmesszahl  | 313 |
| h)  | Ausgleichsquote  | 317 |
| i)  | Ergebnis   | 318 |
| B.  | Umlagen  | 319 |
| I.  | Vertikale Umlagen  | 320 |
| 1.  | Kreisumlage  | 320 |
| 2.  | Bezirks-, Landschafts- und Verbandsumlage                        | 323 |
| 3.  | Krankenhausumlage (Bayern)                                       | 323 |
| II. | Horizontale Umlagen  | 325 |
| 1.  | Einführung   | 325 |
| 2.  | Solidaritätsumlage (Nordrhein-Westfalen)                         | 326 |
| a)  | Umlagepflichtigkeit  | 327 |
| aa) | Vorliegen einer Abundanz, § 2 Abs. 4 S. 1 StPaktG                | 327 |



|   |     |
|---|-----|
| bb) Nachhaltigkeit der Abundanz, § 2 Abs. 4 S. 1 StPaktG    | 330 |
| cc) Befreiungsmöglichkeit, § 2 Abs. 4 S. 6, §§ 3 f. StPaktG | 330 |
| dd) Berücksichtigung weiterer Umlagen, § 2 Abs. 6 StPaktG   | 331 |
| b) Umlagesatz, § 2 Abs. 4 S. 2–5 StPaktG                    | 333 |
| c) Verteilung des Umlageaufkommens                          | 335 |
| d) Ergebnis   | 336 |
| C. Zusammenfassung  | 337 |

### *Teil 6*

|  |     |
|--|-----|
| <b>Rechtsschutz</b>  | 340 |
| A. Rechtsschutzmöglichkeiten zum Bayerischen Verfassungsgerichtshof                      | 340 |
| I. Verfassungsbeschwerde   | 340 |
| II. Popularklage   | 341 |
| 1. Zuständigkeit   | 341 |
| 2. Antragsberechtigung   | 341 |
| 3. Klagegegenstand   | 342 |
| 4. Klagegrund  | 342 |
| 5. Form  | 344 |
| 6. Prüfungsmaßstab   | 344 |
| 7. Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs                                  | 345 |
| B. Rechtsschutzmöglichkeiten zum Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen | 345 |
| I. Zuständigkeit   | 345 |
| II. Beschwerdefähigkeit  | 346 |
| III. Beschwerdegegenstand  | 346 |
| IV. Beschwerdebefugnis   | 347 |
| V. Form und Frist  | 348 |
| VI. Subsidiarität gegenüber der Fachgerichtsbarkeit                                      | 348 |
| VII. Prüfungsmaßstab   | 349 |
| VIII. Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs   | 349 |
| C. Rechtsschutzmöglichkeiten zum Bundesverfassungsgericht                                | 350 |
| I. Individualverfassungsbeschwerde   | 350 |
| II. Kommunalverfassungsbeschwerde  | 350 |
| 1. Zuständigkeit   | 350 |

|   |     |
|---|-----|
| 2. Beschwerdefähigkeit .....  | 350 |
| 3. Beschwerdegegenstand .....   | 351 |
| 4. Beschwerdebefugnis .....   | 351 |
| 5. Subsidiarität gegenüber der Fachgerichtsbarkeit .....              | 353 |
| 6. Subsidiarität gegenüber der Landesverfassungsgerichtsbarkeit ..... | 355 |
| 7. Form und Frist .....   | 359 |
| 8. Prüfungsmaßstab .....  | 360 |
| 9. Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts .....                   | 363 |

*Teil 7*

|   |            |
|---|------------|
| <b>Zusammenfassung der Ergebnisse in Thesen</b> | <b>364</b> |
|---|------------|

*Anhang 1*

|  |            |
|--|------------|
| <b>Bayerisches Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Staat,<br/>Gemeinden und Gemeindeverbänden<br/>(Bayerisches Finanzausgleichsgesetz – BayFAG)</b> | <b>372</b> |
|--|------------|

*Anhang 2*

|   |            |
|---|------------|
| <b>Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen<br/>an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2023<br/>(Gemeindefinanzierungsgesetz 2023 – GFG 2023)</b> | <b>392</b> |
|---|------------|

*Anhang 3*

|   |            |
|---|------------|
| <b>Gesetz zur Unterstützung der kommunalen Haushaltskonsolidierung<br/>im Rahmen des Stärkungspakts Stadtfinanzen (Stärkungspaktgesetz)</b> | <b>409</b> |
|---|------------|

|                                   |            |
|-----------------------------------|------------|
| <b>Literaturverzeichnis .....</b> | <b>416</b> |
|-----------------------------------|------------|

|                              |            |
|------------------------------|------------|
| <b>Sachverzeichnis .....</b> | <b>434</b> |
|------------------------------|------------|

## Abkürzungsverzeichnis

|            |  |
|------------|--|
| a. A.      | andere/r Ansicht   |
| Abs.       | Absatz   |
| a. E.      | am Ende  |
| a. F.      | alte Fassung   |
| AfK        | Archiv für Kommunalwissenschaften  |
| Alt.       | Alternative  |
| AöR        | Archiv des öffentlichen Rechts   |
| Art.       | Artikel  |
| Aufl.      | Auflage  |
| Az.        | Aktenzeichen   |
| BaWüFAG    | Finanzausgleichsgesetz Baden-Württemberg   |
| BaWüGO     | Gemeindeordnung für Baden-Württemberg  |
| BaWüStGH   | Staatsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg   |
| BaWüVerf.  | Verfassung des Landes Baden-Württemberg  |
| BaWüVGH    | Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg   |
| BayFAG     | Bayerisches Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Staat, Gemeinden und Gemeindeverbänden (Bayerisches Finanzausgleichsgesetz) |
| BayGO      | Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern   |
| BayKrG     | Bayerisches Krankenhausgesetz  |
| BayVBl.    | Bayerische Verwaltungsblätter  |
| BayVerf.   | Verfassung des Freistaates Bayern  |
| BayVerfGH  | Bayerischer Verfassungsgerichtshof   |
| BayVfGHG   | Gesetz über den Bayerischen Verfassungsgerichtshof   |
| BayVGH     | Bayerischer Verwaltungsgerichtshof   |
| BB         | Betriebs-Berater   |
| BbgFAG     | Brandenburgisches Finanzausgleichsgesetz   |
| BbgKV      | Kommunalverfassung des Landes Brandenburg  |
| BbgVerf.   | Verfassung des Landes Brandenburg  |
| BbgVerfG   | Verfassungsgericht des Landes Brandenburg  |
| Bd.        | Band   |
| Bearb.     | Bearbeiter   |
| BeckRS     | Beck-Rechtsprechung  |
| Begr.      | Begründer  |
| bez.       | bezüglich  |
| BGBI.      | Bundesgesetzblatt  |
| BlnBbgOVG  | Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg  |
| BT-Drucks. | Bundestagsdrucksache   |
| BVerfGE    | Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts   |
| BVerfGG    | Gesetz über das Bundesverfassungsgericht   |
| BVerwGE    | Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts   |
| d. h.      | das heißt  |

|              |   |
|--------------|---|
| DÖV          | Die Öffentliche Verwaltung  |
| DVBl.        | Deutsches Verwaltungsblatt  |
| EL           | Ergänzungslieferung   |
| f.           | folgend   |
| ff.          | folgende  |
| FG           | Festgabe  |
| FinanzArch.  | Finanzarchiv  |
| Fn.          | Fußnote   |
| FS           | Festschrift   |
| Gem.         | gemäß   |
| GFG NRW 2023 | Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2023 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2023) |
| GG           | Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland  |
| GVBl.        | Gesetz- und Ordnungsblatt   |
| HessGO       | Hessische Gemeindeordnung   |
| HessStGH     | Staatsgerichtshof des Landes Hessen   |
| HessVerf.    | Verfassung des Landes Hessen  |
| HessVGH      | Hessischer Verwaltungsgerichtshof   |
| h. L.        | herrschende Lehre   |
| h. M.        | herrschende Meinung   |
| Hrsg.        | Herausgeber   |
| Hs.          | Halbsatz  |
| HSGZ         | Hessische Städte- und Gemeindezeitung   |
| i. d. F.     | in der Fassung  |
| i. d. R.     | in der Regel  |
| i. E.        | im Ergebnis   |
| i. e. S.     | im engeren Sinne  |
| i. H. v.     | in Höhe von   |
| i. R. d.     | im Rahmen des/der   |
| i. S. d.     | im Sinne des  |
| i. S. v.     | im Sinne von  |
| i. V. m.     | in Verbindung mit   |
| i. w. S.     | im weiteren Sinne   |
| JA           | Juristische Arbeitsblätter  |
| JöR          | Jahrbuch des öffentlichen Rechts  |
| Jura         | Juristische Ausbildung  |
| JuS          | Juristische Schulung  |
| KHG          | Krankenhausfinanzierungsgesetz  |
| KommJur      | Kommunaljurist  |
| krit.        | kritisch  |
| KrO NRW      | Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen   |
| KStZ         | Kommunale Steuerzeitschrift   |
| Lit.         | Literatur   |
| LKV          | Landes- und Kommunalverwaltung  |
| Ls.          | Leitsatz  |
| LT-Drucks.   | Landtagsdrucksache  |
| MVFAG        | Finanzausgleichsgesetz Mecklenburg-Vorpommern   |

|             |   |
|-------------|---|
| MVKV        | Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern                  |
| MVLVerfG    | Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern                         |
| MVOVG       | Oberverwaltungsgericht Mecklenburg-Vorpommern                           |
| MVVerf.     | Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern                            |
| m. w. N.    | mit weiteren Nachweisen   |
| NdsFAG      | Niedersächsisches Gesetz über den Finanzausgleich                       |
| NdsKVG      | Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz                             |
| NdsOVG      | Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht                                |
| NdsStGH     | Niedersächsischer Staatsgerichtshof                                     |
| NdsVBl.     | Niedersächsische Verwaltungsblätter                                     |
| NdsVerf.    | Niedersächsische Verfassung   |
| n. F.       | neue Fassung  |
| NJW         | Neue Juristische Wochenschrift  |
| Nr.         | Nummer  |
| NRWGO       | Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen                        |
| NRWOVG      | Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen                 |
| NRWVerf.    | Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen                             |
| NRWVerfGH   | Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen                 |
| NRWVerfGHG  | Gesetz über den Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen |
| NVwZ        | Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht                                   |
| NVwZ-RR     | Rechtsprechungs-Report Verwaltungsrecht                                 |
| Rn.         | Randnummer  |
| RPFAG       | Landesfinanzausgleichsgesetz Rheinland-Pfalz                            |
| RPGO        | Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz   |
| RPOVG       | Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz                                  |
| RPVerf.     | Verfassung für Rheinland-Pfalz  |
| RPVerfGH    | Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz                                  |
| Rspr.       | Rechtsprechung  |
| RStGH       | Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich                                |
| s.          | siehe   |
| S.          | Seite/Satz  |
| SaarFAG     | Saarländisches Kommunalfinanzausgleichsgesetz                           |
| SaarKSVG    | Kommunalselbstverwaltungsgesetz Saarland                                |
| SaarOVG     | Oberverwaltungsgericht des Saarlandes                                   |
| SaarVerf.   | Verfassung des Saarlandes   |
| SaarVerfGH  | Verfassungsgerichtshof des Saarlandes                                   |
| SächsFAG    | Sächsisches Finanzausgleichsgesetz                                      |
| SächsGO     | Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen                               |
| SächsOVG    | Sächsisches Oberverwaltungsgericht                                      |
| SächsVerf.  | Verfassung des Freistaates Sachsen                                      |
| SächsVerfGH | Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen                          |
| SAKVG       | Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt                     |
| SALVerfG    | Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt                                 |
| SAOVG       | Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt                        |
| SAVerf.     | Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt                                    |
| SHFAG       | Finanzausgleichsgesetz Schleswig-Holstein                               |
| SHGO        | Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein                                  |

|            |  |
|------------|--|
| SHLVerfG   | Schleswig-Holsteinisches Landesverfassungsgericht  |
| SHOVG      | Schleswig-Holsteinisches Oberverwaltungsgericht  |
| SHVerf.    | Verfassung des Landes Schleswig-Holstein   |
| sog.       | sogenannt  |
| StPaktG    | Gesetz zur Unterstützung der kommunalen Haushaltskonsolidierung im Rahmen des Stärkungspakts Stadtfinanzen (Stärkungspaktgesetz) |
| ThürFAG    | Thüringer Finanzausgleichsgesetz   |
| ThürKO     | Thüringer Kommunalordnung  |
| ThürOVG    | Thüringer Oberverwaltungsgericht   |
| ThürVerf.  | Verfassung des Freistaates Thüringen   |
| ThürVerfGH | Thüringer Verfassungsgerichtshof   |
| u. a.      | unter anderem  |
| VerwArch.  | Verwaltungsarchiv  |
| vgl.       | vergleiche   |
| Vorb.      | Vorbemerkungen   |
| VR         | Verwaltungsrundschau   |
| VVDStRL    | Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer  |
| WRV        | Weimarer Reichsverfassung  |
| z. B.      | zum Beispiel   |
| ZG         | Zeitschrift für Gesetzgebung   |
| ZKF        | Zeitschrift für Kommunalfinanzen   |
| ZRP        | Zeitschrift für Rechtspolitik  |



## Teil 1

# Vorbemerkungen

## A. Impulse

Die Klagewelle von Kommunen, welche vor den deutschen Gerichten eine Aufbesserung ihrer Finanzlage einfordern, reißt nicht ab.<sup>1</sup> Auch wenn das Finanzierungssaldo der Gesamtheit der Gemeinden und Gemeindeverbände derzeit positiv ist, kann daraus auf eine andauernde Erholung nicht geschlossen werden.<sup>2</sup> Vielmehr belegt die Entwicklung der vergangenen Jahre eine Instabilität der kommunalen Finanzen. Hierbei ist die kommunale Verschuldung nur leicht zurückgegangen, insbesondere auch der Umfang der in Anspruch genommenen Kassenkredite. Ein zeitweise positiver Saldo darf daher nicht über den anhaltenden kommunalen Schuldenstand hinwegtäuschen. Jener offenbart, dass die Schere zwischen reichen und armen Kommunen weiterhin besteht.<sup>3</sup> Die Situation der kommunalen Finanzen bleibt mithin prekär und die Notwendigkeit ihrer Konsolidierung aktuell.<sup>4</sup>

Den Grund für die fortwährenden kommunalen Finanzlücken bildet der Anstieg kommunaler Ausgaben, insbesondere Sozialausgaben,<sup>5</sup> ohne dass die kommunalen Einnahmen eine entsprechende Anhebung erfahren. Neu hinzutretende Aufgabebereiche, wie in letzter Zeit namentlich die Anordnung der Inklusion als Regelfall an Schulen in Nordrhein-Westfalen,<sup>6</sup> die Erweiterung des Anspruchs auf einen

---

<sup>1</sup> Zuletzt sind insbesondere folgende Entscheidungen hierzu ergangen: BVerfG, NVwZ 2020, 1342 ff.; BVerwG, NVwZ 2019, 1279 f.; BVerwG, BeckRS 2020, 27916; BVerwG, KommJur 2020, 382 f.; BVerwG, NVwZ 2022, 1136 ff.; BVerwG, NVwZ 2023, 824 ff.; BayVerfGH, NVwZ-RR 2020, 858 ff.; BlnBbgOVG, BeckRS 2019, 35367; HessStGH, NVwZ 2019, 1036 ff.; HessStGH, BeckRS 2022, 31746; MVOVG, BeckRS 2018, 39253; MVOVG, BeckRS 2020, 37255; NRWVerfGH, KommJur 2018, 145 ff.; NRWVerfGH, NVwZ-RR 2020, 1 ff.; NRWOGV, BeckRS 2018, 8846; RPVerfGH, BeckRS 2020, 35384; RPOVG, BeckRS 2020, 18625; SaarlOVG, BeckRS 2019, 29026; SAOVG, BeckRS 2020, 8024; SAOVG, BeckRS 2022, 36932; SAOVG, BeckRS 2022, 36934; SHLVerfG, NVwZ 2023, 915 ff.; SHOVG, BeckRS 2019, 2981; SHOVG, BeckRS 2019, 25036; ThürVerfGH, DÖV 2018, 490; ThürOVG, BeckRS 2018, 29254; ThürOVG, BeckRS 2018, 47729.

<sup>2</sup> Ausführlich zur Zusammensetzung und Entwicklung der kommunalen Finanzen siehe S. 73 ff.

<sup>3</sup> *Wieland*, in: FS Schmidt-Jortzig, S. 221, 221.

<sup>4</sup> *Volkman*, DÖV 2001, 497, 497.

<sup>5</sup> *Mehlhaf*, Kommunen im Finanzausgleich des Grundgesetzes, S. 264 ff.; *Wieland*, in: FS Schmidt-Jortzig, S. 221, 221, 231 f.

<sup>6</sup> Erstes Gesetz zur Umsetzung der VN-Behindertenrechtskonvention (9. Schulrechtsänderungsgesetz) v. 5. 11. 2013 in Nordrhein-Westfalen (GVBl. S. 618).



Kinderbetreuungsplatz<sup>7</sup>, die Notwendigkeit der Bereitstellung von Unterkünften für Geflüchtete<sup>8</sup> und zuletzt die Herausforderungen durch die Covid-19-Pandemie sowie die Ukraine-Krise<sup>9</sup> bedeuten regelmäßig eine Belastung für die kommunale Finanzausstattung und entfachen hierdurch stetig die Diskussion um deren Angemessenheit.

Die Bedeutung der Finanzausstattung von Bund, Ländern und Kommunen für die Formation der Machtverhältnisse im Bundesstaat kann dabei nicht überschätzt werden. Im Anschluss an die grundgesetzliche Kompetenzverteilung entscheiden die verfügbaren Finanzmittel maßgeblich über die Frage der tatsächlichen Handlungsfähigkeit und Eigenständigkeit staatlicher Organisationseinheiten.<sup>10</sup> Sie bilden „so etwas wie die Nerven des Staates“<sup>11</sup> und ihre Bemessung ist neben der klassischen Teilung staatlicher Gewalt eine zentrale Aufgabe der Verfassung.<sup>12</sup> Das Grundgesetz widmet sich dieser Materie in einem gesonderten Abschnitt der Art. 104a bis Art. 115 GG.<sup>13</sup> Die dort geregelte Finanzverfassung ist an der Aufteilung von Kompetenzen nicht nur gleichwertig beteiligt, sondern aufgrund ihrer Finanzierungsfunktion sogar ein „tragende(r) Eckpfeiler der bundesstaatlichen Ordnung“<sup>14,15</sup> Dieser Stellenwert der Finanzmittelverteilung muss Bestandteil der anhaltenden juristischen Diskussion um eine gerechte und ausgewogene Finanzausstattung insbesondere der Kommunen sein.<sup>16</sup>

Einen wesentlichen Anteil an der Konstitution kommunaler Einnahmen bilden der landesrechtlich gestaltete kommunale Finanzausgleich und die darin erfolgende Bereitstellung von Zuweisungen an die Kommunen. Für die Frage der Stabilisierung der kommunalen Finanzlage stellen diese Finanzausgleichsregelungen entscheidende Instrumentarien zur Verfügung. Die darin vorgesehenen Verteilungsmechanismen sind jedoch in Zeiten angespannter kommunaler Haushalte

---

<sup>7</sup> Seit dem 1. 8. 2013 besteht der Anspruch nicht mehr ab dem dritten Lebensjahr des Kindes, sondern bereits vom ersten Lebensjahr an, vgl. § 24 Abs. 2 S. 1 SGB VIII (geändert durch Art. 1, Art. 10 Abs. 3 KinderförderungsG v. 10. 12. 2008, BGBl. I, S. 2403 ff.). Zur Erstattung der hierdurch entstehenden Kosten auf kommunaler Ebene *Articus/Schneider/Klein*, KommJur 2011, S. 1 ff.

<sup>8</sup> Während die Anzahl an Asylanträgen sich in den Jahren 2002–2012 noch auf unter 100.000 pro Jahr belief, liegt diese seit dem Jahr 2013 durchgängig darüber. Die höchste Zahl war hierbei im Jahr 2016 mit 745.545 Anträgen zu verzeichnen, vgl. *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*, Schlüsselzahlen Asyl I. Halbjahr 2023, Flyer Stand: Juli 2023.

<sup>9</sup> *Bundesministerium der Finanzen*, Finanzbericht 2024, S. 189.

<sup>10</sup> *Vogel*, JA 1980, 577, 577.

<sup>11</sup> v. *Arnim*, *Der Landkreis*, 1985, 519, 519.

<sup>12</sup> Eingängig ist die Formulierung bei *Vogel*, JA 1980, 577, 577: „Geldfragen sind Machtfragen“.

<sup>13</sup> Zur Unterscheidung des Abschnitts über das Finanzwesen als Finanzverfassung i. w. S. von der Finanzverfassung i. e. S. siehe die Ausführungen zum Begriff der Finanzverfassung auf S. 41.

<sup>14</sup> BVerfGE 55, 274, 300; sinngemäß BVerfGE 72, 330, 388; 78, 249, 266; 91, 186, 202; 105, 185, 194; 108, 1, 15; 108, 186, 214.

<sup>15</sup> Zur Funktion der Finanzverfassung siehe S. 43 ff.

<sup>16</sup> *Vogel*, JA 1980, 577, 578.

zugleich besonders umstritten. Zwietracht sät insbesondere die Normierung von Umlagen, wie beispielsweise die zeitweise Einführung einer Solidaritätsumlage in Nordrhein-Westfalen,<sup>17</sup> welche in Ergänzung zum System der die Kommunen begünstigenden Zuweisungen auch eine Umverteilung von Finanzmitteln zwischen den Kommunen vorsehen.

Die Länder entziehen sich dem kommunalen Wehklagen durch den pauschalen Verweis auf ihre eigene Finanzmisere. Eine Konsolidierung der kommunalen Finanzlage sei ihnen schlichtweg unmöglich, da sie sich selbst an den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit befänden.<sup>18</sup> Im Gegenteil tendieren sie sogar dazu, die kommunalen Haushalte als „Reservekasse“<sup>19</sup> für eigene finanzielle Notlagen zu betrachten.

Unter diesen Umständen verwundert es nicht, dass sich die Kommunen einen Ausweg immer häufiger im Ersuchen gerichtlichen Rechtsschutzes erhoffen.<sup>20</sup> Dort wird ein Befinden über die komplexen Finanzausgleichsregeln und die Festlegung genauer Anforderungen an die kommunale Finanzausstattung jedoch mit ehrfürchtiger Zurückhaltung gehandhabt.<sup>21</sup> Das Bundesverfassungsgericht meidet bereits die Entscheidung darüber, ob sich ein die Kommunen berechtigender Finanzausstattungsanspruch überhaupt aus der Verfassung deduzieren lässt.<sup>22</sup> Wird ein solcher Anspruch dagegen von den Landesverfassungsgerichten anerkannt,<sup>23</sup>

---

<sup>17</sup> Gesetz zur Unterstützung der kommunalen Haushaltskonsolidierung im Rahmen des Stärkungspakts Stadtfinanzen (Stärkungspaktgesetz) v. 9.12.2011, GVBl. S. 662 sowie Gesetz zur Errichtung eines Fonds des Landes Nordrhein-Westfalen zur Umsetzung des Gesetzes zur Unterstützung der kommunalen Haushaltskonsolidierung im Rahmen des Stärkungspakts Stadtfinanzen (Stärkungspaktfondsgesetz) v. 28.11.2012, GVBl. S. 577.

<sup>18</sup> *Volkman*, DÖV 2001, 497, 497.

<sup>19</sup> v. *Mutius/Henneke*, Kommunale Finanzausstattung und Verfassungsrecht, S. 90; *Henneke*, DÖV 2008, 857, 867; *Hubert Meyer*, NVwZ 1999, 843, 847; *Schwarz*, KStZ 1998, 145, 147; *Schwarz*, ZKF 2006, 97, 101.

<sup>20</sup> Dies impliziert auch der Titel des Aufsatzes von *Mandelartz/Neumeyer*, Kommunale Finanzprobleme und kommunaler Finanzausgleich – Verfassungsgerichte der Länder als Nothelfer?, DÖV 2000, 103 ff.

<sup>21</sup> Krit. auch *Schoch*, Verfassungsrechtlicher Schutz der kommunalen Finanzautonomie, S. 154.

<sup>22</sup> BVerfGE 26, 172, 181; 71, 25, 36 f.; BVerfG, NVwZ 1987, 123, 123; BVerfGE 83, 363, 386; BVerfG, LKV 1994, 145, 145; BVerfG, NVwZ 1995, 370, 371; BVerfG, NVwZ 1999, 520, 521; BVerfG, NVwZ-RR 1999, 417, 417; BVerfGE 119, 331, 361 und zuletzt BVerfG, NVwZ 2020, 1342, 1345.

<sup>23</sup> BaWüStGH, DVBl. 1994, 206, 207; BaWüStGH, DVBl. 1999, 1351, 1355; BayVerfGH, BayVBl. 1959, 251, 252; BayVerfGH, BayVBl. 2008, 172, 175; BbgVerfG, NVwZ-RR 2000, 129, 130; HessStGH, BeckRS 2013, 51250; HessStGH, NVwZ 2019, 1036, 1037; HessStGH, BeckRS 2022, 31746; MVLVerfG, LKV 2006, 461, 462; NdsStGH, NVwZ 1996, 585, 586; NdsStGH, NdsVBl. 2008, 152, 155; NRWVerfGH, NVwZ 1985, 802, 823; NRWVerfGH, NVwZ 1999, 81, 82; NRWVerfGH, DÖV 2004, 662, 664; NRWVerfGH, KommJur 2018, 145, 145; NRWVerfGH, NVwZ-RR 2020, 1, 1; RPVerfGH, DVBl. 1992, 981, 981; RPVerfGH, NVwZ 2006, 1050, 1051; RPVerfGH, BeckRS 2020, 35384; SaarVerfGH, NVwZ-RR 1995, 153, 154; SächsVerfGH, LKV 2001, 223, 224; SächsVerfGH, BeckRS 2010, 46086; SALVerfG, NVwZ-RR 1999, 393, 397; SALVerfG, NVwZ-RR 1999, 464, 466; ThürVerfGH, BeckRS 2010, 47491; ThürVerfGH, KommJur 2012, 14, 17 f.