

Marc Petit

Der kommunale Mindestausstattungsanspruch  
im Verfassungsrecht von Bund und Ländern



**Nomos**

**Kommunalrechtliche Studien**

herausgegeben von

Prof. Dr. Christoph Brüning,  
Christian-Albrechts-Universität zu Kiel

Prof. Dr. Thorsten Ingo Schmidt, Universität Potsdam

**Band 9**

Marc Petit

Der kommunale Mindestausstattungsanspruch  
im Verfassungsrecht von Bund und Ländern



**Nomos**



Onlineversion  
Nomos eLibrary

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

Zugl.: Kiel, Univ., Diss., 2020

ISBN 978-3-8487-6749-6 (Print)

ISBN 978-3-7489-0821-0 (ePDF)

1. Auflage 2020

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2020. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

*Mein Dank gilt*

*Prof. Dr. Brüning für die wertvolle Betreuung der Arbeit sowie*

*Prof. Dr. Becker für die Mühen der Zweitbegutachtung.*



## Inhaltsverzeichnis

A. Fragestellung	13
B. Untersuchung	15
I. Definition des Untersuchungsgegenstandes und Begrifflichkeiten	15
1. Einfachgesetzlicher Hintergrund: Grundzüge des kommunalen Finanzausgleiches	15
a) Der vertikale Finanzausgleich	15
b) Der horizontale Finanzausgleich	16
aa) Bildung von Teilschlüsselmassen	16
bb) Bestimmung der Ansprüche jeder einzelnen Kommune	17
cc) Weitere Elemente der Finanzausgleichssysteme	18
2. Verfassungsrechtlicher Untersuchungsgegenstand	19
a) Unschärfen der vorzufindenden Begrifflichkeiten	19
b) Begriffsklärung	21
aa) Begriffe für die verfassungsrechtliche Kontrolle des vertikalen Finanzausgleiches	21
bb) Begriffe für die verfassungsrechtliche Kontrolle des horizontalen Finanzausgleiches	23
c) Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes	24
II. Der Mindestausstattungsanspruch aus Art. 28 Abs. 2 GG	25
1. Vorab: Anwendbarkeit der Kern-/ Randbereichsrechtsprechung?	25
a) Zur grundlegenden Struktur des Rechts der kommunalen Selbstverwaltung	26
aa) Selbstverwaltungsgarantien als kommunale Abwehrrechte	27
bb) Weitere Wirkdimensionen der Selbstverwaltungsgarantien?	29
b) Anwendbarkeit der Kern-/ Randbereichsdogmatik auf Leistungsansprüche?	32

*Inhaltsverzeichnis*

c) Kontrollüberlegungen	34
aa) Analoge Überlegungen im Recht der sozialrechtlichen Existenzsicherung	34
bb) Untauglichkeit der Kern- bzw. Randbereichsrechtsprechung zur Beantwortung der Frage nach dem Leistungsfähigkeitsvorbehalt	36
cc) Überprüfung anhand der maßgeblichen Fallkonstellationen	38
d) Ergebnis	41
2. Existenz einer kommunalen Mindestausstattungsgarantie aus Art. 28 Abs. 2 GG	41
a) Wortlaut, Entstehungsgeschichte und Systematik	41
b) Teleologische Auslegung	44
aa) Generelle Dogmatik zu verfassungsrechtlichen Leistungsgarantien	44
bb) Übertragbarkeit auf Art. 28 Abs. 2 GG	47
c) Ergebnis	49
3. Inhalt der kommunalen Mindestausstattungsgarantie aus Art. 28 Abs. 2 GG	51
a) Allgemeine Vorüberlegungen	51
aa) Gesetzgeberischer Gestaltungsspielraum	52
bb) Grenzen des Gestaltungsspielraumes	53
b) Gewährleistungsinhalt im vertikalen Finanzausgleich	60
aa) Anwendbarkeit von Art. 28 Abs. 2 GG auf Bestimmungen des vertikalen Finanzausgleiches	60
bb) Ergebnis- oder Verfahrenskontrolle?	60
cc) Prozedurale Anforderungen an den Gesetzgeber	64
(1) Anforderungen an das Verfahren selbst	64
(a) Parameter und Vertretbarkeitsprüfung	64
(b) Bedarfsorientierung als Grenze der Vertretbarkeit?	66
(2) Transparenzgebot	70
c) Gewährleistungsinhalt im horizontalen Finanzausgleich	71
aa) Anwendbarkeit von Art. 28 Abs. 2 GG auf den horizontalen Finanzausgleich	71
(1) Das teleologische Argument als Ausgangspunkt	71



(2) Argumente gegen die Anwendbarkeit im Einzelfall	72
(a) Kollision mit Pauschalisierungen im horizontalen Finanzausgleich?	73
(b) Finanzielle Überforderung der Bundesländer?	74
(c) Kollision mit evtl. Leistungsfähigkeitsvorbehalten?	75
(3) Ergebnis	75
bb) Anforderungen an den Ausgleichsmechanismus	76
(1) Betragsmäßige Deckelung?	76
(2) Gesetzliche Definition des Mindestmaßes?	77
4. Konstruktion als nicht unter Finanzierungsvorbehalt stehendes Recht	81
a) Generelle Problemlage	82
b) Fallgruppen	84
c) Übertragbarkeit auf kommunale Mindestausstattungsansprüche	87
aa) Vergleichbarkeit der Interessenlage	87
bb) Steuerungsmöglichkeiten der Bundesländer	88
cc) Entstehungsgeschichte	93
d) Ergebnis	93
5. Art. 28 Abs. 2 GG als kommunal-subjektiver Mindestausstattungsanspruch	94
aa) Subjektivierung der Aussagen zum horizontalen Finanzausgleich	95
bb) Subjektivierung der Aussagen zum vertikalen Finanzausgleich	96
6. Der Mindestausstattungsanspruch des Art. 28 Abs. 2 GG auf Kreisebene	98
a) Kreise als Verpflichtete	99
b) Kreise als Berechtigte?	101
7. Einfluss von Art. 28 Abs. 2 GG auf die Landesverfassungsgarantien	103
a) Materiell-rechtliche Stärke des Art. 28 Abs. 2 GG	103
aa) Auswirkungen des Art. 28 Abs. 2 GG auf einfaches Landesrecht	104

*Inhaltsverzeichnis*

bb)	Auswirkungen des Art. 28 Abs. 2 GG auf Landesverfassungsrecht	104
(1)	Widerspruchsvermeidung auf Ebene der Auslegung	104
(2)	Rechtsfolgen nicht vermiedener Widersprüche	106
b)	Prozessuale Relativierung der Wirkkraft des Art. 28 Abs. 2 GG	110
aa)	Kommunale Verfassungsbeschwerden	110
(1)	Mangelnde Prüfungskompetenz der Landesverfassungsgerichtsbarkeit	110
(2)	Prozessrisiko Bundesverfassungsgericht	111
bb)	Abstrakte Normenkontrollverfahren	112
cc)	Vorlageverfahren	113
(1)	Vorlageverfahren nach Art. 100 Abs. 3 GG	113
(2)	Normenkontrollverfahren nach Art. 100 Abs. 1 GG	114
c)	Ergebnis	115
III.	Der Mindestausstattungsanspruch in Schleswig-Holstein	115
1.	Existenz und Verankerung eines Mindestausstattungsanspruches	116
a)	Aussagegehalt von Art. 57 Abs. 1 LV SH	116
b)	Aussagegehalt von Art. 54 Abs. 1 LV SH	118
2.	Ausgestaltung des Mindestanspruches im Einzelnen	119
3.	Anwendung: Vereinbarkeit des FAG SH mit Art. 54 Abs. 1 LV SH	120
a)	Grundzüge des FAG SH	121
b)	Vereinbarkeit der vertikalen Ebene des FAG SH mit Art. 54 Abs. 1 LV SH	124
c)	Vereinbarkeit der horizontalen Ebene des FAG SH mit Art. 54 Abs. 1 LV SH	127
IV.	Rechtsprechungsanalyse anderer Bundesländer	129
1.	Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen	129
a)	Darstellung der Rechtsprechung zum Mindestausstattungsanspruch	130
b)	Kritische Würdigung	131
aa)	Zur Auslegung der §§ 78, 79 LV NRW	132
bb)	Zum Zusammenspiel mit Art. 28 Abs. 2 GG	137

2. Staatsgerichtshof Niedersachsen	139
a) Darstellung der Rechtsprechung zum Mindestausstattungsanspruch	139
b) Kritische Würdigung	142
aa) Transparenz der Argumentation	142
bb) Inhaltliche Überzeugungskraft der Rechtsprechungslinie	145
3. Verfassungsgerichtshof Thüringen und Staatsgerichtshof Hessen	148
a) Darstellung der jeweiligen Rechtsprechung	148
b) Praktische Umsetzung in Landesrecht	151
aa) Umsetzung im Rahmen des vertikalen Finanzausgleichs	152
bb) Umsetzung im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs	154
V. Annex: Zum Zusammenspiel von Mindestausstattungsanspruch und Anspruch auf angemessene Finanzausstattung	156
1. Rekapitulation: Anforderungen aus Mindestausstattungsgarantien	156
2. Anforderungen aus Landesverfassungsrecht (Ansprüche auf angemessene Finanzausstattung)	157
3. Zusammenschau	159
C. Ausblick	162
Literaturverzeichnis	167

