DStGB
Deutscher Städte- und Gemeindebund

GRUNDGESETZLICHER ÜBERFORDERUNGSSCHUTZ KOMMUNALER SELBSTVERWALTUNG

Gutachten im Auftrag des
Deutschen Städte- und Gemeindebundes

In Kooperation mit

Freiherr vom Stein AKADEMIE
FÜR EUROPÄISCHE KOMMUNALWISSENSCHAFTEN

Mit Unterstützung von
Bayerischer Gemeindetag
Gemeindetag Baden-Württemberg
Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen
Niedersächsischer Städte- und Gemeindebund
Städte- und Gemeindetag Mecklenburg-Vorpommern
Sächsischer Städte- und Gemeindetag
Städte- und Gemeindebund Sachsen-Anhalt
Hessischer Städte- und Gemeindebund

Grundgesetzlicher Überforderungsschutz

kommunaler Selbstverwaltung

Gutachten im Auftrag des

Deutschen Städte- und Gemeindebundes

erstellt von

Peter Müller
Ministerpräsident a.D.,
Bundesverfassungsrichter a.D.

mit redaktioneller Unterstützung durch

- Rechtsanwalt Lukas Müller,
  Rechtsanwälte Dr. Friedrichs & Partner, Am Bahnhof 6, 66822 Lebach

Inhaltsverzeichnis

1. Problemstellung und Gutachtenauftrag 1

1. 1. Ausgangslage 1

1. 2. Gutachtenauftrag 6

1. 2. 1. Verfassungsrechtlicher Überforderungsschutz kommunaler Selbstverwaltung 6

1. 2. 2. Einzelfragen 7

2. Der grundgesetzliche Rahmen: Art. 28 Abs. 2 GG 9

2. 1. Einordnung der Städte und Gemeinden im Verfassungsgefüge 9

2. 2. Garantieebenen des kommunalen Selbstverwaltungsrechts 10

2. 3. Materieller Gehalt der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie 11

2. 3. 1. Gemeindliche Allzuständigkeit 12

2. 3. 2. Eigenverantwortlichkeit 14

2. 4. Gesetzliche Einschränkbarkeit der kommunalen Selbstverwaltungsautonomie 16

2. 4. 1. Reichweite des Gesetzesvorbehalts aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG 17

2. 4. 2. Unantastbarkeit des Kernbereichs 17

2. 4. 3. Rechtfertigungsanforderungen bei Eingriffen in den Randbereich kommunaler Selbstverwaltung 20

2. 4. 3. 1. „Eingriff“ in die kommunale Selbstverwaltungshoheit 20

2. 4. 3. 2. Regelung durch „Gesetz“ 20

2. 4. 3. 3. Gemeinwohlbezogenheit des Eingriffs 21

2. 4. 3. 4. Verhältnismäßigkeit 22

2. 4. 3. 5. Verfahrensgarantien 23

2. 4. 4. Rechtsschutz: Die kommunale Verfassungsbeschwerde (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG; § 13 Nr. 8a, §§ 90 ff. BVerfGG) 25

3. Im Besonderen: Die kommunale Finanzhoheit 28

3. 1. Verankerung im Verfassungstext 28

3. 2. Die Finanzhoheit als Garantie eigenverantwortlichen Wirtschaftens 30

3. 2. 1. Eigenverantwortliche Einnahmenbewirtschaftung 30

3. 2. 2. Eigenverantwortliche Ausgabenbewirtschaftung 33

3. 3. Kommunale Finanzausstattungsansprüche gemäß Art. 28 Abs. 2 GG 33

3. 3. 1. Der Anspruch auf eine angemessene kommunale Finanzausstattung 34

3. 3. 1. 1. Bestand des Anspruchs dem Grunde nach 34

3. 3. 1. 1. 1. Bundesverfassungsgericht 35

3. 3. 1. 1. 2. Bundesverwaltungsgericht 35

3. 3. 1. 1. 3. Landesverfassungsgerichte 36

3. 3. 1. 1. 4. Schrifttum 37

3. 3. 1. 1. 5. Zwischenergebnis 38
3. 3. 1. 2. Inhalt und Grenzen: Der Grundsatz der (vertikalen) Verteilungssymmetrie 38
3. 3. 1. 2. 1. Problemstellung 38
3. 3. 1. 2. 2. Meinungsstand 40
3. 3. 1. 2. 3. Bewertung 42
3. 3. 1. 3. Der Gestaltungsspielraum des Landesgesetzgebers 43
3. 3. 1. 3. 1. Ermittlung des Finanzbedarfs 45
3. 3. 1. 3. 2. Verteilungsentscheidung 46
3. 3. 1. 3. 3. Reduzierter Kontrollmaßstab 47
3. 3. 1. 4. Prozedurale Anforderungen 49
3. 3. 1. 5. Ergebnis 51
3. 3. 2. Der Anspruch auf eine kommunale Mindestausstattung 52
3. 3. 2. 1. Begriffliche Abgrenzung 52
3. 3. 2. 2. Bestand des Anspruchs dem Grunde nach 52
3. 3. 2. 3. Inhalt und Grenzen: (Nicht-)Geltung des Grundsatzes der vertikalen Verteilungssymmetrie 53
3. 3. 2. 3. 1. Rechtsprechung 54
3. 3. 2. 3. 1. 1. Bundesverwaltungsgericht 54
3. 3. 2. 3. 1. 2. Landesverfassungsgerichte 56
3. 3. 2. 3. 2. Schrifttum 68
3. 3. 2. 3. 2. 1. Anerkennung der Abwägungsfestigkeit des Anspruchs auf eine finanzielle Mindestausstattung 69
3. 3. 2. 3. 2. 2. Gegenstimmen 75
3. 3. 2. 3. 3. Bewertung 79
3. 3. 2. 3. 3. 1. Zuordnung des Mindestfinanzausstattungsanspruchs zum Kernbereich kommunaler Selbstverwaltung 79
3. 3. 2. 3. 3. 2. Nichtgeltung des Leistungsfähigkeitsvorbehaltes 81
3. 3. 2. 3. 3. 3. Unhaltbarkeit der landesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung 84
3. 3. 2. 4. Bestimmbarkeit und Höhe des Anspruchs auf eine finanzielle Mindestausstattung 86
3. 3. 2. 4. 1. Das subjektive Recht auf eine finanzielle Mindestausstattung 86
3. 3. 2. 4. 2. Bestimmbarkeit des Finanzbedarfs zur Erfüllung der Pflichtaufgaben 86
3. 3. 2. 4. 3. Bestimmung des „Mindestmaßes“ an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben (sog. „freie Spitze“) 88

3. 3. 2. 4. 4. Prozedurale Anforderungen und gerichtlicher Kontrollmaßstab 90
3. 3. 2. 5. Ergebnis 91
3. 4. Der Geltungsvorrang kommunaler Finanzausstattungsansprüche aus Art. 28 Abs. 2 GG gegenüber landesrechtlichen Regelungen 92
3. 5. Zusammenfassung: Grundgesetzliche Finanzausstattungsansprüche als Grundlage kommunalen Überforderungsschutzes 96
4. Verfassungsrechtlicher Überforderungsschutz gegenüber dem Bund (Art. 84 Abs. 1 Satz 7; Art. 85 Abs. 1 Satz 2; Art. 125a Abs. 1 GG) 97
4.1. Entstehungsgeschichte: Das Durchgriffsverbot als Teil der Neuregelung des Bund-Länder-Verhältnisses 97
4. 2. Inhalt und Grenzen: Verbot der Aufgabenübertragung und äquivalenter Regelungen 99
4. 2. 1. Striktes Durchgriffsverbot 100
4. 2. 1. 1. Negative Kompetenznormen 100
4. 2. 1. 2. Regelungszweck 100
4. 2. 1. 3. Fortbestand der Sachgesetzgebungskompetenz 101
4. 2. 1. 4. Tatbestandliche Voraussetzungen 102
4. 2. 1. 4. 1. „Aufgabe“ 102
4. 2. 1. 4. 2. „Übertragung“ 103
4. 2. 2. Verfassungsgerichtliche Konkretisierung des Durchgriffsverbots (BVerfGE 155, 310 – Kommunales Bildungspaket) 104
4. 2. 2. 1. Ausgangssachverhalt 104
4. 2. 2. 2. Das Gebot weiter Auslegung 104
4. 2. 2. 3. Funktionsäquivalenz 107
4. 3. Fortgeltung früheren Rechts (Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG) 109
4. 4. Ergebnis 113
5. Verfassungsrechtlicher Überforderungsschutz gegenüber den Ländern 115
5. 1. Das Konnexitätsprinzip: Ausgleich aufgabenübertragungsbedingter Mehrkosten 115
5. 1. 1. Landesverfassungsrechtlicher Ausgangsbefund 115
5. 1. 2. Tatbestandliche Voraussetzungen 131
5. 1. 2. 1. Aufgabenübertragung 132
5. 1. 2. 2. Konnexitätsbegründender Verursachungsbeitrag 133
5. 1. 2. 2. 1. Problemlage 133
5. 1. 2. 2. 2. Landesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung 134
5. 1. 2. 2. 2. 1. Notwendigkeit einer landesrechtlichen Aufgabenübertragung 134
5. 1. 2. 2. 2. 2. Inhalt und Grenzen landesrechtlicher Aufgabenübertragungen 136
5. 1. 2. 2. 3. Schrifttum 140
5. 1. 2. 2. 3. 1. Zustimmende Auffassungen 140

5. 1. 2. 2. 3. 2. Ablehnende Auffassungen 142
5. 1. 2. 3. Bewertung 151
5. 1. 2. 3. 1. Keine Konnexität bei bloßem Unterlassen des Landesgesetzgebers 151
5. 1. 2. 3. 2. Keine Konnexität durch Abstimmungsverhalten im Bundesrat 152
5. 1. 2. 3. 3. Konnexitätsauslösende landesrechtliche Aufgabenübertragungen 153
5. 1. 2. 3. 4. Erstreckung der Konnexität auf nachträgliche Erweiterungen des Bundesrechts 153
5. 1. 2. 3. 5. Unhaltbarkeit der entgegenstehenden landesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung 155
5. 1. 3. Rechtsfolge: Leistungs- und finanzkraftunabhängiger Vollkostenersatz 159
5. 1. 3. 1. Ersatz aller aufgabenübertragungsbedingten Mehrkosten 159
5. 1. 3. 2. Bagatellvorbehalt 162
5. 1. 3. 3. Ermittlung des Mehrbedarfs 163
5. 1. 3. 4. Gleichzeitigkeit 167
5. 1. 4. Prozedurale Anforderungen 169
5. 1. 5. Ergebnis 170
5. 2. Landesverfassungsrechtliche Finanzausstattungsansprüche der Kommunen 175
5. 2. 1. Verfassungsrechtlicher Ausgangsbefund 175
5. 2. 2. Grundsatz: Die Garantie angemessener kommunaler Finanzausstattung 183
5. 2. 3. Einschränkungen: Genereller Leistungsfähigkeitsvorbehalt und Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers 184
5. 2. 3. 1. Genereller Leistungsfähigkeitsvorbehalt 184
5. 2. 3. 2. Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers 187
5. 2. 4. Ergebnis 188
5. 3. Rückgriff auf Art. 28 Abs. 2 GG 189
6. Gerichtliche Durchsetzbarkeit der kommunalen Finanzhoheit (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG; § 13 Nr. 8a, §§ 80 ff. BVerfGG) 192
6. 1. Rechtsschutz gegenüber dem Bund 192
6. 1. 1. Zulässigkeit 192
6. 1. 1. 1. Eröffnung des Rechtswegs 192
6. 1. 1. 2. Beschwerdegegenstand 193
6. 1. 1. 3. Beschwerdebefugnis 194
6. 1. 1. 4. Subsidiarität 194
6. 1. 1. 5. Beschwerdefrist 194
6. 1. 2. Begründetheit 195
6. 2. Rechtsschutz gegenüber den Ländern 195

6. 2. 1. Zulässigkeit 196
6. 2. 1. 1. Eröffnung des Rechtswegs 196
6. 2. 1. 2. Beschwerdegegenstand 196
6. 2. 1. 3. Beschwerdebefugnis 198
6. 2. 1. 4. Subsidiarität 200
6. 2. 1. 5. Beschwerdefrist 202
6. 2. 2. Begründetheit 203
7. Gesamtergebnis 206
8. Einzelfragen 212
8. 1. Gewährt Art. 28 Abs. 2 GG den Gemeinden und Gemeindeverbänden einen Schutz vor einer (mittelbaren) Überforderung durch Bundesgesetze? 212
8. 1. 1. Schützt Art. 28 Abs. 2 GG nur vor finanziellen Überforderungen oder muss der Gesetzgeber bei der Schaffung von Rechtsansprüchen und der Verschärfung von Standards auch die tatsächliche Erfüllbarkeit berücksichtigen, wozu insbesondere die Akquirierbarkeit des notwendigen Personals und die Schaffung der entsprechenden Infrastruktur gehört? 213
8. 1. 2. Inwieweit schützen Art. 84 Abs. 1 Satz 7, Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG die Kommunen vor einer Verschärfung von Standards auf Bundesebene, wenn Aufgaben durch die Länder schon übertragen worden sind und es keiner neuen Ausführungsgesetze auf Landesebene mehr bedarf, oder wenn Aufgaben über die Sozialgesetzbücher an die Kommunen als Träger der öffentlichen Jugendhilfe übertragen werden? 215
8. 1. 3. Inwiefern sind die jeweiligen Landesgesetzgeber dazu verpflichtet, die finanzielle Handlungsfähigkeit der Gemeinden auch im Verhältnis zu den Landkreisen zu gewährleisten? 216
8. 1. 4. Verpflichtet das Grundgesetz den Bundesgesetzgeber zu einer substantiierten und nachvollziehbaren Prognose der für die Kommunen dauerhaft anfallenden Kosten bei der Erweiterung von Leistungsgesetzen? 218
8. 1. 5. Besteht für den Bundesgesetzgeber die Pflicht, bei der qualitativen Veränderung einer bestehenden Aufgabe, die landesrechtlich bereits auf die Kommunen übertragen ist, zu gewährleisten, dass eine konnexitätsgemäße Neuzuweisung stattfindet? 218
8. 2. Inwieweit sind die Landesregierungen im Rahmen ihrer Finanzverantwortung für die Gemeinden dazu verpflichtet, im Bundesrat durch ein entsprechendes Abstimmungsverhalten Überlastungen der Gemeinden zu verhindern, beziehungsweise inwieweit übernehmen die Länder durch ein zustimmendes Verhalten im Bundesrat die Gewähr für eine auskömmliche Finanzausstattung? 219
8. 3. Wie müsste das Grundgesetz für den Fall, dass das geltende Recht nicht ausreicht, ergänzt werden, damit ein wirksamer kommunaler Überlastungsschutz gewährleistet ist? 220

8. 4. Wie wäre verfassungsrechtlich sicherzustellen, dass die Zielsetzung der Föderalismusreform II, Durchgriffe vom Bund auf die Kommunen zu vermeiden, auch für Fälle wirksam erreicht wird, in denen Aufgaben durch die Länder bereits übertragen sind und es keiner neuen Ausführungsgesetze mehr bedarf? 220

8. 5. Können die Gemeinden entsprechende Ansprüche direkt beim Bundesverfassungsgericht geltend machen, ohne den Rechtsweg zu den Landesverfassungsgerichten beschreiten zu müssen? 221

Literaturverzeichnis

1. Kommentare, Lehrbücher, Monografien

Brüning, Christoph, Deutsches Kommunalrecht, 5. Auflage 2025 (Zitiert: Brüning, Deutsches Kommunalrecht, § Rn. S.)

Burgi, Dr. Martin, Kommunalrecht, 7. Auflage 2024, (Zitiert: Burgi, Kommunalrecht, 7. Aufl. 2024, § Rn. S.)

Dürig, Günter (Hrsg.) / Herzog, Roman (Hrsg.) / Scholz, Rupert, Grundsetz Kommentar, Werkstand 105. Ergänzungslieferung, August 2024, (Zitiert: Bearbeiter, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG <Aug. 2024> Art. Rn.)

Engels, Die Verfassungsgarantie kommunaler Selbstverwaltung: Eine dogmatische Rekonstruktion, JUS PUBLICUM, Beiträge zum öffentlichen Recht, Band 234, 2014, (Zitiert: Engels, Die Verfassungsgarantie kommunaler Selbstverwaltung 2014, S.)

Epping, Volker (Hrsg.) / Hillgruber, Christian (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 3. Auflage 2020, (Zitiert: Bearbeiter, in: Epping/Hillgruber, GG, 3. Auflage 2020, Art. Rn.)

Geis, Dr. Max-Emanuel, Kommunalrecht, 6. Neu bearbeitete Auflage 2024, (Zitiert: Geis, Kommunalrecht, 6. Auflage 2023, § Rn. , S.)

Huber, Prof. Dr. Peter M. (Hrsg.) / Voßkuhle, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Andreas (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Band 2: Artikel 20-82, 8. Auflage 2024, (Zitiert: Bearbeiter, in: Huber/Voßkuhle, GG, Bd. 2, 8. Aufl. 2024, Art. Rn.)

Huber, Prof. Dr. Peter M. (Hrsg.) / Voßkuhle, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Andreas (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Band 3: Art. 83-146, 8. Auflage 2024, (Zitiert: Bearbeiter, in: Huber/Voßkuhle, GG, Bd. 3, 8. Aufl. 2024, Art. Rn.)

Petit, Marc, Kommunalrechtliche Studien, Band 9, 1. Auflage 2020, Der kommunale Mindestausstattungsanspruch im Verfassungsrecht von Bund und Ländern, herausgegeben von Prof. Dr. Christoph Brüning, Prof Dr. Thorsten Ingo Schmidt, (Zitiert: Petit, Der kommunale Mindestausstattungsanspruch im Verfassungsrecht von Bund und Ländern, S.)

Schmidt-Bleibtreu, Dr. Bruno (Hrsg.) / Hofmann, Prof. Dr. Hans (Hrsg.) / Henneke, Prof. Dr. Hans-Günter, Grundgesetz Kommentar, 15. Auflage 2022, (Zitiert: Bearbeiter, in Schmidt-Bleibtreu/Hoffmann/Henneke, GG, 15. Aufl. 2022, Art. Rn.)

2. Aufsätze

Brünning, Prof. Dr. Christoph, Abschaffen der Straßenbeiträge (Kompensation) mit dem Konnexitätsprinzip, Anmerkungen zur Entscheidung des LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2021, S. 1223, (Zitiert: Brünning, NVwZ 2021, S. 1223 <>)

Dombert, Prof. Dr. Matthias, Zur finanziellen Mindestausstattung der Kommunen, DVBl. 2006, S. 1136, (Zitiert: Dombert, DVBl. 2006, S. 1136 <>)

Duve, Dr. Thomas / Neumeister, Christine, Ausrichtung des Kommunalen Finanzausgleichs am ermittelten Finanzbedarf der Kommunen, Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), 2016, S. 848, (Zitiert: Duve/Neumeister, DÖV 2016, S. 848 <>)

Freier, Ronny / Grass, Verena, Kommunale Verschuldung in Deutschland: Strukturen verstehen, Risiken abschätzen, DIW Berlin – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e.V., Wochenbericht Nr. 16/2013 vom 17. April 2013, S. 15, (Zitiert: Freier/Grass, Kommunale Verschuldung in Deutschland: Strukturen verstehen, Risiken abschätzen, DIW Wochenbericht Nr. 16/2013, S. 15 <>)

Edinger, Dr. Florian, Landesrechtliche Konnexität und bundesgesetzliche Änderungen kommunaler Aufgaben, Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 2017, S. 594, (Zitiert: Edinger, DÖV, S. 2017, S. 584 <>)

Engelken, Dr. Klaas, Konnexitätspflicht der Länder aus Bundesratszustimmung? Bayrische Verwaltungsblätter (BayVBl) 2011, S. 713, (Zitiert: Engelken, BayVBl 2011, S. 713 <>)

Engelken, Dr. Klaas, Keine konnexitätsrechtliche Ausgleichspflicht der Länder gegenüber den Kommunen für bundesrechtliche Aufgabenerweiterungen, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2015, S. 342, (Zitiert: Engelken, NVwZ 2015, S. 342 <>)

Engelbrecht, Knut, „Große Erwartungen“ – Das „Kinderkrippen“-Urteil des VerfGH NRW vom 12.10.2010 und seine Auswirkungen auf die bayerischen Kommunen, Bayrische Verwaltungsblätter (BayVBl) 2011, S. 718, (Zitiert: Engelbrecht: BayVBl 2011, S. 718 <>)

Hellermann, Johannes, Bundesrechtliche Ausweitung den Kommunen übertragener Aufgaben und ihre Finanzierungsfolgen im Lichte des BVerfG-Beschlusses vom 07.07.2020, Zeitschrift für Gesetzgebung (ZG) 2021, S. 313, (Zitiert: Hellermann, ZG 2021, S. 313 <>

Henneke, Prof. Dr. Hans-Günter, Begrenzt die finanzielle Leistungsfähigkeit des Landes den Anspruch der Kommunen auf eine aufgabenangemessene Finanzausstattung, Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), 1998, S. 330, (Zitiert: Henneke, DÖV 1998, S. 330 <>)

Henneke, Prof. Dr. Hans-Günter, Begrenzt die finanzielle Leistungsfähigkeit des Landes den Anspruch der Kommunen auf eine aufgabenangemessene Finanzausstattung? -Eine Dauerfrage im Lichte neuer Entwicklungen, Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), 2008, S. 857, (Zitiert: Henneke, DÖV 2008, S. 857 <>)

Henneke, Prof. Dr. Hans-Günter, Wer der Bestellung zustimmt, muss sie adressieren und bezahlten, Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.), 2011, S. 125, (Zitiert: Henneke, DVBl 2011, S. 125 <>)

Henneke, Prof. Dr. Hans-Günter, Verfassungsbeschwerde kann sich auch gegen ein Unterlassen des Gesetzgebers richten, Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.), 2015, S. 171, (Zitiert: Henneke, DVBl. 2015, S. 171 <>)

Henneke, Prof Dr. Hans-Günter, Mehrbelastungsausgleichspflicht der Länder: Das Wegducken unterbinden, Der Landkreis 2016, S. 393, (Zitiert: Henneke, Der Landkreis 2016, S. 393 <>)

Henneke, Prof. Dr. Hans-Günter, Solidarität im - vermeintlichen – Überfluss trotz Verfehlung der nach Art. 28 Abs. 2 GG gebotenen Mindestausstattung, Der Gemeindehaushalt, 2020, S. 265, (Zitiert: Henneke, Der Gemeindehaushalt, 2020, S. 265 <>)

Henneke, Prof. Dr. Hans-Günter, Mehrbelastungsausgleichspflicht des Landes bei bundesgesetzlicher Aufgabenerweiterung, Der Landkreis 2020, S. 153, (Zitiert: Henneke, Der Landkreis 2020, S. 153 <>)

Henneke, Prof. Dr. Hans-Günter, Alle Blicke richten sich nach Karlsruhe, Der Landkreis, 2020, S. 480, (Zitiert: Henneke, Der Landkreis 2020, S. 480 <>)

Henneke, Prof Dr. Hans-Günter, Der Bundesgesetzgeber, der neue Maßstäbe setzt, ist NICHT der Aufgaben übertragende Gesetzgeber, Der Landkreis 2021, S. 530, (Zitiert: Henneke, Der Landkreis 2021, S. 530 <>)

Henneke, Prof. Dr. Hans-Günter, Autoritative VerfGH-Auslegung von Art. 49 VI LV RhPF steht nicht im Einklang mit Art. 28 II 3 GG, Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl), 2021, S- 216, (Zitiert: Henneke, DVBl 2021, S. 216 <>)

Henneke, Prof Dr. Hans-Günter, Pandemiebedingte Einmalzahlung im SGB XII verstößt gegen das Aufgabenübertragsungsverbot, Zeitschrift für Gesetzgebung (ZG), 2021, S. 130, (Zitiert: Henneke, ZG 2021, S 130 <>)

Henneke, Prof. Dr. Hans-Günter, Art. 28 Abs. 2 GG im Spiegel der Verwaltungsrechtsprechung, Sonderheft 75 Jahre Verwaltungsgerichtsbarkeit Nordrhein-Westfalen, Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter (NWVBl.), 2024, S. 44 (Zitiert: Henneke, in: 75 Jahre Verwaltungsgerichtsbarkeit Nordrhein-Westfalen, S. 44 <>)

Hoppe, Prof. Dr. Werner, Der Anspruch der Kommunen auf aufgabengerechte Finanzausstattung, Deutschs Verwaltungsblatt (DVBl) 1992, S. 117, (Zitiert: Hoppe, DVBl. 1992, S. 117 <>)

Hufen, Prof. Dr. Friedhelm, Aufgabenentzug durch Aufgabenüberlastung: Verfassungsrechtliche Grenzen der Überwälzung kostenintensiver Staatsaufgaben auf die Kommunen, , Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 1998, S. 276, (Zitiert: Hufen, DÖV, S. 276 <>)

Ipsen, Jörn, Schutzbereich der Selbstverwaltungsgarantie und Einwirkungsmöglichkeiten des Gesetzgebers, Zeitschrift für Gesetzgebung (ZG), 1994, S. 194, (Zitiert: Ipsen, ZG 1994, S. 194 <>)

Kirchhof, Ferdinand, Das Aufgabenübertragungsverbot der Art. 84 Abs. 1 S. 7 und Art. 85 Abs. 1 S. 2 GG, Eine Barriere und ihre Schlupflöcher, in Burgi, Martin (Hrsg.) / Waldhoff, Christian (Hrsg.), Kommunale Selbstverwaltung im Bundes- und Finanzstaat: Festschrift für Hans-Günter Henneke, 2022, S. 421, (Zitiert: F. Kirchhof, Festschrift für Henneke, 2022, S. 421 <>)

Lange, Prof. Dr. Klaus, Die finanzielle Mindestausstattung und die angemessene Finanzausstattung der Kommunen, Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.) 2015, S. 457-463, (Zitiert: Lange DVBl 2015, S. 457 <>)

Leisner-Egensperger, Prof. Dr. Anna, Die Finanzausgleichsgesetze der Länder und das kommunale Selbstverwaltungsrecht: Voraussetzungen zulässiger Kommunalverfassungsbeschwerden, Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 2010, S. 705, (Zitiert: Leisner-Egensperger, DÖV 2010, S. 705 <>)

Leisner-Egensperger, Prof. Dr. Anna, Das Konnexitätsprinzip im verfassungsrechtlichen Ländervergleich, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2021, S. 1487, (Zitiert: Leisner-Egensperger, NVwZ 2021, S. 1487 <>)

Meyer, Prof Dr. Hubert, Verbot des Aufgabendurchgriffs konkretisiert kommunale Selbstverwaltungsgarantie, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2020, S. 1731, (Zitiert: Meyer, NVwZ 2020, S. 1731 <>)

Meyer, Prof. Dr. Hubert, Konnexität vor den Landesverfassungsgerichten: Schwierige Rechtsfindung im Föderalismus, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2021, S. 1754, (Zitiert: Meyer, NVwZ 2021, S. 1754 <>)

Remmert, Dr. Barbara, Die verfassungsrechtliche Stellung der Gemeinden bei der Zuweisung überörtlicher Aufgaben durch Bundesgesetz, Verwaltungs-Archiv (VerwArch) 2003, S. 459, (Zitiert: Remmert, VerwArch 2003, S. 459 <>)

Rixen, Prof. Dr. Stephan, Teilweise Verfassungswidrigkeit des Kommunalen Bildungspakets, Anmerkungen zum Beschluss des BVerfG vom 07.07.2020, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2020, S. 1342, (Zitiert: Rixen, NVwZ 2020, S. 1342 <>)

Schmitt, Dr. Olaf, Der kommunale Finanzausgleich aus verfassungsrechtlicher Sicht, Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 2013, S. 452, (Zitiert: Schmitt, DÖV 2013, S. 452 <>)

Schoch, Prof. Dr. Friedrich, Zur Situation der kommunalen Selbstverwaltung nach der Rastede-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, Verwaltungs-Archiv (VerwArch) 1990, S. 18, (Zitiert: Schoch, VerwArch 1990, S. 18 <>)

Schoch, Prof. Dr. Friedrich, Verfassungswidrigkeit des bundesgesetzlichen Durchgriffs auf Kommunen, Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.) 2007, S. 261, (Zitiert: Schoch, DVBl. 2007, S. 261 <>)

Schoch, Prof. Dr. Friedrich, Das landesverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip im Wandel der Rechtsprechung, Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.) 2016, S. 1007, (Zitiert: Schoch DVBl 2016, S. 1007 <>)

Schoch, Prof. Dr. Friedrich, Aufgabenkreation des Bundes, Mehrbelastung der Kommunen, Ausgleichspflicht der Länder, Zeitschrift für Gesetzgebung (ZG) 2018, S. 97, (Zitiert: Schoch, ZG 2018, S. 97 <>)

Trips, Dr. Marco, Rechtsanspruch auf Ganztagesbetreuung im Grundschulalter – Umsetzung und Konnexität in Niedersachsen, (Zitiert: Trips, Rechtsanspruch auf Ganztagesbetreuung im Grundschulalter – Umsetzung und Konnexität in Niedersachsen, S. <>)

Trips, Dr. Marco, Konnexitätsprinzip und Inklusion – Rechtliche und tatsächliche Gesichtspunkte eines Anspruchs der Kommunen auf Kostenausgleich, (Zitiert: Trips Trips, Konnexitätsprinzip und Inklusion – Rechtliche und tatsächliche Gesichtspunkte eines Anspruchs der Kommunen auf Kostenausgleich, S. <>)

Volkmann, Prof. Dr. Uwe, Der Anspruch der Kommunen auf finanzielle Mindestausstattung, Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 2001, S. 497, (Zitiert: Volkmann, DÖV 2001, S. 497 <>)

Wendt, Prof. Dr. Rudolf, Finanzierungsverantwortung für gesetzgeberisch veranlaßte kommunale Aufgaben, in Burmeister, Joachim (Hrsg.) Verfassungsstaatlichkeit: Festschrift für Klaus Stern zum 65. Geburtstag, 1997, S. 603, (Zitiert: Wendt, in Verfassungsstaatlichkeit, Festschrift für Klaus Stern zum 65. Geburtstag, 1997, S. 603 ff. <>)

Wendt, Prof Dr. Rudolf, Mehrbelastungsausgleichspflicht der Länder für bundesgesetzlich veränderte Aufgaben? Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 2017, S. 1, (Zitiert: Wendt, DÖV 2017, S. 1 <>)

Wendt, Prof. Dr. Rudolf, Mehrbelastungsausgleichspflicht der Länder für bundesgesetzliche veränderte Aufgaben? Schlusswort zur Erwiderung von Florian Edinger, Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 2017, S. 585, (Zitiert: Wendt, DÖV 2017, S. 585 <>)

3. Gutachten, Gesetzesmaterialien, Pressemitteilungen

Barbara Budrich Verlag (Hrsg.), Autor:innengruppe, Kinder- und Jugendhilfestatistik, Kinder- und Jugendhilfereport 2024, S. (Zitiert: Autor:innengruppe Kinder- und Jugendhilfestatistik, Kinder -und Jugendhilfereport 2024, S. <>.)

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Freier, Prof. Dr. Ronny / Geißler, Prof. Dr. René, Kommunaler Finanzreport 2025: Knappe Kassen, große Aufgaben, Juli 2025, (Zitiert: Bertelsmann-Stiftung, Kommunaler Finanzreport, 2025, S. 66.)

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) Bock-Famulla, Kathrin / Girndt, Antje / Berg, Eva / Vetter, Tim / Kriechel, Ben, Fachkräfte-Radar für Kita und Grundschule 2023, (Zitiert: Bock-Famulla/Girndt/Berg/Vetter/Kriechel, Fachkräfte-Radar für KiTa und Grundschule 2023, Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.), 2023, S. <>)

BR-Drucks – Bundesrat, Drucksache 750/03, 15.10.2003, Antrag aller Länder: Einsetzung einer gemeinsamen Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, (Zitiert: BRDrucks 750/03, S.)

BT-Drucks - Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, Drucksache V/2861, den 30. April 1968 (Zitiert: BTDrucks V/2861, S. <>)

BT-Drucks - Deutscher Bundestag, 12. Wahlperiode, Drucksache 12/6000, 05.11.93, Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission gemäß Beschluß des Deutschen Bundestages — Drucksachen 12/1590, 12/1670 — und Beschluß des Bundesrates — Drucksache 741/91 (Beschluß) (Zitiert: BTDrucks 12/6000, S. <>)

BT-Drucks - Deutscher Bundestag, 13. Wahlperiode, Drucksache 13/8488, 10.09.97, Beschlußempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses (6. Ausschuß), (Zitiert: BTDrucks 13/8488, S. <>)

BT-Drucks - Deutscher Bundestag, 13. Wahlperiode, Drucksache 13/8340, 05.08.97, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 28 GG) zitiert: BTDrucks 13/8340, S. <>)

BT-Drucks - Deutscher Bundestag, 15. Wahlperiode, Drucksache 15/1685, 14.10.2003, Antrag zur Einsetzung einer gemeinsamen Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, (Zitiert: BTDrucks 15/1685, S. <>)

BT-Drucks – Deutscher Bundestag, 16. Wahlperiode, Drucksache 16/813, 07.03.2016, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundsgesetzes, (Zitiert: BTDrucks 16/813, S. <>)

BT-Drucks – Deutscher Bundestag, 20. Wahlperiode, Drucksache 20/14003, 02.12.2024, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Carolin Bachmann, Marc Bernhard, Roger Beckamp, weiterer Abgeorderneter und der Fraktion der AfD (Zitiert: BTDrucks 20/14003, S. <>)

Bundesministerium der Finanzen, Pressemitteilungen der 20. Legislaturperiode, Pressemitteilung Nr. 02/2025 vom 24.01.2025, abgerufen unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2025/01/2025-01-24-kommunale-altschuldenproblematik.html Stand 01.09.2025

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, Prognose der Kommunalfinanzen - Fachliche Erläuterung, 5. August 2025, online abrufbar unter: https://www.dstgb.de/publikationen/pressemitteilungen/kommunalhaushalte-kollabieren-bislang-undenkbare-verschuldungsspirale-droht/250805-pm-bv-fachpapier-prognose.pdf?cid=1cvv , Stand 01.09.2025

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, Kommunalfinanzen 2022 bis 2027 in den Flächenländern, Anlage zur Presseerklärung des Deutschen Städtetages: „Bund und Länder müssen in der öffentlichen Finanzpolitik umsteuern“, 2. Juli 2024.

Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Fachbereich WD4: Haushalt und Finanzen Entwicklung kommunaler Altschulden in den Ländern und Instrumente zu deren Abbau, Az.: WD 4 – 3000 – 042/23, vom 27.0.2023, abgerufen unter https://www.bundestag.de/resource/blob/959282/4e0aa92f5a44a4cf42ad195f6486ecf5/WD-4-042-23-pdf-data.pdf Stand: 01.09.2025

Deutscher Städte- und Gemeindebund, Bilanz 2024 und Ausblick 2025 der deutschen Städte und Gemeinden, Starke Kommunen möglich machen, 13. Januar 2025, online abrufbar unter: https://www.dstgb.de/publikationen/dokumentationen/bilanz-2024-und-ausblick-2025/bilanz-24-25-final.pdf?cid=1b2m Stand: 01.09.2025,

Deutscher Städte und Gemeindebund, Starke Kommunen möglich machen – Forderungen an die kommende Bundesregierung vom 03. Januar 2025

Statistisches Bundesamt (Destatis), Pressemitteilung, Nr. 126 vom 27. März 2024, abgerufen unter: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2024/03/PD24_126_713.html Stand 01.09.2025

Statistisches Bundesamt (Destatis, Pressemitteilung Nr. 116, vom 26. März 2025, abgerufen unter: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2025/03/PD25_116_713.html?templateQueryString=corona Stand 01.09.2025

Statistisches Bundesamt (Destatis), Pressemitteilung, Nr. 126 vom 01. April 2025, abgerufen unter: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2025/04/PD25_126_71137.html Stand: 01.09.2025

Verantwortung für Deutschland, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 21. Legislaturperiode, abgerufen unter https://www.koalitionsvertrag2025.de/ Stand: 01.09.2025

1. Problemstellung und Gutachtenauftrag

1. 1. Ausgangslage

Die Finanzlage der Städte und Gemeinden in Deutschland ist zunehmend defizitär. So stellte die Bundesregierung im Dezember 2024 fest:

> „Im Jahr 2023 […] realisierten die kommunalen Haushalte (einschließlich Extrahaushalte) insgesamt ein Finanzierungsdefizit in Höhe von 7 Mrd. Euro. Auch in diesem Jahr und in den kommenden Jahren ist mit einem Finanzierungsdefizit der Kommunen zu rechnen. Zudem bestehen innerhalb der kommunalen Ebene weiterhin erhebliche Disparitäten.“[1]

Dem entsprachen Berechnungen der kommunalen Spitzenverbände auf der Grundlage der Angaben des Statistischen Bundesamtes. Danach sei – ausgehend vom gegenwärtigen Aufgabenbestand – im Zeitraum von 2024 bis 2027 durchgängig mit jährlichen Defiziten in zweistelliger Milliardenhöhe zu rechnen (2024: 13,2 Milliarden €, 2025: 13,8 Milliarden €, 2026: 14,4 Milliarden €, 2027: 12,1 Milliarden €).[2] Nach den im Herbst 2024 vom Statistischen Bundesamt veröffentlichten Halbjahreszahlen wurde sogar erwartet, dass die Kommunen das Haushaltsjahr 2024 mit einem negativen Finanzierungssaldo in Höhe von rund 17 Milliarden Euro abschließen werden.[3]

Die tatsächliche Entwicklung verlief noch negativer als prognostiziert. Gemeinden und Gemeindeverbände haben das Jahr 2024 mit einem Rekorddefizit von 24, 8 Milliarden Euro abgeschlossen.[4] Damit wurden die bisherigen Rekordwerte der Jahre 1993 (./. 8,3 Milliarden €) und 2003 (./. 8,4 Milliarden €) um nahezu das Dreifache überschritten. Gegenüber dem Vorjahr (./. 6,3 Milliarden €) hat sich das Finanzierungsdefizit sogar vervierfacht.[5] Zu erwarten ist ein weiterer Anstieg, sodass die kommunalen Haushalte in den kommenden Jahren mit Defiziten von 30 Milliarden Euro oder mehr rechnen müssen.[6]

---

1 Vgl. BTDrucks 20/14003, S. 3.

2 Vgl. Deutscher Städte- und Gemeindebund, Bilanz 2024 und Ausblick 2025 der deutschen Städte und Gemeinden, 2025, S. 9.

3 Vgl. Deutscher Städte- und Gemeindebund, a.a.O., S. 9.

4 Vgl. Statistisches Bundesamt (Destatis), Pressemitteilung Nr. 126 vom 1. April 2025, S. 1.

5 Vgl. Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, Prognose der Kommunalfinanzen – Fachliche Erläuterung, 5. August 2025, S. 2.

6 Vgl. Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, a.a.O., S. 4.

Folge dieser jährlichen Defizite ist ein beständiger Anstieg der kommunalen Gesamtverschuldung. Sie belief sich zum Jahresende 2023 auf insgesamt 153,6 Milliarden Euro. Mit einer Steigerungsrate von 9,1 % entwickelten sich die kommunalen Schulden dabei deutlich schlechter als diejenigen des Bundes (Zuwachs um 4,7 %) und der Länder (Rückgang um 1,9 %).[7] Zum Jahresende 2024 bezifferte das Statistische Bundesamt die Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände auf 169,4 Milliarden Euro. Während die Schulden des Bundes und der Länder jeweils nur um 2,1 % gestiegen seien, habe sich der Schuldenstand der Kommunen um 9,5 % erhöht.[8]

Problematisch erscheint dabei insbesondere die Entwicklung der kommunalen Kassenkredite. Nach ihrer gesetzlichen Bestimmung dienen diese ausschließlich der kurzfristigen Überbrückung von Liquiditätsengpässen.[9] Zunehmend sind die Kommunen jedoch gezwungen, Kassenkredite zweckwidrig als Instrument zur dauerhaften Finanzierung von Verwaltungsausgaben einzusetzen.[10]

Ende 2023 belief sich der Bestand kommunaler Kassenkredite auf 31 Milliarden Euro. Aus Sicht der damaligen Bundesregierung begründete bereits die damit verbundene Belastung der kommunalen Haushalte ungeachtet der grundsätzlichen Verpflichtung der Länder, für die Finanzausstattung der Kommunen zu sorgen, die Notwendigkeit einer Beteiligung des Bundes an einmaligen Entschuldungsmaßnahmen.[11] Im Jahr 2024 stieg der Bestand an Kassenkrediten weiter an und betrug pro Kopf im Durchschnitt der Flächenländer rund 412 Euro, wobei die Verschuldung regional sehr unterschiedlich ausgeprägt ist.[12] Vor diesem Hintergrund hält der Koalitionsvertrag der die neue Bundesregierung tragenden Parteien fest, dass zur Lösung der kommunalen Altschuldenproblematik der Bund sich „in dieser Legislatur mit 250 Millionen Euro pro Jahr an Maßnahmen der Länder, die ihre Kommunen durch eine landesseitige Übernahme übermäßiger Kassenkredite entlasten, finanziell zur Hälfte beteiligen“ wird.[13]

Infolgedessen ist es wenig erstaunlich, dass die Zahl der Kommunen, die nicht mehr in der Lage sind, ihre Haushalte auszugleichen, steigt. So stellt der Verfassungsgerichtshof des Landes Rhein-

---

7 Vgl. Statistisches Bundesamt (Destatis), Pressemitteilung Nr. 126 vom 27. März 2024.

8 Vgl. Statistisches Bundesamt (Destatis), Pressemitteilung Nr. 116 vom 26. März 2025.

9 Vgl. Brüning, Deutsches Kommunalrecht, 5. Aufl. 2025, § 17 Rn. 51, S. 570; Freier/Grass, Kommunale Verschuldung in Deutschland: Strukturen verstehen, Risiken abschätzen, DIW Wochenbericht Nr. 16/2013, S. 15.

10 Vgl. Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Fachbereich WD 4 – Haushalt und Finanzen, WD 4 – 3000 – 042/25, S.4)

11 Vgl. Bundesministerium der Finanzen, Presseerklärung Nr. 2/2025 vom 24. Januar 2025.

12 Vgl. Bertelsmann-Stiftung, Kommunaler Finanzreport, 2025, S. 66.

13 Vgl. Verantwortung für Deutschland, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 2025, S. 55.

land-Pfalz im Urteil vom 16. Februar 2020 fest, dass bereits „im Jahr 2018 fast 39 v.H. der rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände und damit mehr als jede dritte Gebietskörperschaft ein Finanzierungsdefizit“ aufweise.[14]

Zugleich führt die kommunale Finanznot zu deutlichen Einschränkungen der Investitionstätigkeit. Die Nettoanlageinvestitionen der Städte und Gemeinden sind seit 2002 negativ; der tägliche Wertverzehr im Bereich der kommunalen Infrastruktur wird auf 13 Millionen Euro geschätzt.[15] Nach Darstellung der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) beläuft sich der Investitionsrückstand der Kommunen mittlerweile auf insgesamt 186,1 Milliarden Euro.[16] Obwohl bereits zum Werterhalt notwendige Investitionen zunehmend unterbleiben und die Städte und Gemeinden stattdessen von der Substanz leben, sehen sie sich gleichzeitig mit zusätzlichen Bedarfen insbesondere in den Bereichen des Klimaschutzes und der Energiewende, der Migration und Integration, der Erweiterung von Betreuungsangeboten und der Digitalisierung konfrontiert.

Insgesamt ergibt sich eine Entwicklung, die durch eine Verfestigung einer strukturellen Schieflage der kommunalen Haushalte und die Gefahr des Verlusts jeglicher Gestaltungsmöglichkeit im Bereich freiwilliger Selbstverwaltungsangelegenheiten gekennzeichnet ist. Kommunale Einnahmen und Ausgaben driften beständig auseinander. Während die Kommunen der Übertragung neuer Aufgaben, der Erweiterung bestehender Leistungen sowie der Erhöhung gesetzlicher Standards ausgesetzt sind, hält die Entwicklung der Einnahmen damit nicht Schritt.

Überproportionale Zuwachsraten sind insbesondere im Bereich sozialer Leistungen zu verzeichnen. Dort sind die kommunalen Ausgaben zwischen 2005 und 2023 von 35,5 Milliarden Euro auf 75,6 Milliarden Euro gestiegen.[17] Allein im Bereich der Kindertagesbetreuung wuchsen die Ausgaben von 9,1 Milliarden Euro im Jahr 2000 auf 45,3 Milliarden Euro im Jahr 2022, was einer Steigerungsrate von 398 % in diesem Zeitraum entspricht.[18] Auch im Jahr 2024 waren vor allem die Sozialleistungen für den Ausgabenanstieg in den kommunalen Haushalten verantwortlich. Sie stiegen im Vergleich zu 2023 um 11,7 % auf insgesamt 84,5 Milliarden Euro.[19] Besonders hohe Steigerungsraten waren in den Bereichen der Kinder- und Jugendhilfe nach SGB VIII (+ 17,1 %), der

---

14 Vgl. VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 16. Dezember 2020 - VGH N 12/19, VGH N 13/19, VGH N 14/19 -, Rn. 119.

15 Vgl. Deutscher Städte- und Gemeindebund, Bilanz 2024 und Ausblick 2025 der deutschen Städte und Gemeinden, 2025, S 6.

16 Vgl. Deutscher Städte- und Gemeindebund, a.a.O., S. 11.

17 Vgl. Deutscher Städte- und Gemeindebund, a.a.O., S. 4.

18 Deutscher Städte- und Gemeindebund, a.a.O., S. 35.

19 Vgl. Statistisches Bundesamt (Destatis), Pressemitteilung Nr. 126 vom 1. April 2025, S. 2.

Eingliederungshilfe nach SGB IX (+ 13,6 %) und der Sozialhilfe nach SGB XII (+ 12,4 %) zu verzeichnen. Selbst die Ausgaben für die Kosten der Unterkunft stiegen trotz nahezu konstanter Empfängerzahlen um 4,5 %.[20]

Vor diesem Hintergrund ist von einer weiteren Öffnung der Schere zwischen Einnahmen und Ausgaben auszugehen. Erwartet wurde, dass sich im Zeitraum von 2022 bis 2027 die Disparität zwischen kommunalen Einnahmen und Ausgaben wie folgt entwickelt:[21]

Jahr	Einnahmen (in %)	Ausgaben (in %)	Saldo (in %)
2022	+ 6,1	+ 6,4	- 0,3
2023	+ 6,7	+ 9,5	- 2,8
2024	+ 3,9	+ 5,9	- 2,0
2025	+ 3,5	+ 3,5	./.
2026	+ 2,9	+ 3,0	- 0,1
2027	+ 3,0	+ 2,3	+ 0,7

Die tatsächliche Entwicklung stellt sich auch hier sogar noch schlechter dar als erwartet. Im Jahr 2024 stiegen die Einnahmen der Kommunen nicht um 3,9 %, sondern nur um 3,5 %. Dem steht ein Ausgabenanstieg gegenüber, der mit 8,8 % den Prognosewert von 5,8 % deutlich übertraf.[22]

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass die Gemeinden und Gemeindeverbände nicht nur aufgrund einer unzureichenden Finanzausstattung, sondern auch aus tatsächlichen Gründen zunehmend außerstande sind, übertragene Aufgaben und gesetzlich vorgegebene Standards zu erfüllen. Nicht selten steht etwa das dafür erforderliche Fachpersonal auf dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung.

So stellt beispielsweise der „Fachkräfte-Radar für KiTa und Grundschule 2023“ fest, dass zwischen 2011 und 2022 zwar das KiTa-Personal um 72 % auf 681.442 Fachkräfte angestiegen sei.[23] Gleich-

---

20 Vgl. Statistisches Bundesamt (Destatis), Pressemitteilung Nr. 126 vom 01. April 2025, S. 2 (Quellen identisch); Vgl. Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, Prognose der Kommunalfinanzen – Fachliche Erläuterung, 5. August 2025, S. 3.

21 Vgl. Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, Kommunalfinanzen 2022 bis 2027 in den Flächenländern, Anlage zur Presseerklärung des Deutschen Städtetages: „Bund und Länder müssen in der öffentlichen Finanzpolitik umsteuern“, 2. Juli 2024.

22 Vgl. Statistisches Bundesamt (Destatis), Pressemitteilung Nr. 126 vom 1. April 2025, S. 2 f.

23 Vgl. Bock-Famulla/Girndt/Berg/Vetter/Kriechel, Fachkräfte-Radar für KiTa und Grundschule 2023, Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.), 2023, S. 8.

wohl bestünde, wollte man den Rechtsanspruch für alle Kinder, deren Eltern einen Betreuungswunsch äußerten, bis 2025 bundesweit umsetzen, eine Fachkräfte-Lücke von 45.400 Personen. Würden zusätzlich die Personalschlüssel auf das günstigere Westniveau verbessert, fehlten bundesweit 113.700 Fachkräfte. Das mit den bestehenden Ausbildungskapazitäten bis 2025 zu erwartende zusätzliche Personalangebot reiche nicht aus, um die Lücke zu schließen.[24]

Zu einem vergleichbaren Ergebnis gelangt auch der „Kinder- und Jugendhilfereport 2024". Danach müssten in Westdeutschland im Bereich der Kindertagesbetreuung bis zum Jahr 2035 rund 286.000 bis 315.000 Fachkräfte zusätzlich zum verbleibenden Personalbestand eingestellt werden. Demgegenüber könnten die westdeutschen Kitas bis 2035 nur mit 243.500 bis 271.500 neu ausgebildeten Fachkräften rechnen. Vor allem in den nächsten Jahren reichten in Westdeutschland die Ausbildungskapazitäten nicht ansatzweise aus, um die Personalbedarfe zu decken. Die größte ungedeckte Personallücke entstehe bis zum Jahr 2030 und werde zwischen 51.000 und 88.500 Personen umfassen.[25]

Bezogen auf den gesamten Bereich der Kinder- und Jugendhilfe stellt der Report fest, dass sich die Gesamtzahl der beschäftigten Personen zwischen 2006/2007 und 2020/2022 von rund 650.000 auf 1.175.000 erhöht habe.[26] Mittlerweile sei der Arbeitsmarkt aber leergefegt. Schon die geringen Werte bei den berufsspezifischen Arbeitslosenquoten seien ein robuster Beleg dafür, dass für Sozial- und Erziehungsberufe, insbesondere für die Kinder- und Jugendhilfe, keine qualifizierten Fachkräfte mehr zur Verfügung stünden. Vielmehr müsse von Vollbeschäftigung gesprochen werden. Nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit gehöre sowohl die Berufsgruppe der Erzieherinnen und Erzieher als auch diejenige der Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen zu den sogenannten „Engpassberufen", in denen sich das Verhältnis zwischen arbeitslos gemeldeten Personen und offenen Stellen besonders ungünstig entwickle. Daher könnten die gut 30.000 offenen Stellen in der Berufsgruppe 831 – davon rund zwei Drittel allein in den Berufen der Erzieherinnen und Erzieher und der Sozialen Arbeit – kurzfristig nicht besetzt werden.[27]

Dies zeigt, dass aus finanziellen und tatsächlichen Gründen die Möglichkeit der Gemeinden, ihr Selbstverwaltungsrecht wahrzunehmen, immer stärker eingeschränkt wird. Eine Verstetigung der dargestellten Entwicklung der kommunalen Haushalte hätte wachsende Defizite, die nachhaltige

---

24 Vgl. Bock-Famulla/Girndt/Berg/Vetter/Kriechel, a.a.O., S. 22

25 Vgl. Autor:innengruppe Kinder- und JugendhilfestatistikKinder -und Jugendhilfereport 2024, S. 271.

26 Vgl. Autor:innengruppe Kinder- und Jugendhilfestatistik, a.a.O., S. 244.

27 Vgl. Autor:innengruppe Kinder- und Jugendhilfestatistik, a.a.O., S. 252 ff.

Aushöhlung der kommunalen Finanzautonomie und die strukturelle Überforderung der Kommunen bei der Erfüllung der ihnen gesetzlich und verfassungsrechtlich zugewiesenen Aufgaben zur Folge. Angesichts dessen stellt sich – ungeachtet des politischen Handlungsbedarfs[28], der sich bereits daraus ergibt, dass die Kommunen derzeit rund 25 % der gesamtstaatlichen Ausgaben erbringen, aber nur mit rund 14 % am Steueraufkommen beteiligt sind[29] – die Frage, ob die Städte und Gemeinden dem Prozess zunehmender Aufgaben- und Ausgabenbelastung ohne ausreichende Kompensation auf der Einnahmeseite schutzlos ausgeliefert sind oder ob es (verfassungs-)rechtliche Garantien gibt, die sie vor einer permanenten finanziellen Überforderung durch Bund und Land schützen.

1. 2. Gutachtenauftrag

1. 2. 1. Verfassungsrechtlicher Überforderungsschutz kommunaler Selbstverwaltung

Gegenstand des Gutachtens ist vor diesem Hintergrund die Prüfung, inwieweit verfassungsrechtliche Vorgaben bei finanzwirksamen Erweiterungen des kommunalen Aufgabenbestandes durch Bund und Länder einen wirksamen Überforderungsschutz gewährleisten. Ausgegangen wird dabei von der grundgesetzlichen Garantie kommunaler Selbstverwaltung gemäß Art. 28 Abs. 2 GG (2.) und der kommunalen Finanzhoheit als deren integraler Bestandteil (3.1.). Zu erörtern ist, ob die darin enthaltene Garantie eigenverantwortlicher Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft (3.2.) ein Recht der Kommunen auf eine angemessene Finanzausstattung beziehungsweise auf eine finanzielle Mindestausstattung begründet (3.3.) und in welchem Verhältnis dahingehende grundgesetzliche Ansprüche zu landesverfassungsrechtlichen Gewährleistungen der kommunalen Finanzhoheit stehen (3.4.). Auf dieser Grundlage ist der Bestand eines verfassungsrechtlichen Überforderungsschutzes der Kommunen gegenüber dem Bund („Durchgriffsverbot“) zu prüfen (4.). Sodann erfolgt die Befassung mit dem Bestand eines kommunalen Überforderungsschutzes gegenüber den Ländern (5.). Dabei sind sowohl die landesverfassungsrechtlichen Regelungen der Konnexität (5.1.) und der kommunalen Finanzausstattung (5.2.) in den Blick zu nehmen, als auch die Frage eines unmittelbaren Rückgriffs auf Art. 28 Abs. 2 GG bei landesrechtlichen Eingriffen in die kommunale Selbstverwaltungsautonomie zu untersuchen (5.3.). Anschließend erfolgt die Prüfung bundesverfassungsgerichtlicher Durchsetzbarkeit der festgestellten Garantien zum Schutz der kommunalen Finanzhoheit (6.).

---

[28] Vgl. dazu Deutscher Städte- und Gemeindebund, Starke Kommunen möglich machen, Forderungen an die Bundespolitik in der neuen Legislaturperiode, 03. Januar 2025,

[29] Vgl. Deutscher Städte- und Gemeindebund, a.a.O.,

1. 2. 2. Einzelfragen

Darüber hinaus umfasst der Gutachtenauftrag folgende Einzelfragen, die im Anschluss an die Darstellung des Gesamtergebnisses der Untersuchung gesondert bearbeitet werden:

A. Materieller Teil

1. Gewährt Art. 28 Abs. 2 GG den Gemeinden und Gemeindeverbänden einen Schutz vor einer (mittelbaren) Überforderung durch Bundesgesetze?
   a) Schützt Art. 28 Abs. 2 GG nur vor finanziellen Überforderungen oder muss der Gesetzgeber bei der Schaffung von Rechtsansprüchen und der Verschärfung von Standards auch die tatsächliche Erfüllbarkeit berücksichtigen, wozu insbesondere die Akquirierbarkeit des notwendigen Personals und die Schaffung der entsprechenden Infrastruktur gehören?
   b) Inwieweit schützen Art. 84 Abs. 1 Satz 7 und Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG die Kommunen vor einer Verschärfung von Standards auf Bundesebene, wenn Aufgaben durch die Länder schon übertragen worden sind und es keiner neuen Ausführungsgesetze auf Landesebene mehr bedarf, oder wenn Aufgaben über die Sozialgesetzbücher an die Kommunen als Träger der öffentlichen Jugendhilfe übertragen werden?
   c) Inwiefern sind die jeweiligen Landesgesetzgeber dazu verpflichtet, die finanzielle Handlungsfähigkeit der Gemeinden – auch im Verhältnis zu den Landkreisen – zu gewährleisten?
   d) Verpflichtet das Grundgesetz den Bundesgesetzgeber zu einer substantiierten und nachvollziehbaren Prognose der für die Kommunen dauerhaft anfallenden Kosten bei der Erweiterung von Leistungsgesetzen?
   e) Besteht für den Bundesgesetzgeber die Pflicht, bei der qualitativen Veränderung einer bestehenden Aufgabe, die landesrechtlich bereits auf die Kommunen übertragen ist, zu gewährleisten, dass eine konnexitätsgemäße Neuzuweisung stattfindet?
2. Inwieweit sind die Landesregierungen im Rahmen ihrer Finanzierungsverantwortung für die Gemeinden dazu verpflichtet, im Bundesrat durch ein entsprechendes Abstimmungsverhalten Überlastungen der Gemeinden zu verhindern beziehungsweise inwieweit übernehmen die Länder durch ein zustimmendes Verhalten im Bundesrat die Gewähr für eine auskömmliche Finanzausstattung?

3. Wie müsste das Grundgesetz für den Fall, dass das geltende Recht nicht ausreicht, ergänzt werden, damit ein wirksamer kommunaler Überlastungsschutz gewährleistet ist?

4. Wie wäre verfassungsrechtlich sicherzustellen, dass die Zielsetzung der Föderalismuskommission II, Durchgriffe vom Bund auf die Kommunen zu vermeiden, auch für die Fälle wirksam erreicht wird, in denen Aufgaben durch die Länder bereits übertragen sind und es keiner neuen Ausführungsgesetze mehr bedarf?

B. Prozessualer Teil

Können die Gemeinden entsprechende Ansprüche direkt beim Bundesverfassungsgericht geltend machen, ohne den Rechtsweg zu den Landesverfassungsgerichten beschreiten zu müssen?

2. Der grundgesetzliche Rahmen: Art. 28 Abs. 2 GG

2. 1. Einordnung der Städte und Gemeinden im Verfassungsgefüge

Art. 28 Abs. 2 GG garantiert den Gemeinden und Gemeindeverbänden das Recht der Selbstverwaltung.

Die Vorschrift statuiert kein Grundrecht der Kommunen[30], sondern verortet die Selbstverwaltungsautonomie im Staatsorganisationsrecht. Die Kommunen sind Teil des Staates, in dessen Aufbau integriert, aber zugleich mit eigenen Rechten ausgestattet.[31] Nach der im Grundgesetz angelegten zweigliedrigen Struktur des Staatsaufbaus[32] sind die Kommunen – unbeschadet ihrer finanzverfassungsrechtlichen Absicherung durch Art. 28 Abs. 2 Satz 3, Art. 106 Abs. 5 bis 8 GG – Teil der Länder.[33] Ihre Aufgaben und ihr Finanzgebaren werden den Ländern zugerechnet.[34] Zugleich sind die Städte und Gemeinden nicht etwa schlichte Untergliederungen der staatlichen Verwaltung, sondern mit eigenen, justiziablen Kompetenzen ausgestattete Selbstverwaltungskörperschaften.[35]

Dabei wurzelt das Recht zur Selbstverwaltung im Demokratieprinzip des Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG.[36] Insofern hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt:

> „a) Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung ist Ausdruck der grundgesetzlichen Entscheidung für eine dezentral organisierte und bürgerschaftlich getragene Verwaltung.
>
> […] Das Bild der Selbstverwaltung, wie sie der Gewährleistung des Art. 28 Abs. 2 GG zugrunde liegt, wird daher maßgeblich durch das Prinzip der Partizipation geprägt. Kommunale Selbstverwaltung bedeutet ihrer Intention nach Aktivierung der Beteiligten für ihre eigenen Angelegenheiten, die die örtliche Gemeinschaft zur eigenverantwortlichen Erfüllung öffentlicher Aufgaben zusammenschließt mit dem Ziel, das Wohl der Einwohner zu fördern und die geschichtliche und örtliche Eigenart zu wahren (vgl. BVerfGE 11, 266 <275 f.>). Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG fordert für die örtliche Ebene in-

30 Vgl. Brüning, Deutsches Kommunalrecht, 5. Aufl. 2025, § 3 Rn. 3, S. 85 m.w.N.

31 Vgl. BVerfGE 79, 127 <148 f.>; 83, 37 <54>; 138, 1 <18 Rn. 52>.

32 Vgl. Art. 30, 70 und 83 GG.

33 Vgl. BVerfGE 39, 96 <109>; 119, 331 <364>; 137, 108 <147 Rn. 90>.

34 Vgl. BVerfGE 86, 148 <215>; 137, 108 <147 Rn. 90>.

35 Vgl. Mehde, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG <Aug. 2024>, Art. 28 Rn. 151.

36 Vgl. BVerfGE 138, 1 <18 Rn. 52> mit Verweis auf BVerfGE 47, 253 >257 ff.>; 91, 228 <244>.

> sofern eine mit wirklicher Verantwortlichkeit ausgestattete Einrichtung der Selbstverwaltung, die den Bürgern eine effektive Mitwirkung an den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft ermöglicht (vgl. BVerfGE 79, 127 <150>; 91, 228 <238>; 107, 1 <12>). Hierfür gewährleistet die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung den Gemeinden einen eigenen Aufgabenbereich sowie die Eigenverantwortlichkeit der Aufgabenerfüllung und sichert so die notwendigen Bedingungen einer wirksamen Selbstverwaltung.“[37]

Art. 28 Abs. 2 GG dient demgemäß der Aktivierung der Gemeindebürgerinnen und Gemeindebürger für ihre eigenen Angelegenheiten und damit dem Aufbau der Demokratie von unten nach oben.[38]

Darüber hinaus steht die gemeindliche Selbstverwaltung in einem engen inneren Bezug zum Rechtsstaatsprinzip, das insbesondere hinsichtlich des Grundsatzes der Gewaltenteilung durch die Aufspaltung der politischen Einflussnahmemöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger auf Land und Kommunen gestärkt wird.[39]

Als verfassungsrechtliche Organisationsentscheidung adressiert Art. 28 Abs. 2 GG alle Träger öffentlicher Gewalt. Sie sind bei der Wahrnehmung ihrer Kompetenzen an die Vorgabe des Art. 28 Abs. 2 GG gebunden und verpflichtet, sich bei der Ausfüllung bestehender Gestaltungs- und Ermessensspielräume gemeindefreundlich zu verhalten.[40] Art. 28 Abs. 2 GG stellt sich dabei als eine Mindestgarantie dar, die insbesondere auch die Länder bindet. Bei der landesverfassungsrechtlichen Ausgestaltung kommunaler Selbstverwaltung ist eine Unterschreitung der grundgesetzlichen Standards daher ausgeschlossen. An Ergänzungen und Erweiterungen des Rechts auf kommunale Selbstverwaltung sind die Länder hingegen nicht gehindert.[41]

2. 2. Garantieebenen des kommunalen Selbstverwaltungsrechts

Art. 28 Abs. 2 GG ist ein nach drei Ebenen differenziertes Schutzsystem zu entnehmen:[42]

---

37 Vgl. BVerfGE 138, 1 <18 f. Rn. 51, 52>.

38 Vgl. Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 15. Aufl. 2022, Art. 28 Rn. 43 m.w.N.

39 Vgl. Brüning, Deutsches Kommunalrecht, 5. Aufl. 2025, § 3 Rn. 10, S. 89.

40 Vgl. Brüning, a.a.O., § 3 Rn. 9, S. 86; allgemein zum Grundsatz gemeindefreundlichen Verhaltens Mehde, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG <Aug. 2024>, Art. 28 Rn. 326 ff.

41 Vgl. Schwarz, in: Huber/Voßkuhle, GG, Bd. 2, 8. Aufl., Art. 28 Abs. 2 Rn. 144; Brüning, a.a.O., § 3 Rn. 7, S. 7 f.; dazu ausführlich nachfolgend Ziffer 3.4.

42 Vgl. Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 15. Aufl. 2022, Art. 28 Rn. 55 ff.; Schwarz, in: Huber/Voßkuhle, a.a.O., Art. 28 Rn. 138.

– Die institutionelle Rechtssubjektsgarantie gewährleistet die Existenz von Gemeinden und Gemeindeverbänden als rechtsfähige Körperschaften des öffentlichen Rechts mit rechtlicher Selbstständigkeit gegenüber dem Staat.[43] Garantiert wird der Bestand von Kommunen nur institutionell und nicht auch individuell.[44] Eine Existenzgarantie für jede einzelne Kommune ist Art. 28 Abs. 2 GG demgemäß nicht zu entnehmen. Gegen ihren Willen darf eine Kommune aber nur nach vorheriger Anhörung und allein aus Gründen des öffentlichen Wohls aufgelöst, mit anderen Kommunen zusammengelegt oder in ihrem Gebietszuschnitt geändert werden.[45]

– Die objektive Rechtsinstitutionsgarantie gewährleistet den Kommunen einen bestimmten Aufgabenbestand sowie das Recht, diesen eigenverantwortlich zu erledigen.[46] Dabei ist der von Städten und Gemeinden einmal erreichte Rechtsstatus nicht unabänderlich.[47] Beschränkungen und Modifikationen sind zulässig, wenn den verfassungsrechtlichen Anforderungen des Gesetzesvorbehalts in Art. 28 Abs. 2 GG[48] Rechnung getragen ist.

– Die subjektive Rechtsstellungsgarantie unterstellt die einzelne Kommune dem Schutz der Selbstverwaltungsgarantie. Jede einzelne Kommune ist danach befugt, Eingriffen in ihr Selbstverwaltungsrecht entgegenzutreten und diese gerichtlicher Überprüfung zuzuführen. Dabei können sowohl Abwehrrechte als auch Schutz-, Leistungs- und Teilhabeansprüche geltend gemacht werden.[49]

2. 3. Materieller Gehalt der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie

Inhaltlich gewährt Art. 28 Abs. 2 GG den Gemeinden das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Die Bestimmung des Schutzgehaltes der Norm setzt demgemäß eine Konkretisierung der „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ und des Begriffs der „Eigenverantwortlichkeit“ voraus.

---

43 Vgl. BVerfGE 82, 310 <314>; Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, a.a.O., Rn. 56; Burgi, Kommunalrecht, 7. Aufl. 2024, § 6 Rn. 22 ff., S. 68 f.

44 Vgl. BVerfGE 86, 90 <107>; 147, 185 <223 Rn. 78>; siehe auch VerfGH Thüringen, NVwZ-RR 1997, S. 639.

45 Vgl. Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, a.a.O., Art. 28 Rn. 56; Brüning, Deutsches Kommunalrecht, 5. Aufl. 2025, § 3 Rn. 4, S. 85 f., jeweils m.w.N.

46 Vgl. Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, a.a.O., Art. 28 Rn. 55; Burgi, Kommunalrecht, 7. Aufl. 2024, § 6 Rn. 25 ff., S. 69 ff.

47 Vgl. BVerfGE 78, 331 <340>; Brüning, a.a.O., § 3 Rn. 4, S. 86.

48 Dazu nachfolgend Ziffer 2.4.

49 Vgl. Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, a.a.O., Art. 28 Rn. 59.

2. 3. 1. Gemeindliche Allzuständigkeit

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft „solche Aufgaben, die das Zusammenleben und -wohnen der Menschen vor Ort betreffen oder einen spezifischen Bezug darauf haben.“[50] Eine inhaltlich umrissene Aufgabengarantie enthalte Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG allerdings nicht.[51] Die örtlichen Bezüge einer Aufgabe und deren Gewicht für die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung ließen sich nicht an scharf konturierten Merkmalen messen. Vielmehr müsse bei ihrer Bestimmung der geschichtlichen Entwicklung und den historischen Erscheinungsformen der Selbstverwaltung Rechnung getragen werden.[52] Es komme darauf an, ob eine Aufgabe für das Bild der typischen Gemeinde charakteristisch sei.[53]

Entsprechend bildeten die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft keinen ein für alle Mal feststehenden Aufgabenkreis, weil sich die örtlichen Bezüge einer Angelegenheit mit ihren sozialen, wirtschaftlichen und technischen Rahmenbedingungen wandelten.[54] Auch müsse eine Aufgabe, um in den Schutzbereich von Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG zu fallen, nicht hinsichtlich aller ihrer Teilaspekte eine örtliche Angelegenheit darstellen; sie könne auch nur teilweise als eine solche der örtlichen Gemeinschaft anzusehen, im Übrigen jedoch überörtlicher Natur sein.[55] Weise eine Aufgabe örtliche und überörtliche Aspekte auf, müsse der Gesetzgeber dies bei der Ausgestaltung der Selbstverwaltungsgarantie angemessen berücksichtigen.[56]

Davon ausgehend statuiert Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG ein verfassungsrechtliches Aufgabenverteilungsprinzip zugunsten der Gemeinden hinsichtlich aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft.[57] Die der kommunalen Verbandskompetenz unterfallenden Zuständigkeiten sind dabei durch die Verfassung weder abschließend bestimmt noch aufgrund abstrakt festgelegter Merkmale bestimmbar. Entscheidend ist vielmehr, dass es sich um eine Angelegenheit handelt, die

---

50 Vgl. BVerfGE 8, 122 <134>; 50, 195 <201>; 52, 95 <120>; 79, 127 <151 f.>; 110, 370 <400>; 138, 1 <16 Rn. 45>; 147, 185 <220 Rn. 70>.

51 Vgl. BVerfGE 79, 127 <146>; 107, 1 <12>; 137, 108 <157 Rn. 114>; 138, 1 <16 Rn. 45>; 147, 185 <220 Rn. 70>.

52 Vgl. BVerfGE 59, 216 <226>; 91, 228 <238>; 125, 141 <167>; 138, 1 <16 f. Rn. 46>; 147, 185 <220 f. Rn. 71>.

53 Vgl. BVerfGE 138, 1 <16 f. Rn. 46>; 147, 185 <220 Rn. 71>.

54 Vgl. BVerfGE 138, 1 <17 Rn. 47>; 147, 185 <221 Rn. 72>.

55 Vgl. BVerfGE 110, 370 <401>; 138, 1 <17 Rn. 48>; 147, 185 <221 Rn. 73>.

56 Vgl. BVerfGE 138, 1 <17 Rn. 48>; 147, 185 <221 Rn. 73>.

57 Vgl. BVerfGE 79, 127 <150 f.>; 83, 363 <383>; 91, 228 <236>; 110, 370 <400>; 137, 108 <156 Rn. 114>; 138, 1 <19 Rn. 54>; 147, 185 <223 Rn. 79>; 155, 310 <330 Rn. 50>.

örtlich radiziert ist. Überörtlich oder außerörtlich darf eine Gemeinde wegen der damit verbundenen Kompetenzausweitung nur kraft Gesetzes agieren.[58] Zugleich gilt aber ausweislich des Wortlauts von Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG („alle Angelegenheiten"), dass alle in der örtlichen Gemeinschaft wurzelnden Angelegenheiten grundsätzlich allein der jeweiligen Kommune zugewiesen sind (Grundsatz der „Universalität"[59] oder „Allzuständigkeit"[60]).

Dabei kommt es für die Bestimmung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft nicht darauf an, ob die Verwaltungskraft einer Gemeinde für die Bewältigung der Aufgabe tatsächlich ausreicht.[61] Ausschlaggebend ist vielmehr, ob bei typisierender Betrachtung eine Aufgabe in gemeindlicher Trägerschaft eine sachangemessene, für die spezifischen Interessen der Einwohnerinnen und Einwohner und die Wahrnehmung anderer Gemeindeaufgaben förderliche Erledigung finden kann. Auch die Finanzkraft einzelner Gemeinden hat auf die Bestimmung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft keinen Einfluss; vielmehr muss der Staat gemäß Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG den Gemeinden gegebenenfalls die Mittel zur Verfügung stellen, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen.[62]

Der Begriff der „örtlichen Angelegenheiten" stellt sich demgemäß als offen und entwicklungsfähig dar. Die Forderung nach gleichwertigen Lebensverhältnissen, aber auch wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungen wie veränderte Mobilitäts-, Informations- und Kommunikationsbedürfnisse, gesteigertes Umweltbewusstsein oder erhöhte Erwartungen an die Betreuungssituation vor Ort wirken auf die Bestimmung der „örtlichen Angelegenheiten" zurück und können zu deren inhaltlicher Erweiterung oder Modifikation führen.[63] Der Erhalt der Attraktivität, Lebensqualität und Wettbewerbsfähigkeit einer Gemeinde ist nicht zuletzt von der Bewältigung derartiger, neu entstehender Aufgaben abhängig. Auch insoweit gilt der Grundsatz der Universalität uneingeschränkt. Er umfasst das Recht der Gemeinden, selbstbestimmt neue örtliche Aufgaben für sich in Anspruch zu nehmen.[64]

---

58 Vgl. Brüning, Deutsches Kommunalrecht, 5. Aufl. 2025, § 3 Rn. 14, S. 89 f. mit Hinweis auf OLG Düsseldorf, NVwZ 2000, S. 714 <715 f.>; Gern, NJW 2002, S. 2593 ff m.w.N.

59 Vgl. BVerfGE 79, 127 <146>; siehe auch VerfGH Rheinland-Pfalz, NVwZ 2001, S. 801.

60 Vgl. BVerfGE 1, 167 <175>; 56, 298 <312>; 83, 37 <54>; 138, 1 <17 Rn. 49>.

61 Vgl. BVerfGE 138, 1 <19 Rn. 53>; 147, 185 <223 Rn. 78>; siehe auch BVerfGE 79, 127 <151 f.>; 110, 370 <400>.

62 Vgl. BVerfGE 138, 1 <19 Rn. 53>; 147, 185 <223 Rn. 78>; kritisch dazu: Brüning, Deutsches Kommunalrecht, 5. Aufl. 2025, § 3 Rn. 17, S. 91: Anm.: Die Kritik überzeugt nicht, da der Begriff der „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft" abstrakt zu bestimmen ist und in seiner normativen Bedeutung nicht von den tatsächlichen Gegebenheiten der jeweiligen einzelnen Kommunen abhängig sein kann.

63 Vgl. Schwarz, in: Huber/Voßkuhle, GG, Bd. 2, 8. Aufl. 2024, Art. 28 Abs. 2 Rn. 180.

64 Vgl. Schwarz, a.a.O., Art. 28 Abs. 2 Rn. 190.

2. 3. 2. Eigenverantwortlichkeit

Wesentlicher Bestandteil der Selbstverwaltungsgarantie ist das Recht, den kommunalen Aufgabenbestand eigenverantwortlich zu bearbeiten.[65] Die Selbstverwaltungsgarantie ist auf einen „prinzipiellen Vorrang einer dezentralen, also gemeindlichen, vor einer zentralen und damit staatlich determinierten Aufgabenwahrnehmung“[66] gerichtet. Eigenverantwortlichkeit bedeutet dabei insbesondere Gestaltungs-, Ermessens- und Weisungsfreiheit.[67] Bei freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben bezieht sie sich sowohl auf das „Ob“ als auch auf das „Wie“ und „Wann“, bei pflichtigen Angelegenheiten nur auf die Art und Weise der Aufgabenerledigung.[68] In diesem Rahmen ist es den Gemeinden vorbehalten, eigenständig über den Einsatz organisatorischer, personeller und finanzieller Ressourcen zu entscheiden[69] und nach eigenem Ermessen sachliche und zeitliche Prioritäten festzulegen.[70]

In Selbstverwaltungsangelegenheiten folgt aus dem Prinzip der Eigenverantwortlichkeit die Beschränkung der staatlichen Kontrolle auf eine bloße Rechtsaufsicht. Wird das Recht, nach Zweckmäßigkeitserwägungen zu entscheiden, auf einen höherstufigen Verwaltungsträger „hochgezont“, verliert eine staatliche Aufgabe ihren Charakter als Selbstverwaltungsangelegenheit. Der Bestand staatlicher Weisungs- oder sonstiger kondominialer Mitwirkungsrechte verträgt sich mit der Eigenverantwortlichkeit der Erledigung kommunaler Selbstverwaltungsaufgaben nicht.[71]

Materiell schlägt sich die Garantie der Eigenverantwortlichkeit in einem Bündel an gemeindlichen Hoheitsrechten nieder, in dem insbesondere die Organisations-, Personal-, Gebiets-, Planungs-, Satzungs-, Kooperations- und Finanzhoheit enthalten sind.[72] Dabei kommen im vorliegenden Zusammenhang der Organisations-, Personal- und Finanzhoheit besondere Bedeutung zu.

– Die Organisationshoheit schließt eine umfassende staatliche Steuerung kommunaler Verwaltungsabläufe aus.[73] „Sie gewährleistet den Gemeinden prinzipiell das Recht, die Wahrnehmung der eigenen Aufgaben, Abläufe und Entscheidungszuständigkeiten im Einzelnen festzulegen

---

65 Vgl. BVerfGE 21, 117 <129>; 23, 353 <365>; 83, 363 <383>; 119, 331 <354, 361>; 137, 108 <157 f. Rn. 115 f.>; 155, 310 <331 Rn. 31>.

66 Vgl. BVerfGE 83, 363 <382>.

67 Vgl. Brüning, Deutsches Kommunalrecht, 5. Aufl. 2025, § 3 Rn. 34, S. 100.

68 Vgl. Schwarz, in: Huber/Voßkuhle, GG, Bd. 2, 8. Aufl. 2024, Art. 28 Abs. 2 Rn. 190.

69 Vgl. Brüning, a.a.O., § 3 Rn. 34, S. 100.

70 Vgl. Schwarz, a.a.O., Rn. 190.

71 Vgl. Brüning, a.a.O., § 3 Rn. 35, S. 100.

72 Vgl. Schwarz, a.a.O., Rn. 191; Brüning, a.a.O., § 3 Rn. 34, S. 100.

73 Vgl. BVerfGE 91, 228 <239>; 137, 108 <158 Rn. 117>; 138, 1 <17 Rn. 49>; 147, 185 <221 Rn. 74>; 155, 310 <331 Rn. 52>.

und damit über Gewichtung, Qualität und Inhalt der Entscheidungen zu befinden. Die Organisationshoheit verbietet somit staatliche Regelungen, die eine eigenständige organisatorische Gestaltungsfähigkeit ersticken würden, und eröffnet den Kommunen unter anderem die Möglichkeit, für die Wahrnehmung einzelner Verwaltungsaufgaben aus mehreren vom Gesetzgeber zur Verfügung gestellten Organisationsformen auszuwählen.“[74] Dabei erstreckt sich die Organisationshoheit auch auf die Erfüllung der staatlichen Weisungsaufgaben.[75]

Zwar ist sie nach Art. 28 Abs. 2 GG lediglich „im Rahmen der Gesetze“ gewährleistet.[76] Insoweit sind die Kommunen nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bei ihrer Organisation an die Vorgaben des Gesetzgebers gebunden.[77] Um der verfassungsrechtlich geforderten Eigenverantwortlichkeit gerecht zu werden, müsse der Gesetzgeber aber der geschichtlichen Entwicklung und den verschiedenen Entscheidungsformen der Selbstverwaltung Rechnung tragen[78] und den Kommunen bei der Ausgestaltung ihrer internen Organisation eine hinreichende (Mit-)Verantwortung belassen. Den Gemeinden müssten nicht nur insgesamt nennenswerte organisatorische Befugnisse verbleiben; es müsse ihnen zudem ein hinreichender organisatorischer Spielraum bei der Wahrnehmung einzelner Aufgaben offengehalten werden. Unterschiede zwischen Selbstverwaltungsaufgaben und Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises könnten dabei eine Rolle spielen; in jedem Fall müsse jedoch gewährleistet sein, dass die Gemeinden bei ihrer inneren Organisation individuell auf die besonderen Anforderungen vor Ort durch eigene organisatorische Maßnahmen reagieren können.[79] Vorbehalten ist den Kommunen daher insbesondere die Einrichtung der Gemeindeorgane und ihrer Organteile sowie die Entscheidung über die Gründung wirtschaftlicher und nichtwirtschaftlicher Unternehmen und über die Strukturen und Abläufe der Gemeindeverwaltung.[80]

– Die Personalhoheit bezeichnet das Recht der Kommunen, eigenes Personal zu halten und im Regelfall selbst auszuwählen.[81] Sie umfasst die Befugnis, den zur Aufgabenerfüllung erforderlichen Bedarf an Gemeindebediensteten selbst festzustellen und diese im Rahmen der Gesetze

---

74 Vgl. BVerfGE 155, 310 <331 Rn. 52> unter Hinweis auf BVerfGE 137, 108 <158 Rn. 117>; Schmidt-Jortzig, in: v. Mutius, Festgabe für v. Unruh, 1983, S. 525 <527>.

75 Vgl. Brüning, Deutsches Verwaltungsrecht, 5. Aufl. 2025, § 3 Rn. 48, S. 109.

76 Vgl. zum Gesetzesvorbehalt sogleich Ziffer 2.4.

77 Vgl. BVerfGE 83, 363 <382>; 91, 228 <238>; 137, 108 <159 Rn. 118>; 155, 310 <331 f. Rn. 53>

78 Vgl. BVerfGE 59, 216 <226>; 76, 107 <118>; 79, 127 <146>; 137, 108 <159 Rn. 119>; 155, 310 <332 Rn. 53>; stRspr.

79 Vgl. BVerfGE 79, 127 <147>; 91, 228 <239 f.>; 137, 108 <159 Rn. 119>; 155, 310 <332 Rn. 53>.

80 Vgl. Brüning, Deutsches Kommunalrecht, 5. Aufl. 2025, § 3 Rn. 48, S. 109.

81 Vgl. Brüning, a.a.O., § 3 Rn. 51, S. 111; siehe auch BayVGH, NJW 1989, S. 790 <790>.

auszuwählen, anzustellen, zu befördern und zu entlassen,[82] einschließlich der Dienstherreneigenschaft der Kommunen.[83] Regelungen, die zu einem erhöhten Personalbedarf führen, greifen daher zumindest mittelbar in die kommunale Personalhoheit ein.

– Mit derartigen Regelungen verbunden ist auch ein Eingriff in die kommunale Finanzhoheit.[84] Diese beinhaltet grundsätzlich das Recht auf eine eigenverantwortliche Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft[85] sowie auf die Verwaltung des eigenen Vermögens.[86] Sie ist notwendiges Korrektiv eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung und durch die Ergänzung von Art. 28 Abs. 2 GG um Satz 3 verfassungsrechtlich ausdrücklich anerkannt.[87] Da Inhalt und Reichweite der kommunalen Finanzhoheit im Zentrum der Auseinandersetzung um den verfassungsrechtlichen Überforderungsschutz der Städte und Gemeinden stehen, findet ihre Erörterung nachfolgend – im Anschluss an die Darstellung der Möglichkeiten zur Einschränkung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie – gesondert statt.[88]

2. 4. Gesetzliche Einschränkbarkeit der kommunalen Selbstverwaltungsautonomie

Das Recht zur Selbstverwaltung wird den Städten und Gemeinden gemäß Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG „im Rahmen der Gesetze“ gewährt. Der Gesetzgeber verfügt damit über die Befugnis zur Ausgestaltung der kommunalen Selbstverwaltung, wobei diese für institutionelle Garantien typische Befugnis, sich praktisch als Gesetzesvorbehalt darstellt.[89] Aufgrund dieses Vorbehalts steht ihm aber keine ungehinderte Freiheit zur Regulierung der kommunalen Selbstverwaltungshoheit zu (2.4.1.). Insbesondere sind ihm Eingriffe in den Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie untersagt (2.4.2.). Darüber hinaus gelten für Eingriffe des Gesetzgebers in die kommunale Selbstverwaltung strikte Rechtfertigungsanforderungen (2.4.3.). Sein Handeln unterliegt dabei gerichtlicher Kontrolle, deren Maßstab insbesondere von der Intensität des Eingriffs in die kommunale Selbstverwaltungsautonomie abhängt (2.4.4.).

---

82 Vgl. BVerfGE 1, 167 <175 ff.>; 8, 332 <359>; 91, 228 <245>; 119, 331 <381>; 155, 310 <334 f. Rn. 57>.

83 Vgl. Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 15. Aufl. 2022, Art. 28 Rn. 117.

84 Vgl. dazu BVerfGE 22, 180 <208>; 23, 353 <365 ff.>; 26, 172 <180 ff.>; 52, 95 <117>; 71, 25 <36>; 103, 332 <358>; 119, 331 <361>; 125, 141 <159>; 138, 1 <21 f. Rn. 59>; 140, 99 <110 Rn. 19>; 147, 185 <227 Rn. 88>.

85 Vgl. BVerfGE 83, 363 <385 f.>; 119, 331 <361>; 125, 141 <159>; 155, 310 <332 Rn. 54>.

86 Vgl. Brüning, a.a.O., § 3 Rn. 37, S. 101, BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats vom 7. Januar 1999 - 2 BvR 929/97 -, Rn. 42

87 Vgl. BVerwG, Urteil vom 16. Juni 2015 - 10 C 13.14 -, Rn. 17 unter Verweis auf BVerwGE 138, 89 <94 f.>; 145, 378 Rn. 11

88 Siehe nachfolgend Ziffer 3.

89 Vgl. BVerfGE 79, 127 <143>; 107, 1 <12>; 110, 370 <402>; 138, 1 <20 Rn. 56>.

2. 4. 1. Reichweite des Gesetzesvorbehalts aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG

Die Ermächtigung des Gesetzgebers zur Ausgestaltung des Selbstverwaltungsrechts erstreckt sich gleichermaßen auf die kommunale Allzuständigkeit und die Eigenverantwortlichkeit der Aufgabenwahrnehmung.[90] Allerdings eröffnet sie dem Gesetzgeber keine ungebundene Regelungsbefugnis.[91] Ansonsten stünde es in seinem Ermessen, wie weit oder eng er den Gewährleistungsbereich des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG zieht. Stattdessen hat er zu berücksichtigen, dass die gemeindliche Selbstverwaltung so auszugestalten ist, dass sie den Bürgerinnen und Bürgern eine möglichst effektive Beteiligung an den Entscheidungen ermöglicht, die die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft betreffen.[92] Darüber hinaus hat er dem in Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG statuierten verfassungsrechtlichen Aufgabenverteilungsprinzip hinsichtlich der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zugunsten der Gemeinden[93] und dem daraus sich ergebenden Regel-Ausnahme-Verhältnis[94] Rechnung zu tragen. Demgemäß unterliegen die normativen Eingriffsbefugnisse einer absoluten und einer relativen Grenze[95] dergestalt, dass einerseits der Kernbereich kommunaler Selbstverwaltung nicht angetastet werden darf[96] und andererseits sonstige Eingriffe in die kommunale Selbstverwaltungsautonomie strengen Rechtfertigungsanforderungen genügen müssen.

2. 4. 2. Unantastbarkeit des Kernbereichs

Der Gesetzgeber ist bei seinem Handeln an die Grundentscheidung des Verfassungsgesetzgebers zugunsten der kommunalen Selbstverwaltung gebunden. Er ist daher gehindert, Regelungen zu treffen, die die kommunale Selbstverwaltung substanziell entleeren. Stattdessen hat er dasjenige, was das Wesen kommunaler Selbstverwaltung ausmacht, ausnahmslos zu respektieren. In diesem Sinn muss der „Kernbereich“ kommunaler Selbstverwaltung unangetastet bleiben.[97] Er genießt absoluten Schutz; Eingriffe in seinen Schutzbereich sind keiner Rechtfertigung zugänglich.[98]

---

90 Vgl. BVerfGE 56, 298 <312>; 79, 127 <143 ff.>; 107, 1 <12>; 119, 331 <362 f.>; Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 15. Aufl. 2022, Art. 28 Rn. 67; Brüning, a.a.O., § 3 Rn. 54, S. 112.

91 Vgl. BVerfGE 110, 370 <400>; 138, 1 <18 Rn. 50>.

92 Vgl. BVerfGE 110, 370 <400>; 79, 127 <150>; 91, 228 <238>.

93 Vgl. BVerfGE 138, 1 <19 Rn. 54> m.w.N.

94 Vgl. BVerfGE 138, 1 <21 Rn. 58>.

95 Vgl. Brüning, a.a.O., § 3 Rn. 54, S. 112.

96 Dazu sogleich Ziffer 2.4.2.

97 Vgl. BVerfGE 79, 127 <143, 146>; 103, 332 <365>; 107, 1 <12>; 119, 331 <363>; 138, 1 <21 f. Rn. 59>; 147, 185 <223 Rn. 79, 227 Rn. 88>; Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 15. Aufl. 2022, Art. 28 Rn. 81; Geis, Kommunalrecht, 6. Aufl. 2023, § 6 Rn. 8, S. 47; Brüning, a.a.O., § 3 Rn. 55, S. 113.

98 Vgl. Mehde, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG <Aug. 2024>, Art. 28 Rn. 259.

Streitig ist allerdings die Bestimmung dessen, was den Kernbereich kommunaler Selbstverwaltung ausmacht. Im Schrifttum wird insoweit die Auffassung vertreten, es stellten sich die gleichen Probleme wie bei der Bestimmung des Wesensgehaltes von Grundrechten, letztlich sei daher ein klar umrissener Kernbereich kommunaler Selbstverwaltung nicht definierbar und infolgedessen seien Eingriffe in die kommunale Selbstverwaltungsautonomie ausschließlich am Maßstab der Verhältnismäßigkeit zu messen.[99]

Dem ist nicht zu folgen. Auch wenn angesichts der Offenheit und Entwicklungsfähigkeit des Begriffs der „örtlichen Angelegenheiten“[100] der Kerngehalt kommunaler Selbstverwaltung nicht durch einen abschießenden Aufgabenkatalog beschrieben werden kann[101], wird dadurch der Verweis auf die Unantastbarkeit dieses Kerngehalts nicht obsolet. Es wäre mit dem Gewicht der verfassungsgarantierten Selbstverwaltungsautonomie unvereinbar, würde man diese in Gänze zur – allein am Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu messenden – Disposition des einfachen Gesetzgebers stellen.[102] Vielmehr bedarf es darüber hinaus eines Schutzes, der angesichts der grundsätzlichen Gleichwertigkeit der öffentlichen Belange von Bund, Ländern und Gemeinden und des sich daraus ergebenden Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers, gewährleistet, dass die Grundentscheidung der Verfassung zugunsten der kommunalen Selbstverwaltung in Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG Wirksamkeit entfaltet und deren substantielle Aushöhlung verhindert wird.

Vor diesem Hintergrund hat das Bundesverfassungsgericht zum Kernbereichsschutz kommunaler Selbstverwaltung ausgeführt:

> „Der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers findet seine Grenze darüber hinaus im Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie. Mit Blick auf die Aufgabengarantie zählt zum Kernbereich allerdings kein gegenständlich bestimmter oder nach feststehenden Merkmalen bestimmbarer Aufgabenkatalog, wohl aber die Allzuständigkeit als Befugnis, sich aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft anzunehmen, die nicht anderen Verwaltungsträgern zugeordnet sind (BVerfGE 138, 1 <21 f. Rn. 59>; vgl. BVerfGE 79, 127 <146>; 107, 1 <11 f.>). Im Hinblick auf die Eigenverantwortlichkeit der Aufgabenwahrnehmung zählen vor allem die gemeindlichen Hoheitsrechte (Gebiets-, Planungs-, Personal-, Organisations- und Finanzhoheit), die der Staat den Gemeinden im Interesse einer funktionsgerechten Aufgabenwahrnehmung garantie-

[99] Vgl. Mehde, a.a.O., Rn. 259; Ehlers, DVBl. 2000, S. 1301 <1307 f.>; Ipsen, ZG 1994, S. 194 <197>, Schoch, VerwArch 1990, S. 18 <31f.>

[100] Siehe oben Ziffer 2.3.1.

[101] So auch BVerfGE 138, 1 <21 f. Rn. 59>; 147, 185 <227 Rn. 88>.

[102] Vgl. Schwarz, in: Huber/Voßkuhle, GG, Bd. 2, 8. Aufl. 2024, Art. 28 Abs. 2 Rn. 202.

> ren muss, zu dem durch Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG verbürgten Kernbereich. Das gilt jedoch nur in ihrem Grundbestand. Insofern verbietet Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG auch Regelungen, die eine eigenständige organisatorische Gestaltungsfähigkeit der Kommunen ersticken würden (BVerfGE 138, 1 <21 f. Rn. 59>; vgl. BVerfGE 91, 228 <238>).“[103]

Demgemäß liegt ein Eingriff in den unantastbaren Kernbereich kommunaler Selbstverwaltung vor, wenn der Gesetzgeber den im Aufgabenverteilungsprinzip des Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG angelegten grundsätzlichen Zuständigkeitsvorrang der Gemeinden zur Regelung der örtlichen Angelegenheiten substanziell missachtet,[104] oder die Eigenverantwortlichkeit der Aufgabenwahrnehmung entleert.[105] Letzteres ist der Fall, wenn die gemeindlichen Hoheitsrechte in ihrer Substanz ausgehöhlt werden.[106]

Wichtiges Entscheidungskriterium dürfte dabei der Demokratiegehalt des kommunalen Selbstverwaltungsrechts sein. Jedenfalls wenn die Möglichkeit der Bürgerinnen und Bürger zur effektiven Mitwirkung an der Regelung der örtlichen Angelegenheiten weitgehend entfällt und der Handlungsspielraum der Gemeinde sich auf die Art und Weise der Erfüllung fremdbestimmter Aufgaben (Pflichtaufgaben) reduziert, kann von kommunaler Selbstverwaltung im Sinne bürgerschaftlicher Selbstbestimmung über das örtliche Geschehen keine Rede mehr sein. Es kann daher keinem Zweifel unterliegen, dass in einem solchen Fall die kommunale Selbstverwaltungsautonomie in ihrem Kern angetastet wäre. Davon ist insbesondere auszugehen, wenn eine Gemeinde völlig außerstande ist, freiwillige Aufgaben wahrzunehmen, weil sämtliche ihr zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen durch die Erfüllung von Pflichtaufgaben absorbiert werden. Gleiches dürfte gelten, wenn einer Gemeinde eine ihrer wesentlichen sonstigen Hoheiten weitgehend entzogen und sie dadurch an der eigenverantwortlichen Wahrnehmung ihrer Aufgaben gehindert würde.[107]

Im Ergebnis ist eine Verletzung des unantastbaren Kernbereichs kommunaler Selbstverwaltung anzunehmen, wenn die Grundsätze der Allzuständigkeit und Eigenverantwortlichkeit der Aufgabenwahrnehmung in einem Umfang beschränkt werden, dass für die bürgerschaftliche Mitentscheidung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft kein relevanter Raum mehr verbleibt.

---

103 Vgl. BVerfGE 147, 185 <227 Rn. 88>.

104 Vgl. Brüning, a.a.O., § 3 Rn. 56, S. 113.

105 Vgl. Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 15. Aufl. 2022, Art. 28 Rn. 82 m.w.N.

106 Vgl. BVerfGE 147, 185 <227 Rn. 88>; siehe auch Geis, Kommunalrecht, 6. Aufl. 2023, § 6 Rn. 8, S. 47.

107 Vgl. Brüning, a.a.O., § 3 Rn. 56, S. 113.

2. 4. 3. Rechtfertigungsanforderungen bei Eingriffen in den Randbereich kommunaler Selbstverwaltung

Fehlt es an einem Eingriff in den Kernbereich im vorstehend dargestellten Sinn, ist der Gesetzgeber gemäß Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG zur Ausgestaltung der kommunalen Selbstverwaltungsautonomie berufen. Da die Norm aber ein verfassungsrechtliches Vorrangprinzip hinsichtlich der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zugunsten der Kommunen statuiert, ist diese Regelungsbefugnis nicht schrankenlos.[108] Vielmehr bedarf jeder Eingriff in die kommunale Selbstverwaltungsautonomie jenseits des Kernbereichs der Rechtfertigung.[109] Dabei sind folgende Maßgaben zu beachten:

2. 4. 3. 1. „Eingriff“ in die kommunale Selbstverwaltungshoheit

Rechtfertigungsbedürftig nach Maßgabe des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG sind nur Regelungen, die in den Schutzbereich der kommunalen Selbstverwaltungsautonomie eingreifen. Ein solcher Eingriff liegt vor, wenn das Recht der Kommunen zur eigenverantwortlichen Erledigung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft verkürzt, beschnitten oder in sonstiger Weise eingeengt wird.[110] Dies ist zweifelsfrei der Fall, wenn den Kommunen die Entscheidung über Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft entzogen wird,[111] oder sie bei der eigenverantwortlichen Wahrnehmung dieser Angelegenheiten eingeschränkt werden. Aber auch die gesetzliche Übertragung zusätzlicher Aufgaben kann sich als Eingriff in den Schutzgehalt des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG darstellen, wenn dadurch die Möglichkeit der Kommunen gemindert wird, Selbstverwaltungsangelegenheiten wahrzunehmen, die zum verfassungsrechtlich geschützten Aufgabenbestand gehören.[112] Gleiches gilt grundsätzlich auch für die Erweiterung bereits übertragener Aufgaben oder für die finanzwirksame Erhöhung bestehender gesetzlicher Standards.

2. 4. 3. 2. Regelung durch „Gesetz“

Da Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG die kommunale Selbstverwaltungsautonomie „im Rahmen der Gesetze“ gewährleistet, bedürfen Eingriffe in ihren Schutzgehalt einer normativen Grundlage. Dabei ist ein materieller Gesetzesbegriff anzuwenden.[113] „Gesetz“ im Sinne von Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG

---

108 Vgl. Brüning, a.a.O., § 3 Rn. 58, S. 114; Geis, Kommunalrecht, 6. Aufl. 2023, § 6 Rn. 9, S. 47 f.

109 Vgl. BVerfGE 138, 1 <19 Rn. 54ff.>; 147, 185 <223 Rn. 79ff.>.

110 Vgl. Brüning, a.a.O., § 3 Rn. 54, S. 112.

111 Vgl. BVerfGE 79, 127 <155>.

112 Vgl. BVerfGE 119, 331 <354> m.w.N., Henneke, a.a.O., Rn. 68, 70; Brüning, a.a.O., § 6 Rn. 54, S. 112.

113 Vgl. Mehde, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG <Aug. 2024>, Art. 28 Rn. 251.

sind daher nicht nur Bundes- und Landesgesetze im formellen Sinn, sondern auch Rechtsverordnungen gemäß Art. 80 GG und sonstige untergesetzliche, mit Außenwirkung versehene Rechtsnormen.[114]

2. 4. 3. 3. Gemeinwohlbezogenheit des Eingriffs

Hat eine Angelegenheit örtlichen Charakter, hat der Gesetzgeber zu berücksichtigen, dass diese aufgrund des Aufgabenverteilungsprinzips aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG grundsätzlich der gemeindlichen Ebene zuzuordnen ist.[115] Will er von diesem Regel-Ausnahmeverhältnis abweichen und den Gemeinden eine solche Aufgabe entziehen oder in einer deren Eigenverantwortlichkeit beeinträchtigenden Weise regeln, bedarf es hierfür der Rechtfertigung durch legitime Gründe des gemeinen Wohls.[116]

Einen solchen Grund stellt jedenfalls die Sicherung der ordnungsgemäßen kommunalen Aufgabenerfüllung dar.[117] Demgegenüber genügt das bloße Ziel der Verwaltungsvereinfachung oder der Zuständigkeitskonzentration – etwa im Interesse der Übersichtlichkeit der öffentlichen Verwaltung – als Rechtfertigungsgrund für einen Aufgabenentzug nicht; denn dies zielte ausschließlich auf die Beseitigung eines Umstandes, der gerade durch die vom Grundgesetz gewollte Aufgabenzuweisung bedingt ist.[118]

Gründe der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der öffentlichen Verwaltung rechtfertigen eine Übertragung einer Aufgabe erst, wenn ein Belassen bei den Gemeinden zu einem unverhältnismäßigen Kostenanstieg führen würde. Auch wenn eine zentralistisch organisierte Verwaltung rationeller und billiger arbeiten könnte, setzt die Verfassung diesen ökonomischen Erwägungen den politisch-demokratischen Gesichtspunkt der Teilnahme der Bürgerschaft an der Erledigung der örtlichen Angelegenheiten entgegen und gibt ihm den Vorzug. Der Staat ist daher regelmäßig darauf beschränkt, sicherzustellen, dass die Gemeinden ihre Angelegenheiten nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit erfüllen; dass andere Aufgabenträger dieselbe Aufgabe insgesamt wirtschaftlicher erledigen können, gestattet – jedenfalls grundsätzlich – keinen Aufgabenentzug.[119]

---

114 Vgl. Mehde, a.a.O., Rn, 251; Brüning, a.a.O., § 3 Rn. 54, S. 112.

115 Vgl. BVerfGE 147, 185 <224 Rn. 82>.

116 Vgl. BVerfGE 147, 185 <224 Rn. 82, 84>; Mehde, a.a.O., Rn. 267; Brüning, a.a.O., § 3 Rn. 59, S. 114; Geis, Kommunalrecht, 6. Aufl. 2023, § 6 Rn. 9, S. 47f.

117 Vgl. BVerfGE 138, 1 <21 Rn. 58>; 147, 185 <225 Rn. 84>; Mehde, a.a.O., Rn. 267.

118 Vgl. BVerfGE 138, 1 <21 Rn. 58>; 147, 185 <225 Rn. 84>; siehe auch BVerfGE 79, 127 <153>.

119 Vgl. zum Ganzen BVerfGE 147, 185 <225 f. Rn. 84>; siehe auch BVerfGE 79, 127 <153 f.>; 138, 1 <21 Rn. 58>.

2. 4. 3. 4. Verhältnismäßigkeit

Dient der Eingriff in die kommunale Selbstverwaltungshoheit der Verwirklichung eines legitimen Gemeinwohlbelangs, bedarf es des Weiteren seiner Überprüfung am Maßstab des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit.[120] Dieser kann als Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips[121] ausnahmsweise im Staatsorganisationsrecht Bedeutung erlangen, wenn Träger öffentlicher Gewalt mit eigenen Rechten gegenüber dem Staat ausgestattet sind. Dies ist bei den Kommunen aufgrund Art. 28 Abs. 2 GG der Fall.[122]

Demgemäß bedarf es der Feststellung, ob der Eingriff in das kommunale Selbstverwaltungsrecht zur Erreichung des verfolgten Gemeinwohlbelangs geeignet, erforderlich und angemessen ist.[123] Dabei entspricht der Bedeutungsgehalt dieser Begriffe jenem, der im Kontext der Rechtfertigung von Grundrechtseingriffen entwickelt worden ist.[124]

Entsprechend gebietet der Grundsatz der Erforderlichkeit, dass Eingriffe in das kommunale Selbstverwaltungsrecht möglichst schonend stattfinden müssen und von mehreren, gleich geeigneten Möglichkeiten diejenige auszuwählen ist, die die Selbstverwaltungshoheit in geringerem Maße beeinträchtigt. So folgt aus dem Grundsatz der Erforderlichkeit in Fällen, in denen die Leistungsfähigkeit und Verwaltungskraft einer Gemeinde nicht ausreicht, um eine kommunale Aufgabe allein wahrzunehmen, das vorrangige Recht dieser Gemeinde, die Aufgabe in kommunaler Zusammenarbeit zu erfüllen, gegenüber dem Recht des Staates, diese Aufgabe an sich zu ziehen.[125] Der Vorrang interkommunaler Zusammenarbeit vor der Hochzonung gemeindlicher Aufgaben trägt dem aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG abzuleitenden Grundsatz gemeindefreundlichen Verhaltens[126] Rechnung. Danach darf der Staat die Zuständigkeit in örtlichen Angelegenheiten erst für sich beanspruchen, wenn die Erfüllung dieser Aufgaben auch im Wege übergemeindlicher Kooperation nicht sichergestellt werden kann.[127]

---

120 Vgl. BVerfGE 103, 332 <366 f.>; 147, 185 <223 f. Rn. 80>; Mehde, a.a.O., Rn. 265 ff. m.w.N.; differenzierend Burgi, Kommunalrecht, 7. Aufl. 2024, § 6 Rn. 39, S. 77.

121 Vgl. BVerfGE 76, 256 <359>; 80, 109 <119 f.>; 108, 129 <136>; 147, 185 <223f. Rn. 80>.

122 Vgl. BVerfGE 138, 1 <19 f. Rn. 55 m.w.N.>.

123 Vgl. Mehde, a.a.O., Rn. 267; Burgi, a.a.O., § 6 Rn. 39, S. 77.

124 Vgl. Mehde, a.a.O., Rn. 267; abweichende Auffassungen dürften angesichts des ausdrücklichen Bekenntnisses des Bundesverfassungsgerichts zur Anwendbarkeit des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes obsolet sein (dazu: Burgi, a.a.O, § 6 Rn. 40, S. 77 f.).

125 Vgl. BVerfGE 138, 1 <28 Rn. 74>; 147, 185 <226 Rn. 86>; so auch bereits BVerfGE 26, 228 <239>.

126 Vgl. dazu Geis, Kommunalrecht, 6. Aufl. 2023, § 6 Rn. 10, S. 48 m.w.N.

127 Vgl. BVerfGE 147, 185 <226 Rn. 86>.

Bei der Prüfung der Angemessenheit eines Eingriffs hat der Gesetzgeber die von ihm verfolgten Gemeinwohlbelange und das Gewicht der kommunalen Selbstverwaltungsautonomie gegeneinander abzuwägen.[128] Dabei ist grundsätzlich von der Gleichwertigkeit der Belange und Interessen aller staatlichen Ebenen auszugehen. Die Gemeinden sind Teil der staatlichen Verwaltung und dem Gemeinwohl verpflichtet. Dem Interesse der Gemeinden an einer möglichst weitgehenden Zuständigkeitszuweisung kommt daher kein unbedingter Vorrang gegenüber gesamtstaatlichen Interessen zu.[129] Allerdings muss der Gesetzgeber berücksichtigen, dass, soweit eine Aufgabe örtlichen Charakter hat, diese gemäß Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG grundsätzlich der gemeindlichen Ebene zuzuordnen ist. Will er eine solche Aufgabe den Gemeinden entziehen, kann er dies nur, wenn die den Aufgabenentzug tragenden Gründe gegenüber dem verfassungsrechtlichen Aufgabenverteilungsprinzip aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG überwiegen.[130]

Davon abgesehen steht dem Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts ein Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum zu.[131] Dies gilt sowohl hinsichtlich der Bewertung des Gewichts als auch hinsichtlich der Abwägung der beteiligten Gemeinwohlbelange im Rahmen der Grundsätze der Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit. Der Gesetzgeber muss bei seinem regulatorischen Handeln auch nicht jede einzelne Gemeinde oder jede insgesamt gesehen unbedeutende Gruppe von Gemeinden in den Blick nehmen, sondern kann typisierende Regelungen treffen.[132] Dem ihm insoweit eingeräumten Spielraum ist bei der Bestimmung des Maßstabs der gerichtlichen Kontrolle Rechnung zu tragen.[133]

2. 4. 3. 5. Verfahrensgarantien

Neben den materiellen Anforderungen an Eingriffe in das kommunale Selbstverwaltungsrecht kann deren Rechtfertigung auch von der Beachtung verfahrensrechtlicher Anforderungen abhängen. So hat das Bundesverfassungsgericht darauf verwiesen, dass sich bei der Verlagerung kommunalrelevanter Aufgaben auf eine andere staatliche Ebene aus dem Gedanken des Rechtsgüterschutzes durch Verfahren Mitwirkungsrechte der betroffenen Kommunen ergeben können.[134]

---

128 Vgl. BVerfGE 147, 185 <224 Rn. 83>.

129 Vgl. BVerfGE 110, 370 <401>; 138, 1 <20 Rn. 57>; 147, 185 <225 Rn. 83>.

130 Vgl. BVerfGE 147, 185 <224 Rn. 82> unter Verweis auf BVerfGE 79, 127 <154>.

131 Vgl. BVerfGE 79, 127 <153 f.>; 83, 363 <383>; 107, 1 <14 f.>; Brüning, Kommunalrecht, 5. Aufl. 2025, § 3 Rn. 61, S. 116 m.w.N.

132 Vgl. BVerfGE 79, 127 <153 f.>; 107, 1 <14>; 147, 185 <224 Rn. 83>.

133 Dazu sogleich Ziffer 2.4.4.

134 Vgl. BVerfGE 138, 1 <22 Rn. 60> mit Hinweis auf BVerfGE 56, 298 <319 ff.>; 76, 107 <122>; 86, 90 <107 f.>; 107, 1 <24 f.>; 137, 108 <156 Rn. 112>.

Ebenso sei bei fachplanerischen Entscheidungen, die bedeutsame Auswirkungen auf eine Gemeinde haben, deren vorherige Beteiligung verfassungsrechtlich zwingend geboten.[135]

Im Zusammenhang mit kommunalen Neugliederungen hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass sich aus der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung Anhörungsrechte der Kommunen und Begründungspflichten des Gesetzgebers ergeben können.[136] Die Anhörung diene der prozeduralen Absicherung des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts. Sie solle eine umfassende Ermittlung des Sachverhalts gewährleisten und sei geboten, weil die Gemeinden nicht zum bloßen Objekt staatlichen Handelns werden dürften.[137] Sie ermögliche den Gemeinden, vor einer Entscheidung, die ihre Rechte betreffe, zu Wort zu kommen, um Einfluss auf das Verfahren und dessen Ergebnis nehmen zu können und damit die bestmögliche Verwirklichung ihrer materiellen Rechtsposition zu gewährleisten.[138] Die Landesverfassungsgerichte haben diesen Ansatz in ihrer Rechtsprechung nicht nur mit Blick auf Gebietsreformen, sondern auch im Zusammenhang mit der Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs aufgenommen und ausgebaut.[139]

Dem Prozeduralisierungsansatz entspricht es, die verfassungsrechtlich begründeten Verfahrenspflichten des Gesetzgebers umso umfänglicher auszugestalten, je gewichtiger das berührte Gemeinwohlinteresse ist.[140] Dies gilt auch hinsichtlich gesetzgeberischer Begründungspflichten, die der Einhegung des Entscheidungsspielraums des Gesetzgebers durch die Verpflichtung dienen, sich der Einhaltung verfassungsrechtlicher Vorgaben selbst zu vergewissern.[141] Der mit der Prozeduralisierung angestrebte Rationalisierungsgewinn[142] kann auch bei Eingriffen in das kommunale Selbstverwaltungsrecht nur erreicht werden, wenn die hierfür erforderlichen Sachverhaltsermittlungen, Anhörungen und Abwägungen bereits im Gesetzgebungsverfahren erfolgen und dokumentiert werden müssen.

Ob und inwieweit bei Eingriffen in die kommunale Selbstverwaltungshoheit verfassungsrechtlich begründete Mitwirkungsbefugnisse der Gemeinden (Anhörungs-, Mitberatungs-, Vorschlags-

---

135 Vgl. Geis, Kommunalrecht, 6. Aufl. 2023, § 6 Rn. 11, S. 48 f.

136 Vgl. BVerfGE 86, 90 <107 f.>; 107, 1 <24>; 137, 108 <156 Rn. 112>.

137 Vgl. BVerfGE 50, 195 <202>; 59, 216 <227 f.>; 107, 1 <24>.

138 Vgl. BVerfGE 107, 1 <24>.

139 Vgl. BVerfGE 137, 108 <156 Rn. 112> mit Hinweis auf VerfGH NRW, OVGE 30, 306 <307>; StGH Niedersachsen, OVGE 33, 497 <499 f.>, VerfGH Thüringen, Urteil vom 28. Mai 1999 - VerfGH 39/97 - LKV 200, S. 31; VerfGH Sachsen, Urteil vom 25. September 2008 - Vf. 54-VIII-08 -, NVwZ 2009, S. 39 <40>.

140 Vgl. BVerfGE 138, 1 <22 Rn. 60>.

141 Vgl. allgemein dazu BVerfGE 155, 1 <47 Rn. 96> (Richterbesoldung); 165, 206 <254 Rn. 128> (Staatliche Parteienfinanzierung).

142 Vgl. dazu BVerfGE 165, 206 <255 Rn. 131> m.w.N.

oder Mitwirkungsrechte) und Verfahrenspflichten des Gesetzgebers (Begründung, Beobachtung, Nachbesserung) bestehen, ist von dem jeweiligen Regelungsgegenstand abhängig[143] und daher in dessen Zusammenhang gesondert zu betrachten.[144]

2. 4. 4. Rechtsschutz: Die kommunale Verfassungsbeschwerde (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG; § 13 Nr. 8a, §§ 90 ff. BVerfGG)

Eingriffe in die kommunale Selbstverwaltungsautonomie können im Wege der kommunalen Verfassungsbeschwerde gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG, § 13 Rn. 8a, §§ 90 ff. BVerfGG gerichtlicher Überprüfung auf ihre Vereinbarkeit mit Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG zugeführt werden. Antragsbefugt sind allein die Gemeinden und Gemeindeverbände[145], die als juristische Personen des öffentlichen Rechts grundsätzlich nicht grundrechtsfähig und daher im allgemeinen Verfassungsbeschwerdeverfahren gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG nicht beschwerdebefugt sind.[146]

Die kommunale Verfassungsbeschwerde unterliegt hinsichtlich des Prüfungsgegenstandes und der Subsidiarität wesentlich strengeren Anforderungen als die Jedermann-Verfassungsbeschwerde gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG.[147] Geltend gemacht werden kann lediglich eine Verletzung des Selbstverwaltungsrechts durch gesetzgeberisches Handeln.[148] Tauglicher Beschwerdegegenstand sind demgemäß alle Arten von Normen des Bundes- und des Landesrechts, die Außenwirkung gegenüber den Gemeinden entfalten können.[149] Bei Landesgesetzen ist die kommunale Verfassungsbeschwerde jedoch gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b Halbsatz 2 GG, § 91 Satz 2 BVerfGG ausgeschlossen, soweit eine Beschwerde wegen der Verletzung des landesrechtlich gewährten Rechts auf Selbstverwaltung beim Landesverfassungsgericht erhoben werden kann.[150] Die Sperrwirkung der Landesverfassungsbeschwerde[151] gilt allerdings zum einen nicht, wenn der landesverfassungsrechtliche Rechtsschutz keine Überprüfung untergesetzlicher Normen zulässt.[152] Zum anderen greift die Subsidiaritätsklausel nicht, wenn die landesverfassungsrechtliche Garantie der

---

143 Vgl. BVerfGE 138, 1 <22 Rn. 60>.

144 Vgl. dazu nachfolgend Ziffer 3.3.1.4, 3.3.2.4.4. und 5.1.4.

145 Vgl. Voßkuhle, in: Huber/Voßkuhle, GG, Bd. 3, 8. Aufl. 2024, Art. 93 Rn. 197.

146 Vgl. Voßkuhle, a.a.O., Rn. 196.

147 Vgl. Geis, Kommunalrecht, 6. Aufl. 2023, § 26 Rn. 16, S. 298.

148 Zur Problematik der kommunalen Verfassungsbeschwerde gegen gesetzgeberisches Unterlassen siehe unten Ziffer 6.2.1.2.

149 Vgl. Voßkuhle, a.a.O., Rn. 198 m.w.N.; siehe oben Ziffer 3.4.3.2.

150 Vgl. Voßkuhle, a.a.O., Rn. 200; Geis, a.a.O., § 26 Rn. 19, S. 299.

151 Vgl. Geis, a.a.O., § 26 Rn. 19, S. 299.

152 Vgl. Voßkuhle, a.a.O., Rn. 200.

kommunalen Selbstverwaltung nach Maßgabe der Auslegung der jeweiligen Landesverfassungsgerichte erkennbar materiell hinter dem Gewährleistungsgehalt des Art. 28 Abs. 2 GG zurückbleibt.[153] Mit diesen beiden Ausnahmen von der Sperrwirkung der kommunalen Landesverfassungsbeschwerde wird eine umfassende [bundes-]verfassungsgerichtliche Kontrolle von Eingriffen in die kommunale Selbstverwaltungshoheit angestrebt.[154]

Ansonsten entsprechen die Zulässigkeitsvoraussetzungen der kommunalen Verfassungsbeschwerde im Wesentlichen denjenigen der Jedermann-Verfassungsbeschwerde gemäß § 90 BVerfGG.[155]

Hinsichtlich des bei der verfassungsgerichtlichen Rechtskontrolle anzuwendenden Prüfungsmaßstabs wird im Schrifttum die Auffassung vertreten, angesichts der dem Gesetzgeber eingeräumten Befugnis zur Ausgestaltung der kommunalen Selbstverwaltung, sei diese durchgängig auf eine bloße Vertretbarkeitskontrolle beschränkt.[156] Demgegenüber hat das Bundesverfassungsgericht zutreffend darauf verwiesen, dass die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers umso enger und die verfassungsgerichtliche Kontrolle umso intensiver ist, je mehr die Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden als Folge der gesetzlichen Regelung an Substanz verliert.[157] Davon ausgehend dürfte wie folgt zu differenzieren sein:

– Steht ein Eingriff in den unantastbaren Kernbereich kommunaler Selbstverwaltung in Rede, kommt die Annahme gesetzgeberischer Einschätzungs- und Gestaltungsspielräume grundsätzlich nicht in Betracht. Der Gesetzgeber ist verpflichtet, den Kernbereich kommunaler Selbstverwaltung strikt zu beachten; Eingriffe in diesen Bereich können nicht gerechtfertigt werden und stellen mithin eine Verletzung der Selbstverwaltungsautonomie dar. Insoweit liegt eine uneingeschränkte Bindung des Gesetzgebers vor. Im Verfahren der kommunalen Verfassungsbeschwerde wird geprüft, ob der Gesetzgeber dieser uneingeschränkten Bindung Rechnung getragen hat. Dies setzt in der Regel eine juristische Vollkontrolle voraus. Eine Beschränkung auf die Feststellung, dass der Gesetzgeber in vertretbarer Weise gehandelt habe, wird der Un-

153 Vgl. BVerfGE 147, 185 <213 Rn. 53>; im Einzelnen siehe nachfolgend Ziffer 6.2.1.4.

154 Vgl. Voßkuhle, a.a.O., Rn. 200.

155 Vgl. Geis, a.a.O., § 26 Rn. 17, S. 298.

156 Vgl. Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 15. Aufl. 2022, Art. 28 Rn. 87; Brüning, Deutsches Kommunalrecht, 5. Aufl. 2025, § 3 Rn. 64, S. 117.

157 BVerfGE 138, 1 <20 Rn. 56>; 147, 185 <224 Rn. 81> mit Hinweis auf BVerfGE 79, 127 <154>.

antastbarkeit des Kernbereichs kommunaler Selbstverwaltung grundsätzlich nicht gerecht. Etwas anderes kann allenfalls für die Auswahl zwischen mehreren gleichermaßen geeigneten Verfahren zur Ermittlung relevanter Ausgangssachverhalte und Tatsachen gelten.[158]

– Anders verhält es sich bei einem Eingriff in den Randbereich des Selbstverwaltungsrechts. Insoweit ist es Aufgabe des Gesetzgebers, die widerstreitenden Belange in einen „vertretbaren" Ausgleich zu bringen.[159] Diese Aufgabe eröffnet dem Gesetzgeber Gestaltungs- und Wertungsspielräume, die im Rahmen der verfassungsgerichtlichen Kontrolle seines Handelns zu beachten sind. Daher ist insoweit die Rechtskontrolle grundsätzlich auf eine bloße Vertretbarkeitskontrolle beschränkt.

158 Vgl. unten Ziffer 3.3.2.4.4.

159 Vgl. BVerfGE 138, 1 <20 Rn. 57>; 147, 185 <224 Rn. 83>.

3. Im Besonderen: Die kommunale Finanzhoheit

Die kommunale Finanzhoheit ist im Text des Grundgesetzes in unterschiedlicher Weise verankert (3.1.). Sie schützt als Kernbestandteil kommunaler Selbstverwaltung nicht nur die Eigenverantwortlichkeit der Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft (vgl. 3.2.), sondern beinhaltet auch Finanzausstattungsansprüche (3.3.), die eigenständig neben den im jeweiligen Landesverfassungsrecht enthaltenen Finanzgarantien stehen (3.4.).

3. 1. Verankerung im Verfassungstext

Die kommunale Finanzhoheit ist Teil des Bündels an gemeindlichen Hoheitsrechten[160], die durch Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG gewährleistet werden. Als Bestandteil der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie[161] umfasst sie jedenfalls das Recht zu eigenverantwortlicher Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft[162] einschließlich der Steuer- und Abgabenhoheit gegenüber den Gemeindeeinwohnern. Dies schließt eine Beschränkung der kommunalen Einnahmequellen auf Finanzzuweisungen und die Beteiligung an den Landessteuern aus. Eine abschließende Ausgestaltung des kommunalen Einnahmesystems lässt sich Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG aber nicht entnehmen.[163]

Ungeachtet dessen enthält Art. 106 Abs. 5 bis 8 GG die wesentlichen Vorgaben zur Beteiligung der Gemeinden am staatlichen Steueraufkommen. Gemäß Art. 106 Abs. 5 und 5a GG erhalten die Gemeinden einen durch Bundesgesetz näher zu bestimmenden Anteil am Aufkommen der Einkommens- und der Umsatzsteuer. Daneben steht den Gemeinden gemäß Art. 106 Abs. 6 Satz 1 GG das Aufkommen der Grund- und Gewerbesteuer sowie den Gemeinden oder nach Maßgabe der Landesgesetzgebung den Gemeindeverbänden das Aufkommen der örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern zu. Dabei gewährleistet Art. 106 Abs. 6 Satz 2 GG das Recht zur Festsetzung der Hebesätze der Grund- und Gewerbesteuer im Rahmen der Gesetze. Mit der verfassungsrechtlichen Festschreibung dieses Rechts soll sichergestellt werden, dass „das Hebesatzrecht für die Realsteuern den Gemeinden weder vom Bund noch vom Land genommen werden kann“.[164] Der verfassungsändernde Gesetzgeber war der Auffassung, dass es ohne dieses Recht an dem für eine eigenverantwortliche Selbstverwaltung unentbehrlichen Spannungsverhältnis zwischen dem

---

160 Vgl. Schwarz, in: Huber/Voßkuhle, GG, Bd. 2, 8. Aufl. 2024, Art. 28 Rn. 191, 192; Brüning, a.a.O., § 3 Rn. 34, S. 100.

161 Vgl. BVerfGE 22, 180 <208>; 26, 172 <180 ff.>; 119, 331 <361>; 125, 141 <159>; 138, 1 <21 f. Rn. 59>; 155, 310 <332 Rn. 54> m.w.N.

162 Vgl. BVerfGE 83, 363 <385 f.>; 119, 331 <361>; 125, 141 <159>; 155, 310 <332 Rn. 54>.

163 Vgl. zum Ganzen BVerfGE 125, 141 <159> m.w.N.

164 Vgl. BTDrucks V/2861, S. 47, Nr. 250.

Streben nach einem möglichst hohen Niveau der öffentlichen Leistungen und einer möglichst niedrigen Steuerbelastung fehlen würde.[165]

Des Weiteren regelt Art. 106 Abs. 7 Satz 2 GG, dass es Sache der Landesgesetzgebung ist, zu bestimmen, ob und inwieweit das Aufkommen der Landessteuern den Kommunen zufließt. Art. 106 Abs. 8 GG sieht vor, dass der Bund Sonderbelastungen ausgleicht, die den Kommunen durch von ihm veranlasste besondere Einrichtungen entstehen.

Außerdem hat der verfassungsändernde Gesetzgeber in zwei Schritten die durch Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG gewährleistete Finanzhoheit der Gemeinden in Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG konstitutiv verstärkt:[166]

– Mit dem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 27. Oktober 1994[167] wurde zunächst der erste Halbsatz des Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG eingeführt. Damit sollte vor dem Hintergrund gewachsener Belastungen der Gemeinden klargestellt werden, dass das kommunale Selbstverwaltungsrecht auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung gewährleistet.[168] Nach Auffassung des verfassungsändernden Gesetzgebers handelt es sich bei Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG aber nicht um eine konstitutive Neuerung. Die kommunale Finanzhoheit gehöre bereits zur institutionellen Selbstverwaltungsgarantie der Kommunen. Durch die ausdrückliche Aufnahme in den Text des Grundgesetzes solle der Aspekt der finanziellen Eigenverantwortung der Kommunen (lediglich) stärker als bisher zum Ausdruck gebracht werden.[169]

– Das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 20. Oktober 1997[170] verankerte mit dem zweiten Halbsatz des Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG das Recht der Gemeinden auf eine mit eigenem Hebesatzrecht versehene wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle im Grundgesetz. Der Bestimmung kommt ein über Art. 106 Abs. 6 Satz 2 GG hinausgehender Regelungsgehalt zu, da dort

---

165 Vgl. BVerfGE 125, 141 <160> unter Hinweis auf BTDrucks V/2861, S. 39, Nr. 183: „Ohne ein solches Recht zur Festsetzung der Hebesätze bei den wichtigsten Gemeindesteuern würde es an dem für eine eigenverantwortliche Selbstverwaltung unentbehrlichen Spannungsverhältnis zwischen dem Streben nach einem möglichst hohen Niveau der öffentlichen Leistungen und einer möglichst niedrigen Steuerbelastung fehlen."

166 Vgl. BVerfGE 125, 141 <159>.

167 BGBl I 1994, S. 3146.

168 Vgl. BVerfGE 125, 141 <160> mit Hinweis auf Abschlussbericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BTDrucks 12/6000, S. 46.

169 Vgl. BTDrucks 12/6000, S. 48.

170 BGBl I 1997, S. 2470

zwar das Recht der Gemeinden zur Festlegung der Hebesätze für die Grundsteuer und die Gewerbesteuer, nicht aber die Existenz dieser beiden Steuerarten garantiert wird.[171] Zwar beinhaltet Art. 28 Abs. 2 Satz 3 Halbsatz 2 GG keine Garantie für den Fortbestand der Grund- oder der Gewerbesteuer. Die Bestimmung gewährleistet aber, dass die wirtschaftskraftbezogene Gewerbesteuer nicht abgeschafft werden kann, ohne dass den Gemeinden eine andere wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle mit eigenem Hebesatzrecht zugewiesen wird.[172] Sie zielt auf die Stärkung der kommunalen Finanzhoheit durch die Garantie einer an der Wirtschaftskraft orientierten Steuerquelle.[173]

3. 2. Die Finanzhoheit als Garantie eigenverantwortlichen Wirtschaftens

Die kommunale Finanzhoheit ist unverzichtbarer Teil kommunaler Selbstverwaltung. Die eigenverantwortliche Gestaltung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft setzt die Möglichkeit voraus, über die hierfür erforderlichen finanziellen Mittel verfügen zu können. Daher garantiert die kommunale Finanzhoheit das Recht zu einer eigenverantwortlichen Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft.[174] Sind die Kommunen mangels verfügbarer Finanzmittel nicht in der Lage, Entscheidungen über das Ob und Wie der Wahrnehmung der ihnen zugewiesenen Aufgaben zu treffen, wird das kommunale Selbstverwaltungsrecht in erheblichem Umfang verkürzt und droht, entleert zu werden.[175] Die eigenverantwortliche Wahrnehmung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft setzt voraus, dass die Kommunen in der Lage sind, eigene Einnahmen zu erzielen und über deren Verwendung eigenständig zu entscheiden.

3. 2. 1. Eigenverantwortliche Einnahmenbewirtschaftung

Die aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1 und Satz 3 Halbsatz 1 GG ableitbare Garantie, eigene Einnahmen zu generieren und zu bewirtschaften, ist nicht auf bestimmte Einkunftsarten bezogen. Insoweit hat die Befugnis des Gesetzgebers zur Ausgestaltung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie zur Folge, dass die Möglichkeiten der Kommunen zur Einnahmeerzielung je nach Einkunftsart unterschiedlichen, aber regelmäßig erheblichen Beschränkungen unterliegen.[176] Zwar hat das Bundes-

171 Vgl. BVerfGE 125, 141 <161> m.w.N.

172 Vgl. BVerfGE 125, 141 <161>.

173 Vgl. BTDrucks 13/8340, S. 2; 13/8488, S. 5

174 vgl. unter Ziffer 3.1, Fn. 162.

175 Vgl. BVerfGE 155, 310 <332f. Rn. 54>.

176 Vgl. Mehde, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG <Aug. 2024>, Art. 28 Rn. 221.

verfassungsgericht festgestellt, dass den Gemeinden neben Finanzzuweisungen weitere Einnahmequellen zur Verfügung stehen müssen.[177] Die kommunale Finanzhoheit beinhaltet insoweit das Recht, die Finanzierung der Aufgabenwahrnehmung zumindest teilweise aufgrund eigener Entscheidungen sicherzustellen.[178] Um welche Einnahmen es sich dabei handelt, ist jedoch nur in geringem Umfang verfassungsrechtlich vorgegeben.

– Steuern: Ein eigenes Steuerfindungsrecht steht den Gemeinden nicht zu. Dem steht bereits entgegen, dass der allgemeine, im Rechtsstaatsprinzip gründende verfassungsrechtliche Gesetzesvorbehalt zwingend eine gesetzliche Grundlage für die Steuererhebung voraussetzt.[179] Dies gilt auch für örtliche Verbrauchs- und Aufwandssteuern, für die Art. 105 Abs. 2a GG die Gesetzgebungsbefugnis den Ländern zuweist, die ihrerseits deren Ausübung allerdings den Gemeinden übertragen können.[180]

  Auch den Bestand bestimmter Steuerarten garantiert Art. 28 Abs. 2 GG nicht.[181] Daher sind die Gemeinden hinsichtlich der Generierung von Steuereinnahmen regelmäßig – wie dargestellt – auf die Beteiligung an den Gemeinschaftssteuern gemäß Art. 106 Abs. 5 und 5a GG, das Aufkommen aus der Grund- und Gewerbesteuer einschließlich des Rechts zur Festsetzung der Hebesätze sowie aus den örtlichen Verbrauch- und Aufwandssteuern gemäß Art. 106 Abs. 6 GG und eine eventuelle Beteiligung am Aufkommen der Landessteuern gemäß Art. 106 Abs. 7 GG beschränkt. Ergänzend garantiert Art. 28 Abs. 2 Satz 3 Halbsatz 2 GG den Kommunen den Bestand einer wirtschaftskraftabhängigen Steuerquelle mit eigenem Hebesatzrecht. In der Praxis handelt es sich dabei um die Gewerbesteuer, deren Fortbestand verfassungsrechtlich aber nicht garantiert ist.

– Abgaben: Die gemeindliche Abgabenhoheit umfasst das Recht der Gemeinden, eigene Abgabensatzungen nach Maßgabe der gesetzlichen Vorschriften, insbesondere der Kommunalabgabengesetze der Länder, zu erlassen, zu vollziehen und den Ertrag zu vereinnahmen.[182] Kommunale Abgaben können für die Zurverfügungstellung oder Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen und Leistungen nach Maßgabe des Kostendeckungs- und des Äquivalenzprinzips

177 Vgl. BVerfGE 125, 141 <159>.

178 Vgl. VerfGH NRW, NVwZ-RR 97, 249.

179 Vgl. Mehde, a.a.O., Rn. 222.

180 Vgl. BVerfGE 161, 1 <31 Rn. 62> m.w.N.

181 Vgl. VerfGH Bayern, NVwZ 93, S. 163 <165>.

182 Vgl. Geis, Kommunalrecht, 6. Aufl. 2023, § 6 Rn. 23, S. 52.

und unter Beachtung des Gleichheitsgrundsatzes erhoben werden.[183] Die Abgabenhoheit erlaubt den Gemeinden, die Einwohnerinnen und Einwohner aus eigenem Recht zu den aus ihrer Aufgabenerfüllung resultierenden Lasten heranzuziehen[184] und einen Ausgleich zwischen den Leistungen, die die Kommunen bereitstellen, und den Lasten, welche die von diesen Leistungen profitierenden Einwohner zu tragen haben, herbeizuführen.[185] Sie findet ihre Grenzen insbesondere im Grundsatz der Kostendeckung und dem Verbot einer dem Wert der Verwaltungsleistung nicht entsprechenden Überlastung der Gemeindeeinwohnerinnen und -einwohner.[186]

– Sonstige Einnahmen: Daneben stellen die Erträge aus zulässiger wirtschaftlicher Betätigung[187], Finanzzuweisungen und Kredite weitere relevante kommunale Einkunftsarten dar. Kreditaufnahmen unterliegen dabei den Restriktionen des kommunalen Haushaltsrechts und sind regelmäßig auf Investitionen, Investitionsförderungsmaßnahmen, Umschuldungen und kurzfristige Liquiditätshilfen (Kassenkredite) zu beschränken.[188] Finanzzuweisungen erfolgen durch Dritte, unterliegen nicht der Dispositionsbefugnis der einzelnen Gemeinde und tangieren die kommunale Finanzhoheit daher nur hinsichtlich möglicher – nachfolgend sogleich zu erörternder – Ansprüche der Kommunen auf eine aufgabengerechte Finanzausstattung.[189]

Insgesamt sind daher die Möglichkeiten eigenverantwortlicher kommunaler Einnahmebeschaffung bereits rechtlich stark eingeschränkt und unterliegen darüber hinaus unter den Gesichtspunkten der Belastbarkeit der Gemeindeeinwohnerinnen und -einwohner sowie der Erhaltung der Konkurrenzfähigkeit der einzelnen Gemeinde im Standortwettbewerb weiteren tatsächlichen Restriktionen. Die originären Einnahmen der Gemeinden aus Steuern, Abgaben, Erträgen wirtschaftlicher Betätigung und Krediten sind für die Erledigung des gesamten kommunalen Aufgabenbestandes in der Regel nicht auskömmlich. Daher kommt der im Wege des Finanzausgleichs stattfindenden Zuweisung weiterer Landesmittel zentrale Bedeutung für die Gewährleistung der kommunalen Finanzhoheit zu.

183 Vgl. Burgi, Kommunalrecht, 7. Aufl. 2024, § 18 Rn. 9 ff., S. 327 ff.

184 Vgl. BVerfGE 125, 141 <159>.

185 Vgl. Mehde, a.a.O., Art. 28 Rn. 222.

186 Vgl. Brüning, a.a.O., § 17 Rn. 70 f., S. 578.

187 Vgl. dazu Brüning, a.a.O., § 16, S. 486 ff.

188 Vgl. Brüning, a.a.O., § 17 Rn. 51 ff., S. 570 ff.

189 Vgl. dazu Ziffer 3.3.

3. 2. 2. Eigenverantwortliche Ausgabenbewirtschaftung

Neben dem Recht auf die Erzielung eigenständiger Einnahmen umfasst die kommunale Finanzhoheit auch das Recht, eigenverantwortlich über die Verwendung dieser Einnahmen zu entscheiden. Auch insoweit unterliegen die Kommunen jedoch erheblichen Beschränkungen. Sie sind rechtlich verpflichtet, übertragene staatliche Aufgaben jenseits ihres Selbstverwaltungsrechts und pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben[190] auszuführen und den dafür erforderlichen Finanzaufwand zu erbringen. Dies gerät mit dem Recht auf eigenverantwortliche Ausgabenbewirtschaftung jedenfalls dann in Konflikt, wenn die erzielten oder erzielbaren Einnahmen der Gemeinde zur Bewältigung dieser Aufgaben nicht ausreichend sind oder diese in einem Maße beanspruchen, dass für die Übernahme und Finanzierung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben kein Raum mehr verbleibt. In diesen Fällen droht das Recht auf eigenverantwortliche Ausgabenbewirtschaftung zur inhaltslosen Hülle zu degenerieren.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob und inwieweit Art. 28 Abs. 2 GG die kommunale Finanzhoheit auch dahingehend gewährleistet, dass den Kommunen eine Finanzausstattung zur Verfügung gestellt werden muss, die sie in die Lage versetzt, sowohl die Auftragsangelegenheiten als auch die pflichtigen und freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben zu erfüllen.

3. 3. Kommunale Finanzausstattungsansprüche gemäß Art. 28 Abs. 2 GG

Zu prüfen ist daher, inwieweit die grundgesetzliche Garantie kommunaler Selbstverwaltung gemäß Art. 28 Abs. 2 Satz 1, Satz 3 Halbsatz 1 GG auch Ansprüche auf eine aufgabengerechte kommunale Finanzausstattung beinhaltet.

Derartige Ansprüche sind jedenfalls nicht von vornherein ausgeschlossen, da verfassungsrechtliche Garantien nicht nur im grundrechtlichen[191], sondern auch im staatsorganisatorischen Bereich Leistungs- und Teilhabeansprüche zu begründen vermögen.[192] Eine derartige anspruchsbegründende Funktion kann grundsätzlich auch der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie zukommen.[193] Dabei ist zwar einzuräumen, dass die im Rahmen des Gesetzesvorbehalts in Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG für Eingriffe in das kommunale Selbstverwaltungsrecht geltenden Anforderungen[194]

---

190 Zu den unterschiedlichen Aufgaben der Kommunen vgl. grundlegend: Brüning, a.a.O., § 6 Rn. 1 ff., S. 178 ff. mit zahlreichen w.N.

191 Vgl. Augsberg, in: Huber/Voßkuhle, GG, Bd. 1, 8. Aufl. 2024, Art. 1 Rn. 117.

192 Vgl. Petit, Der kommunale Mindestausstattungsanspruch im Verfassungsrecht von Bund und Ländern (2020), S. 31 m.w.N.

193 Vgl. LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 11. Mai 2006 - LVerfG 1/05, 5/05, 9/05 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 97, S. 26; Petit, a.a.O., S. 29 ff.

194 Vgl. oben Ziffer 2.4.3.

nicht ohne Weiteres auf eventuelle Leistungsansprüche übertragen werden können.[195] Demgegenüber ist aber die Behauptung, der Unterscheidung zwischen Kern- und Randbereich kommunaler Selbstverwaltung komme für die Bestimmung des Inhalts und der Grenzen möglicher, aus der kommunalen Finanzhoheit ableitbarer Leistungsansprüche keine Bedeutung zu[196], nicht nachvollziehbar. Es liegt auf der Hand, dass bei der Frage, inwieweit die kommunale Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG finanzielle Leistungsansprüche der Kommunen gegenüber den Ländern begründen kann, auch in Rechnung zu stellen ist, ob derartige Mittel zur Erledigung der Aufgaben im Kern- oder nur im Randbereich kommunaler Selbstverwaltung erforderlich sind.

Es ist daher im Folgenden zwischen dem Anspruch auf eine – alle kommunalen Aufgaben umfassende – angemessene Finanzausstattung (3.3.1) und dem Anspruch auf eine – nur den Kernbereich kommunaler Selbstverwaltung betreffende – finanzielle Mindestausstattung (3.3.2.) zu unterscheiden.

3. 3. 1. Der Anspruch auf eine angemessene kommunale Finanzausstattung

Weder dem Wortlaut des Art. 28 Abs. 2 Satz 3 Halbsatz 1 GG, wonach die kommunale Selbstverwaltungsgarantie auch die „Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung“ umfasst, noch der allgemeinen Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung in Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG ist unmittelbar zu entnehmen, ob und inwieweit damit ein Anspruch auf eine zur Erledigung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft angemessene Finanzausstattung garantiert wird.[197] Zu prüfen ist daher zunächst, ob Art. 28 Abs. 2 GG überhaupt einen solchen Anspruch beinhaltet (3.3.1.1.). Soweit dies anzunehmen ist, stellen sich die Fragen nach dessen Inhalt und Grenzen (3.3.1.2.) und den diesbezüglichen Gestaltungsmöglichkeiten des Gesetzgebers (3.3.1.3.). Davon ausgehend sind eventuelle verfassungsrechtliche Anforderungen an das Verfahren zur Konkretisierung des Anspruchs auf eine angemessene kommunale Finanzausstattung zu erörtern (3.3.1.4).

3. 3. 1. 1. Bestand des Anspruchs dem Grunde nach

In Rechtsprechung und Schrifttum besteht weitgehende Übereinstimmung, dass die kommunale Selbstverwaltungshoheit jedenfalls dem Grunde nach einen Anspruch auf eine angemessene, zur Erfüllung der kommunalen Aufgaben ausreichende Finanzausstattung garantiert.

195 Vgl. Petit, a.a.O., S. 31 f.

196 Vgl. Petit, a.a.O., S. 32 ff., 36 ff.

197 Vgl. Petit, a.a.O., S. 42.

3. 3. 1. 1. 1. Bundesverfassungsgericht

Das Bundesverfassungsgericht hat sich bisher hinsichtlich der Frage, in welchem Umfang Art. 28 Abs. 2 GG kommunale Finanzausstattungsansprüche begründet, nicht abschließend geäußert. Allerdings hat es festgestellt:

> „Vor diesem Hintergrund gewährleistet Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG die Grundlagen finanzieller Eigenverantwortung. Zwar ist hier noch manches ungeklärt, etwa ob Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG den sachlichen Gewährleistungsbereich von Art. 28 Abs. 2 Satz 1 und Satz 2 GG erweitert oder zumindest materiell-rechtlich verstärkt und ob eine angemessene Finanzausstattung oder jedenfalls eine finanzielle Mindestausstattung Teil der kommunalen Finanzhoheit ist (vgl. BVerfGE 26, 172 <181>; 71, 25 <36>; 83, 363 <386>; 119, 331 <361>; BVerfGK 4, 223 <226>; 10, 365 <369 f.>). Das kann hier jedoch dahinstehen, weil sich Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG zumindest entnehmen lässt, dass zwischen der Zuweisung von Aufgaben und der Zuweisung von Finanzmitteln ein Konnex besteht. Insoweit liegt ihm die Vorstellung einer aufgabengerechten kommunalen Finanzausstattung zugrunde (vgl. Schwarz, in: v. Mangoldt/Klein/Stark, GG, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 28 Rn. 244 f., 246).“[198]

Demgemäß stellt das Bundesverfassungsgericht zwar nicht explizit fest, dass Art. 28 Abs. 2 GG einen Anspruch auf eine angemessene kommunale Finanzausstattung enthält. Es schließt den Bestand eines derartigen Anspruchs aber auch nicht aus und weist ausdrücklich darauf hin, dass der Norm die Vorstellung einer „aufgabengerechten“ kommunalen Finanzausstattung zugrunde liege.[199] Teilweise wird darin bereits die Anerkennung eines dahingehenden, aus Art. 28 Abs. 2 GG folgenden Anspruchs gesehen.[200]

3. 3. 1. 1. 2. Bundesverwaltungsgericht

In unmissverständlicher Klarheit bekennt sich demgegenüber das Bundesverwaltungsgericht dazu, dass die kommunale Selbstverwaltungsgarantie dem Grunde nach einen Anspruch auf eine ausreichende Finanzausstattung beinhaltet.[201] Art. 28 Abs. 2 GG gewährleiste eine „aufgabenangemessene Finanzausstattung der Kommunen, die sich nach Maßgabe des Finanzverfassungs- und des Finanzausgleichsrechts aus dem Zusammenwirken von Einnahmen, Zuweisungen und

198 Vgl. BVerfGE 155, 310 <333 Rn. 55>.

199 Vgl. BVerfGE 155, 310 <333 Rn. 55>.

200 Vgl. Mehde, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG <Aug. 2024>, Art. 28 Rn. 227.

201 Vgl. BVerwG, Urteil vom 31. Januar 2013 - 8 C 1.12. -, Rn. 11; Urteil vom 27. September 2021 - 8 C 29.20 -, Rn. 13 m.w.N.

Umlagen“[202] ergebe. Dies folge bereits aus Satz 1 des Art. 28 Abs. 2 GG. Das Recht der Gemeinden, grundsätzlich alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung zu regeln, setze voraus, dass die Gemeinden über eine Finanzausstattung verfügen, die sie hierzu in den Stand setze. Dieses Recht werde durch die Anfügung von Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG bestätigt sowie materiell-rechtlich verstärkt.[203] Demgemäß garantiere Art. 28 Abs. 2 GG – gleichsam akzessorisch – eine aufgabenangemessene Finanzausstattung. Die Vorschrift treffe jedoch keine von der Aufgabenverteilung losgelöste zusätzliche und eigenständige Regelung zur Verteilung öffentlicher Mittel.[204]

3. 3. 1. 1. 3. Landesverfassungsgerichte

Grundlage der landesverfassungsgerichtlichen Entscheidungen zu Bestand, Inhalt und Umfang kommunaler Finanzausstattungsansprüche sind die diesbezüglichen, teilweise unterschiedlichen Regelungen der Landesverfassungen[205], die überwiegend eine Verpflichtung des jeweiligen Landes vorsehen, den Kommunen eine angemessene Finanzausstattung zur Verfügung zu stellen.[206] Davon ausgehend erkennen die Landesverfassungsgerichte durchgängig an, dass das kommunale Selbstverwaltungsrecht jedenfalls dem Grunde nach ein Recht auf eine angemessene Finanzausstattung beinhaltet.[207]

---

202 Vgl. BVerwG, Urteil vom 27. September 2021 - 8 C 29.20 -, Rn. 13.

203 Vgl. BVerwG, Urteil vom 31. Januar 2013 - 8 C 1.12. -, Rn. 11 m.w.N.

204 Vgl. BVerwG, Urteil vom 31. Januar 2013 - 8 C 1.12. -, Rn. 13; Urteil vom 27. September 2021 - 8 C 29.20 -, Rn. 13.

205 Vgl. Art. 71 Abs. 1 und 3, Art. 73 LV Baden-Württemberg; Art. 11 Abs. 2, Art. 83 LV Bayern, Art. 97 Abs. 1 und 3 LV Brandenburg; Art. 137 LV Hessen; Art. 72 Abs. 1 und 3, Art. 73 LV Mecklenburg-Vorpommern; Art. 57 Abs. 1 und 4, Art. 58 LV Niedersachsen; Art. 78 Abs. 1 und 3, Art. 79 LV Nordrhein-Westfalen; Art. 49 Abs. 1, 3 und 4 LV Rheinland-Pfalz; Art. 117, Art. 119, Art. 120 LV Saarland; Art. 84, Art. 85, Art. 87 LV Sachsen; Art. 89 Abs. 1 und 3, Art. 88 LV Sachsen-Anhalt, Art. 54, Art. 57 LV Schleswig-Holstein; Art. 91 Abs. 1, Art. 93 LV Thüringen.

206 Vgl. Art. 73 Abs. 1 LV Baden-Württemberg, Art. 137 Abs. 5 LV Hessen; Art. 58 LV Niedersachsen; Art. 49 Abs. 5 und 6 LV Rheinland-Pfalz; Art. 119 Abs. 2 LV Saarland, Art. 88 Abs. 1 LV Sachsen-Anhalt; Art. 57 Abs. 1 LV Schleswig-Holstein; Art. 93 Abs. 1 LV Thüringen.

207 Vgl. StGH Baden-Württemberg, Urteil vom 10. November 1993 - GR 3/93 -, juris, Rn. 75, Urteil vom 10. Mai 1999 - GR 2/97 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 78, S. 23; VerfGH Bayern, Entscheidung vom 18. April 1996 - Vf. 13-VII -93 -, juris, Rn. 88, Entscheidung vom 27. Februar 1997 - Vf. 17-VII-94 -, juris, Rn. 198; StGH Hessen, Urteil vom 21. Mai 2013 - P.St. 2361 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 92, S. 22; LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 11. Mai 2006 - LVerfG 1/05, 5/05, 9/05 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 84, S. 22 f. unter Bezugnahme auf Urteil vom 18. Dezember 2003 - LVerfG 13/02 - <LVerfGE 14, 293> = LKV 2004, 175; StGH Niedersachsen, Urteil vom 4. Juni 2010 - StGH 1/08 -, Wolters Kluwer Online, S. 13; VerfGH NRW, Urteil vom 9. Juli 1998 - VerfGH 16/96 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 3, S. 3 f., Urteil vom 12. Oktober 2010 - VerfGH 12/09 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 50, S. 14, Urteil vom 6. Mai 2014 - VerfGH 14/11 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 40, S. 16, Urteil vom 10. Mai 2016 - VerfGH 19/13 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 52, S. 21, Urteil vom 4. April 2022 - VerfGH 1/18 -, Wolters Kluwer Online, S. 13; VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 14. Februar 2012 - VGH N 3/11 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 19, S. 8, Urteil vom 16. Dezember 2020 - VGH N 12/19, VGH N 13/19, VGH N 14/19 -, DVBl 2021,

Teilweise wird dabei unmittelbar auf Art. 28 Abs. 2 GG Bezug genommen.[208] Danach umfasse das kommunale Selbstverwaltungsrecht die Befugnis zur grundsätzlich eigenverantwortlichen Führung der Geschäfte. Dies schließe einen gegen das Land gerichteten Anspruch auf eine angemessene Finanzausstattung ein, da eigenverantwortliches Handeln eine entsprechende finanzielle Leistungsfähigkeit voraussetze.[209] Das Land habe daher für eine Finanzausstattung der Kommunen zu sorgen, die ihnen eine angemessene und „kraftvolle“ Erfüllung ihrer Aufgaben erlaube.[210]

3. 3. 1. 1. 4. Schrifttum

Auch im Schrifttum bestehen keine ernstlichen Zweifel am grundsätzlichen Bestand eines Anspruchs der Kommunen auf eine aufgabenadäquate Finanzausstattung als Teil der Selbstverwaltungsautonomie gemäß Art. 28 Abs. 2 GG.[211]

Zwar habe mit der Erweiterung der Norm um Satz 3 verfassungsrechtlich nicht mehr verbrieft werden sollen, als zuvor bereits garantiert gewesen sei. Dennoch lasse sich in Art. 28 Abs. 2 Satz 3 Halbsatz 1 GG verorten, was zuvor der kommunalen Finanzhoheit entnommen worden sei: dass nämlich die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung auch einen Anspruch auf eine angemessene Finanzausstattung umfasse.[212] Die Annahme eines solchen Anspruchs sei „geradezu zwingend“. Damit wirkliche „Selbst“verwaltung und ein Handeln in eigener Verantwortung überhaupt möglich sei, bedürfe es einer entsprechenden finanziellen Leistungsfähigkeit der Selbstverwaltungskörperschaften. Nur wenn demokratisch legitimierte Entscheidungsträger auch unter Berücksichtigung der finanziellen Dimension substanzielle Entscheidungen treffen könnten, sei der im engen Zusammenhang mit dem Demokratieprinzip stehenden Selbstverwaltungsgarantie

S. 263 <264>; VerfGH Saarland, Urteil vom 10. Januar 1994 - LV 2/92 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 31, S. 8; VerfGH Thüringen, Urteil vom 12. Oktober 2004 - VerfGH 16/02 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 42, S. 23.

208 Vgl. StGH Niedersachsen, Urteil vom 4. Juni 2010 - StGH 1/08 -, Wolters Kluwer Online, S. 13; VerfGH NRW, Urteil vom 4. April 2022 - VerfGH 1/18 -, Wolters Kluwer Online, S. 13.

209 Vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 4. April 2022 - VerfGH 1/18 -, Wolters Kluwer Online, S. 13.

210 Vgl. StGH Baden-Württemberg, Urteil vom 10. November 1993 - GR 3/93 -, juris, Rn. 75, Urteil vom 10. Mai 1999 - GR 2/97 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 78, S. 23.

211 Vgl. Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 15. Aufl. 2022, Rn. 138; Mehde, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG <Aug. 2024>, Art. 28 Rn. 227; Schwarz, in: Huber/Voßkuhle, GG, Bd. 2, 8. Aufl. 2024, Art. 28, Rn. 256; Brüning, a.a.O., § 17 Rn. 11, S. 548 f.; Geis, Kommunalrecht, 6. Aufl. 2023, § 6 Rn. 26, 27, S. 54; Dombert, DVBl 2006, S. 1136 <1137>; Hufen, DÖV 1998, S. 276 <278>; Hoppe, DVBl. 1992, S. 117 <119>; jeweils mit zahlreichen w.N.

212 Vgl. Henneke, a.a.O., Rn. 138.

Rechnung getragen.[213] Ansonsten würden die Gemeinden zu reinen, nachgeordneten Verwaltungsebenen degenerieren, was der Geschichte und dem Zweck kommunaler Selbstverwaltung diametral zuwiderliefe.[214]

3. 3. 1. 1. 5. Zwischenergebnis

Damit kann im Ergebnis davon ausgegangen werden, dass Art. 28 Abs. 2 GG – unabhängig von der Frage, ob insoweit die Bezugnahme auf Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG bereits ausreicht oder ob es des ergänzenden Rückgriffs auf Art. 28 Abs. 2 Satz 3 Halbsatz 1 GG bedarf – jedenfalls dem Grunde nach einen Anspruch der Gemeinden auf eine aufgabenangemessene Finanzausstattung beinhaltet.

3. 3. 1. 2. Inhalt und Grenzen: Der Grundsatz der (vertikalen) Verteilungssymmetrie

3. 3. 1. 2. 1. Problemstellung

Der Anspruch auf eine angemessene Finanzausstattung ist auf die Gesamtheit der kommunalen Aufgaben bezogen. Er umfasst die Erledigung sowohl der staatlichen Auftragsangelegenheiten als auch der pflichtigen und freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben. Die kommunale Finanzausstattung ist demgemäß grundsätzlich so zu bemessen, dass die gesamte daraus erwachsende kommunale Aufgabenlast ohne – nicht nur vorübergehende Liquiditätsengpässe überbrückende – Kreditaufnahme von den Kommunen getragen werden kann.[215] Eine angemessene Finanzausstattung ist gewährleistet, wenn den Gemeinden und Gemeindeverbänden eine „angemessene und kraftvolle Erfüllung ihrer Aufgaben“ ermöglicht wird.[216]

Adressat dieses Anspruchs sind die Länder.[217] Dies ist Folge des zweistufigen Aufbaus des Bundesstaates nach dem Grundgesetz, der die Kommunen grundsätzlich als Teil der Länder ansieht.[218] Entsprechend gelten gemäß Art. 106 Abs. 9 GG die Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände als Einnahmen und Ausgaben der Länder. Die Ausgestaltung der Gemeindefinanzen innerhalb des verfassungsrechtlich vorgegebenen Rahmens obliegt demgemäß allein

---

213 Vgl. Schwarz, in: Huber/Voßkuhle, a.a.O., Rn. 256, 257.

214 Vgl. Geis, a.a.O., § 6 Rn. 26, S. 54.

215 Vgl. Henneke, a.a.O., Rn. 139.

216 Vgl. StGH Baden-Württemberg, Urteil vom 10. November 1993 - GR 3/93 -, juris, Rn. 75, Urteil vom 10. Mai 1999 - GR 2/97 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 78, S. 23.

217 Vgl. Mehde, a.a.O., Rn. 230; Schwarz, a.a.O., Rn. 258; Brüning, a.a.O., § 17 Rn. 11, S. 548 f.; Schoch, ZG 2018, S. 97 <99>.

218 Vgl. BVerfGE 39, 96 <109>; 119, 331 <364>; 137, 108 <147 Rn. 90>.

den Ländern; für diesbezügliche Verpflichtungen der Länder durch den Bund oder unmittelbare Finanzbeziehungen zwischen Bund und Kommunen ist aufgrund des zweistufigen Staatsaufbaus kein Raum.[219] Die davon abweichende Regelung zu den Optionskommunen gemäß Art. 91e GG stellt eine punktuelle Durchbrechung der Zweistufigkeit des Staatsaufbaus dar, die auf einer eigenständigen verfassungsrechtlichen Grundlage beruht und daher nicht übertragbar ist.[220]

Art. 28 Abs. 2 GG lässt dabei die Art und Weise, wie die Länder dem Anspruch der Kommunen auf eine angemessene Finanzausstattung Rechnung tragen, offen. In Betracht kommen sowohl landesrechtliche Ermächtigungen zur Selbstfinanzierung als auch die Zuordnung bundesrechtlich und landesrechtlich geregelter Steuereinnahmen, die Gewährung von Finanzhilfen oder die Befreiung von übertragenen Staats- beziehungsweise pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben. Aus Art. 28 Abs. 2 GG folgt kein Anspruch auf eine bestimmte Ausgestaltung des kommunalen Einnahmesystems.[221]

Demgemäß ist es Aufgabe der Länder, den Kommunen durch die Regulierung des kommunalen Aufgabenbestandes, die Beteiligung am Steueraufkommen, die Eröffnung eigener Einnahmemöglichkeiten und unmittelbare Finanzzuweisungen[222] eine angemessene Finanzausstattung zu gewährleisten.

Dabei kommt der Zuweisung von Landesmitteln besondere Bedeutung zu, da die originären Einnahmen der Kommunen aus Steuern und Abgaben regelmäßig unzureichend sind, um ihren Finanzbedarf zur Erledigung sowohl der staatlichen Auftrags- als auch der Selbstverwaltungsangelegenheiten zu decken.[223] Damit stellt sich aber die Frage, ob und inwieweit die Länder zur Gewährung derartiger Zuweisungen ohne Rücksicht auf ihre eigene Finanzlage verpflichtet sind oder ob sie sich auf den Vorbehalt eigener finanzieller Leistungsfähigkeit berufen und auf dieser Grundlage die Zuweisung von Landesmitteln zur Deckung des kommunalen Finanzbedarfs verweigern können.

---

219 Vgl. Mehde, a.a.O., Rn. 230 unter Verweis auf BVerfGE 86, 148 <233>.

220 Vgl. Schoch, ZG 2018, S. 97 <99>.

221 Vgl. Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 15. Aufl. 2022, Art. 28 Rn. 148.

222 Vgl. oben Ziffer 3.1.2.1.

223 Vgl. Mehde, a.a.O., Rn. 227.

3. 3. 1. 2. 2. Meinungsstand

Rechtsprechung und Literatur verweisen insoweit auf die Gleichrangigkeit der Aufgaben von Bund, Ländern und Gemeinden und folgern daraus, dass für die Aufteilung der verfügbaren Finanzmittel zwischen Ländern und Kommunen der Grundsatz der vertikalen Verteilungssymmetrie gelte. So führt etwa der Verfassungsgerichtshof des Landes Nordrhein-Westfalen aus:[224]

> „Wegen der Einbindung der Gemeinden in das gesamtwirtschaftliche Gefüge der öffentlichen Haushalte kommt […] der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes weiterhin wesentliche Bedeutung zu. Die Finanzausstattung, die den Gemeinden zur Gewährleistung der Selbstverwaltung bereitzustellen ist, kann nicht losgelöst von der finanziellen Lage des Landes allein nach den Bedürfnissen der örtlichen Gemeinschaft festgesetzt werden. Weil die Gemeinden über die ihnen zukommenden Zuweisungen mit dem Land und auch mit dem Bund in einem allgemeinen Steuerverbund zusammengeschlossen sind und auch das Land zur Erfüllung seiner eigenen Aufgaben auf Mittel aus diesem Verbund angewiesen ist, muss trotz des hohen Stellenwertes der Selbstverwaltungsgarantie die Höhe der gemeindlichen Finanzausstattung auch unter angemessener Berücksichtigung des finanziellen Bedarfs und der Haushaltssituation des Landes bestimmt werden. Die Angemessenheit der Finanzausstattung der Gemeinden hängt damit von der Aufgabenverteilung zwischen dem Staat, den Gemeinden und den Gemeindeverbänden ab, nach der sich die Zuteilung der jeweiligen Mittel bestimmen muss. Dem Gesetzgeber ist es allerdings verwehrt, die Belange des Landes von vornherein höher zu gewichten als die der kommunalen Ebene. Entsprechendes gilt umgekehrt für die Belange der kommunalen Ebene. Letzteres würde zu einer sachlich nicht gerechtfertigten Bevorzugung kommunaler Aufgaben gegenüber denen des Landes führen (vgl. VerfGH NRW, DVBl 2014, S. 918 = […] Rn. 41; OVGE 54, 255 <263> = […] Rn. 56 f., m.w.N.“

Vergleichbar stellt der Verfassungsgerichtshof des Landes Rheinland-Pfalz fest:[225]

> „b) Inhalt und Umfang einer angemessenen Finanzausstattung der Gemeinden und Gemeindeverbände richten sich allerdings nicht ausschließlich nach den Erfordernissen der kommunalen Selbstverwaltung. Die Frage der Angemessenheit kann vielmehr nur unter gleichzeitiger Berücksichtigung der Belange des Landes beantwortet werden, mit dem die Gemeinden und Gemeindeverbände in einem Finanzverbund zusammengeschlossen sind. Zwar stellt die Verfassung für Rheinland-Pfalz die Finanz-

[224] Vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 10. Mai 2016 - VerfGH 19/13 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 53 S. 22.

[225] Vgl. VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 14. Februar 2012 - VGH N 3/11 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 23, 24, S. 9 f.

ausstattungsgarantie nicht ausdrücklich unter den Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes. Ein von der Finanzkraft des Landes losgelöster Anspruch der Kommunen stünde jedoch im Widerspruch zur grundsätzlichen Gleichwertigkeit staatlicher und kommunaler Aufgaben. Der kommunalen Selbstverwaltung würde hierdurch einseitig der Vorrang gegenüber anderen, verfassungsrechtlich gleichwertigen Gütern etwa der inneren Sicherheit, dem Bildungswesen oder der Justizgewährung eingeräumt (vgl. VerfGH RP, AS 15, 66 <68 f., 75>; BayVerfGH, Urteil vom 28. November 2007 - Vf. 15-VII-05 […], Rn. 204; VerfGH NW, Urteil vom 19. Juli 2011 - 32/08 - […] Rn. 56.

[…] Angesichts der grundsätzlichen Gleichwertigkeit von staatlichen und kommunalen Aufgaben wird der vertikale Finanzausgleich danach durch den Grundsatz der Verteilungssymmetrie bestimmt, der eine gleichmäßige und gerechte Aufteilung der verfügbaren Finanzmittel auf die verschiedenen Ebenen gebietet. Dabei setzt das Erfordernis einer symmetrischen Finanzmittelverteilung der gesetzgeberischen Gestaltungsmacht umso engere Grenzen, je knapper die zu verteilenden Finanzmittel sind (vgl. VerfGH RP, AS 15, 66 <75>, AS 26, 391 <396>, AS 33, 66 <70>; NdsStGH, Urteil vom 7. März 2008 - 2/05 - […] Rn. 68 ff.; StGH BW, Urteil vom 10. Mai 1999 - 2/97 - […] Rn. 87 ff.“

In ähnlicher Weise findet sich der Grundsatz der Verteilungssymmetrie auch in der Rechtsprechung der übrigen Landesverfassungsgerichte wieder.[226] Ebenso verweist das Bundesverwaltungsgericht darauf, dass weder dem Land für seinen eigenen Finanzbedarf ein Vorrang gegenüber dem kommunalen Bereich zukomme noch aus Art. 28 Abs. 2 GG ein Vorrang des kommunalen Finanzbedarfs gegenüber demjenigen des Staates herzuleiten sei. Zwar müsse der Gesetzgeber berücksichtigen, dass der Verfassungsgeber sich dafür entschieden habe, dass örtlich bezogene öffentliche Aufgaben möglichst dezentral, im Zweifel also auf der gemeindlichen Ebene erledigt werden sollen. Daraus lasse sich jedoch kein Vorrangprinzip zugunsten der gemeindlichen Ebene bei der Verteilung knapper finanzieller Ressourcen herleiten. Das dezentrale Aufgabenverteilungsprinzip bewirke eine im Zweifel gemeindliche Aufgabenzuständigkeit und begründe in der Folge eine gemeindliche Aufgabenlast. Deshalb sei der hierdurch begründete Finanzbedarf der Gemeinden jedoch nicht gewichtiger als der Finanzbedarf anderer (höherstufiger) Verwaltungs-

[226] Vgl. StGH Baden-Württemberg, Urteil vom 10. Mai 1999 - GR 2/97 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 81, 82, S. 24; VerfGH Bayern, Entscheidung vom 18. April 1996 - Vf. 13-VII-93 -, juris, Rn. 90, 91, Urteil vom 27. Februar 1997 - Vf. 17-VII-94 -, juris, Rn. 201; LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 11. Mai 2006 - LVerfG 1/05, 5/05, 9/05 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 95, S. 26; StGH Niedersachsen, Beschluss vom 15. August 1995 - StGH 2, 3, 6 - 10/93 -, DVBl 1995, S. 1175 <1177>; LVerfG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 13. Juli 1999, - LVG 20/97 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 149-152, S. 41 f.; LVerfG Schleswig-Holstein, Urteil vom 27. Januar 2017 - LVerfG 5/15 -, Rn. 85-87.

träger, der diesen aus den ihnen verfassungsgemäß zugewiesenen öffentlichen Aufgaben erwachse. Art. 28 Abs. 2 GG gewährleiste zwar eine aufgabenangemessene Finanzausstattung, treffe jedoch keine von der Aufgabenzuteilung losgelöste Regelung zur Verteilung öffentlicher Mittel.[227]

Schließlich geht auch das weit überwiegende Schrifttum von der Geltung des Grundsatzes der Verteilungssymmetrie bei der Zuweisung von Landesmitteln zur Erfüllung des Anspruchs auf eine angemessene kommunale Finanzausstattung aus.[228] Die Frage der Angemessenheit der kommunalen Finanzausstattung könne nur unter gleichzeitiger Berücksichtigung der übrigen im Finanzverbund zusammengeschlossenen Körperschaften und ihrer Aufgaben und Belange beantwortet werden, wobei nicht außer Acht bleiben dürfe, dass die Kommunen – anders als Bund und Länder – in sehr hohem Maße nach Ob und Wie fremdbestimmte Aufgaben erfüllen müssten und sich den daraus resultierenden Ausgaben nicht entziehen könnten. Wie sich im Umkehrschluss aus Art. 115c Abs. 3 GG, wonach die Lebensfähigkeit der Gemeinden und Gemeindeverbände auch im Verteidigungsfall zu wahren sei, ergebe, sichere für den Normalfall Art. 28 Abs. 2 GG eine kraftvolle Selbstverwaltung und damit mehr als das bloße Überleben der Kommunen.[229]

3. 3. 1. 2. 3. Bewertung

Der Auffassung, dass der Grundsatz der Verteilungssymmetrie im Rahmen des Anspruchs auf eine angemessene Finanzausstattung aus Art. 28 Abs. 2 GG zu berücksichtigen ist, ist zuzustimmen. Dafür streitet die Gleichwertigkeit der staatlichen Aufgaben von Bund, Ländern und Gemeinden. Dieser Gemeinwohlbelang rechtfertigt eine aufgabenangemessene Verteilung der verfügbaren finanziellen Ressourcen zwischen der Landes- und der Kommunalebene. Insoweit stellen sich die darauf abzielenden kommunalen Finanzausgleichsgesetze als Konkretisierung des gesetzlichen Rahmens der Selbstverwaltungsgarantie gemäß Art. 28 Abs. 2 GG dar. Aufgrund dieses verfassungsrechtlichen Gesetzesvorbehalts ist der Landesgesetzgeber befugt, dem gleichwertigen Interesse an der Erfüllung der dem Land zugewiesenen Staatsaufgaben durch die symmetrische Verteilung der verfügbaren Finanzmittel zwischen dem Land und den Kommunen, Rechnung zu tragen.

---

227 Vgl. zum Ganzen BVerwG, Urteil vom 31. Januar 2013 - BVerwG 8 C 1/12 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 13, S. 6.

228 Vgl. Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 15. Aufl. 2022, Art. 28 Rn. 140; Mehde, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG <Aug. 2024>, Art. 28 Rn. 231; Schwarz, in: Huber/Voßkuhle, GG, Bd. 2, 8. Aufl. 2024, Art. 28 Rn. 261 f.; Engels, Die Verfassungsgarantie kommunaler Selbstverwaltung, 2014, S. 301ff.; Brüning, a.a.O., § 17 Rn. 13, S. 549; Geis, Kommunalrecht, 6. Aufl. 2023, § 6 Rn. 31, S. 56 f.; Dombert, DVBl 2006, S. 1136 <1137>.

229 Vgl. Henneke, a.a.O., Rn. 140.

Dabei hat der Landesgesetzgeber die Grundentscheidung der Verfassung für die kommunale Selbstverwaltungshoheit zu berücksichtigen und darf daher die Landesinteressen den kommunalen Interessen nicht einseitig überordnen. Außerdem hat er verfassungsrechtlich fundierte Verfahrensanforderungen zu beachten. Vor allem aber führt der Grundsatz der Verteilungssymmetrie nicht zu einer Suspendierung der Unantastbarkeit des Kernbereichs kommunaler Selbstverwaltung. Daher geht die Befürchtung fehl, die grundsätzliche Anerkennung eines Leistungsfähigkeitsvorbehalts zugunsten der Länder gebe, in Verbindung mit einer reduzierten verfassungsgerichtlichen Kontrolldichte, den verfassungsrechtlich gebotenen Schutz kommunaler Selbstverwaltung gegenüber dem aufgabenzuweisenden und Finanzmittel zuordnenden Gesetzgeber nahezu vollständig preis.[230] Auch wenn bei der Entscheidung über die Zuweisung von Landesmitteln der Grundsatz der Verteilungssymmetrie Anwendung findet und vor diesem Hintergrund Einschränkungen des Anspruchs auf eine uneingeschränkt auskömmliche, aufgabengerechte Finanzausstattung hinzunehmen sind, hat dies weder einen Wegfall der Verpflichtungen des Landesgesetzgebers zur Folge, die sich bei der Zuweisung von Finanzmitteln in materiell-rechtlicher[231] und in verfahrensrechtlicher[232] Hinsicht aus Art. 28 Abs. 2 GG ergeben, noch darf dies zu einer völligen Entleerung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie führen.[233] Auch ist nicht ausgeschlossen, dass das Landesverfassungsrecht über den Gewährleistungsgehalt von Art. 28 Abs. 2 GG hinaus kommunale Finanzausstattungsansprüche gewährt.[234]

3. 3. 1. 3. Der Gestaltungsspielraum des Landesgesetzgebers

Nach dem Vorstehenden ist es Sache der Länder, unter Beachtung des grundsätzlichen Anspruchs der Kommunen auf eine angemessene Finanzausstattung, zu entscheiden, welche staatlichen Aufgaben den Gemeinden übertragen, inwieweit sie unmittelbar am Steueraufkommen beteiligt, welche Möglichkeiten zur Erzielung eigener Einnahmen ihnen eröffnet und in welchem Umfang sie mit Finanzzuweisungen aus Landesmitteln bedacht werden. Verfassungsrechtliche Grundlage für den zu gewährenden kommunalen Finanzausgleich ist Art.106 Abs. 7 GG, wonach der Landes-

230 Vgl. Henneke, DÖV 1998, S. 330 <331>.

231 Vgl. sogleich Ziffer 3.3.1.3.

232 Vgl. nachfolgend Ziffer 3.3.1.4.

233 Vgl. nachfolgend Ziffer 3.3.2.

234 Vgl. etwa Art. 137 Abs. 5 LV Hessen, dessen Gewährleistungsgehalt der StGH Hessen jedoch auf die Garantie einer finanziellen Mindestausstattung reduziert hat (vgl. StGH Hessen, Urteil vom 21. Mai 2013 - P.St. 2361 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 96 ff., S. 22 f.); ebenso Art. 46 Abs. 6 Satz 1 LV Rheinland-Pfalz, der aber nach Auffassung des VerfGH Rheinland-Pfalz unter dem ungeschriebenen Vorbehalt der Leistungsfähigkeit des Landes steht (vgl. VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 16. Dezember 2020 - VGH N 12/19, VGH N 13/19, VGH N 14/19 -, DVBl 2021, S. 253 <265>). Im Einzelnen dazu nachfolgend Ziffer 5.2.

gesetzgeber bestimmt, welcher Anteil am Aufkommen der Gemeinschaftssteuern der kommunalen Ebene zufließt. Wegen der grundlegenden Bedeutung dieser Entscheidung für die kommunale Selbstverwaltungshoheit steht sie unter dem Vorbehalt eines Parlamentsgesetzes.[235]

Dabei ist zwischen der vertikalen und der horizontalen Dimension des kommunalen Finanzausgleichs zu unterscheiden. Horizontal ist er auf einen Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft der Gemeinden gerichtet, um so eine gewisse Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse herbeizuführen, ohne jedoch die auf die Differenzierung ausgerichtete kommunale Gestaltungfreiheit zu ersticken.[236] Dabei hat der Landesgesetzgeber insbesondere das Gebot interkommunaler Gleichbehandlung und die daraus sich ableitenden Grundsätze der Systemgerechtigkeit und der Unzulässigkeit der Übernivellierung zu beachten.[237] Im vorliegenden Zusammenhang kommt dem keine entscheidende Bedeutung zu und kann im Nachfolgenden daher außer Betracht bleiben.

In der vertikalen Dimension zielt der Finanzausgleich auf eine angemessene Aufteilung der verfügbaren Finanzmittel zwischen dem Land und den Kommunen. Dies setzt die Ermittlung des Finanzbedarfs zur Erfüllung der staatlichen Aufgaben und eine daran orientierte, aufgabengerechte Verteilung der verfügbaren Finanzmittel voraus. Da es sich dabei um wertungsabhängige Prozesse handelt und die Höhe der angemessenen kommunalen Finanzausstattung nicht unmittelbar aus der Verfassung abgeleitet werden kann[238], verbleibt dem Gesetzgeber insoweit ein nicht unerheblicher Gestaltungsspielraum[239], der nur eingeschränkter verfassungsgerichtlicher Kontrolle unterliegt.

---

235 Vgl. Brüning, a.a.O., § 17 Rn. 46, S. 566.

236 Vgl. BVerfGE 72, 330 <386>.

237 Vgl. statt vieler: VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 14. Februar 2012 - VGH N 3/11 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 67, S. 19;

238 Vgl. StGH Baden-Württemberg, Urteil vom 10. Mai 1999 - GR 2/97 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 85, S. 25; LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 11. Mai 2006 - LVerfG 1/05, 5/05, 9/05 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 99 f.; VerfGH NRW, Urteil vom 6. Mai 2014 - VerfGH 14/11 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 58, S. 23, Urteil vom 10. Mai 2016 - VerfGH 19/13 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 72, S. 30; VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 16. Dezember 2020 - VGH N 12/19, VGH N 13/19, VGH N 14/19 -, DVBl 2021, S. 263 <265>.

239 Vgl. VerfGH Bayern, Entscheidung vom 18. April 1996 - Vf. 13-VII -93 -, juris, Rn. 90, S. 15; LVerfG Brandenburg, Urteil vom 16. September 1999 - VfGBbg 28/98 -, S. 20; LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 11. Mai 2006 - LVerfG 1/05, 5/05, 9/05 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 97, S. 23; StGH Niedersachsen, Urteil vom 4. Juni 2010 - StGH 1/08 -, Wolters Kluwer Online, S. 14; VerfGH NRW, Urteil vom 6. Mai 2014 - VerfGH 14/11 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 44, S. 18, Urteil vom 10. Mai 2016 - VerfGH 19/13 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 56, S. 23; VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 14. Februar 2012 - VGH N 3/11 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 21, S. 9, Urteil vom 16. Dezember 2020 - VGH N 12/19, VGH N 13/19, VGH N 14/19 -, DVBl 2021, S. 263 <265>; LVerfG 5/15 -, Rn. 89; Brüning, a.a.O., § 17 Rn. 50, S. 569.

3. 3. 1. 3. 1. Ermittlung des Finanzbedarfs

Dies gilt zunächst für die Ermittlung des auszugleichenden Finanzbedarfs der Kommunen. Zwar ist der Auffassung nicht zu folgen, dass eine aufgabenbezogene Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs faktisch unmöglich ist.[240] Wäre dies der Fall, liefe der verfassungsrechtlich fundierte, in Rechtsprechung und Schrifttum allgemein anerkannte Anspruch auf eine angemessene kommunale Finanzausstattung weitgehend leer. Der Landesgesetzgeber wäre dann in der Lage, anstelle der rationalen Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs sich auf eine willkürliche Festsetzung zu beschränken.[241] Dies trüge der Garantie des Art. 28 Abs. 2 GG in keiner Weise Rechnung. Es erschließt sich auch nicht, warum es nicht möglich sein soll, den zur Erfüllung des kommunalen Aufgabenkatalogs erforderlichen Finanzbedarf zu quantifizieren. Dem steht bereits die einhellige Staatspraxis entgegen.[242]

Anzuerkennen ist allerdings, dass diese Ermittlung auf der Grundlage einer typisierenden und pauschalierenden Betrachtung erfolgen kann.[243] Der Gesetzgeber ist jedoch verpflichtet, den Finanzbedarf der Kommunen realitätsgerecht festzustellen.[244] Dabei kann er sich wissenschaftlichen Sachverstandes bedienen. Insoweit ist ihm die Auswahl zwischen unterschiedlichen finanzwissenschaftlichen Methoden überlassen, solange dem Gebot der Sachgerechtigkeit Rechnung getragen ist.[245]

Demgemäß ist der Gesetzgeber nicht verpflichtet, die Finanzsituation jeder einzelnen Gemeinde in den Blick zu nehmen. Er kann sich stattdessen an der Gesamtheit der Kommunen orientieren.[246] Im Rahmen einer typisierenden Betrachtung hat er dabei die erzielten oder erzielbaren Einkünfte

---

240 Vgl. Volkmann, DÖV 2001, S. 497 <500>; in diese Richtung auch StGH Baden-Württemberg, Urteil vom 10. Mai 1999 - GR 2/97 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 85, S. 25, Rn. 89, S. 27.

241 Vgl. Lange, DVBl 2015, S. 457 <459>.

242 VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 16. Dezember 2020 - VGH N 12/19, VGH N 13/19, VGH N 14/19 -, DVBl 2021, S. 263 <266>.

243 Vgl. VerfGH Bayern, Entscheidung vom 18. April 1996 - Vf. 13-VII-93 -, juris, Rn. 93; StGH Niedersachsen, Urteil vom 4. Juni 2010 - StGH 1/08 -, Wolters Kluwer Online, S. 14; VerfGH NRW, Urteil vom 10. Mai 2016 - VerfGH 19/13 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 60, S. 24.

244 Vgl. StGH Hessen, Urteil vom 21. Mai 2013 - P.St. 2361 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 122, S. 26; VerfGH NRW, Urteil vom 6. Mai 2014 - VerfGH 14/11 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 46, S. 19, Urteil vom 10. Mai 2016 - VerfGH 19/13 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 59, S. 24; VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 16. Dezember 2020 - VGH N 12/19, VGH N 13/19, VGH N 14/19 -, DVBl 2021, S. 263 <265>.

245 VerfGH NRW, Urteil vom 6. Mai 2014 - VerfGH 14/11 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 46, 47, S. 19, Urteil vom 10. Mai 2016 - VerfGH 19/13 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 58, 59, S. 24.

246 Vgl. VerfGH Bayern, Entscheidung vom 18. April 1996 - Vf. 13-VII-93 -, juris, Rn. 93; VerfGH NRW, Urteil vom 10. Mai 2016 - VerfGH 19/13 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 60, S. 24; VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 16. Dezember 2020 - VGH N 12/19, VGH N 13/19, VGH N 14/19 -, DVBl 2021, S. 263 <265>.

der Kommunen ebenso zu berücksichtigen[247] wie das Gebot wirtschaftlicher und sparsamer Haushaltsführung.[248] Nur durch die Festlegung diesbezüglich abstrahierender Maßstäbe kann sichergestellt werden, dass der kommunale Finanzbedarf unabhängig vom konkreten Einnahme- und Ausgabeverhalten der einzelnen Gemeinde bestimmt wird. Dies ist geboten, da anderenfalls Ausgabefreudigkeit belohnt und sparsames Finanzgebaren bestraft würde.[249]

3. 3. 1. 3. 2. Verteilungsentscheidung

Nach der Feststellung des kommunalen Finanzbedarfs hat der Gesetzgeber über die Verteilung der verfügbaren Finanzmittel zwischen Land und Kommunen nach Maßgabe des Gebots vertikaler Verteilungssymmetrie zu entscheiden. Dabei ist er von Verfassungs wegen nicht auf einen bestimmten Verteilungsmodus festgelegt.[250] Der Gesetzgeber hat aber die Finanzlage des Landes und der Kommunen realitätsgerecht einander gegenüberzustellen und davon ausgehend die verfügbaren Finanzmittel aufgabengerecht zu verteilen. Dies schließt eine einseitige, sachgrundlose Höherbewertung der Interessen des Landes oder der Gemeinden aus.[251] Ebenso genügt eine Bestimmung der Finanzzuweisungen an die Kommunen allein anhand der Einnahmeentwicklung des Landes dem Gebot aufgabenorientierter Verteilung nicht.[252]

Stattdessen hat der Gesetzgeber als Ausgangspunkt der Symmetriebetrachtung einen Vergleich der Finanzkraft und des Finanzbedarfs des Landes und seiner Kommunen anhand objektiv nachvollziehbarer Parameter durchzuführen.[253] Als solche hat die landesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung insbesondere die Finanzierungssalden, Schuldenstände und Zinsausgaben anerkannt.[254] Als weitere Anhaltspunkte könnten die Gegenüberstellung der Kommunalisierungs-

---

247 Vgl. StGH Hessen, Urteil vom 21. Mai 2013 - P.St. 2361 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 163, S. 33; StGH Niedersachsen, Urteil vom 4. Juni 2010 - StGH 1/08 -, Wolters Kluwer Online, S. 14

248 VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 16. Dezember 2020 - VGH N 12/19, VGH N 13/19, VGH N 14/19 -, DVBl 2021, S. 263 <265>.

249 StGH Niedersachsen, Urteil vom 4. Juni 2010 - StGH 1/08 -, Wolters Kluwer Online, S. 14; VerfGH NRW, Urteil vom 10. Mai 2016 - VerfGH 19/13 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 60, S. 24.

250 Vgl. LVerfG Brandenburg, Urteil vom 16. September 1999 - VfGBbg 28/98 -, S. 20.

251 Vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 10. Mai 2016 - VerfGH 19/13 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 53, S. 22 m.w.N.; LVerfG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 13. Juli 1999, - LVG 20/97 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 156, S. 43.

252 Vgl. VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 16. Dezember 2020 - VGH N 12/19, VGH N 13/19, VGH N 14/19 -, DVBl 2021, S. 263 <265> unter Hinweis auf LVerfG Brandenburg, Urteil vom 16. September 1999 - VfGBbg 28/98 -, S. 21.

253 Vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 10. Mai 2016 - VerfGH 19/13 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 58, S. 24; VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 14. Februar 2012 - VGH N 3/11 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 25, S. 10.

254 Vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 10. Mai 2016 - VerfGH 19/13 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 64, S. 26; VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 14. Februar 2012 - VGH N 3/11 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 25, S. 10.

grade, der Vergleich der Deckungsquoten auf Landes- und Kommunalebene oder auch die Finanzsituation in anderen Bundesländern herangezogen werden. Außerdem sei zu berücksichtigen, dass die Länder im Hinblick auf die Kosten staatlich zugewiesener Aufgaben über Einwirkungsmöglichkeiten verfügten, die den Kommunen nicht zu Gebote stünden und ihnen größere Möglichkeiten eröffnet seien, Ausgabenerhöhungen über Kredite zu finanzieren.[255] Nach Maßgabe all dieser Parameter habe der Gesetzgeber unter Beteiligung finanzwissenschaftlichen Sachverstandes einen Ausgleich zwischen Land und Kommunen herbeizuführen.[256]

Trifft der Landesgesetzgeber nach realitätsgerechter Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs und auf der Grundlage einer Symmetriebetrachtung im vorstehend beschriebenen Sinn eine vertretbare Entscheidung über die Verteilung der verfügbaren Finanzmittel, ist diese verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Eine sachverständig gestützte Lösung ist nicht schon dann verfassungswidrig, wenn eine andere, ebenfalls vertretbare sachverständige Auffassung zu einem abweichenden Ergebnis kommt.[257] Vielmehr ist in diesem Fall die vom Gesetzgeber getroffene Entscheidung als Wahrnehmung des ihm zugewiesenen Gestaltungsspielraums hinzunehmen.

3. 3. 1. 3. 3. Reduzierter Kontrollmaßstab

Demgemäß unterliegt die Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs und die auf dieser Grundlage getroffene Finanzverteilungsentscheidung des Landesgesetzgebers nur eingeschränkter verfassungsgerichtlicher Kontrolle.[258] Diese beschränkt sich entgegen der Auffassung des Staatsgerichtshofs Baden-Württemberg[259] aber nicht auf eine bloße Verfahrenskontrolle.[260]

Der Staatsgerichtshof Baden-Württemberg stützt seine Auffassung darauf, dass es aufgrund des Leistungsfähigkeitsvorbehaltes zugunsten der Länder an „genaueren“ materiellen (landes-)verfassungsrechtlichen Maßstäben zur Bestimmung der aufgabenangemessenen Finanzausstattung

---

255 Vgl. zum Ganzen VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 14. Februar 2012 - VGH N 3/11 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 25 ff., S. 10 f.; siehe auch LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 11. Mai 2006 - LVerfG 1/05, 5/05, 9/05 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 100, S. 27.

256 Vgl. LVerfG Brandenburg, Urteil vom 16. September 1999 - VfGBbg 28/98 -, S. 21.

257 Vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 6. Mai 2014 - VerfGH 14/11 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 47, S. 19, Urteil vom 10. Mai 2016 - VerfGH 19/13 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 59, S. 24

258 Vgl. VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 14. Februar 2012 - VGH N 3/11 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 39, S. 13.

259 Vgl. StGH Baden-Württemberg, Urteil vom 10. Mai 1999 - GR 2/97 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 84 ff., S. 25 ff.

260 Vgl. dazu sogleich Ziffer 3.3.1.4.

der Gemeinden fehle.[261] Dem ist – jedenfalls mit Blick auf den Anspruch auf eine angemessene Finanzausstattung aus Art. 28 Abs. 2 GG – nicht zu folgen.[262]

Wie sich aus dem Vorstehenden ergibt, verbleiben dem Landesgesetzgeber zwar Gestaltungsspielräume bei der Entscheidung über die symmetrische Verteilung der verfügbaren Finanzmittel. Dies ändert aber – wie der Staatsgerichtshof Baden-Württemberg selbst feststellt – nichts daran, dass es sich dabei um eine gebundene Entscheidung handelt, die zumindest hinsichtlich der Überschreitung der Grenzen der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers verfassungsgerichtlicher Kontrolle unterliegt.

Zugleich hat diese Kontrolle aber die gesetzgeberischen Gestaltungsspielräume zu beachten. Sie hat sich darauf zu beschränken, nachzuvollziehen, ob der Gesetzgeber den kommunalen Finanzbedarf zutreffend ermittelt und auf der Grundlage sachgerechter Parameter eine vertretbare Finanzverteilungsentscheidung getroffen hat.[263] Der Grundsatz der Gewaltenteilung schließt aus, dass die Verfassungsgerichte ihre Vorstellung angemessener Verteilung der verfügbaren Finanzmittel zwischen Land und Kommunen an die Stelle derjenigen des Gesetzgebers setzen. Sie haben Zweckmäßigkeitserwägungen, politische Zielvorgaben oder tatsächliche Einschätzungen des Gesetzgebers hinzunehmen, solange diese sich innerhalb des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums halten.[264] Es ist nicht ihre Aufgabe, darüber zu entscheiden, ob der Gesetzgeber die bestmögliche oder gerechteste Entscheidung getroffen hat.[265]

Materiell-rechtlich beanstandet werden kann die Entscheidung des Gesetzgebers nur, wenn sie sich nach den vorstehend dargelegten Maßstäben als offensichtlich fehlerhaft oder eindeutig widerlegbar darstellt.[266] Die verfassungsgerichtliche Überprüfung des Anspruchs der Gemeinden auf eine angemessene Finanzausstattung reduziert sich daher hinsichtlich der gesetzgeberischen Ent-

---

261 Vgl. StGH Baden-Württemberg, Urteil vom 10. Mai 1999 - GR 2/97 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 89, S.27.

262 Vgl. LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 11. Mai 2006 - LVerfG 1/05, 5/05, 9/05 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 100, S. 27.

263 Vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 10. Mai 2016 - VerfGH 19/13 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 58, S. 24; VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 14. Februar 2012 - VGH N 3/11 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 39, S. 13.

264 Vgl. VerfGH Bayern, Entscheidung vom 27. Februar 1997 - Vf. 17-VIII -94 -, juris, Rn. 228.

265 Vgl. LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 11. Mai 2006 - LVerfG 1/05, 5/05, 9/05 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 87, S. 24 unter Hinweis auf LVerfG Brandenburg, Urteil vom 29. August 2002 - VfGBbg 34/01 -, LVK 2002, S. 573.

266 Vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 10. Mai 2016 - VerfGH 19/13 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 57, S. 23; VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 14. Februar 2012 - VGH N 3/11 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 39, S. 13.

scheidungen zur Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs und zur Auswahl der Verteilungsparameter sowie zu deren Anwendung zwar nicht auf eine bloße Verfahrens-, wohl aber auf eine bloße Vertretbarkeitskontrolle.[267]

3. 3. 1. 4. Prozedurale Anforderungen

Angesichts der reduzierten materiellen Überprüfung der Beachtung des Anspruchs auf eine angemessene Finanzausstattung und des Umstands, dass dieser Anspruch sich betragsmäßig nicht unmittelbar aus Art. 28 Abs. 2 GG ableiten lässt, unterliegt die diesbezügliche Konkretisierungsentscheidung des Gesetzgebers besonderen prozeduralen Anforderungen. Ebenso wie in vergleichbaren Fällen, in denen sich aus verfassungsrechtlichen Gewährleistungen keine quantifizierbaren Vorgaben im Sinne einer exakten, ziffernmäßigen Bestimmbarkeit ableiten lassen[268], dienen diese prozeduralen Anforderungen der Einhegung des Entscheidungsspielraums des Gesetzgebers durch die Verpflichtung, sich der Einhaltung der verfassungsrechtlichen Vorgaben selbst zu vergewissern.[269]

Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus den Erwägungen des Verfassungsgerichts des Landes Sachsen-Anhalt.[270] Soweit zur Begründung des Fehlens prozeduraler Anforderungen bei der Regelung des kommunalen Finanzausgleichs auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts rekurriert wird, nimmt das Gericht dessen Entscheidung vom 12. Mai 1992 zum Länderfinanzausgleich[271] in Bezug. Diese Entscheidung, die Anhörungsrechte der Länder im Gesetzgebungsverfahren gegenüber dem Bund betraf, vermag zu der Frage, welche Anforderungen für den Landesgesetzgeber bei der Festsetzung des kommunalen Finanzausgleichs gegenüber den Kommunen gelten, keine Auskunft zu geben. Dem steht bereits entgegen, dass durch die Beteiligung des Bundesrates am Gesetzgebungsverfahren zum Länderfinanzausgleich die Rechtsstellung der Länder mit derjenigen der Kommunen bei der Festlegung des kommunalen Finanzausgleichs nicht vergleichbar ist. Soweit darüber hinaus darauf verwiesen wird, das Bundesverfassungsgericht habe ähnliche Vorgaben zu kommunalen Anhörungsrechten wie bei der Gebietsreform[272] für den kommunalen Finanzausgleich nicht gemacht, bleibt außer Betracht, dass das Bundesverfassungsgericht derartige Vorgaben auch nicht ausgeschlossen und den Gedanken des Rechtsgüterschutzes

---

267 Vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 10. Mai 2016 - VerfGH 19/13 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 59, S. 24.

268 Vgl. BVerfGE 155, 1 ff. (Richterbesoldung II); 165, 206 (Staatliche Parteienfinanzierung).

269 Vgl. BVerfGE 155, 1 <47 Rn. 96>; 165, 206 <253 f. Rn. 128>.

270 Vgl. LVerfG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 13. Juli 1999, - LVG 20/97 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 166 ff., S. 45 f.

271 Vgl. BVerfGE 86, 148 <212>.

272 Vgl. BVerfGE 86, 90 <107 f.>; 107, 1 <24>.

durch Verfahren in sonstigen kommunalrechtlichen Zusammenhängen ausdrücklich anerkannt hat.[273]

Entsprechend haben die sonstigen Landesverfassungsgerichte und Staatsgerichtshöfe durchgehend anerkannt, dass der Gesetzgeber bei der Erfüllung kommunaler Finanzausstattungsansprüche verfassungsrechtlich fundierten Verfahrensanforderungen unterliegt.[274] Der wirksame Schutz kommunaler Finanzgarantien setze prozedurale Absicherungen voraus, da nachträglicher verfassungsgerichtlicher Rechtsschutz aus strukturellen Gründen nicht effektiv sei[275] und nur so die angestrebte Rationalisierung des staatlichen Entscheidungsprozesses erreicht werden könne.[276]

Davon ausgehend schuldet der Gesetzgeber zunächst eine ausreichende Begründung seiner Entscheidung. Damit soll den Gemeinden die Möglichkeit eröffnet werden, die Wahrung ihrer verfassungsrechtlichen Finanzausstattungsansprüche zu überprüfen.[277] Der Gesetzgeber hat daher das Ergebnis seiner Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs, die Parameter, die er seiner Entscheidung über die Verteilung der verfügbaren Finanzmittel zugrunde gelegt hat, und deren Anwendung im konkreten Fall, nachvollziehbar darzulegen. Will er sich auf bereits vorhandene statistische Daten stützen, muss erkennbar sein, welche Folgerungen er daraus gezogen hat und wie diese in die Entscheidung eingeflossen sind. Für die verfassungsrechtliche Überprüfung allein maßgeblich sind die im Gesetzgebungsverfahren aufgezeigten Gründe, sodass der Gesetzgeber seinen Darlegungspflichten nicht durch ein Nachschieben von Gründen im verfassungsgerichtlichen Verfahren genügen kann.[278]

---

273 Vgl. BVerfGE 138, 1 <22 Rn. 60> mit Hinweis auf BVerfGE 56, 298 <319 ff.>; 76, 107 <122>; 86, 90 <107 f.>; 107, 1 <24 f.>; 137, 108 <156 Rn. 112>.

274 Vgl. StGH Baden-Württemberg, Urteil vom 10. Mai 1999 - GR 2/97 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 84 ff., S. 25 ff.; LVerfG Brandenburg, Urteil vom 16. September 1999 - VfGBbg 28/98 -, S. 22; StGH Hessen, Urteil vom 21. Mai 2013 - P.St. 2361 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 128 ff., S. 27 f.; VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 14. Februar 2012 - VGH N 3/11 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 37, S. 12, Urteil vom 16. Dezember 2020 - VGH N 12/19, VGH N 13/19, VGH N 14/19 -, DVBl 2021, S. 263 <266>; siehe auch: StGH Niedersachsen, Urteil vom 4. Juni 2010 - StGH 1/08 -, Wolters Kluwer Online, S. 19; VerfGH NRW, Urteil vom 6. Mai 2014 - VerfGH 14/11 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 45, S. 18 f., Urteil vom 10. Mai 2016 - VerfGH 19/13 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 57, S. 23.

275 Vgl. VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 16. Dezember 2020 - VGH N 12/19, VGH N 13/19, VGH N 14/19 -, DVBl 2021, S. 263 <266>.

276 Vgl. StGH Baden-Württemberg, Urteil vom 10. Mai 1999 - GR 2/97 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 90, S. 27 f.

277 Vgl. Brüning, Deutsches Kommunalrecht, 5. Aufl. 2025, § 17 Rn. 50, S. 570.

278 Vgl. zum Ganzen: StGH Hessen, Urteil vom 21. Mai 2013 - P.St. 2361 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 128 ff., S. 27 f.

Daneben unterliegt der Gesetzgeber einer dauernden Beobachtungs- und gegebenenfalls Nachbesserungspflicht.[279] Die Finanzausgleichsregelungen sind ihrem Wesen nach dauernden Änderungen unterworfen und können demgemäß nur Geltung auf Zeit beanspruchen.[280] Erforderlich ist eine Überprüfung der Stimmigkeit des kommunalen Finanzausgleichssystems in regelmäßigen Abständen, die insbesondere eventuelle Veränderungen des Aufgabenzuschnitts, die Aufgabenverteilung zwischen Landesebene und kommunaler Ebene sowie die für die Aufgabenerledigung anfallenden Kosten in den Blick zu nehmen hat.[281] Der Gesetzgeber darf sich vor diesem Hintergrund nicht darauf beschränken, einmal erhobene Daten und festgesetzte Werte fortzuschreiben, ohne sich erneut ihrer sachlichen Eignung zu versichern.[282]

Beachtet der Gesetzgeber die dargelegten prozeduralen Pflichten nicht, führt dies allein bereits zur Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Vorschrift.[283]

3. 3. 1. 5. Ergebnis

Den Kommunen steht aus Art. 28 Abs. 2 GG ein Anspruch auf eine angemessene Finanzausstattung zu. Verpflichtete dieses Anspruchs sind die Länder, denen es obliegt, durch die Regulierung des kommunalen Aufgabenbestandes, die Eröffnung eigener Einnahmemöglichkeiten, die Beteiligung am Steueraufkommen und unmittelbare Finanzzuweisungen die Gemeinden in die Lage zu versetzen, die ihnen übertragenen Staatsaufgaben sowie die pflichtigen und freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen.

Der Anspruch auf eine angemessene Finanzausstattung ist allein aufgrund der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG der Höhe nach nicht bezifferbar. Er findet zudem seine Grenze im Grundsatz der vertikalen Verteilungssymmetrie, der den Landesgesetzgeber in die Lage versetzt, die verfügbaren Landesmittel zwischen dem Land und den Kommunen aufga-

---

279 Vgl. LVerfG Schleswig-Holstein, Urteil vom 27. Januar 2017 - LVerfG 5/15 -, Rn. 96, S. 44; siehe auch StGH Niedersachsen, Urteil vom 4. Juni 2010 - StGH 1/08 -, Wolters Kluwer Online, S. 19; VerfGH NRW, Urteil vom 6. Mai 2014 - VerfGH 14/11 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 45, S. 18 f., Urteil vom 10. Mai 2016 - VerfGH 19/13 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 57, S. 23; VerfGH Thüringen, Urteil vom 21. Juni 2005 - VerfGH 28/03 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 86 ff., S. 45 f.

280 Vgl. VerfGH Thüringen, Urteil vom 21. Juni 2005 - VerfGH 28/03 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 86, S. 45.

281 Vgl. LVerfG Schleswig-Holstein, Urteil vom 27. Januar 2017 - LVerfG 5/15 -, Rn. 96, S. 44.

282 Vgl. LVerfG Brandenburg, Urteil vom 16. September 1999 - VfGBbg 28/98 -, S. 21f.; StGH Hessen, Urteil vom 21. Mai 2013 - P.St. 2361 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 141., S. 29; VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 16. Dezember 2020 - VGH N 12/19, VGH N 13/19, VGH N 14/19 -, DVBl 2021, S. 263 <269>; LVerfG Schleswig-Holstein, Urteil vom 27. Januar 2017 - LVerfG 5/15 -, Rn. 96, S. 44.

283 Vgl. StGH Hessen, Urteil vom 21. Mai 2013 - P.St. 2361 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 180., S. 36.

benadäquat aufzuteilen. Hierzu bedarf es der realitätsgerechten Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs und der symmetrischen Aufteilung der Finanzmittel anhand sachgerechter Parameter, die der Landesgesetzgeber – gegebenenfalls unter Zuhilfenahme finanzwissenschaftlichen Sachverstandes – festzulegen hat. Diese gesetzgeberische Konkretisierung des Anspruchs auf eine angemessene Finanzausstattung unterliegt verfassungsgerichtlich lediglich einer Vertretbarkeitskontrolle. Zugleich hat der Gesetzgeber seine Entscheidung aber nachvollziehbar zu begründen und unterliegt einer beständigen Beobachtungs- und Nachbesserungspflicht hinsichtlich der Beachtung des Grundsatzes der vertikalen Verteilungssymmetrie.

3. 3. 2. Der Anspruch auf eine kommunale Mindestausstattung

3. 3. 2. 1. Begriffliche Abgrenzung

Während der Anspruch auf eine angemessene kommunale Finanzausstattung den gesamten kommunalen Aufgabenbestand in den Blick nimmt und darauf abzielt, die Kommunen finanziell in die Lage zu versetzen, die übertragenen staatlichen Aufgaben sowie die pflichtigen und freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben in Gänze zu erfüllen, richtet sich der Anspruch auf eine kommunale Mindestausstattung neben der Erfüllung der Pflichtaufgaben auf die Erfüllung lediglich eines „Mindestmaßes“ an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben. Der Anspruch bleibt damit hinter dem Anspruch auf eine angemessene kommunale Finanzausstattung zurück. Ihm ist Rechnung getragen, wenn den Gemeinden über die Deckung der Kosten der Pflichtaufgaben (übertragene staatliche Aufgaben, pflichtige Selbstverwaltungsausgaben) hinaus ein nennenswerter finanzieller Spielraum zur eigenständigen Entscheidung über freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben verbleibt (sog. „freie Spitze“).[284]

3. 3. 2. 2. Bestand des Anspruchs dem Grunde nach

Der Anspruch auf eine finanzielle Mindestausstattung stellt ein Minus gegenüber dem Anspruch auf eine angemessene kommunale Finanzausstattung dar und ist daher in diesem enthalten. Ebenso wie für den Anspruch auf eine angemessene Finanzausstattung[285] besteht damit kein Zweifel, dass dieser Anspruch dem Grunde nach dem Schutzbereich der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 28 Abs. 2 GG unterfällt.

---

[284] Vgl. Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 15. Aufl. 2022, Art. 28 Rn. 143; Mehde, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG <Aug. 2024>, Art. 28, Rn. 227 ff.; Schwarz, in: Huber/Voßkuhle, GG, Bd. 2, 8. Aufl. 2024, Art. 28 Rn. 259, Geis, Kommunalrecht, 6. Aufl. 2023, § 6 Rn. 28f., S. 54f.

[285] Vgl. oben Ziffer 3.3.1.1.

Dem steht auch die Auffassung des Staatsgerichtshofs Baden-Württemberg nicht entgegen, dass es an materiellen Maßstäben für die Bestimmung der verfassungsrechtlichen Mindestausstattung der Gemeinden und Gemeindeverbände fehle, weil die kommunale Finanzlage abhängig von autonom zu treffenden Entscheidungen der Selbstverwaltungsgremien über die Ausschöpfung eigener Finanzquellen und die Übernahme freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben sei.[286]

Dies lässt die Möglichkeit gesetzgeberischer Pauschalierung und Typisierung sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite außer Betracht.[287] Darüber hinaus ist zwischen dem Bestand des Anspruchs dem Grunde nach, seinen inhaltlichen Grenzen, der Bestimmbarkeit seiner Höhe und den Maßstäben verfassungsgerichtlicher Kontrolle zu unterscheiden. Selbst wenn der Anspruch inhaltlichen Beschränkungen, insbesondere dem Vorbehalt der Leistungsfähigkeit der Länder unterliegt (3.3.2.3), in seiner Höhe nicht ohne Weiteres bestimmbar ist (3.3.2.4.) und sich daraus Konsequenzen für die Maßstäbe rechtlicher Überprüfung ergeben könnten (3.3.2.5.), steht dies dem Bestand des Anspruchs dem Grunde nach nicht entgegen.

3. 3. 2. 3. Inhalt und Grenzen: (Nicht-)Geltung des Grundsatzes der vertikalen Verteilungssymmetrie

Inhalt und Grenzen des Anspruchs auf eine finanzielle Mindestausstattung der Kommunen sind in Rechtsprechung (3.3.2.3.1.) und Schrifttum (3.3.2.3.2.) stark umstritten. Im Zentrum steht dabei die Auseinandersetzung um die Frage, ob der unantastbare Kerngehalt von Art. 28 Abs. 2 GG beziehungsweise vergleichbarer landesverfassungsrechtlicher Gewährleistungen den Anspruch auf eine Finanzausstattung beinhaltet, die die Wahrnehmung eines Mindestmaßes an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben ermöglicht oder ob auch insoweit ein Leistungsfähigkeitsvorbehalt zugunsten der anspruchsverpflichteten Länder besteht. Die besseren Argumente sprechen dabei für einen dem Kerngehalt der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie zuzuordnenden Anspruch, auf den der Grundsatz der vertikalen Verteilungssymmetrie keine Anwendung findet (3.3.2.3.3.).

---

[286] Vgl. StGH Baden-Württemberg, Urteil vom 10. Mai 1999 - GR 2/97 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 89, 90, S. 27 f.

[287] Vgl. oben Ziffer 3.3.1.3.1.

3. 3. 2. 3. 1. Rechtsprechung

3. 3. 2. 3. 1. 1. Bundesverwaltungsgericht

Das Bundesverwaltungsgericht bekennt sich unmissverständlich zu einem Anspruch der Kommunen auf eine finanzielle Mindestausstattung unter Einschluss einer „freien Spitze“, der dem Kernbestand der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 28 Abs. 2 GG zuzuordnen und daher nicht abwägbar sei. Es lässt lediglich offen, ob etwas anderes in Betracht kommen könnte, wenn das anspruchsverpflichtete Land sich in einer anerkannten außerordentlichen Haushaltsnotlage befindet.

In seinem grundlegenden Urteil vom 31. Januar 2013[288] stellt es dazu fest, dass die Verfassungsgerichte der Länder ihren jeweiligen Landesverfassungen Ansprüche der Kommunen auf eine finanzielle Mindestausstattung entnommen und diese allenfalls gelegentlich unter einen Vorbehalt der Leistungsfähigkeit des Landes gestellt hätten. Die Gemeinden müssten danach zumindest über Finanzmittel verfügen, die es ermöglichten, dass sie ihre pflichtigen (Fremd- wie Selbstverwaltungs-)Aufgaben ohne (nicht nur vorübergehende) Kreditaufnahme erfüllen können und darüber hinaus noch eine „freie Spitze“ verbleibt, um zusätzlich freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben in einem bescheidenen, aber doch merklichen Umfang wahrzunehmen.[289]

Mit Blick auf Art. 28 Abs. 2 GG sei dieser Rechtsprechung beizupflichten.[290] Wörtlich führt das Bundesverwaltungsgericht sodann aus:

> „Aus Art. 28 Abs. 2 Satz 3 Halbs. 1 GG ergibt sich, dass der anerkannte „Kernbereich“ der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG auf die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung zu erstrecken ist. Der Gesetzgeber muss die öffentliche Verwaltung also so organisieren, dass unterhalb der (staatlichen) Landesebene eine kommunale Verwaltungsebene eingerichtet wird, der ein eigenständiges, eigenverantwortliches Verwaltungshandeln nicht nur in singulären Angelegenheiten, sondern grundsätzlich universell ermöglicht wird (BVerfG, Beschluss vom 23. November 1988 a.a.O. <146 f.>). Dieser kommunale Bereich darf nicht nur auf dem Papier bestehen, sondern muss auch finanziell ermöglicht werden. Der Kerngehalt der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie wäre mithin (auch) dann verletzt, wenn von einer kommunalen Selbstverwaltung zwar vielleicht de jure, aber jedenfalls

288 Vgl. BVerwG, Urteil vom 31. Januar 2013 - 8 C 1.12 - <BVerwGE 145, 378 ff.>.

289 Vgl. BVerwG, a.a.O., Rn. 19.

290 Vgl. BVerwG, a.a.O., Rn. 20.

nicht mehr de facto die Rede sein könnte, weil den kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften die hierzu erforderlichen finanziellen Mittel fehlen.

Hiergegen kann nicht angeführt werden, dass der Bundesverfassungsgesetzgeber den Gemeinden in Art. 106 Abs. 5 bis 6 GG bestimmte Steuereinnahmen zuerkannt und damit die gemeindliche Finanzausstattung zu einem Teil bereits von Bundesverfassungsrechts wegen gesichert hat. Daraus lässt sich nicht folgern, dass eine weitergehende bundesverfassungsrechtliche Sicherung nicht gewollt gewesen sei. Das Gegenteil ist richtig. Dass Art. 28 Abs. 2 GG die gemeindliche Selbstverwaltung in ihrem Kernbereich absolut schützt und dass dies auch deren finanzielle Voraussetzungen umfasst, gilt ungeachtet der zusätzlichen Garantien des Art. 106 GG; diese treten noch hinzu. Auch die Einfügung des Satzes 3 in Art. 28 Abs. 2 GG belegt die Überzeugung des verfassungsändernden Gesetzgebers, dass die Selbstverwaltungsgarantie angesichts zunehmender Überbürdung kostenträchtiger Aufgaben auf die Kommunen gerade in finanzieller Hinsicht noch zusätzlicher Verstärkung bedurfte.

Klargestellt werden muss, dass dieser „Kerngehalt“ die äußerste Grenze des verfassungsrechtlich Hinnehmbaren - das verfassungsrechtliche Minimum - bezeichnet, das einer weiteren Relativierung nicht zugänglich ist. Der Landesgesetzgeber könnte also eine strukturelle Unterfinanzierung der Gemeinden in diesem Sinne nicht mit Hinweis darauf rechtfertigen, dass auch die Haushaltslage des Landes notleidend ist. Der Mindestfinanzbedarf der Kommunen stellt vielmehr einen abwägungsfesten Mindestposten im öffentlichen Finanzwesen des jeweiligen Landes dar. […]“[291]

In nachfolgenden Urteilen hat das Bundesverwaltungsgericht die Zuordnung des Anspruchs der Kommunen auf eine finanzielle Mindestausstattung zum unantastbaren Kernbereich kommunaler Selbstverwaltung bestätigt und insbesondere die Landkreise verpflichtet, dem bei der Festsetzung der Kreisumlage Rechnung zu tragen. Eine eigene finanzielle Notlage stelle die Kreise nicht von der Pflicht zur Beachtung des Kernbereichs der gemeindlichen Selbstverwaltung frei. Vielmehr müssten sich die Kreise bei unzureichender eigener Finanzausstattung ihrerseits an das Land halten und könnten ihre Finanznot nicht auf die kreisangehörigen Gemeinden abwälzen.[292]

[291] Vgl. BVerwG, a.a.O., Rn. 20 - 22.

[292] Vgl. BVerwG, Urteil vom 31. Januar 2013 - 8 C 1.12 -, Rn. 37; Urteil vom 16. Juni 2015 - 10 C 13.14 -, Rn. 28; Urteil vom 29. Mai 2019 - 10 C 6.18 -, Rn. 13.

3. 3. 2. 3. 1. 2. Landesverfassungsgerichte

Die Landesverfassungsgerichte behandeln den Anspruch der Kommunen auf eine finanzielle Mindestausstattung – ausgehend von den Vorgaben des jeweiligen Landesverfassungsrechts – unterschiedlich. In ihrer Mehrzahl erkennen sie den Anspruch zwar dem Grunde nach an, ordnen ihn allerdings nicht dem unabwägbaren Kernbereich kommunaler Selbstverwaltung zu, sondern unterstellen ihn, ebenso wie den Anspruch auf eine angemessene finanzielle Ausstattung, einem Leistungsfähigkeitsvorbehalt zugunsten der Länder und damit der Geltung des Grundsatzes der vertikalen Verteilungssymmetrie.

– So begründet etwa aus der Sicht des Staatsgerichtshofs Baden-Württemberg Art. 73 Abs. 1 LV[293] die Verpflichtung des Gesetzgebers, den Gemeinden und Gemeindeverbänden die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Finanzmittel zur Verfügung zu stellen. Der ihm dabei zukommende Gestaltungsspielraum finde seine Grenzen, wenn der Anspruch der Kommunen „auf eine finanzielle Mindestausstattung verletzt und damit das Selbstverwaltungsrecht ausgehöhlt würde“. Dies wäre der Fall, wenn es den Gemeinden und Gemeindeverbänden unmöglich gemacht würde, freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen.[294]

  Nach Art. 73 Abs. 3 Satz 1 LV[295] werde der Anspruch auf eine finanzielle Mindestausstattung aber nur unter dem Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes gewährt. Mit dieser Norm habe die Verfassung die Gleichwertigkeit von Landes- und Kommunalaufgaben zum Ausdruck gebracht. Aufgabe des Gesetzgebers sei es, im Kollisionsfall zwischen dem gemeindlichen Finanzbedarf und der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes einen gerechten und der Gleichwertigkeit von Landes- und Kommunalaufgaben entsprechenden Ausgleich herbeizuführen.[296]

  Im Folgenden beschränkt der Staatsgerichtshof sodann die verfassungsgerichtliche Kontrolle des Anspruchs der Kommunen auf eine finanzielle Mindestausstattung wegen des angeblichen Fehlens materieller verfassungsrechtlicher Maßstäbe auf eine reine Verfahrenskontrolle.[297]

---

293 Art. 73 Abs. 1 LV Baden-Württemberg lautet: „Das Land sorgt dafür, dass die Gemeinden und Gemeindeverbände ihre Aufgaben erfüllen können.“.

294 Vgl. StGH Baden-Württemberg, Urteil vom 10. Mai 1999 - GR 2/97 -, Wolter Kluwer Online, Rn. 80, S. 23 f.

295 Art. 73 Abs. 3 Satz 1 LV Baden-Württemberg lautet: „Die Gemeinden und Gemeindeverbände werden unter Berücksichtigung der Aufgaben des Landes an dessen Steuereinnahmen beteiligt.“.

296 Vgl. StGH Baden-Württemberg, a.a.O., Rn. 81, S. 24.

297 Vgl. StGH Baden-Württemberg, a.a.O., Rn. 84 ff.; S. 25 ff.

– Der Bayerische Verfassungsgerichtshof stellt fest, der Anspruch der Kommunen zur Sicherstellung einer angemessenen Finanzausstattung werde vor allem begrenzt durch die finanzielle Leistungsfähigkeit des Staates.[298] Allerdings müsse das kommunale Selbstverwaltungsrecht in seinem Wesensgehalt und Kernbereich unangetastet bleiben. Der Gesetzgeber dürfe die gemeindliche Finanzausstattung nicht in einer Weise beschneiden, dass dadurch der Anspruch auf eine finanzielle Mindestausstattung verletzt und das Selbstverwaltungsrecht ausgehöhlt werde. Kernbereich und Wesensgehalt des Selbstverwaltungsrechts seien auch in Bezug auf die gemeindliche Finanzausstattung unantastbar.[299]

  Daraus leitet der Bayerische Verfassungsgerichtshof allerdings lediglich ab, dass gesetzliche Regelungen im Bereich der Finanzhoheit am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu messen seien. Es müsse eine Abwägung zwischen der Beeinträchtigung der gemeindlichen Finanzausstattung und den dafür maßgeblichen Gründen des öffentlichen Wohls stattfinden.[300]

  In seiner Entscheidung vom 8. November 2007 stellt der Verfassungsgerichtshof ausdrücklich fest, dass die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers „grundsätzlich“ ihre verfassungsrechtlichen Grenzen im Anspruch der Gemeinden und Gemeindeverbände auf eine finanzielle Mindestausstattung finde. Diese „regelmäßig“ äußerste Grenze des gesetzgeberischen Ermessens sei verletzt, wenn einer sinnvollen Betätigung der Selbstverwaltung die Grundlage entzogen werde. Allerdings könne aus der Landesverfassung nicht abgeleitet werden, dass die Gewährleistung der finanziellen Mindestausstattung nicht unter dem Vorbehalt der Leistungskraft des Landes stehe. In besonderen Ausnahmesituationen könne die finanzielle Mindestausstattung vorübergehend unterschritten werden.[301]

  Bei der verfassungsgerichtlichen Kontrolle sei zu bedenken, dass der Verfassungsgerichtshof nicht an die Stelle des Gesetzgebers treten und nicht an seiner Stelle politische Entscheidungen treffen dürfe. Er könne sich über Zielvorstellungen, Wertungen und tatsächliche Beurteilungen des Gesetzgebers nicht hinwegsetzen. Daher habe er nur zu prüfen, ob die gesetzgeberischen

---

298 Vgl. VerfGH Bayern, Entscheidung vom 18. April 1996 - Vf. 13-VII -93 -, juris, Rn. 91, Entscheidung vom 27. Februar 1997 - Vf. 17-VII-94 -, Juris, Rn. 201, Entscheidung vom 28. November 2007 - Vf. 15-VII-05 -, S. 55.

299 Vgl. VerfGH Bayern, Entscheidung vom 18. April 1996, a.a.O., Rn. 92, Entscheidung vom 27. Februar 1997, a.a.O., Rn. 202.

300 Vgl. VerfGH Bayern, Entscheidung vom 18. April 1996, a.a.O., Rn. 92, Entscheidung vom 27. Februar 1997, a.a.O., Rn. 202.

301 Vgl. VerfGH Bayern, Entscheidung vom 28. November 2007 - Vf. 15-VII-05 -, S. 55 ff.

Entscheidungen offensichtlich fehlerhaft und eindeutig widerlegbar seien oder ob sie der verfassungsrechtlichen Wertordnung widersprächen.[302]

– Nach Auffassung des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern ist die kommunale Finanzausstattung nicht mehr angemessen, wenn die Kommunen mangels finanzieller Mittel außerstande sind, ein Minimum an freiwilligen Aufgaben der Selbstverwaltung zu erfüllen. Die Mindestfinanzierung, die eine derartige Betätigung noch ermögliche, bilde zwingend die einzuhaltende Untergrenze der angemessenen Finanzausstattung.[303]

  Davon ausgehend wird aber darauf verwiesen, dass diese Mindestausstattung nicht quantifizierbar sei. Insbesondere könne nicht angenommen werden, dass ein prozentualer Anteil des Verwaltungshaushalts für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben verfügbar sein müsse („freie Spitze“). Zum einen sei ein solcher Anteil immer nur gegriffen, zum anderen nicht aussagekräftig dafür, ob eine Kommune ihr Selbstverwaltungsrecht kraftvoll ausüben könne.[304]

  Außerdem bestehe das Recht auf eine Mindestfinanzausstattung nur in den Grenzen der Leistungsfähigkeit des Landes. Das finanziell Mögliche sei eine Grenze für die Leistungen des Staates, die auch zugunsten der Kommunen nicht überschritten werden könne. Wenn das Land auf ein niedrigeres Niveau gehen müsse, hätten die Kommunen kein Recht, davon ausgenommen zu werden.[305] Dass der Kernbereich kommunaler Selbstverwaltung unantastbar sei, stehe dem nicht entgegen. Dies besage nur, dass den Gemeinden rechtliche Befugnisse zur Wahrnehmung von Selbstverwaltungsaufgaben nicht ohne Rechtfertigung genommen werden dürften. Die tatsächliche Möglichkeit, das Selbstverwaltungsrecht auszuüben, sei zwar unantastbar. Im Unterschied dazu sei der Umfang der die Wahrnehmung von Aufgaben im Kernbereich ermöglichenden Finanzausstattung aber – je nach finanziellen Gegebenheiten – veränderlich.[306]

– Ausgehend von Art. 58 LV[307] bestreitet der Staatsgerichtshof des Landes Niedersachsen den Bestand eines Anspruchs der Kommunen auf eine finanzielle Mindestausstattung durch das

---

302 Vgl. VerfGH Bayern, Entscheidung vom 18. April 1996, a.a.O., Rn. 93, Entscheidung vom 27. Februar 1997, a.a.O., Rn. 228.

303 Vgl. LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 11. Mai 2006 - LVerfG 1/05, 5/05, 9/05 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 96, S. 26.

304 Vgl. LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, a.a.O, Rn. 98, S. 26 f.

305 Vgl. LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, a.a.O, Rn. 101, S. 27.

306 Vgl. LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, a.a.O, Rn. 102, S. 28.

307 Art. 58 LV Niedersachsen lautet: „Das Land ist verpflichtet, den Gemeinden und Landkreisen die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Mittel durch Erschließung eigener Steuerquellen und im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit durch übergemeindlichen Finanzausgleich zur Verfügung zu stellen.“.

Land, der ihnen unabhängig von der Leistungsfähigkeit des Landes die Wahrnehmung freiwilliger Selbstverwaltungsangelegenheiten ermögliche. Nach dem eindeutigen Wortlaut der Vorschrift stehe der Anspruch der Kommunen auf Gewährung der für die Aufgabenwahrnehmung erforderlichen Mittel durch das Land insgesamt unter dem Vorbehalt seiner finanziellen Leistungsfähigkeit; dies entspreche auch dem Willen des historischen Verfassungsgesetzgebers.[308]

Art. 58 LV enthalte lediglich eine relative Finanzgarantie. Es entspreche der organisationsrechtlichen Einordnung der Kommunen als Teile der Länder, beide gleichgewichtig entsprechend ihrer Aufgaben an den insgesamt zur Verfügung stehenden Finanzmitteln zu beteiligen. Es sei dem Land daher nicht gestattet, sich auf Kosten der kommunalen Ebene finanzielle Freiräume zu verschaffen. Umgekehrt dürften die Kommunen aber auch nicht gegenüber dem Land einseitig bevorzugt werden. Ein Anspruch auf eine finanzielle Mindestausstattung zur Wahrnehmung eines Mindestbestands an freiwilligen Selbstverwaltungsangelegenheiten könne aber zu einer derartigen Bevorzugung führen.[309]

– Der Verfassungsgerichtshof des Landes Nordrhein-Westfalen leitet aus Art. 79 Satz 2 LV NRW[310] ab, dass die Gewährleistung einer aufgabengerechten Mindestausstattung der Kommunen für ihren gesamten bisherigen Aufgabenbestand unter dem Vorbehalt der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Landes steht.[311] Die Finanzausstattung, die den Gemeinden zur Gewährleistung der Selbstverwaltung bereitzustellen sei, könne nicht losgelöst von der finanziellen Lage des Landes allein nach den Bedürfnissen der örtlichen Gemeinschaft festgesetzt werden. Weil die Gemeinden über die ihnen zukommenden Zuweisungen mit dem Land und auch mit dem Bund in einem allgemeinen Steuerverbund zusammengeschlossen seien und auch das Land zur Erfüllung seiner eigenen Aufgaben auf Mittel aus diesem Verbund angewiesen sei, müsse trotz des hohen Stellenwerts der Selbstverwaltungsgarantie die Höhe der gemeindlichen Finanzausstattung auch unter angemessener Berücksichtigung des finanziellen Bedarfs und der Haushaltssituation des Landes bestimmt werden.[312]

  Eine Mindestfinanzausstattung der Kommunen im Sinne einer „absoluten Untergrenze“, die selbst bei einer extremen finanziellen Notlage des Landes nicht unterschritten werden dürfe,

---

308 Vgl. StGH Niedersachsen, Beschluss vom 27. Februar 2008 - StGH 2/05 -, Rn. 75, 76.

309 Vgl. StGH Niedersachsen, Beschluss vom 27. Februar 2008 - StGH 2/05 -, Rn. 77, 78.

310 Art. 79 Satz 2 LV NRW lautet: „Das Land ist verpflichtet, diesem Anspruch bei der Gesetzgebung Rechnung zu tragen und im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit einen übergemeindlichen Finanzausgleich zu gewähren.“.

311 Vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 6. Mai 2014 - VerfGH 14/11 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 41, S. 17, Urteil vom 10. Mai 2016 - VerfGH 19/13 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 53, S. 21.

312 Vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 6. Mai 2014, a.a.O., Rn. 41, S. 17, Urteil vom 10. Mai 2016, a.a.O., Rn. 53, S. 22.

sei (landes-)[313]verfassungsrechtlich nicht verankert. Bei sehr knappen finanziellen Möglichkeiten des Landes könne sich der den Gemeinden verbleibende Spielraum für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben auf ein Minimum reduzieren. Nach der gegebenen Verfassungsrechtslage lasse sich die Höhe der verfassungsrechtlichen gesicherten Mindestfinanzausstattung in Form zahlenmäßig festgelegter Beträge, bestimmter Quoten oder allgemeingültiger Maßstäbe nicht nachrechenbar bestimmen. Hinsichtlich der fehlenden absoluten Bestimmbarkeit des grundsätzlich anerkannten Anspruchs auf eine kommunale Mindestfinanzausstattung bestehe trotz unterschiedlicher Begrifflichkeit unter den Landesverfassungsgerichten Einigkeit.[314]

Die Anerkennung einer absoluten, ausschließlich nach den Erfordernissen der kommunalen Selbstverwaltung bemessenen Mindestfinanzierung führe bei knapper Haushaltslage zu einer nicht gerechtfertigten einseitigen Begünstigung kommunaler Belange gegenüber anderen, gleichwertigen Gütern wie etwa der inneren Sicherheit, dem Bildungswesen oder der Justizgewährung.[315]

Auch Art. 28 Abs. 2 GG gebiete nicht, den Kommunen eine Mindestfinanzausstattung unabhängig von der Leistungsfähigkeit der Länder zu gewähren. Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts seien Beschränkungen der Selbstverwaltung mit Art. 28 Abs. 2 GG vereinbar, soweit sie deren Kernbereich unangetastet lassen. Die Finanzhoheit sei wesentliches Element der Selbstverwaltungsgarantie. Sie werde – nur – in ihrem Kernbereich absolut gewährleistet.[316]

Dass zu diesem Kernbereich bundesverfassungsrechtlich vorgegeben eine absolut bestimmbare Untergrenze der kommunalen Finanzausstattung unabhängig von der Leistungsfähigkeit der Länder gehören solle, habe im Verfassungstext keinen Niederschlag gefunden. Auch die Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes liefere herfür keinerlei Anhaltspunkte.[317] Das Bundesverfassungsgericht habe die Frage einer finanziellen Mindestausstattung unabhängig von der Finanzlage der Länder bisher offengelassen.[318]

In systematischer Hinsicht würden die Kommunen als Teil der Länder angesehen. Art. 28 Abs. 2 GG sichere die Selbstverwaltungsgarantie der Kommunen – allein – für „Angelegenheiten der

313 Ergänzung durch den Verfasser.

314 Vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 6. Mai 2014, a.a.O., Rn. 58, S. 23 f., Urteil vom 10. Mai 2016, a.a.O., Rn. 74, 75, S. 31 f.

315 Vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 6. Mai 2014, a.a.O., Rn. 59, S. 24.

316 Vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 10. Mai 2016, a.a.O., Rn. 76, S. 32.

317 Vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 10. Mai 2016, a.a.O., Rn. 77, S. 32 f.

318 Vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 10. Mai 2016, a.a.O., Rn. 78 f., S. 33 f.

örtlichen Gemeinschaft“ verfassungsrechtlich ab, liefere aber keine normative Anknüpfung für einen absoluten Vorrang der Finanzierung der kommunalen Aufgaben. Eine Verpflichtung der Länder, ungeachtet der eigenen finanziellen Leistungsfähigkeit zunächst für eine Finanzausstattung der Kommunen in Orientierung an deren Aufgaben zu sorgen, würde den Ländern notfalls Unmögliches oder eine Einschränkung ihrer eigenen – gleichfalls verfassungsrechtlich garantierten – Aufgaben abverlangen. Die Kommunen seien integrierte Bestandteile des Staatsganzen. Staatsorganisatorisch den Ländern zugehörig, teilten sie deren finanzielle Abhängigkeit von den gesamtwirtschaftlichen Gegebenheiten.[319]

Es falle im Rahmen der durch Art. 28 Abs. 3 GG gesetzten Grenzen in die Kompetenz der Länder, Einzelheiten eines – landesverfassungsrechtlich begründeten – Anspruchs auf eine finanzielle Mindestausstattung der Kommunen näher auszugestalten. Die nordrhein-westfälische Verfassung halte sich in diesem Rahmen, indem sie neben einem grundsätzlich finanzkraftabhängigen einheitlichen Finanzausgleich (Art. 79 Satz 2 LV NRW) einen finanzkraftunabhängigen Kostenausgleich nur bei der Übertragung neuer oder der Veränderung bestehender und übertragbarer Aufgaben vorsehe (Art. 78 Abs. 3 LV NRW).[320]

Der Verfassungsgerichtshof sehe sich danach mit Blick auf bundesverfassungsrechtliche Vorgaben nicht veranlasst, Art. 79 Satz 2 LV NRW einschränkend dahingehend auszulegen, dass der Leistungsfähigkeitsvorbehalt für den allgemeinen kommunalen Finanzausgleich unterhalb einer Mindestfinanzausstattungsgrenze nicht mehr gelten solle. Dies gelte auch angesichts der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts. Dieses könne sich nicht auf die Rechtsprechung der Verfassungsgerichte der Länder stützen. Im Gegenteil: Dass sich Inhalt und Umfang einer angemessenen Finanzausstattung nicht ausschließlich nach den Erfordernissen der kommunalen Selbstverwaltung richteten, entspreche der ganz überwiegenden Auffassung der Landesverfassungsgerichte. Regelungen, die kommunale Finanzzuweisungen unter einen Leistungsfähigkeitsvorbehalt stellen, seien von dem Gestaltungsspielraum gedeckt, den das Grundgesetz den Landesverfassungsgebern belasse.[321] Soweit die Verfassungsgerichte der Länder Brandenburg und Thüringen weitergehend als die anderen Landesverfassungsgerichte einen von der Leistungsfähigkeit des Landes unabhängigen aufgabenadäquaten Mindestfinanzausstattungsanspruch dem „Kernbereich“ der kommunalen Finanzhoheit zuordneten, sei nicht

319 Vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 10. Mai 2016, a.a.O., Rn. 80, S. 34 f.

320 Vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 10. Mai 2016, a.a.O., Rn. 81, S. 35.

321 Vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 10. Mai 2016, a.a.O., Rn. 82, S. 35 f.

erkennbar, dass dies bundesverfassungsrechtlich vorgegeben sei. Der konkrete Inhalt des Finanzausstattungsanspruchs der Kommunen werde maßgeblich durch die landesverfassungsrechtlichen Vorschriften und die landesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung bestimmt.[322]

– Der Verfassungsgerichtshof des Landes Rheinland-Pfalz geht zwar davon aus, dass die Finanzausstattungsgarantie als Ausfluss der Selbstverwaltungsautonomie jedenfalls dann verletzt ist, wenn den Kommunen die zur Wahrnehmung eines Minimums freiwilliger Aufgaben zwingend erforderliche Mindestausstattung vorenthalten und so einer sinnvollen Betätigung der Selbstverwaltung die Grundlage entzogen wird.[323] Art. 49 Abs. 6 LV[324] gewährleiste eine Finanzausstattung, die den Gemeinden und Gemeindeverbänden die Erfüllung aller zugewiesenen und im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung auch die Wahrnehmung (jedenfalls eines Mindestbestandes) selbstgewählter Aufgaben ermögliche.[325] Inhalt und Umfang der Finanzausstattung der Gemeinden und Gemeindeverbände richteten sich allerdings nicht ausschließlich nach den Erfordernissen der kommunalen Selbstverwaltung. Ansonsten würde ihr einseitig der Vorrang gegenüber anderen, verfassungsrechtlich gleichwertigen Gütern, etwa der inneren Sicherheit, dem Bildungswesen oder der Justizgewährung eingeräumt.[326] Zwar stelle die Verfassung für Rheinland-Pfalz die Finanzausstattungsgarantie nicht ausdrücklich unter den Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes. Ein solches Verständnis lasse sich aber mit der Gleichwertigkeit staatlicher und kommunaler Aufgaben nicht in Einklang bringen.[327]

  Auch wenn Art. 49 Abs. 6 LV kein striktes Verbot der Unterschreitung einer bestimmten finanziellen Mindestausstattung und damit keine absolut geschützte Untergrenze vorschreibe, seien dem Vorbehalt der Leistungsfähigkeit und Leistungskraft des Landes enge Grenzen gesetzt. Nicht jeder defizitäre Landeshaushalt berechtige zur Unterschreitung der kommunalen

---

322 Vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 10. Mai 2016, a.a.O., Rn. 86, S. 37.

323 Vgl. VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 14. Februar 2012 - VGH N 3/11 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 22, S. 9, Urteil vom 16. Dezember 2020 - VGH N 12/19, VGH N 13/19, VGH N 14/19 -, DVBl 2021, S. 263 <265>.

324 Art. 49 Abs. 6 LV Rheinland-Pfalz lautet: „Das Land hat den Gemeinden und Gemeindeverbänden auch die zur Erfüllung ihrer eigenen und der übertragenen Aufgaben erforderlichen Mittel im Wege des Lasten- und Finanzausgleichs zu sichern. Es stellt ihnen für ihre freiwillige öffentliche Tätigkeit in eigener Verantwortung zu verwaltende Einnahmequellen zur Verfügung.“.

325 Vgl. VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 16. Dezember 2020 - VGH N 12/19, VGH N 13/19, VGH N 14/19 -, DVBl 2021, S. 263 <265>.

326 Vgl. VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 14. Februar 2012, a.a.O., Rn. 23, S. 9, Urteil vom 16. Dezember, a.a.O., S. 263 <265>.

327 Vgl. VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 16. Dezember, a.a.O., S. 263 <265>.

Mindestfinanzausstattung. Die Möglichkeit der (vorübergehenden) Unterschreitung der finanziellen Mindestgarantie sei daher auf extreme finanzielle Notlagen im Sinne von außergewöhnlichen Notsituationen beschränkt.[328]

Der Anspruch auf eine angemessene Mindestausstattung lasse sich aber nicht genau beziffern. Der Gesetzgeber habe daher die widerstreitenden Belange des Landes und der Kommunen zu einem angemessenen Ausgleich zu bringen. Angesichts der grundsätzlichen Gleichwertigkeit von staatlichen und kommunalen Aufgaben werde der vertikale Finanzausgleich danach im Ausgangspunkt durch den Grundsatz der Verteilungssymmetrie bestimmt, der eine gleichmäßige und gerechte Aufteilung der verfügbaren Finanzmittel auf die verschiedenen staatlichen Ebenen gebietet.[329]

– Das Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt verweist auf Art. 88 Abs. 1 LV[330], der nicht nach einem „Kernbereich“ und Aufgaben im Übrigen unterscheide. Gegenteilige Ansichten im Schrifttum fänden in der Landesverfassung Sachsen-Anhalts keine Stütze. Art. 88 Abs. 1 LV enthalte vielmehr eine „einheitliche Finanzgarantie“ für die von der Kommune jeweils zu erfüllenden Aufgaben.[331]

  Es sei zwar davon auszugehen, dass die finanzielle Eigenverantwortlichkeit verlange, über ausreichende Finanzmittel zu verfügen, welche es ermöglichten, die kommunalen Aufgaben zu erfüllen. Dies bedeute aber nicht, dass eine „Mindestausstattung“ vom Land absolut, ohne jede Rücksicht auf seine eigenen Aufgaben zu gewähren sei. Das Land könne Kürzungen im Ansatz damit rechtfertigen, der bisherige Standard an Zuweisungen könne nicht mehr gehalten werden, weil keine ausreichende Leistungsfähigkeit des Landes (mehr) bestehe. Dies gelte unabhängig davon, ob eine Kürzung auch Auswirkungen auf „Kernbereichsaufgaben“ haben könne.[332]

  Die Leistungsfähigkeit des Landes sei als Grenze seiner Finanzierungsverpflichtung anzusehen. Allerdings zwinge vor allem die Vorgabe des Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG zu einer einschränkenden Auslegung von Art. 88 Abs. 1 LV dergestalt, dass das Land von einer Gleichwertigkeit und

328 Vgl. VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 16. Dezember, a.a.O., S. 263 <265>.

329 Vgl. VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 16. Dezember, a.a.O., S. 263 <265 f.>.

330 Art. 88 Abs. 1 LV Sachsen-Anhalt lautet: „Das Land sorgt dafür, dass die Kommunen über Finanzmittel verfügen, die zur angemessenen Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich sind.“.

331 Vgl. LVerfG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 13. Juli 1999, - LVG 20/97 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 147, S. 40 f.

332 Vgl. LVerfG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 13. Juli 1999, a.a.O., Rn. 149 ff., S. 41 f.

Gleichgewichtigkeit staatlicher und kommunaler Aufgaben auszugehen habe. Die von der Landesverfassung vorausgesetzte Gleichwertigkeit werde nicht erst missachtet, wenn der Landesgesetzgeber die Grenze der „Erdrosselung“ kommunaler Selbstverwaltung noch nicht überschritten habe, sondern bereits, wenn Aufgaben des Landes ohne sachlichen Grund höher bewertet würden.[333]

– Schließlich führt der Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen unter Bezugnahme auf Art. 87 Abs. 1 und 3 LV[334] aus, der Finanzausstattungsanspruch der kommunalen Selbstverwaltungsträger stehe unter dem Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit des Freistaates Sachsen. Dieser Vorbehalt sei wesentliche Voraussetzung für die Erfüllung der Aufgaben des Freistaates, die gleichermaßen sichergestellt sein müsse wie die Erfüllung der kommunalen Aufgaben; insoweit bestehe eine Gleichwertigkeit der Aufgaben des Freistaates und der Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltungsträger. Zudem sei zu berücksichtigen, dass der kommunale Aufgabenbestand von Verfassungs wegen nicht abgeschlossen sei, sodass eine Ermittlung des „objektiven“ Finanzbedarfs von kommunalen Selbstverwaltungsträgern kaum möglich sei.[335]

Entgegen der Auffassung der Mehrheit der Landesverfassungsgerichte bekennen sich das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg und der Verfassungsgerichtshof des Freistaates Thüringen zu einem Anspruch der Gemeinden und Gemeindeverbände auf eine finanzielle Mindestausstattung, der dem Kerngehalt der kommunalen Selbstverwaltungsautonomie zuzuordnen sei. Insoweit sei für einen Leistungsfähigkeitsvorbehalt zugunsten der Länder und die Anwendung des Grundsatzes der vertikalen Verteilungssymmetrie kein Raum.

– Das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg stellt fest, dass das Recht auf kommunale Selbstverwaltung seine notwendige finanzielle Absicherung in dem durch Art. 99 Sätze 2 und 3 LV[336] gewährleisteten Anspruch der Gemeinden und Gemeindeverbände auf Finanzausstat-

---

333 Vgl. LVerfG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 13. Juli 1999, a.a.O., Rn. 152 ff., S. 42 f.

334 Art. 87 Abs. 1 SächsVerf lautet: „Der Freistaat sorgt dafür, dass die kommunalen Träger der Selbstverwaltung ihre Aufgaben erfüllen können.“.

Art. 87 Abs. 3 SächsVerf lautet: die Gemeinden und Landkreise werden unter Berücksichtigung der Aufgaben des Freistaates im Rahmen übergemeindlichen Finanzausgleiches an den Steuereinnahmen beteiligt.“.

335 Vgl. VerfGH Sachsen, Urteil vom 23. November 2000 - Vf. 53-II-97 -, S. 33.

336 Art. 99 Sätze 2 und 3 LV Brandenburg lauten: „Das Land sorgt durch einen Finanzausgleich dafür, dass die Gemeinden und Gemeindeverbände ihre Aufgabe erfüllen können. Im Rahmen des Finanzausgleichs sind die Gemeinden und Gemeindeverbände an den Steuereinnahmen des Landes angemessen zu beteiligen.“.

tung durch das Land finde. Dieser Anspruch solle sicherstellen, dass die Kommunen ihre Aufgaben erfüllen können. Er stehe unter dem Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes.

Die Rücksichtnahme auf die Landesfinanzen finde aber ihre Grenze in dem Recht auf kommunale Selbstverwaltung, das nicht ausgehöhlt werden dürfe. Gestalte der Gesetzgeber die kommunale Selbstverwaltung – auch im Bereich der kommunalen Finanzhoheit – aus, habe er ausnahmslos deren unantastbaren Kernbereich zu beachten. Dieser Kernbereich sei betroffen und der kommunale Finanzausgleich verfassungsrechtlich zu beanstanden, wenn die zur Verfügung gestellten Mittel evident unzureichend seien, sodass einer sinnvollen Betätigung der Selbstverwaltung die finanzielle Grundlage entzogen werde, das heißt die Kommunen mangels finanzieller Mittel außerstande seien, ein Minimum an freiwilligen Aufgaben der Selbstverwaltung zu erfüllen. Diese Maßgabe wirke nicht nur objektiv-rechtlich und damit institutionell, sondern schaffe für jede Kommune individuell-rechtlich einen Anspruch auf eine finanzielle Mindestausstattung.[337]

– Der Verfassungsgerichtshof des Freistaates Thüringen legt dar, dass die Landesverfassung in Art. 93 Abs. 1 LV[338] für die kommunale Finanzausstattung zwei an das Land gerichtete inhaltliche Vorgaben enthalte. Zum einen habe der Freistaat dafür zu sorgen, dass die kommunalen Träger der Selbstverwaltung ihre Aufgaben erfüllen können. Zum anderen sei unabhängig hiervon ein angemessener finanzieller Ausgleich für die Mehrbelastung bei der Übertragung staatlicher Aufgaben zu schaffen. Die Verfassung des Freistaates Thüringen normiere also eine auf den Aufgabendualismus von Selbstverwaltungsangelegenheiten und übertragenen staatlichen Aufgaben bezogene dualistische Finanz- beziehungsweise Einnahmengarantie.[339]

  Indem Art. 93 Abs. 1 LV eine Finanzausstattung vorschreibe, die insgesamt so bemessen sein müsse, dass die Gemeinden die Ausgaben für Pflichtaufgaben bestreiten könnten und ihnen darüber hinaus ein gewisser finanzieller Spielraum für Maßnahmen im Bereich freiwilliger Selbstverwaltungsangelegenheiten verbleibe, garantiere die Norm den kommunalen Gebietskörperschaften eine der Gesamtheit ihrer Aufgaben angemessene Finanzausstattung. Damit

---

337 Vgl. zum Ganzen: LVerfG Brandenburg, Urteil vom 22. November 2007 - VfGBbg 75/05 -, S. 29 (B.I.2.a); siehe auch Urteil vom 16. September 1999 - VfGBbg 28/98 -, S. 19 (B.II.1.a); Urteil vom 17. Mai 2013 - VfGBbg 53/11 -, S. 17 (B.I.2.b)aa).

338 Art. 93 Abs. 1 LV Thüringen lautet: „Das Land sorgt dafür, dass die kommunalen Träger der Selbstverwaltung ihre Aufgaben erfüllen können. Führt die Übertragung staatlicher Aufgaben nach Artikel 91 Abs. 3 zu einer Mehrbelastung der Gemeinden und Gemeindeverbände, so ist ein angemessener finanzieller Ausgleich zu schaffen.“.

339 Vgl. VerfGH Thüringen, Urteil vom 21. Juni 2005 - VerfGH 28/03 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 58, S. 31.

regele die Vorschrift den kommunalen Finanzausgleich im eigentlichen Sinn. Dieser sei grundsätzlich finanzkraftabhängig und aufgabenorientiert.[340]

Allerdings sei das Recht auf kommunale Selbstverwaltung jedenfalls dann nicht mehr gewahrt, wenn den Kommunen die Wahrnehmung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben infolge einer unzureichenden Finanzausstattung unmöglich sei, also ein finanzieller Spielraum für Aufgaben, bei denen die Kommunen autonom entscheiden könnten, ob und wie sie wahrgenommen werden, gar nicht mehr bestehe. Hieraus ergebe sich die absolute Untergrenze der kommunalen Finanzausstattung.[341]

Den Gemeinden und Gemeindeverbänden müsse mindestens ermöglicht werden, nach Erfüllung ihrer Pflichtaufgaben überhaupt noch freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen, da ansonsten von kommunaler Selbstverwaltung im eigentlichen Sinn nicht mehr die Rede sein könne. Die kommunale Selbstverwaltung ziele auf eine Aktivierung der Beteiligten für ihre eigenen Angelegenheiten ab, also auf echte gemeindliche Initiative, die sowohl das „Ob“ als auch das „Wie“ der Aufgabenerfüllung umfasse. Wären die Gemeinden darauf beschränkt, nur eine standardisierte Struktur kommunaler Pflichtaufgaben abzuarbeiten, würden sie letztlich zu staatlichen Filialunternehmen degradiert.[342]

Art. 93 Abs. 1 Satz 1 LV schreibe eine finanzielle Mindestausstattung vor, die dem Kernbereich des Selbstverwaltungsrechts zugehöre und nicht unterschritten werden dürfe. Als absolut geschützte Untergrenze sei die finanzielle Mindestausstattung nicht „verhandelbar“, unterliege also keinen Relativierungen durch andere öffentliche Belange. Werde sie nicht gewährt, sei das Selbstverwaltungsrecht verletzt, ohne dass dies durch andere Gründe gerechtfertigt werden könne. Insbesondere könne das Land bei unveränderter Aufgabenbelastung seiner Kommunen sich nicht unter Hinweis auf seine eigene fehlende Leistungsfähigkeit seiner Pflicht zur finanziellen Mindestausstattung entziehen. Deren Gewährleistung stehe nicht unter dem Vorbehalt der Leistungskraft des Landes, sondern sei leistungskraftunabhängig.[343]

Sei das Land mangels eigener Leistungsfähigkeit außerstande, die finanzielle Mindestausstattung der Kommunen zu sichern, bleibe ihm nur die Möglichkeit, die Kommunen von bereits auferlegten Aufgaben zu entlasten, kostentreibende Standards der Aufgabenerfüllung abzusenken oder den Kommunen neue Steuer- beziehungsweise Einnahmequellen zu erschließen.

---

340 Vgl. VerfGH Thüringen, Urteil vom 21. Juni 2005, a.a.O., Rn. 60, S. 32.

341 Vgl. VerfGH Thüringen, Urteil vom 21. Juni 2005, a.a.O., Rn. 61, 62, S. 33.

342 Vgl. VerfGH Thüringen, Urteil vom 21. Juni 2005, a.a.O., Rn. 62, S. 33.

343 Vgl. VerfGH Thüringen, Urteil vom 21. Juni 2005, a.a.O., Rn. 64, S. 34.

Dagegen seien bei unverändertem Aufgabenbestand und gleichbleibender Finanzkraft der Kommunen Kürzungen der Finanzausgleichsmasse unter das zur Sicherung der finanziellen Mindestausstattung erforderliche Niveau ausgeschlossen. Im Kernbereich der finanziellen Mindestausstattung nach Art. 93 Abs. 1 LV sei daher kein Gestaltungsspielraum des Finanzausgleichsgesetzgebers gegeben.[344]

Daneben sprechen die Ausführungen der Verfassungsgerichte der Länder Hessen und Schleswig-Holstein für den Bestand eines dem Kerngehalt kommunaler Selbstverwaltung zuzuordnenden Anspruchs auf eine finanzielle Mindestausstattung, der die Erledigung eines Mindestmaßes an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben ermöglicht und nicht unter einem Leistungsfähigkeitsvorbehalt zugunsten des jeweiligen Landes steht.

– Der Staatsgerichtshof des Landes Hessen weist insoweit darauf hin, dass die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung auch die Gewährleistung einer angemessenen Finanzausstattung enthalte. Diese Garantie verlange jedenfalls, dass die Kommunen in der Lage seien, neben Pflichtaufgaben auch ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsmaßnahmen wahrzunehmen. Über die Mindestausstattung hinaus hätten die Kommunen „einen von der Finanzkraft des Landes abhängigen weitergehenden Anspruch auf Finanzausstattung.“.[345]

  Dem dürfte die Unterscheidung zwischen einem von der Finanzkraft des Landes abhängigen Anspruch auf eine angemessene Finanzausstattung und einem finanzkraftunabhängigen Anspruch auf eine finanzielle Mindestausstattung zugrunde liegen. Nur dann macht der Hinweis auf die Finanzkraftabhängigkeit des über die Mindestausstattung hinausgehenden Anspruchs auf Finanzausstattung Sinn.

  Zudem hat der Staatsgerichtshof mit Urteil vom 16. Januar 2019 entschieden, dass der kommunale Finanzausstattungsanspruch „außerdem“ auf angemessene Teilhabe an der Finanzkraft des Landes Hessen gerichtet sei. „Insoweit“ hänge der Finanzausstattungsanspruch von der Finanzkraft des Landes Hessen ab und gehe grundsätzlich über den Anspruch auf Gewährleistung der Mindestausstattung hinaus.[346]

344 Vgl. VerfGH Thüringen, Urteil vom 21. Juni 2005, a.a.O., Rn. 64, S. 34.

345 StGH Hessen, Urteil vom 21. Mai 2013 - P.St. 2361 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 92 ff <98>, S. 22 f.

346 Vgl. StGH Hessen, Urteil vom 16. Januar 2019 - P.St. 2606 -, NVwZ 2019, S. 1036 <1037>.

– Das Landesverfassungsgericht Schleswig-Holstein sieht durch Art. 54 Abs. 1 LV[347] eine kommunale Mindestfinanzausstattung als gewährleistet an. Die Vorschrift beschränkte sich auf eine Betrachtung des Verhältnisses der für Pflichtaufgaben und für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben zur Verfügung stehenden Mittel. Den Kommunen müssten finanzielle Mittel zur Verfügung stehen, die es ihnen ermöglichten, neben den Pflichtaufgaben noch ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben zu erledigen. Hintergrund sei, dass das Selbstverwaltungsrecht die Finanzhoheit umfasse, die die Gewährleistung einer kommunalen Mindestausstattung bedinge. Denn ohne hinreichende finanzielle Ausstattung zur Erledigung nicht nur pflichtiger Aufgaben verbleibe den Kommunen keine substanzielle Hoheit in Bezug auf die Finanzen. Ebenso wie das Selbstverwaltungsrecht wäre die Finanzhoheit nicht hinreichend davor geschützt, zu einer letztlich leeren Hülle ohne tatsächlich nennenswerte materielle Befugnisse absinken zu können.[348]

  Diesen Ausführungen liegt erkennbar die Unterscheidung zwischen angemessener Finanzausstattung und finanzieller Mindestausstattung sowie die Einordnung letzterer in den Schutzbereich des unantastbaren Kerngehalts kommunaler Selbstverwaltung zugrunde. Gleichwohl erklärt das Landesverfassungsgericht Schleswig-Holstein an anderer Stelle des Urteils, im konkreten Entscheidungszusammenhang könne offengelassen werden, ob die durch Art. 54 Abs. 1 LV gewährleistete Mindestausstattung unter Leistungsfähigkeitsvorbehalt zugunsten des Landes stehe.[349]

3. 3. 2. 3. 2. Schrifttum

Auch im Schrifttum wird die Frage, ob der Anspruch der Kommunen auf eine finanzielle Mindestausstattung aus Art. 28 Abs. 2 GG dem Kerngehalt kommunaler Selbstverwaltung zuzuordnen ist und in der Folge ein Leistungsfähigkeitsvorbehalt zugunsten der anspruchsverpflichteten Länder abzulehnen ist, unterschiedlich beurteilt. Dabei überwiegen allerdings die Stimmen deutlich, die von einer vorbehaltslosen Gewährleistung des Anspruchs auf eine finanzielle Mindestausstattung ausgehen.[350]

---

347 Art. 54 Abs. 1 LV Schleswig-Holstein lautet: „Die Gemeinden sind berechtigt und im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit verpflichtet, in ihrem Gebiet alle öffentlichen Aufgaben in eigener Verantwortung zu erfüllen, soweit die Gesetze nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmen.“.

348 Vgl. LVerfG Schleswig-Holstein, Urteil vom 27. Januar 2017 - LVerfG 5/15 -, Rn. 97 ff. <100>, S. 45 f.

349 Vgl. LVerfG Schleswig-Holstein, Urteil vom 27. Januar 2017, a.a.O., Rn. 187, S. 90.

350 Zustimmend: Brüning, Deutsches Kommunalrecht, 5. Aufl. 2025, § 3 Rn. 38, S. 102; Burgi, Kommunalrecht, 7. Aufl. 2024, § 20 Rn. 21a, S. 353; Dombert, DVBl 2006, S. 1136 ff.; Duve/Neumeister, DÖV 2016, S. 848 ff. <853>; Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann, Henneke, GG, 15. Aufl. 2022, Art. 28 Rn. 143 ff.; ders., DÖV 1998, S. 331 ff.; ders., DÖV 2008, S. 857 <858 f.>; Hufen, DÖV 1998, S. 276 <278 ff.>; Lange, DVBl 2015,

3. 3. 2. 3. 2. 1. Anerkennung der Abwägungsfestigkeit des Anspruchs auf eine finanzielle Mindestausstattung

Einem Leistungsfähigkeitsvorbehalt zugunsten der anspruchsverpflichteten Länder halten die dies ablehnenden Autoren entgegen, dass der Anspruch der Kommunen auf eine finanzielle Mindestausstattung dem unantastbaren Kernbereich kommunaler Selbstverwaltung zuzuordnen sei.[351]

Dabei wird insbesondere auf die Wurzeln der kommunalen Selbstverwaltung im Demokratieprinzip des Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG verwiesen. Ausgehend von der Feststellung des Bundesverfassungsgerichts, dass das Bild der Selbstverwaltung maßgeblich durch das Prinzip der Partizipation geprägt wird und Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG die Ermöglichung effektiver Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger an der Erledigung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft fordert[352], verweist Schwarz[353] darauf, dass der Zweck der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie sich wesentlich in der Wahrnehmung freiwilliger Selbstverwaltungsangelegenheiten realisiere. Kommunale Selbstverwaltung ziele im Kern auf die Aktivierung der Gemeindeeinwohner zur Regelung ihrer örtlichen Angelegenheiten ab, also auf echte gemeindliche Initiative, die sowohl das „Ob“ als auch das „Wie“ der Aufgabenwahrnehmung umfasse. Dem sei nicht genügt, wenn die Kommunen gerade so weit mit Finanzmitteln ausgestattet seien, dass sie ihre pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben und die staatlichen Auftragsangelegenheiten erledigen könnten. Demgemäß sei Teil des Kernbereichs kommunaler Selbstverwaltung eine finanzielle Mindestausstattung, die gewährleiste, dass die Kommunen noch in einem Mindestmaß freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben wahrnehmen könnten. „Selbst“verwaltung finde nicht mehr statt, wenn Kommunen in Ermangelung eines finanziellen Mindestspielraums Prioritäten bezüglich der Angelegenheiten nicht mehr setzen könnten, in denen sich demokratische Partizipation der Einwohner und eigenverantwortliche Bewältigung der Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft aktualisierten. Daher schütze der unantastbare Kerngehalt des Selbstverwaltungsrechts das „kommunale Existenzminimum“ im Sinne

---

S. 457 ff.; Leisner-Egensperger, DÖV 2010, S. 705 <711>; Remmert, VerwArch 2003, S. 459 <469 ff.>; Schmitt, DÖV 2013, S. 452 <455 f.>; Wendt, in: Verfassungsstaatlichkeit, Festschrift für Klaus Stern zum 65. Geburtstag, 1997, S. 603 ff. <625>.

Ablehnend: Geis, Kommunalrecht, 6. Aufl. 2023, § 6 Rn. 31, S. 56; Mehde, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG <Aug. 2024>; Art. 28 Rn. 231.

Differenzierend: Petit, Der kommunale Mindestausstattungsanspruch von Bund und Ländern, 2020, S. 25 ff., 51 ff., 81 ff.

351 Vgl. Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 15. Aufl. 2022, Art. 28 Rn. 143; Schwarz, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 28 Abs. 2 Rn. 260 ff.; Dombert, DVBl 2006, S. 1136 <1137>; Hufen, DÖV 1998, S. 276 <278>; Remmert, VerwArch 2003, S. 459 <469>; Schmitt, DÖV 2013, S. 452 <455 ff.>.

352 Vgl. BVerfGE 138, 1 <18 f. Rn. 51, 52> m.w.N.

353 Vgl. Schwarz, in: Huber/Voßkuhle, GG, Bd. 2, 8. Aufl. 2024, Art. 28 Abs. 2 Rn. 259 ff.

eines unverzichtbaren Mindestmaßes an demokratischer Mitwirkung. Dies schließe den Anspruch auf die hierzu erforderliche finanzielle Mindestausstattung ein[354]

Von mehreren Autoren wird der Gesichtspunkt der „Entleerung" des kommunalen Selbstverwaltungsrechts bei einer Finanzausstattung, die es den Kommunen über die Erledigung ihrer Pflichtausgaben hinaus nicht mehr erlaubt, zumindest in geringem Umfang freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen, zur Begründung der Zuweisung des Anspruchs auf eine finanzielle Mindestausstattung zum Kerngehalt der Selbstverwaltungsgarantie betont. So weist etwa Dombert darauf hin, dass das Schlagwort von der finanziellen Mindestausstattung eine Untergrenze bezeichne, jenseits derer die kommunale Selbstverwaltung ausgehöhlt erscheine. Das Recht auf kommunale Selbstverwaltung sei ausgehöhlt, wenn die Wahrnehmung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben nicht mehr möglich sei. Fehle der finanzielle Spielraum für solche Aufgaben, sei die absolute Untergrenze der kommunalen Finanzausstattung erreicht. Die Gemeinden müssten vom Landesgesetzgeber durch die Zuweisung entsprechender Finanzmittel in die Lage versetzt werden, nach Erfüllung der Pflichtaufgaben noch freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen. Sei dies nicht gewährleistet, könne von einer kommunalen Selbstverwaltung im eigentlichen Sinn nicht mehr die Rede sein. Der Begriff gerate zur leeren Hülle, was vom Grundgesetz, wie Art. 115c Abs. 3 GG zeige[355], nicht einmal in einer staatlichen Extremsituation, nämlich im Verteidigungsfall, akzeptiert werde.[356]

Konsequenz der Zuordnung des Anspruchs der Kommunen auf eine finanzielle Mindestausstattung zum unantastbaren Kerngehalt der Selbstverwaltungsautonomie ist dessen Abwägungsfestigkeit gegenüber sonstigen öffentlichen Belangen. Folgerichtig führt Henneke[357] dazu aus:

> „Diese, dem Kernbereich des Selbstverwaltungsrechts zugehörige, durch die Aufgabenbelastung und den Finanzbedarf der Kommunen vorgegebene finanzielle Mindestausstattung ist als absolut geschützte Untergrenze nicht „verhandelbar", unterliegt also keinen Relativierungen durch andere öffentliche Belange. Wird sie nicht gewährt, ist das Selbstverwaltungsrecht verletzt, ohne dass dies durch andere Gründe als verhältnismäßig gerechtfertigt werden könnte. Insbesondere kann sich das Land

354 Vgl. zum Ganzen: Schwarz, a.a.O., Rn. 258 f.

355 Art. 115c Abs. 3 GG lautet: „Soweit es zur Abwehr eines gegenwärtigen oder unmittelbar drohenden Angriffs erforderlich ist, kann für den Verteidigungsfall durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates die Verwaltung und das Finanzwesen des Bundes und der Länder abweichend von den Abschnitten VIII, VIIIa und X geregelt werden, wobei die Lebensfähigkeit der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände, insbesondere auch in finanzieller Hinsicht, zu wahren ist.

356 Vgl. Dombert, DVBl 2006, S. 1136 <1137 f.>; siehe auch Petit, Der kommunale Mindestausstattungsanspruch im Verfassungsrecht von Bund und Ländern, 2020, S. 43.

357 Vgl. Henneke, DÖV 2008, S. 857 ff.

> bei unveränderter Aufgabenbelastung seiner Kommunen nicht unter Hinweis auf seine eigene fehlende finanzielle Leistungsfähigkeit seiner Pflicht zur finanziellen Mindestausstattung der Kommunen entziehen. Die Gewährleistung der finanziellen Mindestausstattung der Kommunen steht also nicht unter dem Vorbehalt der Leistungskraft des Landes, sondern ist leistungskraftunabhängig."[358]

Soweit zur Begründung des Leistungsfähigkeitsvorbehalts zugunsten der Länder auch gegenüber dem Anspruch auf eine finanzielle Mindestausstattung auf die Gleichwertigkeit der öffentlichen Aufgaben der Länder und Kommunen verwiesen wird, begegnet Lange dem zunächst mit dem Hinweis, die diesbezügliche Argumentation der Landesverfassungsgerichte sei widersprüchlich. Einerseits werde die finanzielle Mindestausstattung als verfassungsrechtlich geboten qualifiziert, andererseits werde die Möglichkeit eröffnet, diese Mindestausstattung in Abhängigkeit von der Leistungsfähigkeit der Länder zu unterbieten.[359]

Abgesehen von dieser Widersprüchlichkeit vermöge die Relativierung des Anspruchs auf eine finanzielle Mindestausstattung aber auch sachlich nicht zu überzeugen. Maßgeblich sei im vorliegenden Zusammenhang nicht die Frage nach der Wertigkeit der öffentlichen Aufgaben von Land und Kommune. Entscheidend sei vielmehr, dass die kommunale Selbstverwaltung verfassungsrechtlich gewährleistet sei und dass die Länder sie insbesondere nicht dadurch funktionsunfähig machen dürften, dass sie den Kommunen – noch dazu in extrem widersprüchlicher Weise – schon die Möglichkeit zur Finanzierung der Aufgaben vorenthielten, die sie ihnen selbst auferlegt hätten. Mit der uneingeschränkten Garantie der finanziellen Mindestausstattung der Kommunen würden die Länder auch nicht überfordert. Wenn sie nicht über finanzielle Mittel verfügten, die sie den Kommunen zukommen lassen könnten, gäbe es andere Wege, auf denen sie deren finanzielle Mindestausstattung herbeiführen könnten. So stehe es ihnen frei, Pflichtaufgaben der Kommunen zu streichen oder die Standards für deren Durchführung zu reduzieren. Wenn die Länder dies nicht wollten, auch weil sie selbst einschlägigen bundesgesetzlichen Verpflichtungen faktisch nicht nachkommen könnten, sei es ihre Sache, gegebenenfalls auf eine Änderung der Mittelverteilung zwischen Bund und Ländern hinzuwirken. Wieso eine extreme finanzielle Notlage des Landes ein Zurückfahren der kommunalen Finanzen unter das verfassungsrechtlich Gebotene solle

---

358 Vgl. Henneke, a.a.O., S. 859; siehe auch Schwarz, a.a.O., Rn. 260; Lange, DVBl 2015, S. 457 <459 f.>; Schmitt, DÖV 2013, S. 452 <455 f.>.

359 Vgl. Lange, DVBl 2015, S. 457 <459>.

rechtfertigen können, sei auch deshalb schwer nachvollziehbar, weil es in extremen Notlagen gerade die Kommunen seien, die das Überleben der Menschen sicherten. Dies sei durch die historischen Erfahrungen der unmittelbaren Nachkriegszeit hinreichend belegt.[360]

Weitere Autoren schließen sich der Auffassung an, dass angesichts der unterschiedlichen Ausgangslage der Verweis auf die Gleichwertigkeit der öffentlichen Aufgaben von Ländern und Kommunen einen Leistungsfähigkeitsvorbehalt zugunsten der Länder jedenfalls im Bereich des Anspruchs auf eine finanzielle Mindestausstattung nicht zu rechtfertigen vermöge. Diesbezüglich führt Schmitt aus, es werde zu Recht darauf hingewiesen, dass bei mangelnden finanziellen Mitteln das Land die Möglichkeit habe, Aufgaben und Standards und damit Ausgaben zu senken oder den Kommunen neue Einnahmequellen zu erschließen. Demgegenüber seien die Möglichkeiten der Kommunen, ihre finanzielle Situation zu verbessern, stark begrenzt. Insbesondere sei es ihnen verwehrt, eine Pflichtaufgabe schlicht nicht zu erfüllen. Außerdem unterliege die kommunale Kreditwirtschaft restriktiveren Regelungen als diejenige von Bund und Ländern. Die These, dass die kommunale Finanzausstattung unter dem Vorbehalt des Möglichen stehe, verkenne die kommunale Selbstverwaltungsgarantie.[361]

Schwarz behauptet, dass die mehrheitliche Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte im Ergebnis bedeute, dass der Kernbereich kommunaler Selbstverwaltung antastbar sei. Habe man in der Vergangenheit noch behaupten können, dass es gerade die Landesverfassungsgerichte gewesen seien, die dem Finanzausgleichsgesetzgeber gegenüber den Primat des Verfassungsrechts betont hätten, sei nun der Eindruck vorherrschend, die Finanznot sei imstande, verfassungsrechtliche Kautelen auszuhebeln. An die Stelle eines gestuften Schutzkonzepts mit Kern- und Randbereich trete der Anspruch auf eine „angemessene finanzielle Mindestausstattung“. Der Schutzgehalt dieses Anspruchs unterliege den sich aus dem Grundsatz der Verteilungssymmetrie ergebenden Beschränkungen, was dem Landesgesetzgeber nicht unerhebliche Spielräume eröffne, die der kommunalen Ebene verwehrt blieben.[362]

Hätte mit dem Kernbereichs-/Randbereichsmodell die finanzielle Mindestausstattung der kommunalen Ebene als sichergestellt angesehen werden können, weil das Land bei deren Unterschreitung entweder zur Pflichtenreduktion oder aber zur Verbesserung der Einnahmesituation verpflichtet gewesen sei, werde in der Folge der jüngsten Entscheidungen eine ausgewogene Defizitverteilung präferiert, die vor allem übersehe, dass die Verschuldungsmöglichkeiten von Land

360 Vgl. Lange, a.a.O., S. 460.

361 Vgl. Schmitt, DÖV 2013, S. 452 <456>.

362 Vgl. Schwarz, a.a.O, Rn. 262.

und Kommune unterschiedlich seien. Auch das Bundesministerium der Finanzen habe darauf hingewiesen, dass die kommunale Kreditwirtschaft restriktiveren Regelungen unterliege als diejenige von Bund und Ländern und sich die Verschuldung der Kommunen jeweils auch an ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit zu orientieren habe.[363]

Henneke setzt sich kritisch mit der Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte auseinander.[364] Er geht dabei davon aus, dass die finanzielle Mindestausstattung der Kommunen eine absolute Eingriffsgrenze darstelle, in deren Natur es liege, dass diese auch durch die staatliche Haushaltssituation oder durch neu zu schaffende Verschuldungsbegrenzungen nicht relativiert werden dürfe. Bei wachsendem staatlichen Finanzbedarf habe der Gesetzgeber folglich nur die Alternative, verfassungsrechtlich nicht vorgegebene Standards bei sich selbst beziehungsweise bei den Kommunen abzubauen und dadurch öffentliche Aufgaben und Finanzierungsmöglichkeiten in Einklang zu bringen. Insofern unterschieden sich die Gestaltungsmöglichkeiten entscheidend von denen der Kommunen, denen es verwehrt sei, ihnen auferlegte Aufgaben schlicht nicht zu erfüllen, soweit man ihnen nicht ein Aufgabenerfüllungsverweigerungsrecht aus übergesetzlichem Notstand zubillige.[365] Im Unterschied dazu nähmen die Landesverfassungsgerichte in Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Sachsen-Anhalt, Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern auf der Grundlage eines mehr oder minder ausführlich begründeten Leistungsfähigkeitsvorbehalts in Kauf, dass die Kommunen gegebenenfalls seitens des Landes in die Verschuldung getrieben werden dürften.[366] Auch der Bayerische Verfassungsgerichtshof habe mit seiner Entscheidung vom 6. Februar 2007 akzeptiert, dass bei einer zeitweiligen Notlage die finanzielle Mindestausstattung unterschritten werden könne.[367]

Der Niedersächsische Staatsgerichtshof verschleife den Anspruch auf eine angemessene Finanzausstattung und den Anspruch auf eine finanzielle Mindestausstattung zu einem Anspruch auf eine angemessene finanzielle Mindestausstattung und gebe dadurch den Kernbereichsschutz auf.[368]

---

363 Vgl. Schwarz, a.a.O., Rn. 263.

364 Vgl. Henneke, DÖV 2008, S. 857 ff.; ders., Der Gemeindehaushalt, 2020, S. 265 ff.; ders., Der Landkreis, 2020, S. 480 ff.; ders., DVBl 2021, S. 216 ff.; der., in: 75 Jahre Verwaltungsgerichtsbarkeit Nordrhein-Westfalen, S. 44 ff.

365 Vgl. Henneke, DÖV 2008, S. 857 <860>.

366 Vgl. Henneke, DÖV 2008, S. 857 <860> mit Hinweis auf VerfGH NRW, DVBl 98, S. 1280; StGH Baden-Württemberg, LVerfGE 10, 3; LVerfG Sachsen-Anhalt, LVerfGE 10, 440; VerfGH Sachsen, SächsVBl 2001, S. 61; LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, LVerfGE 17 <297>.

367 Vgl. Henneke, a.a.O., S. 857 <861 f.>.

368 Vgl. Henneke, a.a.O.; S. 857<863> mit Hinweis auf StGH Niedersachsen, NdsVBl 2008, S. 152 <154 f.>.

Daneben verweist Henneke auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, die den Anspruch auf eine finanzielle Mindestausstattung der Kommunen dem Kernbereichsschutz des Art. 28 Abs. 2 GG zugeordnet und die Landkreise verpflichtet habe, diesen bei der Festsetzung der Kreisumlage zu beachten.[369] Wenn auch insoweit eine abschließende Klärung durch das Bundesverfassungsgericht noch ausstehe, seien die Landesverfassungsgerichte gehalten, bei der Auslegung des Landesverfassungsrechts die zwingende Vorgabe des Art. 28 Abs. 2 GG zu beachten. Das Landesverfassungsrecht dürfe keine Regelungen enthalten, die mit Art. 28 Abs. 2 GG nicht vereinbar seien.[370] Dem sei bei der Auslegung des Landesverfassungsrechts Rechnung zu tragen.

Vor diesem Hintergrund problematisiert Henneke die Auslegung von Art. 79 Satz 2 LV NRW[371], Art. 49 Abs. 6 Satz 1 LV Rheinland-Pfalz[372] und Art. 88 Abs. 1 LV Sachsen-Anhalt[373] durch die jeweiligen Landesverfassungsgerichte. Der Verfassungsgerichtshof des Landes Nordrhein-Westfalen habe sich in zwei Entscheidungen von der Judikatur des Bundesverwaltungsgerichts distanziert und festgestellt, dass diese für die Verfassungsrechtslage in Nordrhein-Westfalen nicht zutreffend sei;[374] vielmehr gelte auch für die finanzielle Mindestausstattung ein Leistungsfähigkeitsvorbehalt. Aus Sicht Hennekes ist dann aber zu fragen, ob einerseits die Kreise aufgrund der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts bei der Kreisumlagefestsetzung aus Art. 28 Abs. 2 GG verpflichtet sein könnten, die finanzielle Mindestausstattung der kreisangehörigen Gemeinden zu wahren, wenn andererseits das Land nicht zur Sicherung der kommunalen Mindestfinanzausstattung der Kreise verpflichtet sei. Die Sicherstellungsverpflichtung durch das Land und die Wahrung der Mindestfinanzausstattung der Gemeinden bei der Umlagefestsetzung durch die Kreise könnten keinen unterschiedlichen verfassungsrechtlichen Maßstäben unterliegen. Wenn verfassungsrechtlich ein absolut geschützter Anspruch auf eine kommunale Mindestfinanzausstattung aus Art. 28 Abs. 2 GG bestehe, sei dieser sowohl vom Land sicherzustellen als auch von den Kreisen zu beachten.[375]

---

369 Vgl. Henneke, Der Gemeindehaushalt 2020, S. 265 <268> mit Hinweis auf BVerwGE 145, 378 ff.; siehe oben Ziffer 3.3.2.3.1.1.

370 Vgl. Henneke, a.a.O., S. 265 <271> mit Hinweis auf BVerfGE 147, 185 <211 Rn. 49>.

371 Vgl. Henneke, a.a.O., S. 265 <269 f.>.

372 Vgl. Henneke, DVBl 2021, S. 216 ff.

373 Vgl. Henneke, in: 75 Jahre Verwaltungsgerichtsbarkeit Nordrhein-Westfalen, S. 44 ff.

374 Vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 6. Mai 2014 - VerfGH 14/11 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 61, S. 25, Urteil vom 10. Mai 2016 - VerfGH 19/13 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 82, S. 35.

375 Vgl. Henneke, Der Gemeindehaushalt 2020, S. 265 <270>.

Auch die in keiner Weise rechtlich hergeleitete Auslegung von Art. 49 Abs. 6 Satz 1 LV durch den Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz[376] beinhalte hinsichtlich des Leistungsfähigkeitsvorbehalts das glatte Gegenteil des vom Bundesverwaltungsgericht Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG entnommenen Befundes.[377] Ebenso stehe die Annahme, dass sich der Anspruch auf eine finanzielle Mindestausstattung nicht beziffern lasse und dem Gesetzgeber ein weiter Beurteilungsspielraum zukommen solle[378], im völligen Gegensatz zu den Darlegungen des Bundesverwaltungsgerichts.[379] Die Auslegung von Art. 49 Abs. 6 LV Rheinland-Pfalz stehe insgesamt nicht in Einklang mit Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG, da den Kommunen eine finanzielle Mindestausstattung als „abwägungsfester Mindestposten“ und „absolute Grenze“ nicht zugesprochen worden sei.[380]

3. 3. 2. 3. 2. 2. Gegenstimmen

Geis ordnet den Anspruch auf eine finanzielle Mindestausstattung zwar dem Kernbereich kommunaler Selbstverwaltung zu und sieht Eingriffe in diese Mindestausstattung als Verletzung des Kernbereichs an. Er bewertet den Kernbereich aber nicht als unantastbar. Vielmehr gelte auch im Kernbereich – als verfassungsimmanente Schranke – stets der Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes. Dieser Vorbehalt dürfe jedoch nicht als Blankoformel verwendet werden. Nach dem Grundsatz der Gleichwertigkeit von Landes- und Kommunalaufgaben finde das Prinzip aufgabengerechter Verteilungssymmetrie Anwendung.[381]

Auch Mehde[382] beurteilt einen dem Kerngehalt kommunaler Selbstverwaltung zuzuordnenden Anspruch der Kommunen auf eine finanzielle Mindestausstattung – abgesehen von Extremfällen – skeptisch. Zwar würden die Aussagen des Bundesverfassungsgerichts in Richtung der Anerkennung eines Anspruchs der Kommunen auf eine finanzielle Mindestausstattung gehen. Probleme bestünden aber hinsichtlich der erforderlichen Darlegung der für einen solchen Anspruch geltenden Maßstäbe. Der Finanzbedarf der Kommunen lasse sich kaum belastbar ermitteln. Vorschläge, den Anspruch nach bestimmten Anteilen im Verwaltungshaushalt zu bestimmen, hätten zur Folge, dass Sparsamkeit im Verwaltungsbereich zur Einschränkung statt zur Erweiterung der

---

376 Vgl. VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 14. Februar 2012 - VGH N 3/11 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 18 ff., S. 8 ff., Urteil vom 16. Dezember 2020 - VGH N 12/19, VGH N 13/19, VGH N 14/19 -, DVBl 2021, S. 263 <265>.

377 Vgl. Henneke, DVBl 2021, S. 216 <222>.

378 Vgl. VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 16. Dezember 2020 - VGH N 12/19, VGH N 13/19, VGH N 14/19 -, DVBl 2021, S. 263 <266>.

379 Vgl. Henneke, DVBl 2021, S. 216 <222>.

380 Vgl. Henneke, DVBl 2021, S. 216 <224>.

381 Vgl. Geis, Kommunalrecht, 6. Aufl. 2023, § 6 Rn. 31, S. 56 f.

382 Vgl. Mehde, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG <Aug. 2024>, Art. 28 Rn. 228 ff.

Spielräume für eigenverantwortliche Selbstverwaltung führen würde. Auch die objektiv bestehenden Handlungsspielräume seien kaum belastbar zu analysieren. Hinzu komme, dass die kommunale Finanzsituation bei weitem nicht nur extern determiniert sei. Prekäre Finanzlagen ließen sich regelmäßig nicht allein auf die mangelhafte Finanzausstattung der betroffenen Kommune durch den Gesetzgeber zurückführen.[383]

Umgekehrt dürfe die Selbstverwaltungsgarantie nicht zu einer Hülle ohne Inhalt degradiert werden. Es sei nicht zu begründen, warum ausgerechnet die zentrale Bedingung für die Ausübung von Selbstverwaltung von der Garantie gänzlich ungeprägt sein solle.[384] Materiell sei der Anspruch aber begrenzt durch die finanzielle Leistungsfähigkeit des Landes. Der Gedanke der Verteilungssymmetrie führe zwar zu einer Relativierung der Garantie, sei aber wohl eine zwangsläufige Folge der Tatsache, dass auch den Ländern nur sehr eingeschränkte finanzielle Spielräume zur Verfügung stünden. Die Gleichwertigkeit der Aufgaben von Ländern und Kommunen wäre nicht mit Leben erfüllt, müsste das Land auch jenseits der eigenen Leistungsfähigkeit für die Finanzausstattung der Kommunen sorgen. Dies schließe es aber nicht aus, bei einer evident unzureichenden Finanzausstattung eine Verletzung des Selbstverwaltungsrechts anzunehmen.[385]

Eine von der herrschenden Meinung im Schrifttum abweichende, im Ergebnis aber zu einer prozeduralen Absicherung des Anspruchs auf eine kommunale Mindestausstattung und zur Ablehnung eines Leistungsfähigkeitsvorbehalts zugunsten der Länder führende Position vertritt Petit.[386]

Nach seiner Auffassung ist die Kern-/Randbereichsdogmatik ungeeignet zur Bestimmung von Inhalt und Grenzen eines Mindestausstattungsanspruchs, da sie allein auf die Bewältigung klassischer Eingriffskonstellationen zugeschnitten und für die verfassungsrechtliche Beurteilung von Leistungsansprüchen ungeeignet sei.[387] Alle denkbaren Argumente, die für einen Leistungsfähigkeitsvorbehalt sprächen – wie etwa die Rechtsfigur der praktischen Konkordanz – fielen bei einem Rückgriff auf die Kernbereichskonstruktion von vornherein unter den Tisch.[388]

Dies ändere jedoch nichts am Bestand des Anspruchs der Kommunen auf eine finanzielle Mindestausstattung und dessen Einbeziehung in den Schutzbereich von Art. 28 Abs. 2 GG. Dafür spreche bereits Art. 115c Abs. 3 GG, der dem Bundesgesetzgeber sogar im Verteidigungsfall aufgebe,

383 Vgl. Mehde, a.a.O., Rn. 228.

384 Vgl. Mehde, a.a.O., Rn. 229.

385 Vgl. Mehde, a.a.O., Rn. 231.

386 Vgl. Petit, Der kommunale Mindestausstattungsanspruch im Verfassungsrecht von Bund und Ländern, 2020.

387 Vgl. Petit, a.a.O., S. 32 ff.

388 Vgl. Petit, a.a.O., S. 37f.

die Lebensfähigkeit der Kommunen zu erhalten.[389] Daneben ergebe sich der Bestand einer Mindestausstattungsgarantie aus teleologischen Gründen. Das Bekenntnis des Verfassungsgebers zur Existenz von Kommunen schließe die Notwendigkeit eines Mindestmaßes an finanzieller Ausstattung derselben ein.[390] Inhaltlich garantiere der Anspruch den Kommunen einen finanziellen Bewegungsspielraum, der neben den ohnehin pflichtigen Aufgaben auch noch ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben umfasse.[391]

Eine ergebnisorientierte Evidenzkontrolle dieses Anspruchs scheide aber aus, da es zur konkreten Bemessung der Mindestausstattung einer ganzen Reihe wertender Entscheidungen bedürfe, für die es keine „evident" richtige oder falsche Antworten gebe und bezüglich derer dem Gesetzgeber ein Abwägungs- und Entscheidungsspielraum zukomme. Eine verfassungsgemäße Kontrolle überlasse es hingegen dem Gesetzgeber, die Parameter und Kennzahlen zu bestimmen, die zur Festlegung des Mindestbedarfs tauglich seien und beschränke sich davon ausgehend auf eine Vertretbarkeitsprüfung.[392] Es sei Sache des Gesetzgebers, den zur Erledigung der pflichtigen Aufgabenlast erforderlichen Finanzbedarf zu ermitteln und zu definieren, welches Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben den Kommunen verbleiben müsse und welche zusätzlichen Finanzbedarfe dafür erforderlich seien. Dabei dürfe allerdings nicht allein auf vorhandene Statistiken zu Schuldenständen und Finanzierungssalden abgestellt werden, da dies lediglich das Ausgabeverhalten und nicht den tatsächlichen Finanzbedarf spiegele.[393] Gleichzeitig sei die Methodenfreiheit des Gesetzgebers jenseits der Unvertretbarkeitsgrenze zu betonen.[394] Dabei gelte ein Transparenzgebot, das den Gesetzgeber verpflichte, die gewählte Methodik in der Gesetzesbegründung darzulegen.[395]

Hinsichtlich der Geltung eines Leistungsfähigkeitsvorbehalts zugunsten der Länder sei in Rechnung zu stellen, dass der Mindestausstattungsanspruch lediglich das kommunale Existenzminimum schütze und die Landesebene es durch die Vorgabe des Aufgabenbestandes und der zu beachtenden Standards sehr weitgehend in der Hand habe, ob die Kommunen überhaupt in eine kritische finanzielle Lage gerieten. Das Argument der Überforderung des Staatshaushaltes greife daher kaum. Der Staat könne jederzeit durch die Reduzierung der Pflichtaufgaben oder qualitativer Vorgaben zu deren Erledigung die Haushalte in der gewünschten Balance halten. Dies ließen

389 Vgl. Petit, a.a.O., S. 43.

390 Vgl. Petit, a.a.O., S. 46 ff. <48>.

391 Vgl. Petit, a.a.O., S. 60.

392 Vgl. Petit, a.a.O., S. 61 ff. <63>.

393 Vgl. Petit, a.a.O., S. 64 f.

394 Vgl. Petit, a.a.O., S. 69.

395 Vgl. Petit, a.a.O., S. 70.

die den Leistungsfähigkeitsvorbehalt bejahenden Landesverfassungsgerichte weitgehend außer Betracht.[396] Daher spreche alles dafür, dass die Mindestausstattungsgarantie nicht unter einem Leistungsfähigkeitsvorbehalt stehe.[397]

Davon ausgehend stellt Petit fest, dass das schleswig-holsteinische Finanzausgleichsgesetz teilweise verfassungswidrig sei, da es an Regelungen zur Erhebung des für die Erfüllung der pflichtigen Aufgaben erforderlichen Finanzbedarfs und zum Zuschlag für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben fehlen.[398]

Daneben setzt er sich mit der Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte Nordrhein-Westfalens, Niedersachsens, Thüringens und Hessens auseinander. Charakteristisch für die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs Nordrhein-Westfalen sei die fehlende Trennung zwischen angemessener Finanzausstattung und finanzieller Mindestausstattung. Die Begriffe „Mindestausstattung“ und „angemessene Finanzausstattung“ würden de facto synonym gebraucht und einem einheitlichen Leistungsfähigkeitsvorbehalt unterstellt.[399] Dies werde der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung in Art. 78 LV NRW und den Vorgaben des Art. 28 Abs. 2 GG nicht gerecht. Darüber hinaus setze der Verfassungsgerichtshof NRW sich in offenen Dissens zur Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts.[400]

Der Staatsgerichtshof Niedersachsen habe in klarer Abweichung von seiner früheren Rechtsprechung im Jahr 2008 den Gesichtspunkt der Verteilungssymmetrie zum alleinigen Prüfungsmaßstab erhoben. Er habe sich damit dem Vorwurf ausgesetzt, vor der Politik „eingeknickt“ zu sein, weil er nicht die Kraft gehabt hätte, die ursprünglich eingeschlagene Rechtsprechungslinie fortzuführen.[401] Art. 57 Abs. 1 und Art. 58 LV Niedersachsen würden in unzulässiger Weise zusammengeführt, statt den unbedingten Anspruch auf eine Mindestfinanzausstattung in Art. 57 Abs. 1 LV Niedersachsen zu verorten.[402]

---

396 Vgl. Petit, a.a.O., S. 88 ff.

397 Vgl. Petit, a.a.O., S. 93.

398 Vgl. Petit, a.a.O., S. 115 ff <125>.

399 Vgl. Petit, a.a.O., S. 132 f. unter Hinweis auf die Urteile vom 6. Mai 2014 - VerfGH 14/11 - und vom 10. Mai 2016 - VerfGH 19/13 -, siehe oben Ziffer 3.3.2.3.1.2.

400 Vgl. Petit, a.a.O., S. 133 ff. <137 f.>.

401 Vgl. Petit, a.a.O., S. 141 f. unter Hinweis auf Urteil vom 7. März 2008 - StGH 2/05 - (wohl Beschluss vom 27. Februar 2008 - StGH 2/05 -), siehe oben Ziffer 3.3.2.3.1.2.

402 Vgl. Petit, a.a.O., S. 145 f.

Die Rechtsprechung des thüringischen Verfassungsgerichtshofs und des hessischen Staatsgerichtshofs seien hingegen positiv zu bewerten, da klar zwischen dem Anspruch auf eine „Mindestausstattung“ und dem Anspruch auf eine „angemessene Ausstattung“ unterschieden und die Geltung eines Leistungsfähigkeitsvorbehalts zugunsten der Länder abgelehnt werde. Insbesondere der Verfassungsgerichtshof Thüringen verdeutliche die enge Verbindung des Mindestausstattungsanspruchs mit Art. 28 Abs. 2 GG.[403]

3. 3. 2. 3. 3. Bewertung

Weder aus dem Wortlaut noch aus der Entstehungsgeschichte von Art. 28 Abs. 2 GG kann die Gewährleistung eines finanziellen Mindestausstattungsanspruchs der Gemeinden abgeleitet werden.[404] Zutreffend weist Petit darauf hin, dass sich auch aus den Materialien zur Einführung von Art. 28 Abs. 2 Satz 3 Halbsatz 1 GG der Bestand dieses Anspruchs nicht eindeutig entnehmen lässt. Die Gesetzesbegründung erlaube allenfalls den Schluss, dass mit der Neufassung von Art. 28 Abs. 2 GG ein Mindestausstattungsanspruch nicht neu eingeführt werden solle. Ob ein solcher Anspruch allerdings bereits zuvor in Art. 28 Abs. 2 GG enthalten gewesen sei, bleibe offen.[405] Nichts anderes gelte für den Bericht der gemeinsamen Verfassungskommission vom 6. November 1993.[406]

Maßgeblich für die Anerkennung des Anspruchs auf eine finanzielle Mindestausstattung der Kommunen und seine Zuordnung zum Kernbereich kommunaler Selbstverwaltung sind daher teleologische Gründe (3.3.2.3.3.1.). Folge ist die Nichtgeltung des Leistungsfähigkeitsvorbehalts zugunsten der Länder gegenüber diesem Anspruch (3.3.2.3.3.2). Die entgegenstehende Rechtsprechung der Mehrzahl der Landesverfassungsgerichte geht fehl (3.3.2.3.3.3.)

3. 3. 2. 3. 3. 1. Zuordnung des Mindestfinanzausstattungsanspruchs zum Kernbereich kommunaler Selbstverwaltung

Die Auffassung, dass der Anspruch der Kommunen auf eine finanzielle Mindestausstattung Teil des durch Art. 28 Abs. 2 Satz 1 in Verbindung mit Art. 28 Abs. 2 Satz 3 Halbsatz 1 GG geschützten

---

403 Vgl. Petit, a.a.O., S. 148 ff. mit Hinweis auf StGH Hessen, Urteil vom 21. Mai 2013 - P.St. 2361 - und VerfGH Thüringen, Urteil vom 21. Juni 2005 - VerfGH 28/03 -, siehe oben Ziffer 3.3.2.3.1.2.

404 Vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 10. Mai 2016 - VerfGH 19/13 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 77 ff.; Petit, a.a.O., S. 41 ff.

405 Vgl. Petit, a.a.O., S. 42 mit Hinweis auf BTDrucks 12/6633, S. 7.

406 Vgl. BTDrucks 12/6000, S. 46 ff.

Kernbereichs kommunaler Selbstverwaltung ist, überzeugt. Seine wesentliche Begründung findet diese Zuordnung im Demokratiegehalt des kommunalen Selbstverwaltungsrechts.

Bedeutet kommunale Selbstverwaltung in ihrem Wesensgehalt Selbstbestimmung der Gemeindeeinwohnerinnen und Gemeindeeinwohner über die örtlichen Angelegenheiten – wobei es nicht darauf ankommt, ob dieses Selbstbestimmungsrecht unmittelbar oder durch gewählte Repräsentantinnen und Repräsentanten ausgeübt wird –, setzt dies voraus, dass die Möglichkeit besteht, eigenverantwortlich getroffene Entscheidungen über diese Angelegenheiten auch zu realisieren. Nur dann ist dem Partizipationsgedanken, der das Wesen kommunaler Selbstverwaltung ausmacht, Rechnung getragen. Diese Realisierungschance setzt aber ihrerseits zwingend die Verfügbarkeit der für die Umsetzung der getroffenen Entscheidungen über die örtlichen Angelegenheiten erforderlichen Mittel voraus. Werden sämtliche finanziellen Ressourcen einer Gemeinde für die Erledigung von Pflichtaufgaben benötigt, verbleibt für die selbstbestimmte Gestaltung der örtlichen Angelegenheiten kein Raum. Ohne eine derartige demokratische Partizipation findet Selbstverwaltung im eigentlichen Sinn nicht mehr statt. Die kommunale Selbstverwaltungsgarantie wird in einem solchen Fall zur leeren Hülle; sie ist dann aber nicht nur in ihrem – der gesetzgeberischen Gestaltung zugänglichen – Randbereich, sondern in ihrem unantastbaren Kerngehalt betroffen.

Entsprechend beinhaltet der Kernbereich kommunaler Selbstverwaltung eine Finanzausstattung, die die einzelne Kommune in die Lage versetzt, neben den pflichtigen (staatlichen und Selbstverwaltungs-)Aufgaben auch ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben zu erledigen. Dem steht auch die Behauptung nicht entgegen, die Unterscheidung zwischen Kern- und Randbereich kommunaler Selbstverwaltung sei ausschließlich auf die Abwehr von Eingriffen in das kommunale Selbstverwaltungsrecht, hingegen nicht auf Finanzausstattungsansprüche bezogen. Die These, der Kernbereich kommunaler Selbstverwaltung sei im Zusammenhang mit Leistungsansprüchen ohne Belang, ist nicht nachvollziehbar. Dass die Vorenthaltung finanzieller Ressourcen sich nicht nur auf den – gesetzgeberischer Regelung zugänglichen – Randbereich kommunaler Selbstverwaltung auswirken, sondern auch den völligen Wegfall der Möglichkeit demokratischer Partizipation bei der Gestaltung der örtlichen Angelegenheiten zur Folge haben kann, ist evident. Warum in einem solchen Fall der Kerngehalt kommunaler Selbstverwaltung nicht betroffen sein soll, erschließt sich nicht. Demgemäß umfasst der Kerngehalt kommunaler Selbstverwaltung im Sinne des Art. 28 Abs. 2 Satz 1, Satz 3 Halbsatz 1 GG auch den Anspruch auf eine finanzielle Mindestausstattung im Sinne eines kommunalen Existenzminimums, das auch die Wahrnehmung eines Mindestmaßes an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben ermöglicht.

3. 3. 2. 3. 3. 2. Nichtgeltung des Leistungsfähigkeitsvorbehaltes

Die gebotene Zuordnung des Mindestausstattungsanspruchs zum Kerngehalt kommunaler Selbstverwaltung verpflichtet die Länder zu dessen Erfüllung, ohne sich auf den Grundsatz vertikaler Verteilungssymmetrie berufen zu können. Dem steht der Hinweis auf die Gleichwertigkeit der Aufgaben von Bund, Ländern und Gemeinden nicht entgegen. Vielmehr ist es diesbezüglich geboten, zwischen den kommunalen Ansprüchen auf eine angemessene Finanzausstattung und eine finanzielle Mindestausstattung zu trennen.

Im Rahmen des Anspruchs auf eine angemessene Finanzausstattung greift der Hinweis auf die Gleichwertigkeit der Aufgaben der Länder und Gemeinden durch. Dieser Anspruch betrifft die Gesamtheit des kommunalen Handelns sowohl in dessen Kern- als auch in dessen Randbereich. Er unterfällt der gesetzgeberischen Ausgestaltungsbefugnis des kommunalen Selbstverwaltungsrechts gemäß Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG. Einschränkungen des Anspruchs auf eine angemessene Finanzausstattung sind daher zum Schutz gleichwertiger Gemeinwohlbelange bei Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gerechtfertigt. Diese Gleichwertigkeit ist bei der Wahrnehmung der öffentlichen Aufgaben des Landes zweifellos gegeben. Die Aufgaben des Landes und diejenigen der Kommunen stehen in ihrer Gesamtheit gleichrangig nebeneinander. Dies ermöglicht dem Landesgesetzgeber bei der Erfüllung des Anspruchs der Kommunen auf eine angemessene Finanzausstattung nach dem Grundsatz der vertikalen Verteilungssymmetrie zu verfahren.[407]

Hinsichtlich des Anspruchs auf eine finanzielle Mindestausstattung liegen die Dinge anders. Dieser Anspruch betrifft ausschließlich den unantastbaren Kernbereich kommunaler Selbstverwaltung. Für den Rückgriff des Gesetzgebers auf die Befugnis zur Ausgestaltung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie gemäß Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG ist insoweit kein Raum. Vielmehr ist der Gesetzgeber an die Vorgabe des Verfassungsgebers gebunden und nicht befugt, die kommunale Selbstverwaltungsautonomie durch Eingriffe in deren Kerngehalt auszuhöhlen.

Etwas anderes ergibt sich auch nicht, soweit auf „immanente Schranken“ der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie verwiesen wird. Für einen unter Hinweis auf die Gleichwertigkeit öffentlicher Aufgaben darauf gestützten Leistungsfähigkeitsvorbehalt gegenüber dem Anspruch auf eine finanzielle Mindestausstattung ist kein Raum. Er ließe vor allem die unterschiedlichen Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten der Kommunen und der Länder hinsichtlich ihres Aufgabenbestandes und ihrer Einnahmesituation außer Betracht. Während die Kommunen weitgehend Objekt

[407] Vgl. oben Rn. 3.3.1.3. sowie 3.3.1.4.

staatlichen Handelns von Bund und Ländern mit regelmäßig nur geringen eigenen Handlungsspielräumen sind, stehen den Ländern deutlich weitergehende Möglichkeiten zur Gestaltung ihres und des kommunalen Aufgabenkataloges und ihrer Finanzsituation zur Verfügung:

– Die Kommunen sind verpflichtet, die ihnen übertragenen staatlichen Aufgaben auszuführen, ohne auf deren Bestand und Inhalt Einfluss nehmen zu können. Auf der Einnahmeseite sind sie ebenfalls von den – von ihnen nicht gestaltbaren – gesetzlichen Vorgaben zur Beteiligung am Steueraufkommen, zur Erhebung von Gebühren und Beiträgen und zu den Finanzzuweisungen der Länder abhängig. Außerdem ist ihre Kreditbeschaffung dem Grunde nach auf die Aufnahme von Kassenkrediten zur Überbrückung kurzfristiger Liquiditätsengpässe beschränkt.

– Die Länder hingegen definieren die von ihnen wahrzunehmenden Aufgaben nach Maßgabe des jeweiligen Landesverfassungsrechts grundsätzlich selbst. Zugleich wirken sie wesentlich auf den Aufgabenbestand und die Einnahmemöglichkeiten der Kommunen ein. Bundesgesetze, die Pflichten zur Erbringung von Geldleistungen, geldwerten Sachleistungen oder vergleichbaren Dienstleistungen gegenüber Dritten begründen und von den Ländern als eigene Angelegenheiten oder im Auftrag des Bundes ausgeführt werden, bedürfen gemäß Art. 104a Abs. 4 GG der Zustimmung des Bundesrates, wenn daraus entstehende Ausgaben von den Ländern zu tragen sind. Insoweit kommt – im Unterschied zu den Kommunen – eine Erweiterung des Katalogs finanzwirksamer Aufgaben der Länder durch bundesgesetzliche Regelungen ohne ihre durch den Bundesrat vermittelte Zustimmung nicht in Betracht. Darüber hinaus entscheiden die Länder gemäß Art. 106 Abs. 7 GG über die Verteilung des Steueraufkommens zwischen der Landes- und der kommunalen Ebene. Dies gilt sowohl hinsichtlich der Landessteuern als auch hinsichtlich des Länderanteils an den Gemeinschaftssteuern. Schließlich unterliegen die Länder bei der Kreditaufnahme nicht den für kommunale Kassenkredite geltenden Restriktionen. Außerdem wurden die Kreditaufnahmemöglichkeiten der Länder durch die Übernahme der im Rahmen der Schuldenbremse für den Bund geltenden Regelung gemäß Art. 109 Abs. 3 Satz 6 GG erweitert.[408]

Angesichts dieser unterschiedlichen Handlungsspielräume stellt sich die Zuordnung des Anspruchs der Kommunen auf eine finanzielle Mindestausstattung zum Kerngehalt kommunaler Selbstverwaltung nicht als eine unangemessene Belastung der Länder dar. Die Behauptung, den

[408] Art. 109 Abs. 3 Satz 6 GG lautet:“ Die Gesamtheit der Länder entsprechen Satz 1, wenn die durch sie erzielten Einnahmen aus Krediten 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten.“ (vgl. BTDrucks 20/15096, S. 7).

Ländern würde dadurch Unzumutbares oder gar Unmögliches abverlangt, geht fehl.[409] Stattdessen steht den Ländern ein ausreichendes Maß an Handlungsoptionen zur Verfügung[410], um eine finanzielle Mindestausstattung der Kommunen zu garantieren, ohne zugleich die Wahrnehmung der Landesaufgaben substanziell zu gefährden. Dem entspricht die unbedingte Verpflichtung der Länder aus Art. 28 Abs. 2 GG, den Kommunen eine Finanzausstattung zu gewähren, die ausreicht, um neben den pflichtigen Aufgaben ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen.

Der Rückgriff auf den Grundsatz der praktischen Konkordanz führt zu keinem anderen Ergebnis. Dieser fordert beim Zusammentreffen zweier konkurrierender Verfassungsprinzipien eine Lösung, die beiden Prinzipien möglichst weitgehend Rechnung trägt. Angesichts der Gestaltungsmöglichkeiten der Länder entspricht es dem Gebot der Herstellung praktischer Konkordanz, den Anspruch auf eine unantastbare kommunale Mindestausstattung anzuerkennen und dadurch eine Aushöhlung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts zu verhindern, da dies regelmäßig nicht zu einem Wegfall der Möglichkeit der Länder zur Ausführung ihrer Aufgaben führt. Umgekehrt führt der Verzicht auf eine finanzielle Mindestausstattung der Kommunen dazu, dass die Garantie kommunaler Selbstverwaltung keinerlei Wirksamkeit mehr entfalten kann.

Diesem Ergebnis steht auch nicht entgegen, dass Art. 28 Abs. 2 GG nicht jede einzelne Kommune in ihrem Bestand schützt. Dies ist Konsequenz der Ausgestaltung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts als institutionelle Rechtssubjektsgarantie.[411] Wenn der Gesetzgeber sich aber institutionell zur Existenz von Kommunen als Träger des Selbstverwaltungsrechts bekennt, schließt dies die Notwendigkeit eines Mindestmaßes an finanzieller Absicherung bestehender Kommunen ein.[412] Solange eine Kommune existiert, steht ihr daher ein subjektiver Anspruch auf eine finanzielle Mindestausstattung zu.[413]

---

409 Etwas anderes käme allenfalls in Betracht, wenn ein Land sich in einer unverschuldeten extremen Haushaltsnotlage befände und ihm keine Unterstützung durch den Bund oder die Solidargemeinschaft der Länder gewährt würde.

410 Neben den dargelegten Handlungsbefugnissen verfügen die Länder insbesondere über die Möglichkeiten, die Kommunen von Aufgaben zu entlasten, geltende Standards zu reduzieren oder ihre Einnahmemöglichkeiten zu verbessern.

411 Siehe oben, Ziffer 2.2.

412 Vgl. Petit, der kommunale Mindestausstattungsanspruch im Verfassungsrecht von Bund und Ländern, 2020, S. 48.

413 Vgl. LVerfG Brandenburg, Urteil vom 22. November 2007 - VfGBbg 75/05 -, S. 28; LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 11. Mai 2006 - LVerfG 1/05, 5/05, 9/05 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 103, S. 29.

Bestätigt wird die Einschätzung, dass Art. 28 Abs. 2 Satz 1, Satz 3 Halbsatz 1 GG den Anspruch auf eine finanzielle Mindestausstattung als Teil des unantastbaren Kerngehalts kommunaler Selbstverwaltung garantiert, durch Art. 115c Abs. 3 GG, der selbst für den Verteidigungsfall die Wahrung der Lebensfähigkeit der Gemeinden und Gemeindeverbände anordnet. Dies muss dann erst recht in Friedenszeiten gelten.[414]

3. 3. 2. 3. 3. 3. Unhaltbarkeit der landesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung

Diesen Umständen trägt die landesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung, soweit sie einen Leistungsfähigkeitsvorbehalt zugunsten der Länder unter Berufung auf die Gleichwertigkeit der öffentlichen Aufgaben auch gegenüber einem Mindestausstattungsanspruch der Gemeinden bejaht, nur unzureichend Rechnung. Sie beschränkt sich zumeist auf die Auslegung der jeweiligen landesverfassungsrechtlichen Regelungen zur kommunalen Finanzausstattung, die teilweise – abgesehen vom Anwendungsbereich des Konnexitätsprinzips – einen generellen Leistungsfähigkeitsvorbehalt zugunsten der Länder ausdrücklich vorsehen.[415] Davon ausgehend wird häufig nicht zwischen den Ansprüchen auf eine angemessene Finanzausstattung und eine finanzielle Mindestausstattung unterschieden. Vor allem wird außer Acht gelassen, dass Art. 28 Abs. 2 GG unmittelbar eigenständige Finanzausstattungsansprüche der Kommunen einschließlich eines nicht abwägbaren Anspruchs auf eine finanzielle Mindestausstattung begründet und die Norm als höherrangiges Recht entgegenstehendes Landesverfassungsrecht verdrängt.[416] Auch unterbleibt überwiegend eine Auseinandersetzung mit der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, das – wie dargestellt[417] – aus Art. 28 Abs. 2 GG einen, dem unantastbaren Kernbereich kommunaler Selbstverwaltung zuzuordnenden Anspruch der Gemeinden und Gemeindeverbände auf eine finanzielle Mindestausstattung abgeleitet hat.

Lediglich der Verfassungsgerichtshof des Landes Nordrhein-Westfalen setzt sich detailliert sowohl mit Art. 28 Abs. 2 GG[418] als auch mit der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts[419] auseinander. Seine Ausführungen vermögen jedoch nicht zu überzeugen. Zwar erkennt er an, dass die Finanzhoheit dem Kernbereich kommunaler Selbstverwaltung im Sinne des Art. 28 Abs. 2 GG zu-

414 Vgl. Petit, a.a.O., S. 43, der insoweit von „systematischer Auslegung“ spricht, m.w.N.

415 Vgl. Art. 83 Abs. 2 Satz 3 LV Bayern, Art. 58 LV Niedersachsen, Art. 79 Satz 2 LV NRW, Art. 57 Abs. 1 LV Schleswig-Holstein.

416 Vgl. dazu nachfolgend Ziffer 3.4.

417 Vgl. dazu oben 3.3.2.3.1.1.

418 Vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 10. Mai 2016 - VerfGH 19/13 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 76 ff., S. 32 ff.

419 Vgl. VerfGH NRW, a.a.O., Rn. 82, S. 35.

zuordnen ist. Er bestreitet jedoch, dass damit auch eine absolut bestimmbare Untergrenze kommunaler Finanzausstattung gewährleistet sei. Dabei verzichtet er aber auf eine Konkretisierung von Inhalt und Grenzen des Kernbereichs kommunaler Selbstverwaltung. Weder setzt er sich mit der Frage demokratischer Selbstbestimmung über die örtlichen Angelegenheiten und der hierfür unverzichtbaren Finanzausstattung auseinander, noch erörtert er die Problematik der Reduktion der Gemeinden zu bloßen Verwaltungsstellen, wenn diese aus finanziellen Gründen nur noch in der Lage sind, staatliche Pflichtaufgaben zu erledigen. Stattdessen macht auch der Verfassungsgerichtshof des Landes Nordrhein-Westfalen geltend, ohne Leistungsfähigkeitsvorbehalt bestehe die Gefahr, den Ländern Unmögliches oder eine Einschränkung der Wahrnehmung ihrer eigenen Aufgaben abzuverlangen.[420] Dabei befasst er sich jedoch nicht mit den eine abweichende Beurteilung tragenden, unterschiedlichen Gestaltungsspielräumen der Länder und der Kommunen hinsichtlich ihres Aufgabenbestandes und ihrer Einnahmesituation. Die Begründung des Verfassungsgerichtshofs des Landes Nordrhein-Westfalen greift daher insgesamt zu kurz und wird der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 28 Abs. 2 GG nicht gerecht. Dies gilt auch, soweit er der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts entgegenhält, die uneingeschränkte Unterstellung kommunaler Finanzzuweisungen unter einen Leistungsfähigkeitsvorbehalt zugunsten der Länder sei von dem Gestaltungsspielraum gedeckt, den das Grundgesetz den Landesverfassungsgebern belasse.[421] Ein solcher Gestaltungsspielraum besteht hinsichtlich des unantastbaren Kerngehalts kommunaler Selbstverwaltung gerade nicht.[422] Dieser ist aber betroffen, wenn die Finanzausstattung der Kommunen noch nicht einmal ausreicht, um ein Mindestmaß an Selbstverwaltungsaufgaben erledigen zu können.

Neben dem Leistungsfähigkeitsvorbehalt zugunsten der Länder stützt sich die landesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung bei der Ablehnung eines abwägungsfesten Anspruchs der Kommunen auf eine finanzielle Mindestausstattung vor allem auf dessen fehlende Quantifizierbarkeit.[423] Auch dieser Einwand geht – wie sogleich dargelegt wird – fehl.

---

420 Vgl. VerfGH NRW, a.a.O., Rn. 80, S. 35.

421 Vgl. VerfGH NRW, a.a.O., Rn. 82, S. 36.

422 Vgl. nachfolgend Ziffer 3.4.

423 Vgl. etwa StGH Baden-Württemberg, Urteil vom 10. Mai 1999 - GR 2/97 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 84 ff., S. 95 ff.; LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 11. Mai 2006 - LVerfG 1/05, 5/05, 9/05 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 98, S. 25 f.; VerfGH NRW, Urteil vom 6. Mai 2014 - VerfGH 14/11 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 74 f., S. 31 f.; VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 16. Dezember 2020 - VGH N 12/19, VGH N 13/19, VGH N 14/19 -, DVBl 2021, S. 263 <265 f.>; VerfGH Sachsen, Urteil vom 23. November 2000 - Vf. 53-II-97 -, S. 33.

3. 3. 2. 4. Bestimmbarkeit und Höhe des Anspruchs auf eine finanzielle Mindestausstattung

Entgegen den in der landesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung vertretenen Auffassungen gewährleistet Art. 28 Abs. 2 GG jeder Kommune für die Dauer ihres Bestandes den subjektiven Anspruch auf eine finanzielle Mindestausstattung (3.3.2.4.1.), der über den vom Landesgesetzgeber festzustellenden Finanzbedarf zur Erfüllung der Pflichtaufgaben (3.3.2.4.2.) hinausgeht und die Wahrnehmung eines Mindestmaßes an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben garantiert (3.3.2.4.3.). Die dabei dem zur Normkonkretisierung berufenen Gesetzgeber zukommenden Gestaltungsspielräume begründen prozedurale Anforderungen, wirken sich aber auch auf den gerichtlichen Kontrollmaßstab aus (3.3.2.4.4.).

3. 3. 2. 4. 1. Das subjektive Recht auf eine finanzielle Mindestausstattung

Festzuhalten ist zunächst, dass der Anspruch auf eine finanzielle Mindestausstattung nicht nur auf die Kommunen in ihrer Gesamtheit, sondern auf jede einzelne Gemeinde als deren subjektives Recht für die Dauer ihrer Existenz bezogen ist.[424] Jede Kommune nimmt am objektiven Gewährleistungsgehalt des Art. 28 Abs. 2 GG teil. Daher ist der Anspruch auf eine finanzielle Mindestausstattung nicht erst dann verletzt, wenn die für die Kommunen in ihrer Gesamtheit zur Verfügung stehenden Finanzmittel nicht ausreichen, um die Wahrnehmung eines Mindestmaßes an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben zu gewährleisten. Vielmehr reicht es aus, wenn auch nur einer Kommune die verfassungsrechtlich geschuldeten Finanzmittel vorenthalten werden.[425] Gegen den Anspruch auf eine finanzielle Mindestausstattung wird daher verstoßen, wenn „auch nur in einer einzigen Gemeinde“ aus finanziellen Gründen, sparsamste Wirtschaftsführung und Ausschöpfung aller Einnahmemöglichkeiten vorausgesetzt, nicht einmal ein Mindestmaß an freiwilliger Selbstverwaltung möglich ist und damit in dieser Gemeinde keinerlei freiwillige Selbstverwaltung mehr stattfinden kann.[426]

3. 3. 2. 4. 2. Bestimmbarkeit des Finanzbedarfs zur Erfüllung der Pflichtaufgaben

Dem Bestand des Anspruchs auf eine finanzielle Mindestausstattung steht nicht entgegen, dass sich dieser betragsmäßig nicht unmittelbar aus Art. 28 Abs. 2 GG ergibt, sondern der Konkretisierung – vorrangig durch den Landesgesetzgeber – bedarf. Insoweit ist dem Umstand Rechnung zu

---

424 Vgl. LVerfG Brandenburg, Urteil vom 16. September 1999 - VfGBbg 28/98 -, S. 29; LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 11. Mai 2006 - LVerfG 1/05, 5/05, 9/05 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 103, S. 23; Schwarz, in: Huber/Voßkuhle, GG, Bd. 2, 8. Aufl. 2024, Art. 28 Rn. 58; siehe auch Petit, a.a.O., S. 95 ff.

425 Vgl. Schwarz, a.a.O., Rn. 258.

426 Vgl. LVerfG Brandenburg, a.a.O., S. 29.

tragen, dass der Anspruch sich aus zwei Elementen zusammensetzt, da er sowohl den Finanzbedarf zur Erfüllung der Pflichtaufgaben der Gemeinden als auch denjenigen zur Wahrnehmung eines Mindestmaßes an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben umfasst.

Hinsichtlich der Feststellung des Finanzbedarfs zur Erfüllung der pflichtigen Aufgaben der Gemeinde gelten die zum Anspruch auf eine angemessene Finanzausstattung bereits dargelegten Erwägungen.[427] Auch insoweit erschließt sich nicht, warum dieser Finanzbedarf nicht quantifizierbar[428] sein soll. Der Katalog der auf die Kommunen übertragenen staatlichen Aufgaben und der pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben steht fest. Es ist Aufgabe des Gesetzgebers, den zur Erfüllung dieser Pflichtaufgaben erforderlichen Finanzbedarf realitätsgerecht zu ermitteln – unüberwindliche Schwierigkeiten sind dabei ebenso wie bei der in der Staatspraxis durchgängig stattfindenden Ermittlung[429] des Gesamtfinanzbedarfs der Kommunen nicht ersichtlich.

Vielmehr ist der Finanzbedarf der Kommunen zur Erfüllung ihrer Pflichtaufgaben auf der Grundlage einer typisierenden und pauschalierenden Betrachtung zu ermitteln. Festzustellen ist der abstrakte Bedarf, der sich bei einer Nichtbeachtung der Gebote der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit in einer Kommune von deren tatsächlichen Ausgabenverhalten unterscheiden kann. Anderenfalls würde „kostenaufwendiges organisatorisches Fehlverhalten“ belohnt und dadurch der Rahmen einer zur Wahrnehmung der kommunalen Selbstverwaltung erforderlichen finanziellen Mindestausstattung überschritten.[430]

Bei der Ermittlung des zur Erfüllung der Pflichtaufgaben erforderlichen Finanzbedarfs darf der Gesetzgeber sich finanzwissenschaftlichen Sachverstandes bedienen. Dabei kommt ihm angesichts der unterschiedlichen, in der Finanzwissenschaft vertretenen Konzepte ein gewisses Maß an Methodenfreiheit zu[431], soweit dem Gebot realitätsgerechter Erfassung[432] Rechnung getragen

---

427 Vgl. oben Ziffer 3.3.1.3.1. m.w.N.

428 So etwa StGH Baden-Württemberg, Urteil vom 10. Mai 1999 - GR 2/97 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 89, S. 27; weitere Nachweise siehe oben Fn. 302, 327.

429 Vgl. VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 16. Dezember 2020 - VGH N 12/19, VGH N 13/19, VGH N 14/19 -, DVBl 2021, S. 263 <266>.

430 Vgl. Leisner-Egensberger, DÖV 2010, S. 705 <710>.

431 Vgl. Petit, Der kommunale Mindestausstattungsanspruch im Verfassungsrecht von Bund und Ländern, 2020, S. 64 ff., <69>.

432 Vgl. dazu Nachweise in Fn. 229.

wird. Dieses schließt es aus, den Bedarf zur Erfüllung der Pflichtaufgaben allein anhand finanzstatistischer Daten zu bestimmen, die lediglich das tatsächliche Ausgabeverhalten oder vergleichbare, den Ist-Zustand beschreibende Sachverhalte wiedergeben.[433]

Der auf diese Weise ermittelte Bedarf zur Erfüllung der pflichtigen Aufgaben der Gemeinde stellt eine absolute, objektiv bestimmbare Untergrenze des Anspruchs auf eine finanzielle Mindestausstattung aus Art. 28 Abs. 2 GG darf. Reichen die einer Gemeinde bei Ausschöpfung ihrer Einnahmemöglichkeiten zur Verfügung stehenden Finanzmittel nicht einmal aus, um ihre Pflichtaufgaben zu erfüllen, fehlt es in jedem Fall an der verfassungsrechtlich garantierten finanziellen Mindestausstattung. Entsprechend ist die Gemeinde in ihrem Selbstverwaltungsrecht aus Art. 28 Abs. 2 GG verletzt.

3. 3. 2. 4. 3. Bestimmung des „Mindestmaßes“ an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben (sog. „freie Spitze“)

Deutlich schwieriger stellt sich demgegenüber die Frage dar, in welchem Umfang den Kommunen über die Erfüllung der Pflichtausgaben hinausgehende Finanzmittel zur Verfügung stehen müssen, damit davon ausgegangen werden kann, dass sie in der Lage sind, ein „Mindestmaß“ an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben zu erledigen.

Im Schrifttum wird dazu überwiegend das Modell einer festen Quote oder eines Quotenkorridors vertreten. Danach ist die „freie Spitze“ nach einem bestimmten Anteil an den Gemeindeausgaben für Pflichtaufgaben beziehungsweise an den verfügbaren Finanzmitteln zu bestimmen. Die Mehrzahl der Autoren spricht sich dabei für einen Anteil von 5 bis 10 Prozent an den insgesamt verfügbaren Mitteln aus.[434] Der Vorteil einer derartigen quotenmäßigen Bestimmung des Finanzvolumens, das für die Erledigung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben zur Verfügung stehen muss, liegt in der damit verbundenen Rechtssicherheit und Vorhersehbarkeit für die Gemeinden. Allerdings ist nicht von der Hand zu weisen, dass die Festlegung eines bestimmten Prozentsatzes der Gesamtausgaben für freiwillige Selbstverwaltungsangelegenheiten nicht frei von einer gewissen

---

433 Vgl. Petit, a.a.O., S. 66 ff.; siehe auch StGH Hessen, Urteil vom 21. Mai 2013 - P.St. 2361 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 122 f., S. 26.

434 Vgl. Hellermann, in: Epping/Hillgruber, GG, 3. Aufl. 2020, Art. 28 Rn. 54.1; Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 15. Aufl. 2022, Art. 28 Rn. 141.; Dombert, DVBl 2006, S. 1136 <1140>; Duwe/Neumeister, DÖV 2016, S. 848 <854>; Hufen, DÖV 1988, S. 276 <280>; Geis, Kommunalrecht, 6. Aufl. 2023, § 6 Rn. 29, S. 55 mit Hinweis auf Schoch, Verfassungsrechtlicher Schutz der kommunalen Finanzautonomie, 1997, S. 187; Otting, DVBl 1997, S. 1258 <1261>; Henneke, NdsVBl 1998, S. 25 <31>; Geis, Festschrift für Maurer, 2001, S. 79 <84>; siehe auch Leisner-Egensperger, DÖV 2020, S. 705 <711>.

Beliebigkeit ist und daher nicht als verfassungsrechtlich zwingend geboten angesehen werden kann.[435]

Vielmehr ist auch insoweit die Einschätzungsprärogative des zur Normkonkretisierung berufenen Landesgesetzgebers zu beachten. Daher haben auch diejenigen Landesverfassungsgerichte, die einen dem Kerngehalt kommunaler Selbstverwaltung zuzuordnenden, nicht unter Leistungsfähigkeitsvorbehalt stehenden Mindestfinanzausstattungsanspruch anerkennen, davon abgesehen, einen zahlenmäßig festgelegten Anteil an den kommunalen Ausgaben zu bestimmen, bei dessen Einhaltung davon auszugehen ist, dass die betroffene Gemeinde in der Lage ist, das verfassungsrechtlich gebotene Mindestmaß an kommunaler Selbstverwaltung wahrzunehmen. So beschränkt sich der Verfassungsgerichtshof Thüringen darauf, festzustellen, dass das Recht auf kommunale Selbstverwaltung jedenfalls dann nicht mehr gewahrt sei, wenn den Kommunen die Erledigung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben unmöglich sei, weil die vom Land gewährte finanzielle Ausstattung für die Wahrnehmung von pflichtigen, das heißt fremdbestimmten Aufgaben benötigt würde. Insoweit liege eine absolute Untergrenze vor, die keiner Relativierung durch andere öffentliche Belange zugänglich sei.[436] Auch das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg beschränkt sich im Wesentlichen auf die Feststellung, dass es nicht dazu kommen dürfe, dass auch nur in einer einzigen Gemeinde aus finanziellen Gründen nicht einmal ein Mindestmaß an freiwilliger Selbstverwaltung mehr möglich sei.[437]

Gegen den Verzicht auf die Bestimmung eines bestimmten Prozentsatzes der Gemeindeausgaben für freiwillige Selbstverwaltungsangelegenheiten dürfte verfassungsrechtlich nichts zu erinnern sein. Eine solche Quote kann nicht unmittelbar aus Art. 28 Abs. 2 GG abgeleitet werden. Allerdings trüge es der verfassungsrechtlichen Gewährleistung einer Finanzausstattung, die jedenfalls die Wahrnehmung eines Mindestmaßes an freiwilligen Selbstverwaltungsangelegenheiten garantiert, nicht hinreichend Rechnung, wenn man sich auf die Feststellung beschränken würde, dass die Finanzausstattung der betroffenen Gemeinde noch nicht einmal ausreicht, um ihre pflichtigen Aufgaben zu erledigen. Daher ist zwar hinzunehmen, dass es zuvörderst Sache des Landesgesetzgebers ist, die „freie Spitze“ zu bestimmen, die den Kommunen zur Erfüllung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben zur Verfügung stehen muss. Dabei ist es ihm unbenommen, dies auf der Grundlage abstrakter landesverfassungsrechtlicher sowie einfachgesetzlicher Grundsätze oder im

435 Vgl. Dombert, DVBl 2006, S. 1136 <1140>.

436 VerfGH Thüringen, Urteil vom 21. Juni 2005 - VerfGH 28/03 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 61 ff., S. 33 f.

437 Vgl. LVerfG Brandenburg, Urteil vom 16. September 1999 - VfGBbg 28/98 -, S. 29.

Einzelfall nach Maßgabe des jeweiligen Finanzausgleichsgesetzes zu tun.[438] Der Landesgesetzgeber ist aber nicht berechtigt, die „freie Spitze“ so niedrig festzusetzen, dass dies einer Entleerung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie gleichkommt.

Insoweit unterliegt er jedenfalls einer Vertretbarkeitskontrolle.[439] Der Korridor von 5 bis 10 Prozent der Pflichtausgaben der Kommune kann dabei als Orientierungsgröße dienen. Nach hier vertretener Auffassung dürfte die Unterschreitung einer Quote von 5 Prozent der Ausgaben für Pflichtaufgaben zumindest die Vermutung begründen, dass der verbleibende finanzielle Spielraum der betroffenen Gemeinde nicht ausreicht, um in einer substantiellen, den verfassungsrechtlichen Vorgaben des Art. 28 Abs. 2 GG genügendem Maße dem Demokratiegehalt des Selbstverwaltungsrechts im Sinne einer effektiven Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger an der Gestaltung der örtlichen Angelegenheiten Rechnung zu tragen.

3. 3. 2. 4. 4. Prozedurale Anforderungen und gerichtlicher Kontrollmaßstab

Nach dem Vorstehenden verbleiben dem Gesetzgeber auch im Rahmen des Anspruchs auf eine finanzielle Mindestausstattung gemäß Art. 28 Abs. 2 Satz 1, Satz 3 Halbsatz 1 GG Gestaltungsspielräume sowohl hinsichtlich der Methodik zur Feststellung des Finanzbedarfs für kommunale Pflichtaufgaben als auch hinsichtlich der Bestimmung der zur Erfüllung eines Mindestmaßes an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben erforderlichen Mittel. Dies begründet einerseits prozedurale Anforderungen an den Landesgesetzgeber und wirkt andererseits auf den verfassungsgerichtlich anwendbaren Kontrollmaßstab zurück. Insoweit finden die für den Anspruch auf eine angemessene Finanzausstattung bereits dargelegten Grundsätze Anwendung.

– Prozedural schuldet der Landesgesetzgeber Transparenz, Beobachtung und gegebenenfalls Nachbesserung. Er ist verpflichtet, die von ihm getroffene Entscheidung zur finanziellen Mindestausstattung zu begründen und dabei das angewandte Verfahren zur Ermittlung des Finanzbedarfs für die kommunalen Pflichtaufgaben sowie die Grundlagen seiner Entscheidung zur Bestimmung der „freien Spitze“ offenzulegen, um einerseits sich selbst der Einhaltung der verfassungsrechtlichen Vorgaben zu vergewissern und andererseits die Gemeinden in die Lage zu versetzen, die Wahrung ihres Anspruchs auf eine finanzielle Mindestausstattung zu prüfen.[440] Da die originären Einnahmen der Kommunen, der Aufgabenbestand und der hierfür erforderliche Finanzaufwand,

---

438 Beispielsweise hat das Land Hessen für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben eine Quote von 6,1 Prozent der Ausgaben für Pflichtaufgaben gesetzlich festgeschrieben (§ 7 Abs. 4 Hessisches Gesetz zur Regelung des Finanzausgleiches – HFAG) – vgl. dazu ausführlich Duwe/Neumeister, DÖV 2016, S. 848 <854f.>.

439 Dazu sogleich Ziffer 2.3.2.4.4.

440 Vgl. allgemein zur Begründungspflicht Nachweise in Fn. 254, 262, 263.

das Steueraufkommen sowie der Katalog der Pflichtaufgaben und die hierbei anzuwendenden Standards sich beständig ändern, hat der Gesetzgeber die von ihm getroffenen Entscheidungen regelmäßig zu überprüfen und bei einer wesentlichen Änderung der Verhältnisse nachzubessern.[441] Verletzt der Gesetzgeber die ihm obliegenden prozeduralen Pflichten, führt dies allein bereits zur Verfassungswidrigkeit seiner Entscheidung über den Anspruch auf eine finanzielle Mindestausstattung.[442]

– Zugleich hat die verfassungsgerichtliche Kontrolle gesetzgeberische Gestaltungsspielräume zu beachten und ist insoweit auf eine Vertretbarkeitskontrolle beschränkt. Ermittelt der Gesetzgeber den Finanzbedarf zur Erledigung der Pflichtaufgaben und konkretisiert er die „freie Spitze“ in sachgerechter und nachvollziehbarer Weise, ist verfassungsrechtlich dagegen nichts zu erinnern. Nur wenn die Ermittlung des Finanzbedarfs zur Erfüllung der Pflichtaufgaben und eines Mindestmaßes an freiwilligen Aufgaben unvertretbar ist, das heißt erkennbare Fehler aufweist oder die verfassungsrechtlichen Vorgaben offensichtlich unterschreitet, kann die Entscheidung des Gesetzgebers beanstandet werden.[443]

3. 3. 2. 5. Ergebnis

Art. 28 Abs. 2 Satz 1, Satz 3 Halbsatz 1 GG garantiert den Kommunen einen Anspruch auf eine finanzielle Mindestausstattung durch die Länder, der neben der Erfüllung der übertragenen staatlichen Aufgaben und der pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben auch die Wahrnehmung eines Mindestmaßes an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben umfasst. Dieser Anspruch ist Teil des Kerngehalts von Art. 28 Abs. 2 GG, da ohne ein Mindestmaß an eigenverantwortlicher Regelung der örtlichen Angelegenheiten von kommunaler Selbstverwaltung keine Rede mehr sein kann. Als Bestandteil des Kerngehalts kommunaler Selbstverwaltung ist der Anspruch abwägungsfest; die Länder können sich ihm gegenüber nicht auf einen Leistungsfähigkeitsvorbehalt berufen. Die entgegenstehende landesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung ist unhaltbar, weil sie den unterschiedlichen Gestaltungsspielräumen der Länder einerseits und der Kommunen andererseits in Bezug auf den Aufgabenbestand und die verfügbaren Finanzierungsmöglichkeiten nicht Rechnung trägt.

---

441 Vgl. zur Beobachtungs- und Nachbesserungspflicht bezüglich des Finanzbedarfs zur Erfüllung der Pflichtaufgaben StGH Hessen, Urteil vom 21. Mai 2013 - P.St. 2361 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 122, S. 26; VerfGH Thüringen, Urteil vom 21. Juni 2005 - VerfGH 28/03 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 86, S. 45; allgemein zu Beobachtungs- und Anpassungspflichten siehe oben, Nachweise in Fn. 264 - 267.

442 Vgl. allgemein dazu StGH Hessen, a.a.O., Rn. 180, S. 36.

443 Vgl. zur Vertretbarkeitskontrolle Nachweise in Fn. 248 - 252.

Die anspruchsverpflichteten Länder sind zur Konkretisierung des Anspruchs auf eine finanzielle Mindestausstattung verpflichtet, da sich dessen betragsmäßige Höhe nicht unmittelbar aus Art. 28 Abs. 2 GG ergibt. Der Landesgesetzgeber hat demgemäß zunächst den Bedarf zur Erfüllung der kommunalen Pflichtaufgaben realitätsgerecht und nachvollziehbar zu ermitteln. Er kann sich dabei finanzwissenschaftlichen Sachverstands bedienen. Der Finanzbedarf zur Erfüllung der Pflichtaufgaben stellt eine absolute Untergrenze der kommunalen Finanzausstattung dar, deren Unterschreitung in jedem Fall zur Verfassungswidrigkeit des gesetzgeberischen Handelns führt.

Darüber hinaus hat der Landesgesetzgeber einen angemessenen Betrag zur Erledigung eines Mindestmaßes an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben zu gewähren („freie Spitze“). Insoweit stellt sich ein Anteil von 5 bis 10 Prozent an den kommunalen Gesamtausgaben als tauglicher Orientierungsrahmen dar. Wird dieser Korridor unterschritten, ist davon auszugehen, dass die kommunale Finanzausstattung nicht ausreicht, um ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben zu erledigen.

Schließlich hat der Gesetzgeber seine Entscheidung über die Bemessung des Anspruchs auf eine finanzielle Mindestausstattung nachvollziehbar zu begründen und unterliegt der Pflicht zur Überprüfung sowie – gegebenenfalls – Anpassung dieser Entscheidung, falls sich die relevanten Bedarfe substanziell verändern.

3. 4. Der Geltungsvorrang kommunaler Finanzausstattungsansprüche aus Art. 28 Abs. 2 GG gegenüber landesrechtlichen Regelungen

Da Art. 28 Abs. 2 Satz 1, Satz 3 Halbsatz 1 GG den Kommunen sowohl einen Anspruch auf eine angemessene Finanzausstattung als auch auf eine finanzielle Mindestausstattung garantiert, stellt sich die Frage, inwieweit die Länder in ihrem eigenen Verfassungsraum an diese grundgesetzlichen Vorgaben gebunden sind und welche Konsequenzen sich ergeben, wenn landesrechtliche oder landesverfassungsrechtliche Vorschriften, gegebenenfalls nach Maßgabe ihrer Auslegung durch die jeweiligen Landesverfassungsgerichte, hiervon abweichen.

Hierzu hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass die Länder nach Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG Verfassungsautonomie genießen. Soweit das Grundgesetz keine besonderen Anforderungen statuiert, können sie ihr Verfassungsrecht nach eigenem Ermessen ordnen.[444] Sie können in ihre Verfassungen nicht nur Normen, die das Grundgesetz nicht kennt, sondern auch Staatsfundamentalnormen, die mit den entsprechenden Normen der Bundesverfassung nicht übereinstimmen,

[444] Vgl. BVerfGE 4, 178 <189>; 36, 342 <361>; 60 175 <207 f.>; 96, 345 <368 f.>; 103, 332 <350>; 147, 185 <210 Rn. 46>.

aufnehmen.[445] Die Länder sind auch weitgehend frei in der Entscheidung, ob sie Regelungen, die das Grundgesetz enthält, in ihre Landesverfassungen übernehmen oder nicht. Aufgrund ihrer Verfassungsautonomie sind sie nicht verpflichtet, in ihren Verfassungen bestimmte Regelungen vorzusehen. Sie sind nicht einmal verpflichtet, sich überhaupt eine formelle Verfassung zu geben.[446]

Grenzen dieser Verfassungsautonomie ergeben sich jedoch aus den zwingenden Vorgaben des Grundgesetzes. Die Landesverfassungen müssen diese zwar nicht zwingend repetitiv aufnehmen. Sie dürfen ihnen aber nicht zuwiderlaufen oder sie unterlaufen.[447]

Insoweit hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass zu diesen zwingenden Vorgaben des Grundgesetzes auch Art. 28 Abs. 2 GG gehört. Nicht nur von ihm selbst seien in ständiger Rechtsprechung Bestimmungen des Landesrechts unmittelbar am Maßstab des Art. 28 Abs. 2 GG gemessen worden.[448] Dass das Landesrecht einschließlich des Landesverfassungsrechts in Einklang mit Art. 28 Abs. 2 GG stehen müsse, entspreche auch der Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte[449] und der überwiegenden Auffassung des Schrifttums.[450]

Das Landesrecht darf demgemäß keine Regelungen enthalten, die mit Art. 28 Abs. 2 GG nicht vereinbar sind. Aus der Sicht des Grundgesetzes macht es dabei keinen Unterschied, ob es sich um ein einfaches Landesgesetz oder eine Regelung der Landesverfassung handelt. Auch Letztere darf dem Grundgesetz nicht widersprechen. Bleiben die landesverfassungsrechtlichen Gewährleistungen hinter der Garantie des Art. 28 Abs. 2 GG zurück, verstieße ein mit dieser Garantie unvereinbares Landesgesetz zwar nicht gegen die Landesverfassung; die Landesverfassungsgerichte könnten einen entsprechenden Verstoß auch nicht feststellen. An der Unvereinbarkeit mit dem Grundgesetz ändert dies indes nichts.[451]

---

445 Vgl. BVerfGE 36, 342 <361>; 147, 185 <210 Rn. 46>.

446 Vgl. BVerfGE 147, 185 <210 Rn. 46> mit Hinweis auf Dreier, in: ders., GG, Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 28 Rn. 43 m.w.N.

447 Vgl. BVerfGE 103, 332 <347 f.>;139, 321 <361ff. Rn. 123ff.); 147, 185 <211 Rn. 48>.

448 Vgl. BVerfGE 147, 185 <211 Rn. 49> mit Hinweis auf BVerfGE 138, 1 <16 ff. Rn. 43 ff.>.

449 Vgl. BVerfGE 147, 185 <211 Rn. 49> mit Hinweis auf StGH Bremen, Entscheidung vom 4. Juli 1953 - St 1/1953 -, BremStGHE 1, 42 <44>; StGH Niedersachsen, Zwischenurteil vom 15. Februar 1973 - StGH 2/72, StGH 3/72 -, DVBl 1973, S. 310 <311 f.>; LVerfG Brandenburg, Urteil vom 19. Mai 1994 - VfGBbg 9/93 -, LVerfGE 2, 93 <101 f.>; vgl. auch VerfGH Thüringen, Urteil vom 18. Dezember 1996 - VerfGH 2/95, 6/95 -, LVerfGE 5, 391 <409>.

450 Vgl. BVerfGE 147, 185 <211 Rn. 49> mit Hinweis auf Tettinger/Schwarz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 6. Aufl. 2010, Art. 28 Abs. 2 Rn. 136, 141; Dreier, in: ders., GG, Bd. 2, Art. 28 Rn. 83; Nierhaus, in: Sachs, GG, 7. Aufl. 2014, Art. 28 Rn. 39; Mehde, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 28 Abs. 2 Rn. 1, 48 <Nov. 2012>.

451 Vgl. BVerfGE 147, 185 <211 f. Rn. 49>.

Daraus ergibt sich hinsichtlich der Geltung und Durchsetzbarkeit der kommunalen Finanzausstattungsansprüche aus Art. 28 Abs. 2 GG ein eindeutiger Befund: Diese sind als zwingende verfassungsrechtliche Vorgaben sowohl vom Landesgesetz- als auch vom Landesverfassungsgeber zu beachten. Ungeachtet der grundsätzlichen Autonomie der Länder für ihren Verfassungsraum begründet Art. 28 Abs. 2 GG eine umfassende Bindung des Landesgesetzgebers, und zwar als unmittelbar geltendes Recht. Der Garantiegehalt des Art. 28 Abs. 2 GG darf daher von ihm nicht unter-, wohl aber überschritten werden. Die Norm determiniert auch hinsichtlich der kommunalen Finanzausstattungsansprüche die Wirkkraft des jeweiligen Landes- und Landesverfassungsrechts. Bleibt dieses hinter dem Gewährleistungsgehalt des Art. 28 Abs. 2 GG zurück, wird es im Ergebnis von Art. 28 Abs. 2 GG „überschrieben“ und entfaltet insoweit keine praktische Wirkung mehr.[452]

Konsequenz der unmittelbaren Geltung von Art. 28 Abs. 2 GG im Verfassungsraum der Länder ist zunächst einmal das Gebot einer Auslegung des Landesrechts, das den Vorgaben des Art. 28 Abs. 2 GG Rechnung trägt.[453] Schwieriger stellt sich demgegenüber die Beantwortung der Frage dar, wie zu verfahren ist, wenn das Landesverfassungsrecht bei Anwendung der anerkannten juristischen Auslegungsmethoden in seinem Regelungsgehalt hinter die Vorgaben des Art. 28 Abs. 2 GG zurückfällt.

– In einem solchen Fall dürfte die Gewährleistungspflicht des Bundes gemäß Art. 28 Abs. 3 GG ausgelöst werden.[454] Danach gewährleistet der Bund, dass die verfassungsmäßige Ordnung der Länder den Grundrechten und den Bestimmungen des Art. 28 Abs. 1 und 2 GG entspricht. Daran fehlt es, wenn die Ausgestaltung der kommunalen Selbstverwaltung im Landesverfassungsrecht hinter dem Regelungsgehalt von Art. 28 Abs. 2 GG zurückbleibt. Art. 28 Abs. 3 GG regelt jedoch nicht, mit welchen Mitteln der Bund gegenüber welchen Landesorganen tätig werden kann und soll.[455]

– Daneben kommt in diesen Fällen eine Vorlage an das Bundesverfassungsgericht gemäß Art. 100 Abs. 1 GG in Betracht.[456] Danach hat ein Gericht, das eine landes(verfassungs-)rechtliche Vorschrift, auf die es bei der Entscheidung ankommt, für verfassungswidrig hält, das Verfahren aus-

452 Vgl. zum Anspruch auf eine finanzielle Mindestausstattung Petit, Der kommunale Mindestausstattungsanspruch im Verfassungsraum von Bund und Ländern, 2020, S. 104 m.w.N.

453 Vgl. Petit, a.a.O., S. 105.

454 Vgl. Petit, a.a.O., S. 109.

455 Vgl. Henneke, in: Schmidt/Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 15. Aufl. 2022, Art. 28 Rn. 175.

456 Vgl. Petit, a.a.O., S. 107.

zusetzen und die Frage, ob eine Verletzung des Grundgesetzes vorliegt, dem Bundesverfassungsgericht zur Entscheidung vorzulegen. Bleibt das Landesverfassungsrecht hinsichtlich der Ausgestaltung der kommunalen Finanzausstattung hinter dem Gewährleistungsgehalt des Art. 28 Abs. 2 GG zurück, ist das damit befasste Landesverfassungsgericht grundsätzlich gehalten, die einschlägigen Regelungen dem Bundesverfassungsgericht gemäß Art. 100 Abs. 1 GG vorzulegen. Dies setzt allerdings die Überzeugung von der Verfassungswidrigkeit dieser Regelungen und damit die zutreffende Erfassung des Regelungsgehalts von Art. 28 Abs. 2 GG und seines Gültigkeitsanspruchs im Verfassungsraum der Länder voraus. Dies dürfte die Ursache dafür sein, dass Vorlagen an das Bundesverfassungsgericht wegen einer Verletzung der Finanzausstattungsansprüche der Gemeinden aus Art. 28 Abs. 2 GG unterbleiben und auch künftig nicht zu erwarten sind. Entweder wird das Landesverfassungsrecht in Übereinstimmung mit dem vorstehend dargelegten Regelungsgehalt des Art. 28 Abs. 2 GG interpretiert. Dann bedarf es einer Vorlage nach Art. 100 Abs. 1 GG nicht. Oder der Regelungsgehalt des Art. 28 Abs. 2 GG wird – etwa durch die Anerkennung eines uneingeschränkten Leistungsfähigkeitsvorbehalts zugunsten der Länder – unzulässig verkürzt.[457] Dann fehlt es an der Überzeugung von der Grundgesetzwidrigkeit des einschlägigen Landesverfassungsrechts und eine Vorlage an das Bundesverfassungsgericht nach Art. 100 Abs. 1 GG kommt ebenfalls nicht in Betracht.

– Unabhängig davon können die Kommunen sich zur Durchsetzung ihrer Finanzausstattungsansprüche unmittelbar auf Art. 28 Abs. 2 GG berufen. Dabei spielt die verfassungsdogmatische Frage, ob ein Verstoß landesrechtlicher Vorschriften gegen Art. 28 Abs. 2 GG zu deren Nichtigkeit oder nur zu deren Unanwendbarkeit führt, im vorliegenden Zusammenhang letztlich keine Rolle.[458] Entscheidend ist, dass der Geltungsanspruch des Art. 28 Abs. 2 GG durch entgegenstehendes Landes(verfassungs)recht nicht eingeschränkt wird; im Kollisionsfall wird daher das hinter Art. 28 Abs. 2 GG zurückbleibende Landesrecht durch die grundgesetzliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung verdrängt.[459] Trägt die landesverfassungsrechtliche Rechtsprechung dem unzureichend Rechnung, sind die Kommunen berechtigt, die Einhaltung ihrer Finanzausstattungsansprüche aus Art. 28 Abs. 2 GG unmittelbar im Wege der kommunalen Verfassungsbeschwerde gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG in Verbindung mit § 13 Nr. 8a, §§ 90 ff. BVerfG geltend zu machen.[460]

---

457 Vgl. dazu Ziffer 3.3.2.3.3.3.

458 Vgl. dazu ausführlich Petit, a.a.O., S. 106 ff.

459 Vgl. Petit, a.a.O., S. 109.

460 Vgl. dazu nachfolgend Ziffer 6.2.

3. 5. Zusammenfassung: Grundgesetzliche Finanzausstattungsansprüche als Grundlage kommunalen Überforderungsschutzes

Im Ergebnis ist festzustellen, dass das Grundgesetz den Gemeinden gemäß Art. 28 Abs. 2 Satz 1, Satz 3 Halbsatz 1 GG sowohl einen Anspruch auf eine angemessene kommunale Finanzausstattung als auch einen Anspruch auf eine finanzielle Mindestausstattung gewährt. Der Anspruch auf eine angemessene kommunale Finanzausstattung umfasst sowohl den Kern-, als auch den Randbereich kommunaler Selbstverwaltung und unterliegt daher dem Gesetzesvorbehalt des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG. Daraus folgt ein allgemeiner Leistungsfähigkeitsvorbehalt zugunsten der Länder, der eine Verteilung der verfügbaren Finanzmittel nach Maßgabe des Grundsatzes vertikaler Verteilungssymmetrie gebietet.

Der Anspruch auf eine finanzielle Mindestausstattung umfasst die Ermöglichung der Erledigung eines Mindestmaßes an freiwilligen Selbstverwaltungsangelegenheiten, ist dem Kerngehalt kommunaler Selbstverwaltung zugeordnet und daher grundsätzlich mit anderen öffentlichen Belangen nicht abwägbar. Ein Leistungsfähigkeitsvorbehalt zugunsten der Länder besteht nicht.

Beide Ansprüche gelten als unmittelbar anwendbares Recht auch im Verfassungsraum der Länder und verdrängen entgegenstehendes Landes(verfassungs)recht. Die Kommunen können diese Ansprüche – gegebenenfalls nach vorheriger Anrufung der Landesverfassungsgerichte – im Wege der kommunalen Verfassungsbeschwerde gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG vor dem Bundesverfassungsgericht durchsetzen.

Davon ausgehend ist im Folgenden zu prüfen, ob das Grundgesetz die Gemeinden hinreichend vor der Überforderung durch andere staatliche Ebenen schützt. Aufgrund unterschiedlicher verfassungsrechtlicher Ausgangslagen und der Zuordnung der Gemeinden zur Verfassungsebene der Länder ist dabei zwischen dem Überforderungsschutz gegenüber dem Bund (4.) und dem Überforderungsschutz gegenüber den Ländern (5.) zu unterscheiden.

4. Verfassungsrechtlicher Überforderungsschutz gegenüber dem Bund (Art. 84 Abs. 1 Satz 7; Art. 85 Abs. 1 Satz 2; Art. 125a Abs. 1 GG)

Der Schutz der Kommunen vor einer Überforderung durch den Bund resultiert verfassungsrechtlich neben der Gewährleistung kommunaler Selbstverwaltung gemäß Art. 28 Abs. 2 GG vor allem aus dem Durchgriffsverbot des Bundes auf die Kommunen gemäß Art. 84 Abs. 1 Satz 7, Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG. Die Einfügung dieser Regelungen in das Grundgesetz hat die Beziehungen zwischen dem Bund und den Kommunen auf eine neue verfassungsrechtliche Grundlage gestellt (4.1.). Danach gilt bei Aufrechterhaltung der gesetzgeberischen Sachregelungsbefugnisse für den Bund ein striktes Durchgriffs- und Aufgabenübertragungsverbot gegenüber den Gemeinden und Gemeindeverbänden (4.2.). Auch im Rahmen der Fortgeltung alten Rechts sind die künftigen Handlungsmöglichkeiten des Bundes gegenüber den Kommunen auf ein Minimum beschränkt (4.3.). Im Ergebnis sind die Gemeinden damit vor einer Überforderung durch den Bund im Wege der Schaffung und Übertragung neuer, aber auch im Wege der Erweiterung bestehender Aufgaben oder der Verschärfung geltender Standards hinreichend geschützt (4.4.).

4.1. Entstehungsgeschichte: Das Durchgriffsverbot als Teil der Neuregelung des Bund-Länder-Verhältnisses

Nach der bis zum 1. September 2006 geltenden Fassung von Art. 84 Abs. 1 GG[461] war der Bund nicht gehindert, zumindest punktuell auf die Kommunen zuzugreifen und ihnen die Ausführung neuer oder erweiterter Aufgaben – insbesondere aus dem Bereich der öffentlichen Fürsorge – zu übertragen.[462] Das Bundesverfassungsgericht hatte entschieden, dass eine solche unmittelbare Aufgabenübertragung verfassungsrechtlich unbedenklich sei, wenn der wirksame Vollzug des Bundesrechts eine solche Regelung erfordere.[463] Zwar könne die Aufgabenübertragung einen Eingriff in das Recht auf kommunale Selbstverwaltung darstellen, soweit dadurch die Möglichkeit der Gemeinden eingeschränkt werde, Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen.[464] Art. 84 Abs. 1 GG diene aber nicht dazu, den Kernbereich kommunaler Selbstverwaltung zu erhalten, sondern solle die Länder vor Eingriffen des Bundes in ihre Verwaltungszuständigkeiten schützen. Ein absolutes Verbot der Aufgabenübertragung vom Bund auf die Kommunen sei Art. 84 Abs. 1 GG a.F. daher nicht zu entnehmen.

---

461 Art. 84 Abs. 1 GG in der vor dem 1. September 2006 geltenden Fassung lautete: „Führen die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheiten aus, so regeln sie die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren, soweit nicht Bundesgesetze mit Zustimmung des Bundesrates etwas anderes bestimmen.“.

462 Vgl. Henneke, DVBl 2011, S. 125 <125>.

463 Vgl. F. Kirchhof, Festschrift für Henneke, 2022, S. 421.

464 Vgl. BVerfGE 119, 331 <354>.

Folge dieser Rechtsprechung war eine weitgehende „Wehrlosigkeit“[465] der Kommunen gegen Aufgabenübertragungen durch den Bund, ohne Ausgleich der dabei entstehenden Mehrkosten. Einerseits waren die landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsregelungen nicht anwendbar, da eine Aufgabenübertragung durch das Land, die dessen Pflicht zum Mehrbelastungsausgleich hätte auslösen können, nicht vorlag. Andererseits stand einer Inanspruchnahme des Bundes entgegen, dass auf Bundesebene eine den landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsbestimmungen vergleichbare Regelung nicht existierte. Die daraus abgeleitete Möglichkeit des Bundes, finanzwirksame Aufgaben auf die Kommunen zu übertragen oder bestehende Standards zu erhöhen, ohne zum Ausgleich der entstehenden Mehrkosten verpflichtet zu sein, führte zur zunehmenden Verschlechterung der kommunalen Finanzsituation.[466]

Dem stand auch nicht entgegen, dass nach Art. 84 Abs. 1 GG a.F. Aufgabenübertragungen des Bundes auf die Kommunen nur mit der Zustimmung des Bundesrates möglich waren. Die Länder konnten diese Zustimmung „leichten Herzens“ erteilen, da sie aus damaliger Sicht mangels Konnexität zum Mehrbelastungsausgleich nicht verpflichtet waren.[467] Teilweise wurde sogar ein „kollusives Zusammenwirken“ von Bundestag und Bundesrat zum Nachteil der Kommunen unterstellt und Art. 84 Abs. 1 GG a.F. als eine „Einladung an das Land“ qualifiziert, den Bundesgesetzgeber dazu zu drängen, die Zuweisung gesetzlicher Aufgaben an die Gemeinden oder Landkreise vorzunehmen, damit keine Kostendeckungspflicht des Landes begründet wird.[468]

Vor diesem Hintergrund drängten die kommunalen Spitzenverbände – im Ergebnis mit Erfolg – darauf, die Frage des unmittelbaren Durchgriffs des Bundes auf die kommunale Ebene zum Gegenstand der Beratungen zur Neuordnung der Bund-Länder-Beziehungen zu machen.[469] In den Beratungen standen sich zur Lösung des Problems angemessener Kompensation der Kommunen bei der Übertragung oder Erweiterung finanzwirksamer Aufgaben durch den Bund zwei Alternativen gegenüber:

– die Inpflichtnahme des Bundes durch die Aufnahme einer den landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsregelungen entsprechenden Bestimmung in das Grundgesetz,

---

465 Vgl. BVerfGE 119, 331 <356 ff.>.

466 Vgl. F. Kirchhof, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, <Aug. 2024>, Art. 84 Rn. 163.

467 Vgl. Henneke, DVBl 2011, S. 125 <125>.

468 Vgl. Henneke, ZG 2021, S. 130 unter Hinweis auf Maurer, in: Henneke/Maurer/Schoch, Die Kreise im Bundesstaat, 1994, S. 139 <157>.

469 Vgl. Antrag zur Einsetzung einer gemeinsamen Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung vom 14. Oktober 2003, BTDrucks 15/1685, S. 1.

oder

– der Ausschluss des unmittelbaren Durchgriffs des Bundes auf die Kommunen, sodass finanzwirksame Aufgabenübertragungen auf die Kommunen nur noch durch die Länder unter Anwendung der dort jeweils geltenden Konnexitätsregelungen möglich sind.

Im Laufe der Beratungen der Kommission wurde schnell deutlich, dass die erste Alternative wegen der Zweistufigkeit des Staatsaufbaus überwiegend auf Ablehnung stieß. Präferiert wurde stattdessen die Unterbindung des Bundesdurchgriffs auf die kommunale Ebene im Sinne der zweiten Alternative. Dem lag die Vorstellung zugrunde, dass die Ausführung der Bundesgesetze grundsätzlich Sache der Länder sei und daher die weitere Verlagerung der Ausführung auf die kommunale Ebene eines eigenständigen Übertragungsaktes durch die Länder bedürfe. Dieser Übertragungsakt löse aber die Anwendbarkeit der landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsregelungen aus, sodass – so die Erwartung der Kommission – die mit der Aufgabenübertragung auf die Kommunen verbundenen Mehrbelastungen durchgängig durch die Länder auszugleichen seien. Damit sei die Frage des Kostenausgleichs bei Aufgabenübertragungen oder -erweiterungen für die Kommunen zufriedenstellend gelöst.[470]

Entsprechend bestimmen Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG für den Bereich der Landeseigenverwaltung und Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG für den Bereich der Landesverwaltung im Bundesauftrag wortgleich:

> „Durch Bundesgesetze dürfen Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben nicht übertragen werden."

4. 2. Inhalt und Grenzen: Verbot der Aufgabenübertragung und äquivalenter Regelungen

Art. 84 Abs. 1 Satz 7, Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG beinhalten ein striktes Verbot der Übertragung von Aufgaben vom Bund auf die Kommunen (4.2.1). Denkbare Zweifelsfragen sind durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts weitgehend geklärt (4.2.2.).

[470] Vgl. zum Ganzen, Henneke, DVBl 2015, S. 171 <176 f.> m.w.N.

4. 2. 1. Striktes Durchgriffsverbot

4. 2. 1. 1. Negative Kompetenznormen

Art. 84 Abs. 1 Satz 7, Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG zählen zu den wenigen negativen Kompetenznormen des Grundgesetzes.[471] Gegenüber dem Bund wird ein striktes Durchgriffsverbot[472] angeordnet, das ausschließt, dass er die Ausführung der von ihm gesetzlich geregelten Aufgaben unmittelbar auf die Kommunen überträgt. Der Bund kann die Ausführung seiner Gesetze ausschließlich den Ländern übertragen.[473] Bereits der verfassungsändernde Gesetzgeber hat klargestellt: „Adressat für die Aufgabenübertragungen durch den Bund sind die Länder. Eine Aufgabenübertragung auf die Kommunen kann nur noch durch Landesrecht erfolgen, für das das jeweilige Landesverfassungsrecht maßgeblich ist.[474]

Ausnahmen vom Verbot des unmittelbaren Durchgriffs des Bundes auf die Kommunen bedürfen daher einer – den Art. 84 Abs. 1 Satz 7, Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG ranggleichen und daher verfassungsrechtlich unbedenklichen – grundgesetzlichen Ermächtigung. Eine solche stellt Art. 91e GG dar, der Optionskommunen die Ausführung der Bundesgesetze auf dem Gebiet der Grundsicherung für Arbeitssuchende ermöglicht. Verfassungsrechtliche Bedenken im Sinne „verfassungswidrigen Verfassungsrechts“ bestehen hiergegen nicht.[475]

4. 2. 1. 2. Regelungszweck

Das Durchgriffsverbot führt für den Bund zur „Impermeabilität“ der Organisation des Gesetzesvollzugs durch die Länder.[476] Zwar ist eine Übertragung der Gesetzesausführung auf die Kommunen nicht ausgeschlossen. Ihre Einbeziehung in den Gesetzesvollzug kann aber allein durch einen konstitutiven Akt des Landesgesetzgebers erfolgen.[477] Dadurch wollte der verfassungsändernde Gesetzgeber drei unterschiedlichen Zielsetzungen gleichzeitig Rechnung tragen: Zunächst soll die Organisationshoheit der Länder im Bereich des Gesetzesvollzugs geschützt werden. Daneben soll ein Eindringen des Bundes in die Selbstverwaltungshoheit der Länder verhindert werden. Vor al-

---

471 Vgl. F. Kirchhof, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, a.a.O., Rn. 162; Henneke, DVBl 2011, S. 125 <127>.

472 Vgl. F. Kirchhof, a.a.O., Rn. 162; Trute, in: Huber/Voßkuhle, GG, Bd. 3, 8. Aufl., 2024, Art. 84 Rn. 56; Schoch, ZG 2018, S. 97 <101>.

473 Vgl. Trute, a.a.O., Rn. 56.

474 Vgl. BTDrucks 16/813, S. 15.

475 Vgl. BVerfGE 137, 108 <143 ff. Rn. 80 ff.>.

476 Vgl. Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 15. Aufl. 2022, Art. 84 Rn. 36.

477 Vgl. Schoch, ZG 2018, S. 97 <102>.

lem aber dient das Durchgriffsverbot dem Schutz der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommunen.[478] Angestrebt wurde der Ausschluss der Möglichkeit, die Kommunen durch bundesrechtliche Vorgaben, unter Umgehung der landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsregelungen und damit ohne finanziellen Ausgleich, in die Pflicht zu nehmen.[479]

Demgemäß soll der Bund, wenn er gesetzlich geregelte Aufgaben nicht selbst durchführen kann oder will, diese nur auf die Länder übertragen können. Ist die Ausführung der Aufgabe durch die Kommunen angestrebt, so bedarf es eines zusätzlichen, zweiten Aufgabenübertragungsaktes durch die Länder. Erst dieser Rechtsakt begründet die kommunale Aufgabenträgerschaft.[480] Zugleich löst dieser Rechtsakt aber die Anwendbarkeit der landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsregelungen aus. Der angestrebte durchgängige Kostenausgleich für die Kommunen bei der Übertragung neuer Aufgaben soll also durch das Zusammenspiel von grundgesetzlichem Durchgriffsverbot und landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsbestimmungen erreicht werden. Insoweit liegt hier eine – singuläre –[481] Verklammerung von Grundgesetz und Landesverfassungsrecht vor, der bei der Auslegung der jeweils einschlägigen Normen auf Bundes- wie auf Landesebene Rechnung zu tragen ist. Art. 84 Abs. 1 Satz 7, Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG werden damit zu den zentralen Elementen eines verfassungsrechtlichen Überforderungsschutzes der Kommunen gegenüber dem Bund.

4. 2. 1. 3. Fortbestand der Sachgesetzgebungskompetenz

Zu beachten ist, dass das grundgesetzliche Aufgabenübertragungsverbot die Sachregelungsbefugnis des Bundesgesetzgebers nicht schmälert.[482] Insoweit ist zwischen der materiellen Regelungsbefugnis und der Aufgabenübertragungskompetenz zu unterscheiden. Ist der Bund materiell für die Regelung einer Sachmaterie zuständig, kann er von dieser Regelungsbefugnis uneingeschränkt Gebrauch machen. Er ist lediglich gehindert, die Ausführung der von ihm geregelten Aufgaben unmittelbar auf die Kommunen zu übertragen. Diese Kompetenz ist allein den Ländern vorbehalten.

---

478 Vgl. F. Kirchhof, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, a.a.O., Rn. 168; ders., in: Festschrift für Henneke, 2022, S. 421 <422>.

479 Vgl. Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, a.a.O., Rn. 36.

480 Vgl. Meyer, NVwZ 2021, S. 1754 <1757>.

481 Vgl. F. Kirchhof, in: Festschrift für Henneke, 2022, S. 421 <423>.

482 Vgl. Henneke, DVBl 2015, S. 125 <129>; Schoch, ZG 2018, S. 97 <104>.

Folge dieser „divergierenden Gesetzgebungskompetenzen“[483] ist, dass die Frage möglicher Kostentragungspflichten des Bundes für die Ausführung von ihm geschaffener oder erweiterter Aufgaben allein im Bund-Länder-Verhältnis zu klären ist. Dabei ist die Beachtung der finanziellen Interessen der Länder dadurch gewährleistet, dass gemäß Art. 104a Abs. 4 GG Bundesgesetze, die Pflichten der Länder zu Geldleistungen, geldwerten Sachleistungen oder vergleichbaren Dienstleistungen begründen, der Zustimmung des Bundesrates bedürfen.

Unabhängig davon löst eine (weitere) Übertragung der Aufgabe von den Ländern auf die Kommunen deren Kostentragungspflicht nach Maßgabe der jeweiligen landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsregelungen aus. Eine Einschränkung der materiellen Gesetzgebungskompetenz ist folglich mit dem Aufgabenübertragungsverbot gemäß Art. 84 Abs. 1 Satz 7, Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG nicht verbunden.

4. 2. 1. 4. Tatbestandliche Voraussetzungen

Nach seinem Wortlaut betrifft das Durchgriffsverbot die „Übertragung“ von „Aufgaben“ vom Bund auf die Länder.

4. 2. 1. 4. 1. „Aufgabe“

Da Art. 84 Abs. 1 Satz 7, Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG auf ein striktes Verbot des Durchgriffs des Bundes auf die Kommunen gerichtet sind, ist dem bei der Auslegung des Begriffs der „Aufgabe“ Rechnung zu tragen. Daher umfasst er alle bundesrechtlich geregelten Handlungspflichten der öffentlichen Verwaltung, unabhängig davon, ob diese in hoheitlicher, schlicht hoheitlicher oder privatrechtlicher Form erbracht werden.[484] Dazu zählen auch Informations-, Prüf- und Berichtspflichten. Unter „Aufgabe“ im Sinne von Art. 84 Abs. 1 Satz 7, Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG sind alle administrativen Tätigkeiten zu verstehen, die im Rahmen der verwaltungsmäßigen Ausführung des Bundesrechts gegenüber den Bürgern vollzogen werden müssen, damit das vom Gesetzgeber jeweilig verfolgte Regelungsziel erreicht werden kann.[485]

Unerheblich ist dabei, ob der Bund Regelungen trifft, die als örtliche Angelegenheiten das kommunale Selbstverwaltungsrecht tangieren. Ist der Bund für eine solche Regelung materiell-rechtlich zuständig und beachtet er die Grenzen des Gesetzesvorbehalts gemäß Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG ist verfassungsrechtlich gegen eine solche Regelung nichts zu erinnern. Sie begründet eine

---

483 Vgl. Schoch, ZG 2018, S. 97 <103>.

484 Vgl. F. Kirchhof, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, a.a.O., Rn. 169 m.w.N; Schoch, DVBl 2007, S. 261 <263, 266>

485 Vgl. F. Kirchhof, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, a.a.O., Rn. 169 m.w.N.

„Aufgabe“ im Sinne der Art. 84 Abs. 1 Satz 7, Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG, bedarf aber eines zusätzlichen Aufgabenübertragungsaktes seitens der Länder, um die Ausführungsverpflichtung der Kommunen wirksam zu begründen.[486]

4. 2. 1. 4. 2. „Übertragung“

Auch hinsichtlich des Begriffs der „Übertragung“ ist eine dem Normzweck entsprechende Auslegung geboten. Danach liegt die Übertragung einer Aufgabe immer dann vor, wenn sich eine Änderung des kommunalen Pflichtenkreises ergibt.[487] Dabei spielt es keine Rolle, ob die Veränderung des Pflichtenkreises nur für die Kommunen eintritt oder auch sonstige Behörden beziehungsweise Körperschaften des öffentlichen Rechts betroffen sind.[488]

Demgemäß besteht kein Zweifel, dass die Begründung und erstmalige Übertragung einer Aufgabe auf die Kommunen dem Durchgriffsverbot gemäß Art. 84 Abs. 1 Satz 7, Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG unterfällt.[489] Schwieriger stellt sich dies dar, wenn bereits geregelte und übertragene Aufgaben inhaltlich verändert, der Adressatenkreis erweitert, die Leistungen erhöht, Standards verschärft oder Zuständigkeiten modifiziert werden. Insoweit existiert eine umfängliche, teilweise widersprüchliche landesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung, die sich allerdings auf die Frage bezieht, ob in diesen Fällen das landesverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip anzuwenden ist.[490]

Für die Einbeziehung dieser Fälle in den Anwendungsbereich der Art. 84 Abs. 1 Satz 7, Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG sprechen Sinn und Zweck des strikten Durchgriffsverbots, das darauf ausgerichtet ist, zu verhindern, dass der Bund Aufgaben und vor allem die damit verbundenen Finanzlasten unmittelbar auf die Kommunen überträgt. Daraus folgt, dass eine Aufgabenübertragung im Sinne der Art. 84 Abs. 1 Satz 7, Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG auch vorliegt, wenn die Kommunen bestimmte Aufgaben zwar schon wahrnehmen, diese aber bezüglich der Höhe oder des Empfängerkreises erweitert, beziehungsweise die Standards der Aufgabenerfüllung in finanzwirksamer Weise erhöht werden. Auch die Umwandlung einer freiwilligen in eine pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe stellt sich bei teleologischer Betrachtung als eine neue, dem Durchgriffsverbot unterfallende Aufgabe dar. Gleiches gilt für die Begründung einer neuen Zuständigkeit für bestehende Aufgaben zulasten der Kommunen. Davon ausgehend läge die „Übertragung“ einer Aufgabe gemäß Art. 84

---

486 Vgl. Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, a.a.O., Rn. 37.

487 Vgl. Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, a.a.O., Rn. 41 unter Hinweis auf BVerfGE 77, 288 <299>.

488 Vgl. Henneke, a.a.O., Rn. 41.

489 Vgl. F. Kirchhof, in: Dürig-/Herzog/Scholz, GG, a.a.O., Rn. 176

490 Vgl. dazu nachfolgend. Ziffer 5.1.2.2.2.

Abs. 1 Satz 7, Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG immer dann vor, wenn sich die Zuständigkeiten einer Kommune als Verwaltungsträger inhaltlich ändern, unabhängig davon, ob die betroffene Aufgabe gleichsam „von Null aus“ übertragen wird oder ob bereits eine Teilzuständigkeit vorhanden war.[491]

4. 2. 2. Verfassungsgerichtliche Konkretisierung des Durchgriffsverbots (BVerfGE 155, 310 – Kommunales Bildungspaket)

Mit Beschluss vom 7. Juli 2020 im Verfahren 2 BvR 696/12[492] hat das Bundesverfassungsgericht die verfassungsrechtliche Verortung und den Regelungsgehalt der Art. 84 Abs. 1 Satz 7, Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG präzisiert und jedenfalls für den Geltungsbereich des Grundgesetzes die vorstehend erörterten Fragestellungen weitgehend entschieden.

4. 2. 2. 1. Ausgangssachverhalt

Grundlage der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts war die Verfassungsbeschwerde mehrerer kreisfreier Städte gegen Änderungen der §§ 34 und 24a SGB XI, die bestimmen, für welche Bedarfe und nach welchen Vorgaben staatliche Leistungen für Bildung und Teilhabe erbracht werden. Zuständig für die Leistungserbringung waren nach § 3 SGB XII die kreisfreien Städte und Kreise als örtliche Träger der Sozialhilfe.[493] Das Bundesverfassungsgericht nahm die Verfassungsbeschwerde zum Anlass, um sich grundlegend mit Inhalt und Reichweite des Durchgriffsverbots aus Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG auseinanderzusetzen. Die hierzu angestellten Erwägungen sind uneingeschränkt auf Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG übertragbar.

4. 2. 2. 2. Das Gebot weiter Auslegung

In seinem Beschluss weist das Bundesverfassungsgericht zunächst darauf hin, dass das Durchgriffsverbot gemäß Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG sich als Ausgestaltung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie in Art. 28 Abs. 2 GG darstellt. Dabei geböten Wortlaut, Systematik, Zielsetzung und Entstehungsgeschichte der Norm deren weite Auslegung.[494]

---

491 Vgl. Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, a.a.O., Rn. 41 m.w.N.

492 BVerfGE 155, 310 ff.

493 Vgl. BVerfGE 155, 310 <311 ff Rn. 1 ff.>.

494 Vgl. BVerfGE 155, 310 <335 Rn. 59>.

– Bereits nach dem Wortlaut des Art. 87 Abs. 1 Satz 7 GG umfasse der Begriff der „Aufgabe“ den gesamten Bereich des Verwaltungshandelns und gelte für alle Tätigkeiten zur Erfüllung (verfassungs-)rechtlicher oder politisch definierter Gemeinwohlziele, die nicht zwingend durch den Staat selbst wahrzunehmen seien.[495]

– Systematisch sei zu berücksichtigen, dass der Bund, soweit seine Gesetzgebungsbefugnisse nach Art. 70 ff. GG reichten, auch weiterhin regelungsbefugt sei, selbst wenn materiell Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Sinne des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG betroffen seien. Im Rahmen seiner Gesetzgebungsbefugnisse könne der Bund bestehende Regelungen ohne Weiteres ändern, erweitern, verbessern und konzeptionell neu ausrichten. Bei der Auslegung der Sachgesetzgebungskompetenzen sei das Durchgriffsverbot ohne Belang.[496]

  Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG verwehre es dem Bund aber, von der Grundregel des Art. 84 Abs. 1 Satz 1 GG abzuweichen, die von einem prinzipiellen Auseinanderfallen von Sachgesetzgebungskompetenz und Organisationskompetenz beim landeseigenen Vollzug der Bundesgesetze ausgehe. Die Norm schreibe diese Konzeption mit Blick auf die Kommunen punktuell fest und begrenze somit die sonst im politischen Ermessen stehenden Kompetenzen des Bundes zum Eingriff in die Organisationshoheit der Länder.[497]

– Teleologisch bezwecke Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG zum einen die Sicherung der Organisationshoheit der Länder, zum anderen aber vor allem, dass den Kommunen Aufgaben nicht ohne Sicherstellung einer adäquaten Kostenerstattung übertragen werden. Das Durchgriffsverbot diene dem Schutz der kommunalen Finanzhoheit. Indem es dem Bund untersage, den Kommunen Aufgaben zuzuweisen, entlaste es die Kommunen zugleich von Kosten, zu deren Finanzierung weder der Bund noch die Länder verpflichtet wären. Erfolge die Aufgabenzuweisung hingegen durch den Landesgesetzgeber, seien die bundesverfassungsrechtlichen Konnexitätsregelungen anwendbar. Der Sache nach sichere Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG damit die Anwendbarkeit der landesrechtlichen Konnexitätsregelungen auch bei Vollziehung der Bundesgesetze durch die Kommunen und schütze auf diese Weise die Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG.[498]

---

495 Vgl. BVerfGE 155, 310 <336 Rn. 60>.

496 Vgl. BVerfGE 155, 310 <337 Rn. 63> m.w.N.

497 Vgl. BVerfGE 155, 310 <337 Rn. 64> unter Hinweis auf Trute, in: Stark, Föderalismusreform 2007, S. 78; Semmler, Die Kommunen nach der Föderalismusreform 2006, 2012, S. 81; Haratsch, in: Sodan, GG, 4. Aufl. 2018, Art. 84 Rn. 7.

498 Vgl. BVerfGE 155, 310 <339 f. Rn. 65 ff.> mit zahlreichen w.N.

Dies spreche gegen eine enge Auslegung des Begriffs der Aufgabenübertragung im Sinne von Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG. Diese Norm auf die Erbringung von Geldleistungen oder geldwerten Sachleistungen gegenüber Dritten zu beschränken[499], blende die Eingriffe in die Organisations-, Personal und Finanzhoheit aus, die von Aufgaben ausgelöst würden, die andere Leistungen zum Gegenstand hätten oder keine Außenwirkung besäßen. Der Zielsetzung des Durchgriffsverbots werde man nur gerecht, wenn man darunter alle bundesgesetzlichen Regelungen fasse, die den Bestand an kommunalen Aufgaben erweiterten oder die Art und Weise ihrer eigenverantwortlichen Erledigung beeinflussten.[500]

– Historisch sei zu beachten, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber eingedenk der Zweistufigkeit des Staatsaufbaus in der Zuordnung der Kommunen zu den Ländern gemäß Art. 106 Abs. 9 GG gewollt habe, dass nur die Länder Adressaten von Aufgabenübertragungen durch den Bund sind und eine Aufgabenübertragung auf die Kommunen nur noch durch Landesrecht erfolgen solle.[501] Da das Landesverfassungsrecht in allen Ländern Konnexitätsregelungen – wenn auch in unterschiedlichem Umfang – kenne, habe die ausschließliche Zuständigkeit der Länder die Kommunen vor der Übertragung kostenintensiver Aufgaben durch den Bund schützen sollen.[502]

  Landesverfassungsrechtliche Konnexitätsgebote würden Aufgabenübertragungen durch den Bund nicht erfassen, da diese nur anwendbar seien, wenn das Land den Kommunen Aufgaben zuweise. Nachdem Art. 84 Abs. 1 GG a.F. aber kein Verbot der Aufgabenzuweisung durch den Bund enthalten habe und in der Staatspraxis sich derartige Zuweisungen zum Regelfall entwickelt hätten, habe sich für die Kommunen eine prekäre Situation entwickelt, da nach Art. 104a Abs. 1 GG die Finanzlast der Vollzugszuständigkeit folge.[503] Nach dem Willen des verfassungsändernden Gesetzgebers habe das Durchgriffsverbot des Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG daher zwar zur Entflechtung der Zuständigkeiten von Bund, Ländern und Gemeinden beitragen, vor allem aber die als misslich empfundene finanzverfassungsrechtliche Stellung der Kommunen verbessern sollen.[504] Dabei sei es weniger um eine Reduzierung des kommunalen Aufgabenbestandes denn um eine finanzverfassungsrechtliche Absicherung von Kreisen und Gemeinden gegangen. Nie zur Debatte gestanden habe

499 Hinweis auf Broß/Mayer, in: von Münch/Kunig, GG, Bd. 2, 6. Aufl. 2012, Art. 84 Rn. 34.

500 Vgl. BVerfGE 155, 310 <339 f. Rn. 68>.

501 Bezugnahme auf BTDrucks 16/813, S. 15.

502 Vgl. BVerfGE 155, 310 <340 Rn. 69> m.w.N.

503 Vgl. BVerfGE 155, 310 <340 ff. Rn. 69 ff.> mit zahlreichen w.N.

504 Hinweis auf BTDrucks 15/1685, S. 1; BRDrucks 750/03, S. 1 f.

allerdings, dass die Kommunen auch für bereits durch den Bund übertragene Aufgaben einen nachträglichen finanziellen Ausgleich erhalten sollten. Angestrebt worden sei lediglich, dass sich der finanzverfassungsrechtliche Status Quo der Kommunen nicht weiter verschlechtere.[505]

Neben Wortlaut, Systematik, Zielsetzung und Historie spricht aus der Sicht des Bundesverfassungsgerichts auch das Gebot, Verfassungsnormen so zu interpretieren, dass sie ihre Wirkkraft möglichst entfalten, für eine weite Auslegung des Durchgriffsverbots gemäß Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG.[506] Einer teleologischen Reduktion der Vorschrift[507] bedürfe es nicht. So finde eine Beschränkung auf Aufgaben mit erheblichen Kostenfolgen schon im Wortlaut der Vorschrift keine Stütze und wäre zudem mit substanziellen Abgrenzungsschwierigkeiten und einer entsprechenden Rechtsunsicherheit verbunden. Einer Anwendung von Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG nach Maßgabe der landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsgebote stehe der Vorrang des Grundgesetzes (Art. 20 Abs. 3 GG) entgegen.[508]

4. 2. 2. 3. Funktionsäquivalenz

Vor dem Hintergrund des Gebots weiter Auslegung konkretisiert das Bundesverfassungsgericht den Anwendungsbereich des Durchgriffsverbots gemäß Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG dahingehend, dass dieses sowohl die erstmalige Zuweisung einer Verwaltungsaufgabe an die Kommunen, als auch eine damit funktionsäquivalente Erweiterung einer bundesgesetzlich bereits zugewiesenen Aufgabe erfasst.[509]

Eine Aufgabenübertragung im Sinne von Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG liege zweifelsfrei vor, wenn Gemeinden und Gemeindeverbände durch Bundesgesetz eine bestimmte Tätigkeit zur Pflicht gemacht und ihnen insoweit die Sach- und/oder die Wahrnehmungskompetenz zugewiesen werde. Dies sei jedenfalls dann der Fall, wenn den Kommunen Tätigkeiten gegenüber dem Bürger auferlegt und sie zu deren Erfüllung verpflichtet würden. Daneben erfasse die Vorschrift aber auch

---

505 Vgl. BVerfGE 155, 310 <343 ff. Rn. 75 > m.w.N.

506 Vgl. BVerfGE 155, 310 <344 Rn. 76> mit Hinweis auf BVerfGE 6, 55 <72>; 32, 54 <71>; 39, 1 <38>; 43, 154 <167>; 51, 97 <110>; 103, 142 <153>; Dreier, in: ders., GG, Bd. 1, 3. Aufl. 2013, Art. 1 Abs. 3 Rn. 86; Hopfauf, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 14. Aufl. 2018, Einl. Rn. 215.

507 Hinweis auf BTDrucks 16/2069, S. 4, 13; Ingold, DÖV 2010, S. 134 <137>; ders., DÖV 2010, S. 732 <732>; F. Kirchhof, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 84 Rn. 162, 168 <Jan. 2011>; Böhm/Schwarz, DVBl 2012, S. 540 <542>; Siegel, DÖV 2018, S. 185 <188>; Wolff, in: Hömig, ders., GG, 12. Aufl. 2018, Art. 84 Rn. 14.

508 Vgl. BVerfGE 155, 310 <345 Rn. 77> unter Hinweis auf Kluth, LKV 2009, S. 337 <337>; Engelken, NVwZ 2015, S. 342 <343>; Trute, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 3., 7. Aufl. 2018, Art. 84 Rn. 52.

509 Vgl. BVerfGE 155, 310 <347 Rn. 83>.

bundesgesetzlich angeordnete Vorgaben für die kommunale Verwaltungstätigkeit wie Informations-, Berichts- und Kontrollpflichten.[510]

Darüber hinaus unterfalle eine Erweiterung bereits bundesgesetzlich übertragener Aufgaben dem Durchgriffsverbot des Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG, wenn sie in ihren Wirkungen auf das Schutzgut des Art. 28 Abs. 2 GG einer erstmaligen Aufgabenübertragung gleichkomme.[511] Hierzu führt das Bundesverfassungsgericht aus:

> „Vor diesem Hintergrund ist eine – mit einer erstmaligen Aufgabenübertragung durch Bundesgesetz funktional äquivalente – Erweiterung einer bundesgesetzlich bereits übertragenen Aufgabe anzunehmen, wenn ihre Maßstäbe, Tatbestandsvoraussetzungen oder Standards so verändert werden, dass damit mehr als unerhebliche Auswirkungen auf die Organisations-, Personal- und Finanzhoheit der Kommunen verbunden sind. […] Für das regulatorische Interesse des Bundes ist dagegen nur Raum, wenn die Auswirkungen auf die Eigenverantwortlichkeit der Kommunen gering sind. […] Eine Änderung bundesgesetzlich zugewiesener Aufgaben […] stellt eine nach Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG unzulässige Aufgabenübertragung dar, wenn sie neue Leistungstatbestände schafft, bestehende Leistungstatbestände auf neue Gruppen von Berechtigten ausweitet oder wenn sie die Dauer eines Leistungsbezugs so verlängert, dass damit zugleich ihr Charakter verändert wird. Eine unzulässige Änderung bundesgesetzlicher Aufgabenzuweisungen liegt ferner vor, wenn das Änderungsgesetz den Kommunen neue Berichts-, Informations- oder Organisationspflichten auferlegt.“[512]

Die Einbeziehung von Maßnahmen, die einer erstmaligen Aufgabenübertragung funktionsäquivalent sind, in den Geltungsbereich des Durchgriffsverbots gemäß Art. 84 Abs. 1 Satz 7, Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG hat zur Folge, dass es auch insoweit zur Inpflichtnahme der Kommunen eines eigenständigen Aufgabenübertragungsakts des Landes bedarf. Der Bund ist auch in diesen Fällen an einem unmittelbaren Durchgriff auf die Kommunen gehindert; er ist auch in diesen Fällen sachregelungs-, aber nicht aufgabenübertragungsbefugt.

Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist im Schrifttum auf weitgehende Zustimmung gestoßen.[513] Sie leuchtet unmittelbar ein. Ziel des Durchgriffsverbots ist es, die kommunale

---

510 Vgl. BVerfGE 155, 310 <347 Rn. 84> mit zahlreichen w.N.

511 Vgl. BVerfGE 155, 310 <348 Rn. 85> mit Hinweis auf Burgi, DVBl 2007, S. 70 <77>; Henneke, NdsVBl 2007, S. 57 <66>; Schoch, DVBl 2007, S. 261 <265>; Knitter, Das Aufgabenübertragungsverbot des Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG, 2008, S. 103 f.; Semmler, Die Kommunen nach der Föderalismusreform 2006, 2012, S. 87; Burger, DÖV 2018, S. 799 <806>.

512 Vgl. BVerfGE 155, 310 <348 f. Rn. 86>.

513 Vgl. Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, a.a.O. Rn. 43 mit Hinweis auf Meyer, NVwZ 2020, S. 1731; Vorholz, Der Gemeindehaushalt 2020, 2018; Henneke, ZG 2020, S. 388.

Finanzhoheit vor Eingriffen durch die Übertragung finanzwirksamer Aufgaben seitens des Bundes zu schützen. Dabei kann es keinen Unterschied machen, ob es sich um die erstmalige Übertragung oder spätere Erweiterungen bereits übertragener Aufgaben handelt. Auch nachträglich vom Gesetzgeber veranlasste Erhöhungen staatlicher Leistungen, Erweiterungen des Kreises der Anspruchsberechtigten oder Verschärfungen der anzuwendenden Standards können sich in gleichem oder sogar höherem Maße auf die kommunale Finanzhoheit auswirken wie die ursprüngliche Aufgabenübertragung. Dient das Durchgriffsverbot dazu, die Kommunen vor der ausgleichslosen Auferlegung neuer Finanzlasten durch den Bund zu schützen und die Anwendung der landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsregelungen bei jeder finanzwirksamen Aufgabenübertragung auf die Kommunen zu gewährleisten, müssen auch nachträgliche Leistungsausweitungen und Standarderhöhungen in seinen weiten Anwendungsbereich einbezogen werden. Ansonsten droht das Durchgriffsverbot weitgehend leerzulaufen und die Situation ausgleichsloser Mehrbelastung der Kommunen durch den Bund wieder einzutreten, die durch die Änderung der Art. 84 und 85 GG bei der Föderalismusreform 2006 gerade beseitigt werden sollte.

Entsprechend ist die Einbeziehung von Maßnahmen, die mit einer erstmaligen Aufgabenübertragung funktionsäquivalent sind, in den Anwendungsbereich des Durchgriffsverbots gemäß Art. 84 Abs. 1 Satz 7, Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG geboten. Dem steht weder deren Wortlaut, noch der systematische Hinweis entgegen, dass das Durchgriffsverbot die Sachregelungsbefugnis des Bundes nicht berühre. Daher gilt für Leistungsausweitungen und Standardverschärfungen nichts anderes als für erstmalige Aufgabenübertragungen.

Ob und inwieweit in solchen Fällen ein eigenständiger konstitutiver Aufgabenübertragungsakt der Länder zur Inpflichtnahme der Kommunen erforderlich ist und dadurch Mehrbelastungsausgleichsansprüche ausgelöst werden, ist eine hiervon zu unterscheidende, auf der Grundlage des jeweiligen Landes(verfassungs)rechts zu beantwortende Frage.[514] An der Geltung des Durchgriffsverbots für den Bund gemäß Art. 84 Abs. 1 Satz 7, Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG bei der erstmaligen Aufgabenübertragung funktionsäquivalenter Maßnahmen ändert dies nichts.

4. 3. Fortgeltung früheren Rechts (Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG)

Ziel der Festschreibung des Durchgriffsverbots in Art. 84 Abs. 1 Satz 7, Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG war es, künftige Übertragungen finanzwirksamer Aufgaben vom Bund auf die Kommunen zu verhindern. Der zum Zeitpunkt der Beratungen der Föderalismuskommission bereits übertragene Aufgabenbestand sollte demgegenüber unangetastet bleiben. Ebenso stand ein nachträglicher

[514] Siehe dazu nachfolgend Ziffer 5.1.

finanzieller Ausgleich für bereits durch Bundesgesetz auf die Kommunen übertragene Aufgaben nicht zur Debatte. Ziel der Neuregelung in Art. 84 Abs. 1 Satz 7, Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG war es vielmehr, weiteren Verschlechterungen des finanzverfassungsrechtlichen Status der Kommunen durch Aufgabenübertragungen seitens des Bundes pro futuro entgegenzuwirken.[515]

Entsprechend bestimmt Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG, dass Recht, das als Bundesrecht erlassen worden ist, aber wegen der Einfügung der Art. 84 Abs. 1 Satz 7 und Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG nicht mehr als solches erlassen werden könnte, als Bundesrecht fortgilt. Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG stellt sich damit als Grenze des Durchgriffsverbots in Art. 84 Abs. 1 Satz 7, Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG dar. Was der Bund auf der Grundlage der Norm regeln darf, ist von der Geltung des Durchgriffsverbots ausgenommen und stellt eine zulässige Anpassung des kommunalen Aufgabenbestandes dar. Was darüber hinausgeht, verstößt gegen Art. 84 Abs. 1 Satz 7, Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG.[516]

Damit stellt sich die Frage, ob und inwieweit Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG dem Bund mit Blick auf den bei Inkrafttreten des Durchgriffsverbots bereits übertragenen Aufgabenbestand die Möglichkeit eröffnet, Modifikationen oder Erweiterungen mit unmittelbarer Wirkung für die Kommunen zu beschließen. Dabei ist einerseits in Rechnung zu stellen, dass Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG nicht auf eine „Versteinerung“ des fortgeltenden Rechts angelegt ist.[517] Andererseits darf durch den extensiven Rückgriff auf die Norm das Durchgriffsverbot nicht entwertet werden. Art 125a Abs. 1 Satz 1 GG stellt sich insoweit als „Grund und Grenze“ bundesgesetzlicher Durchgriffe auf den kommunalen Aufgabenbestand dar.[518]

Als Ausnahmetatbestand ist die Norm im Ergebnis eng auszulegen und letztlich nicht geeignet, relevante Eingriffe in die kommunale Finanzhoheit, über den bei Inkrafttreten des Durchgriffsverbots bereits übertragenen Aufgabenbestand hinaus, zu rechtfertigen.

Klarstellend hat das Bundesverfassungsgericht zum Anwendungsbereich von Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG ausgeführt:[519]

> „a) Die Vorschrift dient der Rechtssicherheit, der Vermeidung eines Regelungsvakuums (vgl. Kallerhoff, Die übergangsrechtliche Fortgeltung von Bundesrecht nach dem Grundgesetz, 2010, S. 56 f.; Wittreck, in: Dreier, GG, Bd. 3, 3. Aufl. 2018, Art. 125a

515 Vgl. BVerfGE 155, 310 <344 Rn. 75>; F. Kirchhof, in: Festschrift für Henneke, 2020, S. 424.

516 Vgl. BVerfGE 155, 310 <345 Rn. 78>.

517 Vgl. zur sog. „Versteinerungsfalle“ Henneke, DVBl 2011, S. 125 <128>.

518 Vgl. F. Kirchhof, Festschrift für Henneke, 2020, S. 421 <426>.

519 Vgl. BVerfGE 155, 310 <345 ff. Rn. 79 ff.>.

Rn. 7) und soll einer Versteinerung des Bundesrechts entgegenwirken. In der Begründung zu Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG findet sich die Unterscheidung zwischen einer unzulässigen Übertragung neuer und einer zulässigen Erweiterung bestehender Aufgaben (vgl. BTDrucks 16/3971, S. 7; 16/3989, S. 2; vgl. auch Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, Arbeitsunterlage 33, S. 2 f.; Arbeitsunterlage 49, S. 3), sodass nicht jede Veränderung einer bundesgesetzlich bereits übertragenen Aufgabe dem Durchgriffsverbot unterfällt. Forderungen, eine bundesgesetzliche Erweiterung bereits übertragener Aufgaben im Gesetzestext oder zumindest in der Begründung auszuschließen (vgl. Henneke, DVBl 2011, S. 125 <129>), konnten sich nicht durchsetzen (vgl. BTDrucks 16/10173, S. 11). In diesem Fall hätte der Bund sein Fachrecht nur noch ändern können, wenn er zudem die Zuständigkeitszuweisungen an die Kommunen aufgehoben hätte (vgl. Schoch, DVBl 2007, S. 261 <269>; Schneider, Der neue deutsche Bundesstaat, 2013, S. 143), was das Risiko einer Versteinerung des Bundesrechts begründet hätte (vgl. BTDrucks 16/3989, S. 2; Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, WD 3 - 3000 - 255/09, S. 42; WD 3 - 3010 - 321/09, S. 38).

b) Als Übergangs- und Ausnahmeregelung ist Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG eng auszulegen (vgl. BVerfGE 111, 10 <31>; 111, 226 <268 f.>; 112, 226 <250>). Zwar hat der Senat in seinem Urteil vom 20. Dezember 2007 zu den Arbeitsgemeinschaften nach dem SGB II offengelassen, ob und in welchem Umfang der Bund Aufgabenzuweisungen an die Kommunen modifizieren oder sogar neue Aufgaben übertragen kann (vgl. BVerfGE 119, 331 <359 f.>). Das Schrifttum spricht sich allerdings zu Recht überwiegend für eine eingeschränkte Änderungskompetenz des Bundes auf der Grundlage von Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG aus (vgl. F. Kirchhof, in: Festschrift für Rupert Scholz, 2007, S. 637 <648>; Schoch, DVBl 2007, S. 261 <264>).

Auf der Grundlage von Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG kann der Bund Änderungen an bundesgesetzlich den Kommunen zugewiesenen Aufgaben vornehmen, sofern damit keine materiell-rechtlichen Erweiterungen verbunden sind, die den Aufgaben eine andere Bedeutung und Tragweite verleihen und zu einer entsprechend stärkeren Beeinträchtigung der kommunalen Eigenverantwortung führen (vgl. Burgi, DVBl 2007, S. 70 <77>; Groß, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 4, Art. 84 Rn. 22 <20. Erg.-Lfg. IV/07>; Dittmann/Winkler, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 84 Rn. 16).

Die Übergangsregelung des Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG ermächtigt den Bund jedenfalls zur Aufhebung bestehender Regelungen (vgl. BTDrucks 16/813, S. 20; Lindner, NVwZ 2007, S. 180 <181 f.>; Degenhart, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 125a Rn. 7), zur Be-

> richtigung des Fachrechts, kleineren Anpassungen, Aktualisierungen oder zur Verlängerung der Geltungsdauer einer Regelung. Derartige Abrundungen einer bereits zugewiesenen Aufgabe stellen die wesentlichen Inhalte und Strukturen der bisherigen bundesrechtlichen Regelung nicht infrage. Eine grundlegende Neukonzeption oder Umgestaltung der Materie unter Beibehaltung der Aufgabenzuweisung an die Kommunen ist dem Bund auf dieser Grundlage jedoch verwehrt (vgl. BVerfGE 111, 10 <31>; 111, 226 <268 ff.>; 112, 226 <250, 252 f.>; 148, 147 <181 f. Rn. 89>; Knitter, Das Aufgabenübertragungsverbot des Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG, 2008, S. 200; Jarass, in: ders./Pieroth, GG, 16. Aufl. 2020, Art. 125a Rn. 8).“

Davon ausgehend erschließt sich ohne Weiteres, dass Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG keine taugliche Grundlage für substanzielle Eingriffe in die kommunale Selbstverwaltungshoheit darstellt. Als eng auszulegende Übergangsvorschrift ist die Norm nicht geeignet, das Durchgriffsverbot der Art. 84 Abs. 1 Satz 7, Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG auszuhebeln.[520] Letztlich handelt es sich hinsichtlich des übertragenen Aufgabenbestandes um einen „Bagatellvorbehalt“[521], der lediglich Raum für redaktionelle Klarstellungen und Abrundungen, nicht aber für Erweiterungen oder vergleichbare Änderungen dieses Bestandes, lässt. Von vornherein ausgeschlossen ist eine Übertragung neuer Aufgaben auf der Grundlage von Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG. Gleiches gilt aber auch für funktionsäquivalente Maßnahmen im dargestellten Sinn.[522] Die gesetzgeberische Erhöhung bestehender Leistungen, deren Ausweitung auf weitere Personengruppen, die Verlängerung der Bezugsdauer und die damit verbundene Veränderung organisatorischer Vorgaben, überschreiten die dem Bund nach Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG zukommende Anpassungskompetenz.[523]

Die gebotene Abgrenzung zwischen zulässigen Abrundungen und unzulässigen Leistungserweiterungen ist insbesondere an den Auswirkungen auf die kommunale Finanzhoheit zu orientieren. Führt die gesetzgeberische Modifikation des fortgeltenden Aufgabenbestandes zu relevanten Mehrbelastungen der Kommunen, handelt es sich nicht mehr um dessen bloße Fortschreibung und Abrundung im Sinne von Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG. Vielmehr greift in solchen Fällen ausnahmslos das Aufgabenübertragungsverbot gemäß Art. 84 Abs. 1 Satz 7, Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG.

Etwas anderes gilt lediglich in Fällen einer rein quantitativen Ausweitung einer nach Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG als Bundesrecht fortgeltenden Aufgabenübertragung. Bleibt die von Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG erfasste Rechtsgrundlage unverändert und ändert sich lediglich das Volumen der

---

520 Vgl. Meyer, NVwZ 2020, S. 1731 <1734>.

521 Vgl. Rixen, NVwZ 2020, S. 1342 <1352>.

522 Siehe oben Ziffer 4.2.2.3.

523 Vgl. Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, 15. Aufl. 2022, Art. 84 Rn. 49 ff.; Meyer, NVwZ 2020, S. 1731 <1734>.

auf dieser Rechtsgrundlage zu erbringenden Leistungen durch die tatsächliche Zunahme der Zahl der Anspruchsberechtigten, greift das Durchgriffsverbot gemäß Art. 84 Abs. 1 Satz 7, Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG nicht ein.[524]

4. 4. Ergebnis

Das Grundgesetz untersagt in Art. 84 Abs. 1 Satz 7, Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG dem Bund die unmittelbare Aufgabenübertragung auf die Kommunen. Die Vorschriften dienen dem Schutz der kommunalen Finanzhoheit und hindern den Bund an der Inpflichtnahme der Kommunen im Rahmen der Wahrnehmung seiner Gesetzgebungszuständigkeiten.

Entsprechend der Intention des verfassungsändernden Gesetzgebers, weitere finanzwirksame Aufgabenübertragungen auf die Gemeinden nur noch unter Gewährung eines Mehrbelastungsausgleichs nach Maßgabe der landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsregelungen stattfinden zu lassen, ist das Durchgriffsverbot weit auszulegen. Es umfasst sämtliche Maßnahmen des Gesetzgebers, die unter Ausweitung des gemeindlichen Aufgabenbestandes in die kommunale Selbstverwaltungshoheit eingreifen. Dies ist nicht nur bei der erstmaligen Übertragung einer Aufgabe der Fall, sondern auch bei finanzwirksamen Erweiterungen bereits übertragener Aufgaben, sei es durch die Ausdehnung des Kreises der Anspruchsberechtigten, die Erhöhung gewährter Leistungen, die Verschärfung der dabei anzuwendenden Standards oder sonstige funktionsäquivalente Maßnahmen.

Das Aufgabenübertragungsverbot schmälert allerdings die Sachregelungsbefugnis des Gesetzgebers nicht. Ist der Bund gemäß Art. 70 ff. GG gesetzgebungsbefugt, kann er von dieser Befugnis uneingeschränkt Gebrauch machen. Er ist lediglich gehindert, die Ausführung dabei geregelter Aufgaben unmittelbar auf die Kommunen zu übertragen. Adressat seines Handelns sind ausschließlich die Länder. Eine Inpflichtnahme der Kommunen setzt demgegenüber einen eigenen konstitutiven Aufgabenübertragungsakt seitens der Länder – mit der Folge der Anwendbarkeit der landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsregelungen – voraus. Fehlt es an einem solchen konstitutiven Akt, hat eine Aufgabenübertragung auf die Kommunen nicht stattgefunden.

---

524 Vgl. F. Kirchhof, in: Festschrift für Henneke, 2022, S. 421 <432 f.>. Unzutreffend ist dabei aber der Hinweis, auch eine Erhöhung der Sozialhilfesätze unterfalle dem Durchgriffsverbot nicht (S. 433). Dabei handelt es sich gerade nicht mehr um eine bloße Abrundung des als Bundesrecht fortgeltenden Aufgabenbestandes im Sinne von Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG, sondern um die funktionsäquivalente Erweiterung einer übertragenen Aufgabe im Sinne von Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG.

Etwas anderes folgt nicht aus Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG. Danach bleibt der Aufgabenbestand, der im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Föderalismusreform 2006 bereits vom Bund auf die Kommunen übertragen war, unangetastet und gilt als Bundesrecht fort. Diese Fortgeltungsanordnung dient zwar auch dazu, Versteinerungen des Bundesrechts zu verhindern. Sie ermächtigt den Bund jedoch lediglich zu Abrundungen oder Aktualisierungen des fortgeltenden Rechts. Dazu zählen etwa sachliche Berichtigungen, die Verlängerung der Geltungsdauer oder die Aufhebung bestehender Regelungen. Finanzwirksame Erweiterungen des fortgeltenden Rechts vermag Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG dagegen nicht zu rechtfertigen. Daher scheidet eine finanzielle Überlastung der Kommunen allein auf Grundlage von Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG aus. Es ist nicht ersichtlich, dass der als fortgeltendes Bundesrecht übertragene Aufgabenbestand – selbst unter Berücksichtigung rein quantitativer Zuwächse durch eine tatsächliche Erhöhung der Fallzahlen – bereits zu einer Überforderung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommunen führt oder absehbar führen wird.

Sonstigen finanzwirksamen Erweiterungen des kommunalen Aufgabenbestandes steht das Durchgriffsverbot der Art. 84 Abs. 1 Satz 7, Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG entgegen. Aufgabenübertragungen des Bundes unter Missachtung dieser Normen sind nichtig. Die Kommunen können sich dagegen im Wege der kommunalen Verfassungsbeschwerde zur Wehr setzen.[525]

Damit gewährleisten die Art. 84 Abs. 1 Satz 7, Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG einen wirksamen Überlastungsschutz der Gemeinden gegenüber dem Bund. Eines Rückgriffs auf die kommunalen Finanzausstattungsansprüche gemäß Art. 28 Abs. 2 GG bedarf es daher nicht. Damit fokussiert sich die Frage wirksamen verfassungsrechtlichen Überforderungsschutzes der Kommunen auf das Verhältnis zwischen Ländern und Kommunen. Einer finanziellen Überlastung der Kommunen durch den Bund steht verfassungsrechtlich das strikte Aufgabenübertragungsverbot gemäß Art. 84 Abs. 1 Satz 7, Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG entgegen.

[525] Vgl. nachfolgend Ziffer 6.1.

5. Verfassungsrechtlicher Überforderungsschutz gegenüber den Ländern

Der durch das grundgesetzliche Aufgabenübertragungsverbot garantierte verfassungsrechtliche Überforderungsschutz der Kommunen gegenüber dem Bund bliebe unvollständig, wenn er nicht durch einen wirksamen Überforderungsschutz gegenüber den Ländern ergänzt würde. Insoweit sind zunächst die landesverfassungsrechtlichen Regelungen in den Blick zu nehmen. Dabei zeigt sich ein hohes Maß an Homogenität: In sämtlichen Verfassungen der Flächenländer ist die kommunale Finanzausstattung dualistisch geregelt:[526] Einerseits enthalten alle Landesverfassungen Bestimmungen zur Konnexität, das heißt zum Ausgleich der Mehrbelastungen, die den Kommunen durch die Übertragung oder Erweiterung staatlicher Aufgaben entstehen (5.1.). Andererseits werden in den Landesverfassungen kommunale Finanzausstattungsansprüche zur Gewährleistung des Selbstverwaltungsrechts geregelt (5.2.). Gleichwohl bedarf es zur Schließung verbleibender Rechtsschutzlücken des Rückgriffs auf die unmittelbar sich aus Art. 28 Abs. 2 GG ergebenden Finanzausstattungsansprüche (5.3.).

5. 1. Das Konnexitätsprinzip: Ausgleich aufgabenübertragungsbedingter Mehrkosten

Der Ratio der Föderalismusreform 2006, Aufgabenübertragungen an die Kommunen nur noch kostenneutral zuzulassen, ist nur Rechnung getragen, wenn dem Verbot der Aufgabenübertragung durch den Bund eine Regelung gegenübersteht, die Aufgabenübertragungen durch die Länder an einen Mehrkostenausgleich bindet. Diesem funktionellen Zusammenhang zwischen Bundes- und Landesverfassungsrecht[527] dienen die in allen Landesverfassungen enthaltenen Regelungen des Konnexitätsprinzips (5.1.1.). Tatbestandlich setzt ihre Anwendbarkeit eine verpflichtende und finanzwirksame Übertragung staatlicher Aufgaben durch die Länder auf die Kommunen voraus (5.1.2.). Rechtsfolge ist regelmäßig die Verpflichtung der Länder zu einem leistungsfähigkeitsunabhängigen Vollkostenausgleich (5.1.3.). Daneben haben die Länder prozedurale Anforderungen zu beachten (5.1.4.). Insbesondere vor dem Hintergrund der landesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung verbleiben gleichwohl gravierende Rechtsschutzlücken (5.1.5.)

5. 1. 1. Landesverfassungsrechtlicher Ausgangsbefund

Soll sich durch die Übertragung staatlicher Aufgaben die kommunale Finanzsituation nicht (weiter) verschlechtern, bedarf es einer Regelung, die sicherstellt, dass sämtliche mit einer Aufgabenübertragung auf die kommunale Ebene verbundenen Kosten ausgeglichen werden. Bereits im

526 Vgl. Leisner-Egensperger, NVwZ 2021, S. 1487 <1487> m.w.N.

527 Vgl. Schoch, DVBl 2016, S. 1007 <1008>.

Jahr 1996 forderte vor diesem Hintergrund der 61. Deutsche Juristentag eine Ausgestaltung des Konnexitätsprinzips, das einen vollständigen Kostenausgleich für die Gemeinden beinhaltet. Vorbehalte und Einschränkungen, die sich aus Formulierungen wie „angemessen", „Anteil an Steuereinnahmen", „Berücksichtigung der Aufgaben der Länder" oder „im Rahmen der Leistungsfähigkeit der Länder" ergäben, sollten unterbleiben. Vielmehr sei ein den Mehrkosten „entsprechender" finanzieller Ausgleich festzuschreiben.[528] Dieser Empfehlung zu „strikter Konnexität" sind zwischenzeitlich (nahezu)[529] alle Bundesländer – wenn auch in unterschiedlicher Ausformung – gefolgt:[530]

– Baden-Württemberg

  Die bereits 1953 in Art. 73 Abs. 3 der Landesverfassung aufgenommene Regelung strikter Konnexität diente als Vorbild für viele vergleichbare Bestimmungen anderer Landesverfassungen.[531] Im Unterschied zu dem „relativen Konnexitätsprinzip", das anteilige Kostendeckungsregelungen vorsah, wird ein vollständiger Kostenausgleich bei der Übertragung staatlicher Aufgaben angeordnet. Nach einer Verfassungsänderung im Jahr 2008[532] lautet Art. 71 Abs. 3 LV Baden-Württemberg nunmehr:

  > „Den Gemeinden oder Gemeindeverbänden kann durch Gesetz die Erledigung bestimmter bestehender oder neuer öffentlicher Aufgaben übertragen werden. Gleichzeitig sind Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen. Führen diese Aufgaben, spätere vom Land veranlasste Änderungen ihres Zuschnitts oder der Kosten aus ihrer Erledigung oder spätere nicht vom Land veranlasste Änderungen der Kosten aus der Erledigung übertragener Pflichtaufgaben nach Weisung zu einer wesentlichen Mehrbelastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände, so ist ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen. Die Sätze 2 und 3 gelten entsprechend, wenn das Land freiwillige Aufgaben der Gemeinden oder Gemeindeverbände in Pflichtaufgaben umwandelt oder besondere Anforderungen an die Erfüllung bestehender, nicht übertragener Aufgaben begründet. Das Nähere zur Konsultation der in Absatz 4 genannten Zusammenschlüsse zu einer Kostenfolgenabschätzung kann durch Gesetz oder

528 Vgl. Brüning, Deutsches Kommunalrecht, 5. Aufl. 2025, § 17 Rn. 32, S. 555 mit Hinweis auf Abdruck des DJT-Beschlusses, in: Der Landkreis 1996, S. 470.

529 Für Sachsen-Anhalt und Thüringen gelten Einschränkungen, da nach dem Verfassungstext lediglich ein „angemessener" finanzieller Ausgleich zu erfolgen hat.

530 Vgl. Brüning, a.a.O., § 17 Rn. 32, S. 555.

531 Vgl. Brüning, a.a.O., § 17 Rn. 33, S. 558.

532 Vgl. GBl BW 2008, S. 119.

eine Vereinbarung der Landesregierung mit diesen Zusammenschlüssen geregelt werden."

Die Regelung enthält sowohl einen Bagatellvorbehalt („wesentliche Mehrbelastung") als auch eine zeitliche Vorgabe („gleichzeitig") für den Konnexitätsausgleich. Sie stellt ausdrücklich klar, dass auch spätere Änderungen der Kosten übertragener Aufgaben einschließlich vom Land nicht veranlasster Änderungen der Kosten der Erledigung von Pflichtaufgaben nach Weisung ausgleichspflichtig sind. Gleiches gilt für die Umwandlung freiwilliger Aufgaben in Pflichtaufgaben und die Begründung besonderer Anforderungen an die Erfüllung bestehender, nicht übertragener Aufgaben durch das Land. Nicht ausdrücklich geregelt ist der Fall, dass Aufgaben, die der Fortgeltungsanordnung des Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG unterfallen, nach Inkrafttreten der Föderalismusreform 2006 materiell-rechtlich durch den Bund in finanzwirksamer Weise geändert werden. Das baden-württembergische Finanzministerium vertritt die Auffassung, dass abgesehen von Pflichtaufgaben nach Weisung in diesen Fällen das Konnexitätsprinzip nicht anwendbar sei.[533]

– Bayern

Der Grundsatz strikter Konnexität wurde Anfang 2004 in die Landesverfassung aufgenommen. Seither lautet Art. 83 Abs. 3 LV Bayern:

„Überträgt der Staat den Gemeinden Aufgaben, verpflichtet er sie zur Erfüllung von Aufgaben im eigenen Wirkungskreis oder stellt er besondere Anforderungen an die Erfüllung bestehender oder neuer Aufgaben, hat er gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen. Führt die Wahrnehmung dieser Aufgaben zu einer Mehrbelastung der Gemeinden, ist ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen."

Art. 83 Abs. 6 LV Bayern ordnet die Geltung der Norm auch für die Gemeindeverbände an. Nach Art. 83 Abs. 7 Satz 2 LV Bayern hat die Staatsregierung zur Umsetzung des Konnexitätsprinzips ein Konsultationsverfahren mit den kommunalen Spitzenverbänden zu vereinbaren, was am 21. Mai 2004 geschehen ist.[534]

Klargestellt ist damit sowohl die Notwendigkeit „gleichzeitiger" Kompensation entstehender Mehrkosten als auch die Anwendbarkeit des Konnexitätsprinzips bei der Umwandlung freiwilliger zu pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben. Nach der Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs müssen die Kosten aber durch eine Entscheidung des Landes verursacht

533 Vgl. Brüning, a.a.O., § 17 , Rn. 34, S. 557.

534 Vgl. Bay. GVOBl 2004, S. 218.

worden sein, damit der Mehrbelastungsausgleich greift. Dies sei nicht der Fall, wenn der Bund eine Aufgabe unmittelbar den Gemeinden überträgt beziehungsweise nach Maßgabe der Fortgeltungsanordnung des Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG übertragen hat, wenn Bundes- oder Europarecht Inhalt und Umfang der gemeindlichen Aufgaben bestimmen oder wenn durch Landesrecht bundes- oder europarechtliche Vorgaben umgesetzt werden und das Land dabei keinen eigenen Gestaltungsspielraum habe, um auf eine eventuell entstehende Kostenlast auf kommunaler Ebene Rücksicht nehmen zu können.[535] Es reiche nach Sinn und Zweck des Verursacherprinzips nicht aus, wenn der Gesetzgeber die kommunale Zuständigkeit in seinen Willen aufgenommen habe, falls dies zur Umsetzung auf Landesebene zwingend erforderlich sei und hierdurch keine selbstständige Ursache für die Kostenbelastung gesetzt werde.[536]

– Brandenburg

  Mit Verfassungsänderung vom 7. April 1999 hat Brandenburg den Grundsatz strikter Konnexität festgeschrieben. Art. 97 Abs. 3 LV Brandenburg lautet:

  > „Das Land kann die Gemeinden und Gemeindeverbände durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes verpflichten, Aufgaben des Landes wahrzunehmen und sich dabei ein Weisungsrecht nach gesetzlichen Vorschriften vorbehalten. Werden die Gemeinden und Gemeindeverbände durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes zur Erfüllung neuer öffentlicher Aufgaben verpflichtet, so sind dabei Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen. Führen diese Aufgaben zu einer Mehrbelastung der Gemeinden und Gemeindeverbände, so ist dafür ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen."

  Auffällig ist dabei, dass die Konnexitätsregelung auf die Übertragung „neuer" öffentlicher Aufgaben beschränkt ist. Für Aufgabenübertragungen vor der Verfassungsänderung gilt damit die frühere Regelung des kommunalen Finanzausgleichs mitsamt relativem Konnexitätsprinzip weiter.[537] Die Neuregelung soll nach dem Willen des Landtags[538] auch Anwendung finden, wenn freiwillige zu pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben umgewandelt werden und wenn die Kommunen zwar bestimmte Aufgaben bereits erfüllen, jedoch Standards der Aufgabenerfüllung derart erhöht werden, dass dies zu Mehrbelastungen führt.

---

535 Vgl. VerfGH Bayern, BayVBl 2008, S. 172 <180 f.>; Brüning, a.a.O., § 17 Rn. 34, S. 557.

536 Vgl. VerfGH Bayern, BayVBl 2008, S. 172 <181> mit Hinweis auf StGH Baden-Württemberg, DVBl 1994, S. 206, DVBl 1999, S. 1351 <1352>.

537 Vgl. Brüning, a.a.O., § 17 Rn. 35, S. 557.

538 Vgl. LTDrucks 2/6179-B, zitiert nach Brüning, a.a.O., § 17 Rn. 35, S. 557.

Entsprechend geht das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg davon aus, dass die Übertragung einer „neuen“ Aufgabe bereits vorliegt, wenn eine neue Rechtsgrundlage für eine schon vorher wahrgenommene Aufgabe geschaffen wird[539] oder wenn die Standards für die Erfüllung einer bestehenden Aufgabe in kostenträchtiger Weise erhöht werden.[540] Soweit aufgaben durch Bundes- oder Europarecht auf die Kommunen übertragen würden, finde das Konnexitätsprinzip grundsätzlich keine Anwendung. Stehe dem Land aber aufgrund der Übertragungsnorm frei, die Aufgabe bei einer Landesbehörde oder bei einer kommunalen Behörde anzusiedeln, greife die Ausgleichspflicht, soweit die Aufgabe den Kommunen erneut übertragen werde.[541]

– Hessen

Die Konnexitätsregelung der hessischen Landesverfassung hebt sich in mehrfacher Hinsicht von den vergleichbaren Bestimmungen der übrigen Landesverfassungen ab. Art. 137 Abs. 6 LV Hessen lautet:

> „Werden die Gemeinden oder Gemeindeverbände durch Landesgesetz oder Landesrechtsverordnung zur Erfüllung staatlicher Aufgaben verpflichtet, so sind Regelungen über die Kostenfolgen zu treffen. Führt die Übertragung neuer oder die Veränderung bestehender eigener oder übertragener Aufgaben zu einer Mehrbelastung oder Entlastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände in ihrer Gesamtheit, ist ein entsprechender Ausgleich zu schaffen. Das Nähere regelt ein Gesetz.“

Die hessische Landesverfassung stellt damit auf eine saldierte Betrachtung der Belastungen oder Entlastungen für die Gesamtheit der Gemeinden oder Gemeindeverbände ab. Auch fehlt es an einer ausdrücklichen zeitlichen Verknüpfung von Aufgabenübertragung und Kostenregelung. In der Gesetzesbegründung[542] geht der verfassungsändernde Landesgesetzgeber davon aus, dass der gebotene Ausgleich im Verfahren des kommunalen Finanzausgleichs zu erfolgen habe und dass Art. 137 Abs. 6 LV Hessen einzelnen Gemeinden keinen Anspruch auf einen Mehrbelastungsausgleich gewähre.[543] Im Übrigen bestehen aber Ähnlichkeiten zu den Konnexitätsbestimmungen anderer Landesverfassungen. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der

---

539 LVerfG Brandenburg, Urteil vom 30. April 2013 - VfGBbg 49/11 -, S. 23 mit Hinweis auf Urteil vom 15. Dezember 2008 - VfGBbg 68/07 -, juris, Urteil vom 14. Februar 2002 - VfGBbg 17/01 -, LVerfGE 13, 97 <112 ff.>.

540 Vgl. LVerfG Brandenburg, Urteil vom 30. April 2013 - VfGBbg 49/11 -, S. 24.

541 Vgl. LVerfG Brandenburg, LKV 2008, S. 459 ff. – für die Grundsicherung nach §§ 41 ff. SGB XII; NVwZ-RR 2009, S. 185 – für die Aufgaben nach § 97 Abs. 3 Nr. 1, 2 und 4 SGB XII (zitiert nach Brüning, a.a.O., § 17 Rn. 35, S. 558).

542 Vgl. LTDrucks 15/3553.

543 Vgl. Brüning, a.a.O., § 17 Rn. 36, S. 558.

Art der Aufgabenübertragung und der Berücksichtigungsfähigkeit von funktionsäquivalenten Aufgabenänderungen.[544] In diesem Zusammenhang weist der Staatsgerichtshof Hessen darauf hin, dass eine konnexitätsrelevante Aufgabenübertragung sowohl bei einer Änderung der Zuständigkeiten als auch bei einer Erhöhung der Standards der Aufgabenerfüllung gegeben sei.[545]

– Mecklenburg-Vorpommern

  In Mecklenburg-Vorpommern wurde das strikte Konnexitätsprinzip bereits im Jahr 2000 in die Landesverfassung aufgenommen. Art. 72 Abs. 3 LV Mecklenburg-Vorpommern lautet:

  > „Die Gemeinden und Kreise können durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes durch Rechtsverordnung zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichtet werden, wenn dabei gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen werden. Führt die Erfüllung dieser Aufgaben zu einer Mehrbelastung der Gemeinden und Kreise, so ist dafür ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen."

  Nach der „Gemeinsamen Erklärung der Landesregierung MV und der kommunalen Landesverbände zum Konnexitätsprinzip" vom 20. März 2002[546] wird die Ausgleichspflicht auch dann ausgelöst, wenn bisher freiwillige Aufgaben zu pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben umgewandelt und bei bereits kommunal wahrgenommenen Aufgaben die Standards der Aufgabenerfüllung erhöht werden. Allerdings setzt nach der Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern die Anwendbarkeit des Konnexitätsprinzips voraus, dass die Übertragung der Aufgabe an die Gemeinden oder Kreise durch Organe des Landes stattgefunden hat; es findet keine Anwendung, wenn ausschließlich Bundesorgane eine bestehende Aufgabe verändert haben.[547] Dies sei der Fall bei einem Handeln des Bundesgesetzgebers, das ohne hierauf bezogenes landesrechtliches Tätigwerden seine Wirkung entfaltet; Kostenfolgen, die nicht auf einer unmittelbaren Handlung des Landesgesetzgebers beruhten, stellten keinen konnexitätsauslösenden Tatbestand dar. Nur sofern dem Land die Kompetenzzuweisung freistehe und es davon zulasten der Kommunen Gebrauch mache, greife das Konnexitätsprinzip auch bei der Ausführung bundes- oder EU-rechtlicher Regelungen durch die kommunalen Körperschaften durch.[548]

---

544 Vgl. Brüning, a.a.O., § 17 Rn. 36, S. 558.

545 Vgl. StGH Hessen, NVwZ-RR 2012, S. 625 <626>

546 Vgl. ABl 2002, S. 314.

547 Vgl. LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, NVwZ 2021, S. 1776 <1776 Leitsatz 1 und 1778>.

548 Vgl. LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, NJZ 2024, S. 85 (zitiert nach Brüning, a.a.O., § 17 Fn. 38, S. 559).

– Niedersachsen

Die Landesverfassung von Niedersachsen enthält seit Anfang 2006 ein striktes Konnexitätsprinzip. Art. 57 Abs. 4 LV Niedersachsen bestimmt:

> „Den Gemeinden und Landkreisen und den sonstigen kommunalen Körperschaften können durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes durch Verordnung Pflichtaufgaben zur Erfüllung in eigener Verantwortung zugewiesen werden und staatliche Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung übertragen werden. Für die durch Vorschriften nach Satz 1 verursachten erheblichen und notwendigen Kosten ist unverzüglich durch Gesetz der entsprechende finanzielle Ausgleich zu regeln. Soweit sich aus einer Änderung der Vorschriften nach Satz 1 erhebliche Erhöhungen der Kosten ergeben, ist der finanzielle Ausgleich entsprechend anzupassen; im Falle einer Verringerung der Kosten kann er angepasst werden. Der finanzielle Ausgleich für Vorschriften nach Satz 1, die vor dem 1. Januar 2006 erlassen worden sind, richtet sich nach dem bisher geltenden Recht; für den Fall einer Aufgabenverlagerung gilt Satz 3 uneingeschränkt, im Übrigen mit der Maßgabe, dass eine Anpassung im Fall der Verringerung der Kosten nicht erfolgt. Satz 1 gilt entsprechend, soweit sonstigen öffentlich-rechtlichen Körperschaften Aufgaben zugewiesen oder übertragen werden, wenn unverzüglich Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen werden."

Obwohl die Regelung ein vergleichsweise hohes Maß an Detailliertheit aufweist, bleibt offen, ob jeder einzelnen Kommune ein Anspruch auf einen Mehrbelastungsausgleich zusteht oder nur den Kommunen in ihrer Gesamtheit.[549] Gefordert wird ein „unverzüglicher" Ausgleich, der nach der Gesetzesbegründung[550] im Sinne der Gleichzeitigkeit von Aufgabenübertragung und Ausgleichsregelung zu interpretieren ist. Außerdem sieht die Norm ausdrücklich eine Pflicht zur Anpassung des Mehrbelastungsausgleichs vor, wenn sich durch Änderungen der Übertragungsregelungen erhebliche Mehrkosten ergeben. Zeitlich gilt das strikte Konnexitätsprinzip – orientiert an der Neuregelung von Art. 57 Abs. 4 LV Niedersachsen – lediglich für Aufgabenübertragungen ab dem 1. Januar 2006. Dabei soll die Bezugnahme auf Übertragungen „durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes durch Verordnung" den Willen des Gesetzgebers zum Ausdruck bringen, dass der Mehrbelastungsausgleich nur bei bewusst und steuerbar ausgelösten Kostensteigerungen stattfindet.[551]

---

549 Vgl. Brüning, a.a.O., § 17 Rn. 38, S. 560.

550 LTDrucks 15/2517, S. 2 f.

551 Vgl. Brüning, a.a.O., § 17 Rn. 38, S. 560.

– Nordrhein-Westfalen

Noch vor Verabschiedung der Föderalismusreform 2006 hat Nordrhein-Westfalen im Jahr 2004 das strikte Konnexitätsprinzip in der Landesverfassung verankert. Art. 78 Abs. 3 LV NRW lautet:

> „Das Land kann die Gemeinden oder Gemeindeverbände durch Gesetz oder Rechtsverordnung zur Übernahme und Durchführung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichten, wenn dabei gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen werden. Führen die Übertragung neuer oder die Veränderung bestehender und übertragbarer Aufgaben zu einer wesentlichen Belastung der davon betroffenen Gemeinden oder Gemeindeverbände, ist dafür durch Gesetz oder Rechtsverordnung aufgrund einer Kostenfolgeabschätzung ein entsprechender finanzieller Ausgleich für die entstehenden, notwendigen, durchschnittlichen Aufwendungen zu schaffen. Der Aufwendungsersatz soll pauschaliert geleistet werden. Wird nachträglich eine wesentliche Abweichung von der Kostenfolgeabschätzung festgestellt, wird der finanzielle Ausgleich für die Zukunft angepasst. Das Nähere zu den Sätzen 2 bis 4 regelt ein Gesetz; darin sind die Grundsätze der Kostenfolgeabschätzung festzulegen und Bestimmungen über eine Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände zu treffen."

Aus Sicht des nordrhein-westfälischen Verfassungsgerichtshofs stellt Art. 78 Abs. 3 LV NRW eine von der Finanzkraft der Kommune unabhängige Ausgleichsregelung dar. Der Verfassungsgesetzgeber habe sich bewusst für das strikte Konnexitätsprinzip entschieden. Ein bloß angemessener Ausgleich im Sinne des relativen Konnexitätsprinzips genüge nicht.[552]

Voraussetzung der Anwendbarkeit von Art. 78 Abs. 3 LV NRW sei jedoch ein konnexitätsrelevanter Sachverhalt. Dies setze voraus, dass die Aufgabenübertragung auf eine Entscheidung des Landesgesetzgebers zurückgehe, also ihm zuzurechnen sei (konnexitätsrelevante Verpflichtung) und zu einer die Bagatellgrenze überschreitenden, wesentlichen Belastung der betroffenen Kommunen geführt habe (konnexitätsrelevante Belastung).[553]

Eine Veränderung bestehender – das heißt bereits übertragener – Aufgaben sei nur konnexitätsrelevant, wenn sie durch ein Landesgesetz oder eine Landesverordnung unmittelbar verursacht worden sei. Das Landesgesetz oder die Rechtsverordnung müsse sich gerade auf die Aufgabenveränderung beziehen. Dies sei bei einer Aufgabenveränderung durch Bundesrecht

552 Vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 9. Dezember 2014 -VerfGH 11/13 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 72, S. 20.

553 Vgl. VerfGH NRW, a.a.O., Rn. 73, S. 21

nicht der Fall, wenn sich der Beitrag des Landesgesetzgebers auf eine Jahre zuvor erlassene allgemeine Zuständigkeitszuweisung an die Kommunen beschränke.[554]

Bei einer Änderung des Bundesrechts beziehe sich das Landesgesetz (bzw. die Rechtsverordnung) nur dann auf diese Änderung, wenn sich diese bei Erlass der landesgesetzlichen Zuweisung im Blickfeld des Landesgesetzgebers befunden habe. Daher seien bundesgesetzliche Aufgabenerweiterungen nur konnexitätsrelevant, wenn der Bund aus diesem Anlass seine Zuständigkeitszuweisung an die Kommunen aufhebe und das Land diese Zuständigkeit in unmittelbarem zeitlichem und inhaltlichem Zusammenhang durch eine landesgesetzliche Zuständigkeitsregelung den Kommunen übertrage. Nur in diesem Rahmen sei es unschädlich, wenn die landesgesetzliche Zuständigkeitszuweisung bereits vor Aufhebung der entsprechenden Bundesregelung – mit zunächst deklaratorischer Wirkung – in Kraft gesetzt worden sei.[555]

Ein bloßes Unterlassen des Landesgesetzgebers – das grundsätzlich tauglicher Gegenstand einer kommunalen Verfassungsbeschwerde sein könne[556] – reiche als konnexitätsrelevanter Verursachungsbeitrag im Sinne von Art. 78 Abs. 3 LV NRW nicht aus.[557]

Im Übrigen gilt für den Mehrbelastungsausgleich ausdrücklich ein Bagatellvorbehalt. Eine „wesentliche“ Belastung liegt nach der Begründung zu § 2 Abs. 5 Satz 1 Konnexitätsausführungsgesetz (KonnexAG) NRW nur vor, „wenn die geschätzte jährliche (Netto-)Mehrbelastung in den betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbänden in ihrer Gesamtheit über einem Betrag von 0,25 Euro pro Einwohner liegt“.[558] Der Verfassungsgerichtshof NRW hat diese Konkretisierung des Bagatellvorbehalts in Art. 78 Abs. 3 Satz 2 LV als verfassungsrechtlich unbedenklich angesehen.[559]

– Rheinland-Pfalz

  Der Grundsatz strikter Konnexität wurde im Jahr 2004 in die Landesverfassung aufgenommen. Art. 49 Abs. 4 und 5 LV Rheinland-Pfalz lauten:

  > „(4) Den Gemeinden und Gemeindeverbänden oder ihren Vorständen können durch Gesetz oder Rechtsverordnung staatliche Aufgaben zur Erfüllung nach

554 Vgl. VerfGH NRW, a.a.O., Rn. 74, S. 21

555 Vgl. VerfGH NRW, a.a.O., Rn. 83, S. 24.

556 Vgl. VerfGH NRW, a.a.O., Rn. 57 ff., S 15 ff. mit Hinweisen auf die ursprünglich entgegenstehende Rechtsprechung und die Weiterentwicklung des materiellen Verfassungsrechts als Grund für die Änderung derselben.

557 Vgl. VerfGH NRW, a.a.O., Rn. 83 ff., S. 24 ff.

558 Vgl. LTDrucks 13/5515, S. 23.

559 Vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 4. April 2022 - VerfGH 1/18 -, Wolters Kluwer Online, S. 14 ff.

> Anweisung übertragen werden. Durch Gesetz oder Rechtsverordnung können den Gemeinden und Gemeindeverbänden auch Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung übertragen werden.
>
> (5) Überträgt das Land den Gemeinden oder Gemeindeverbänden nach Absatz 4 die Erfüllung öffentlicher Aufgaben oder stellt es besondere Anforderungen an die Erfüllung bestehender oder neuer Aufgaben, hat es gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen; dies gilt auch bei der Auferlegung von Finanzierungspflichten. Führt die Erfüllung dieser Aufgaben und Pflichten zu einer Mehrbelastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände, ist ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen. Das Nähere regelt ein Gesetz.

Die Regelung beruht auf den Arbeiten der im Mai 2002 eingesetzten Enquête-Kommission „Kommunen“, die eine umfassende Ausgleichspflicht anstrebte[560], unabhängig davon, ob den Kommunen durch Gesetz oder Rechtsverordnung Auftrags- oder pflichtige Selbstverwaltungsangelegenheiten übertragen, besondere Anforderungen an die Erfüllung bestehender oder neuer Aufgaben gestellt, landesrechtliche Finanzierungspflichten auferlegt oder freiwillige in pflichtige Selbstverwaltungsangelegenheiten umgewandelt werden. Gleichzeitig mit einer Aufgabenübertragung hat das Land Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen; dabei sind den Kommunen entstehende Mehrbelastungen auszugleichen.

Auf der Grundlage des Gesetzesvorbehalts in Art. 49 Abs. 5 Satz 3 LV Rheinland-Pfalz wurde das Konnexitätsausführungsgesetz (KonnexAG) erlassen.[561] Entgegen der von der Enquête-Kommission angestrebten und vom Landtag übernommenen[562] Intension eines umfassenden Mehrbelastungsausgleichs, wird ein Individualanspruch jeder betroffenen Kommune ausgeschlossen und für das Vorliegen einer ausgleichspflichtigen Mehrbelastung auf die Gesamtheit der betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände abgestellt (§ 1 Abs. 1 Satz 3 KonnexAG). Darüber hinaus werden nur noch „unabweisbare“ und „wesentliche“ Mehrbelastungen als ausgleichspflichtig angesehen. Dabei wird hinsichtlich des Vorliegens einer „wesentlichen“ Belastung – wie in Nordrhein-Westfalen – auf einen Betrag in Höhe von 0,25 Euro pro Einwohner und Jahr abgestellt (§ 1 Abs. 1 Satz 4 KonnexAG). § 1 Abs. 2 KonnexAG verlangt zur Begründung der Ausgleichspflicht einen eigenen Verursachungsbeitrag des Landes.

---

560 Vgl. LTDrucks 14/2739, S. 7 ff.

561 Vgl. GVBl 2006, S. 53 ff.; zuletzt geändert durch Art. 10 des Gesetzes vom 20. Dezember 2024 (GVBl S. 473).

562 Vgl. LTDrucks 14/3016, S. 3.

– Saarland

Nachdem das Saarland bereits 1999 seine Landesverfassung in Richtung auf ein striktes Konnexitätsprinzip geändert hatte, erfolgte 2016 eine erneute Verfassungsänderung mit einer Ausgestaltung der Konnexität, die sich am Vorbild Nordrhein-Westfalens orientierte.[563] Art. 120 LV Saarland lautet nunmehr:

> „Das Land kann die Gemeinden und Gemeindeverbände durch Gesetz zur Übernahme und Durchführung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichten, wenn dabei gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen werden. Führt die Übertragung neuer Aufgaben durch Gesetz oder die Veränderung bestehender und übertragbarer Aufgaben durch Gesetz oder Rechtsverordnung zu einer wesentlichen Belastung der davon betroffenen Gemeinden oder Gemeindeverbände, ist dafür durch Gesetz oder Rechtsverordnung aufgrund einer Kostenfolgeabschätzung ein entsprechender finanzieller Ausgleich für die entstehenden notwendigen, durchschnittlichen Aufwendungen zu schaffen. Der Aufwendungsersatz soll pauschaliert geleistet werden. Wird nachträglich eine wesentliche Abweichung von der Kostenfolgeabschätzung festgestellt, wird der finanzielle Ausgleich für die Zukunft angepasst. Das Nähere zu den Sätzen 2 bis 4 regelt ein Gesetz; darin sind die Grundsätze der Kostenfolgeabschätzung festzulegen und Bestimmungen über eine Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände zu treffen.“

Mit der Neufassung von Art. 120 LV Saarland wird der Anwendungsbereich des Konnexitätsprinzips gegenüber der vorhergehenden Regelung erweitert, da nun auch der Bereich der pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben vollständig erfasst wird.[564] Auszugleichen sind die Mehrbelastungen, die sich sowohl aus der Übertragung neuer Aufgaben als auch aus der Veränderung bereits übertragener Aufgaben ergeben. Bei Veränderungen europa- oder bundesrechtlicher Regelungen soll das Konnexitätsprinzip aus der Sicht des Gesetzgebers nur Anwendung finden, wenn dem Land zur Umsetzung ein eigener Gestaltungsspielraum zusteht und es diesen auch (zum Nachteil der Kommunen) nutzt.[565] Zu ersetzen sind die notwendigen, durchschnittlichen Aufwendungen, soweit „die geschätzte jährliche Mehrbelastung der von der jeweiligen Aufgabenübertragung betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände im Durchschnitt einen Betrag in Höhe von 0,25 Euro pro Einwohner oder landesweit einen Betrag in Höhe von 250.000 Euro überschreitet.“[566] Ergeben sich nachträglich erhebliche Abweichungen

563 Vgl. Brüning, a.a.O., § 17 Rn. 41, S. 562.

564 Vgl. Brüning, a.a.O., § 17 Rn. 41, S. 562.

565 Vgl. LTDrucks. 15/ 1879, S. 4.

566 § 2 Abs. 5 Satz 2 KonnexAG Saarland.

von der ursprünglichen Kostenfolgeabschätzung, ist der Ausgleichsbetrag anzupassen. Dabei ist davon auszugehen, dass die betroffene Kommune keinen individuellen Anspruch auf einen Mehrbelastungsausgleich hat, sondern die Gesamtheit der betroffenen Kommunen als Anknüpfungspunkt anzusehen ist.[567]

– Sachsen

Der Freistaat Sachsen hat den Grundsatz strikter Konnexität bereits im Jahr 1992 in seine Landesverfassung aufgenommen. Art. 85 LV Sachsen lautet in der aktuellen Fassung:

> „(1) Den kommunalen Trägern der Selbstverwaltung kann durch Gesetz die Erledigung bestimmter Aufgaben übertragen werden. Sie sollen ihnen übertragen werden, wenn sie von ihnen zuverlässig und zweckmäßig erfüllt werden können. Dabei sind Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen
>
> (2) Führt die Übertragung der Aufgaben zu einer Mehrbelastung der kommunalen Träger der Selbstverwaltung, so ist ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen. Dies gilt auch, wenn freiwillige Aufgaben in Pflichtaufgaben umgewandelt werden oder wenn der Freistaat Sachsen durch ein Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes nachträglich eine finanzielle Mehrbelastung bei der Erledigung übertragener oder bestehender Aufgaben unmittelbar verursacht.
>
> (3) […]

Auffällig an der Regelung ist, dass sie eine grundsätzliche Verpflichtung zur Aufgabenübertragung vorsieht, soweit die Kommunen die jeweilige Aufgabe zuverlässig und zweckmäßig erfüllen können. Die Überarbeitung von Art. 85 Abs. 2 LV Sachsen zielte insbesondere auf die Festschreibung des Verursacherprinzips. Danach greift das Konnexitätsprinzip nicht, wenn die Mehrbelastung auf bundesgesetzliche Regelungen oder EU-Gesetzgebungsakte zurückgeht, die dem Land keinen eigenen materiellen Umsetzungsspielraum belassen oder ein vorhandener Gestaltungsspielraum nicht zulasten der Kommunen genutzt wird.[568]

Nach der Rechtsprechung des sächsischen Verfassungsgerichtshofs garantiert Art. 85 LV Sachsen einen vollständigen und finanzkraftunabhängigen Mehrbelastungsausgleich. Dadurch solle verhindert werden, dass durch die Übertragung von Pflichtaufgaben der Spielraum für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben unangemessen verengt und damit die Eigenverantwortlichkeit von finanzieller Seite her ausgehöhlt werde. Dies schließe es sowohl aus, die Gewährung eines

---

567 Vgl. Brüning, a.a.O., § 17 Rn. 41, S. 562 f.

568 Vgl. Brüning, a.a.O., § 17 Rn. 42, S. 563 m.w.N.

Mehrbelastungsausgleichs nach Grund oder Höhe von der Finanzkraft eines Selbstverwaltungsträgers abhängig zu machen, als auch eine Deckungsquote zu bestimmen, die nicht auf einen vollständigen Ausgleich der durch die Verwaltungstätigkeit verursachten Kosten abzielt.[569]

Der Mehrbelastungsausgleich habe nach einer vom Gesetzgeber durchzuführenden Prognose zu erfolgen. Er sei im sachlichen und zeitlichen Zusammenhang mit dem Übertragungsgesetz vorzunehmen und möglichst zeitnah abzuschließen.[570] Der Gesetzgeber habe dem Ausgleich sämtliche verursachten Kosten zugrunde zu legen. Dies bedeute jedoch nicht, dass er diese bei jedem Selbstverwaltungsträger anhand konkreter Einzelfallberechnungen zu ermitteln habe. Vielmehr könne er auch auf pauschalierende Ansätze oder einfach gehaltene Modellrechnungen zurückgreifen. Bei ins Gewicht fallenden Änderungen und neuen Erkenntnissen über die Höhe der bewirkten Belastungen müsse der Gesetzgeber sich die Frage einer Anpassung des Ausgleichs stellen. Es stehe ihm frei, den kommunalen Selbstverwaltungsträgern eigene aufgabenbezogene Einnahmen zu ermöglichen und den finanziellen Mehrbelastungsausgleich auf die Höhe einer gegebenenfalls noch verbleibenden Deckungslücke zum gebotenen Vollausgleich zu beschränken. Führe der Gesetzgeber den Mehrbelastungsausgleich gemäß Art. 85 LV Sachsen und den allgemeinen Finanzausgleich gemäß Art. 87 LV Sachsen in einem einheitlichen Gesetz zusammen, sei es gleichwohl erforderlich, eine finanzkraftunabhängige Verteilung der notwendigen Mittel für den Mehrbelastungsausgleich zu gewährleisten.[571]

– Sachsen-Anhalt

  Ebenso wie in Sachsen ist auch in Sachsen-Anhalt das Konnexitätsprinzip seit 1992 in der Landesverfassung festgeschrieben. Art. 87 Abs. 3 LV Sachsen-Anhalt lautet:

  > „Den Kommunen können durch Gesetz Pflichtaufgaben zur Erfüllung in eigener Wahrnehmung zugewiesen und staatliche Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung übertragen werden. Dabei ist gleichzeitig die Deckung der Kosten zu regeln. Führt die Aufgabenwahrnehmung zu einer Mehrbelastung der Kommunen, ist ein angemessener Ausgleich zu schaffen."

  Die Regelung bleibt nicht nur in ihrem Detaillierungsgrad hinter den Bestimmungen anderer Landesverfassungen zurück, sondern unterscheidet sich von diesen insbesondere dadurch,

569 Vgl. VerfGH Sachsen, Urteil vom 23. November 2000 - Vf. 53-II-97 -, S. 22 f.

570 Vgl. VerfGH Sachsen, a.a.O., S. 26.

571 Vgl. zum Ganzen: VerfGH Sachsen, a.a.O., S. 25 ff.

dass auf der Rechtsfolgenseite kein vollständiger, sondern lediglich ein „angemessener“ Kostenausgleich geschuldet wird. Insoweit gilt der Grundsatz „strikter“ Konnexität jedenfalls ausgehend vom Wortlaut der Norm nur eingeschränkt.

Dem entspricht die Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt. Danach verpflichtet Art. 87 Abs. 3 LV Sachsen-Anhalt das Land, bei jeder Aufgabenübertragung auf die Kommunen eine eigenständige Kostenregelung zu treffen. Dies gelte auch, wenn ehemals freiwillig wahrgenommene Selbstverwaltungsaufgaben den Kommunen durch Gesetz als „Pflichtaufgaben in eigener Verantwortung“ zugewiesen würden.[572] Art. 87 Abs. 3 LV Sachsen-Anhalt treffe eine eigenständige Regelung, die einen einheitlichen kommunalen Finanzausgleich mit einer nicht sichtbaren Einrechnung von Kostenanteilen lediglich in allgemeine Zuweisungen ausschließe.[573] Die Vorschrift sei auch bei einer Veränderung der Finanzierungslast einer bereits übertragenen Aufgabe anzuwenden.[574]

Hinsichtlich der Höhe der Kostendeckungspflicht bestimme Art. 87 Abs. 3 Satz 3 LV, dass der Ausgleich „angemessen“ sein müsse. Ein voller Kostenausgleich werde also nicht geschuldet.[575]

Dem Gesetzgeber stehe hinsichtlich der Methode der Kostendeckung ein weiter Gestaltungsspielraum zu.[576] Er schulde eine nachvollziehbare, sachgerechte Abwägung. Dabei dürfe er auch berücksichtigen, mit welcher Quote das Interesse der Kommunen zu bewerten sei, eine Aufgabe eigenständig wahrnehmen zu können (sog. „Interessenquote“).[577] Bei der anzustellenden Prognose der verursachten Mehrbelastung könne der Gesetzgeber zwischen mehreren, gleich geeigneten Methoden wählen. Dabei dürfe er grundsätzlich auch Erfahrungswerte aus der Vergangenheit in die Zukunft projizieren.[578]

Der Ausgleich sei ohne Rücksicht auf die Finanzkraft einzelner Kommunen zu gewähren. Dies schließe aber nicht aus, die allgemeine Leistungskraft aller Kommunen zu berücksichtigen. Werde die Regelung zur Kostendeckung nicht gleichzeitig mit der Aufgabenübertragung getroffen, führe dies zur Verfassungswidrigkeit aller nachfolgenden Finanzausgleichsgesetze, bis

572 Vgl. LVerfG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 8. Dezember 1998, - LVG 19/97 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 63 f., S. 18.

573 Vgl. LVerfG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 13. Juli 1999, - LVG 20/97 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 87, S. 26.

574 Vgl. LVerfG Sachsen-Anhalt, NVwZ 2022, S. 1542 <1543>.

575 Vgl. LVerfG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 13. Juli 1999, a.a.O., Rn. 102, S. 31; NVwZ 2022, S. 1542 <1544> m.w.N.

576 Vgl. LVerfG Sachsen-Anhalt, NVwZ 2022, S. 1542 <1544>.

577 Vgl. LVerfG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 13. Juli 1999, a.a.O., Rn. 104, S. 31.

578 Vgl. LVerfG Sachsen-Anhalt, NVwZ 2022, S. 1542 <1545>.

die Kostendeckungsregelung nachgehalt worden sei. Bei einer von der Prognose abweichenden Entwicklung sei die Kostendeckungsregelung anzupassen.[579]

– Schleswig-Holstein

  Das strikte Konnexitätsprinzip wurde 1998 in die Landesverfassung aufgenommen und bei der Verfassungsreform 2014 inhaltlich nicht verändert.[580] Art. 57 Abs. 2 LV Schleswig-Holstein lautet:

  > „Werden die Gemeinden oder Gemeindeverbände durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes durch Verordnung zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichtet, so sind dabei Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen. Führen diese Aufgaben zu einer Mehrbelastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände, so ist dafür ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen."

  In einem im Landtag einstimmig gefassten Beschluss[581] wird ausgeführt, dass der Begriff der Aufgabe sowohl Weisungsaufgaben als auch pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben sowie Teilaufgaben, Vollzugsaufgaben und die Festsetzung kostenträchtiger Standards umfasst. Belastungen, die unmittelbar durch Entscheidungen des Bundes oder der EU entstehen, sollen dem Konnexitätsprinzip nicht unterfallen, sondern im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs berücksichtigt werden.

  Das Konnexitätsausführungsgesetz enthält Regelungen zur notwendigen Kostenfolgeabschätzung (§ 3 KonnexAG) und zum „entsprechenden finanziellen Ausgleich" (§ 4 KonnexAG). Dieser hat grundsätzlich im unmittelbaren zeitlichen und sachlichen Zusammenhang mit der Aufgabenübertragung zu erfolgen. Bei Prognosefehlern oder nicht vorhersehbaren Entwicklungen sind Anpassungen vorzunehmen (§ 5 KonnexAG).

  Aus Sicht des Landesverfassungsgerichts Schleswig-Holstein ist das Konnexitätsprinzip als Veranlassungsprinzip zu verstehen, bei dessen Anwendung es auf die Finanzkraft der betroffenen Kommune nicht ankommt. Das Prinzip sei auch auf „übertragungsgleiche Verpflichtungen" anzuwenden. Dies sei bei der gesetzlichen Erweiterung einer bestehenden Aufgabe der Fall, da eine solche Erweiterung als eine die bisherige Verpflichtung übersteigende, weitere Pflicht angesehen werden könne.[582] Dabei spiele es keine Rolle, wenn eine gesetzliche Regelung lediglich

---

579 Vgl. Brüning, a.a.O., § 17 Rn. 43, S. 564 f.

580 Vgl. LVerfG Schleswig-Holstein, NVwZ-RR 2021, S. 1 <4 Rn. 112>.

581 LTDrucks 14/1245, S. 18 f.

582 Vgl. LVerfG Schleswig-Holstein, NVwZ-RR 2021, S. 1 <4f Rn. 117>.

an eine einzige Gemeinde adressiert sei. Entscheidend sei nur, dass die Gemeinden als Institution eine Mehrbelastung erfahren.[583] Sei dies der Fall, verlange Art. 57 Abs. 2 LV Schleswig-Holstein eine Regelung, die auf einen vollständigen und finanzkraftunabhängigen Ausgleich abziele.[584]

– Thüringen

Bereits im Jahr 1993 wurde das Konnexitätsprinzip in der Landesverfassung verankert. Art. 91 Abs. 3 und Art. 93 Abs. 1 LV Thüringen lauten:

> „Art. 91
>
> […]
>
> (3) Den Gemeinden und Gemeindeverbänden können auf Grund eines Gesetzes staatliche Aufgaben übertragen werden. […]
>
> Art. 93
>
> (1) Das Land sorgt dafür, dass die kommunalen Träger der Selbstverwaltung ihre Aufgaben erfüllen können. Führt die Übertragung staatlicher Aufgaben nach Art. 91 Abs. 3 zu einer Mehrbelastung der Gemeinden und Gemeindeverbände, so ist ein angemessener finanzieller Ausgleich zu schaffen.

Die Regelung ist tatbestandlich auf die Übertragung staatlicher Aufgaben beschränkt und sieht in der Rechtsfolge nur einen „angemessenen“ Ausgleich vor. Hierzu stellt der Verfassungsgerichtshof Thüringen fest, dass die Landesverfassung entsprechend dem Nebeneinander von Selbstverwaltungsangelegenheiten und übertragenen staatlichen Aufgaben eine dualistische Finanz- beziehungsweise Einnahmegarantie für die Kommunen etabliere.[585] Die Pflicht zum Mehrbelastungsausgleich nach Art. 93 Abs. 1 Satz 2 LV Thüringen bestehe nur für die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises. Grundsätzlich seien die Kosten des Vollzugs von Landes- und Bundesgesetzen nach dem Prinzip der Vollzugskausalität vom Land zu tragen. Mache das Land von der Möglichkeit Gebrauch, staatliche Aufgaben auf die Kommunen zu übertragen, ergebe sich jedenfalls ein Verlust kommunaler Autonomie. Dem wirke Art. 93 Abs. 1 Satz 2 LV Thüringen entgegen.[586]

---

583 Vgl. LVerfG Schleswig-Holstein, NVwZ-RR 2021, S. 1 <5. Rn. 119>.

584 Vgl. LVerfG Schleswig-Holstein, NVwZ-RR 2021, S. 1 <5 Rn. 121>.

585 Vgl. VerfGH Thüringen, Urteil vom 21. Juni 2005 - VerfGH 28/03 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 58, S. 31.

586 Vgl. VerfGH Thüringen, a.a.O., Rn. 66 f., S. 35 f.

Geschuldet sei grundsätzlich ein voller Kostenausgleich im Sinne strikter Konnexität. Für das Land bleibe die Aufgabenübertragung damit ein „haushaltsneutrales Geschäft“. Dies fördere die Sachorientiertheit der Entscheidung zur Aufgabenübertragung. Nur so könne ein effektiver Schutz des kommunalen Selbstverwaltungsrechts und eine Schmälerung der kommunalen Finanzen durch die Übertragung staatlicher Aufgaben verhindert werden.[587]

Die Annahme, dass Art. 93 Abs. 1 Satz 2 LV Thüringen strikte Konnexität anordnet, werde auch nicht dadurch infrage gestellt, dass die Norm nur von einem „angemessenen“ finanziellen Ausgleich spreche. Der Begriff der „Angemessenheit“ ergebe mit Blick auf die Schutzfunktion von Art. 93 Abs. 1 Satz 2 LV Thüringen nur dann einen Sinn, wenn er sich nicht auf die Erstattungspflicht als solche, sondern auf die zu erstattenden Kosten beziehe mit der Folge, dass die Norm – trotz ihrer missverständlichen Wortstellung – eine volle Erstattung der angemessenen Kosten der Aufgabenerfüllung verlange.[588] Dabei sei die Pflicht zum Mehrbelastungsausgleich unabhängig von der Finanzkraft der Gemeinden und der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes. Der Landesgesetzgeber habe keinen Entscheidungsspielraum, ob und in welchem Umfang er einen Ausgleich für übertragene staatliche Aufgaben gewähre. Dem Gesetzgeber bleibe nur die Möglichkeit, die Anzahl der übertragenen staatlichen Aufgaben zu verringern, ihre Erfüllung durch die Vereinfachung gesetzlicher Vorgaben zu „verbilligen“ oder neue kommunale Einnahmequellen zu erschließen. Auch sei der Mehrbelastungsausgleich durch einen eigenen Ansatz im kommunalen Finanzausgleich zu kennzeichnen, um auf diese Weise die Einhaltung des Konnexitätsprinzips überprüfen zu können.[589]

5. 1. 2. Tatbestandliche Voraussetzungen

Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass die Anwendbarkeit der landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsbestimmungen – ungeachtet ihrer Ausgestaltung im Einzelnen – nicht nur die Übertragung einer staatlichen Aufgabe auf die Kommunen (5.1.2.1), sondern auch – jedenfalls aus der Sicht der Landesverfassungsgesetzgeber und der Landesverfassungsgerichte – einen eigenen konnexitätsauslösenden Verursachungsbeitrag des Landes (5.1.2.2.) voraussetzt. Davon ausgehend bleiben die landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsregelungen hinter der mit der Föderalismusreform verbundenen Erwartung zurück, dass jegliche finanzwirksame Erweiterung des kommunalen Aufgabenbestandes nur noch in Verbindung mit einem Mehrbelastungsausgleich nach Maßgabe des Konnexitätsprinzips stattfinden kann

587 Vgl. VerfGH Thüringen, a.a.O., Rn. 69 ff., S. 36 f.

588 Vgl. VerfGH Thüringen, a.a.O., Rn. 73, S. 38

589 Vgl. VerfGH Thüringen, a.a.O., Rn. 76, S. 39 f.

(5.1.2.3.). Dies trägt dem angestrebten funktionalen Zusammenhang zwischen grundgesetzlichem Durchgriffsverbot und landesverfassungsrechtlicher Konnexitätsgewährleistung unzureichend Rechnung.

5. 1. 2. 1. Aufgabenübertragung

Das Tatbestandsmerkmal der „Aufgabenübertragung“ dürfte inhaltsgleich mit der Auslegung dieses Begriffs beim Durchgriffsverbot gemäß Art. 84 Abs. 1 Satz 7, Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG zu bestimmen sein. Nach dessen weiter Auslegung in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts[590] liegt eine Aufgabenübertragung stets vor, wenn die Gemeinden oder Gemeindeverbände durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes durch Rechtsverordnung verpflichtet werden, bestimmte Tätigkeiten gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern wahrzunehmen. Daneben erfasst die Vorschrift auch gesetzlich angeordnete Informations-, Berichts- und Kontrollpflichten.[591]

Einzubeziehen in den Kreis der Aufgaben, die der Pflicht zum Mehrbelastungsausgleich unterfallen, sind damit insbesondere auch alle Maßnahmen, die einer erstmaligen Aufgabenübertragung funktional äquivalent sind. Dies ist sowohl bei der Erweiterung des Umfangs bestehender gesetzlicher Leistungen oder der Ausdehnung des Kreises der Leistungsberechtigten, als auch bei der finanzwirksamen Verschärfung der bei der Aufgabenwahrnehmung zu beachtenden Standards und bei der Umwandlung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben in Pflichtaufgaben der Fall.[592]

Die Einbeziehung der einer erstmaligen Aufgabenübertragung funktionsäquivalenten Maßnahmen in den Anwendungsbereich der landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsregelungen ergibt sich dabei aus dem Wortlaut einzelner Landesverfassungen[593] sowie aus Gesetzesbegründungen und begleitenden Materialien[594] oder der Rechtsprechung einzelner Landesverfassungsgerichte.[595] So stellt etwa das Landesverfassungsgericht Schleswig-Holstein ausdrücklich fest, das Konnexitätsprinzip sei auch bei „übertragungsgleichen Verpflichtungen“ anzuwenden. Auch die

590 Vgl. BVerfGE 155, 310 <335 ff., Rn. 59 ff.>.

591 Vgl. oben Ziffer 4.2.2.

592 Vgl. BVerfGE 155, 310 <348 f. Rn. 86>.

593 Vgl. Art. 71 Abs. 3 Satz 3 und 4 LV Baden-Württemberg; Art. 83 Abs. 3 Satz 1 LV Bayern; Art. 137 Abs. 6 Satz 2 LV Hessen; Art. 54 Abs. 4 Satz 3 LV Niedersachsen; Art. 78 Abs. 3 Satz 2 LV NRW; Art. 49 Abs. 5 Satz 1 LV Rheinland-Pfalz; Art. 120 Satz 2 LV Saarland; Art. 85 Abs. 2 LV Sachsen.

594 Vgl. Mecklenburg-Vorpommern, ABl 2002, S. 314; Rheinland-Pfalz, LTDrucks 14/2739, S. 7 ff.; LTDrucks 14/3016, S. 3; Saarland, LTDrucks 15/1879, S. 4; Schleswig-Holstein, LTDrucks 14/1245; S. 18 f.

595 Vgl. LVerfG Brandenburg, Urteil vom 30. April 2013 - VfGBbg 49/11 -, S. 24; StGH Hessen, NVwZ-RR 2012, S. 625 <626>; LVerfG Sachsen-Anhalt, NVwZ 2022, S. 1542 <1543>.

gesetzliche Erweiterung bestehender Aufgaben sei als eine weitere, die bisherigen Verpflichtungen übersteigende Verpflichtung anzusehen.[596] Ebenso postuliert der Bayerische Verfassungsgerichtshof, dass die strikte Konnexität auch gelte, wenn der Staat besondere Anforderungen an die Erfüllung von Aufgaben stelle und zwar auch bei bestehenden Aufgaben.[597] Auch das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg weist darauf hin, dass schon die Schutzfunktion des Konnexitätsprinzips gebiete, dieses auf die Erhöhung kostenträchtiger Standards einer bestehenden kommunalen Aufgabe anzuwenden.[598]

5. 1. 2. 2. Konnexitätsbegründender Verursachungsbeitrag

5. 1. 2. 2. 1. Problemlage

Ungeachtet der gebotenen weiten Auslegung des Begriffs der Aufgabenübertragung – unter Einschluss von einer Erstübertragung funktionsäquivalenten Maßnahmen – stellt sich die Frage, ob die Anwendbarkeit der landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsregelungen voraussetzt, dass die Erweiterung des kommunalen Aufgabenbestandes auf einem spezifischen Übertragungsakt des jeweiligen Landes beruht und – bejahendenfalls – wann ein solcher vorliegt. Relevanz kommt dieser Frage vor allem zu, wenn der Bund bezogen auf eine den Kommunen bereits übertragene staatliche Aufgabe seine materielle Sachregelungskompetenz wahrnimmt und die Aufgabe erweitert oder die für ihre Erfüllung geltenden Standards verschärft. Bedarf es in diesen Fällen zur Begründung der Pflicht zum Mehrbelastungsausgleich einer eigenständigen Übertragung der Aufgabenerweiterung vom Land auf die Kommunen oder genügt eine bereits erfolgte (landes- oder bundesrechtliche) Aufgabenübertragung zur Begründung der Konnexitätsverpflichtung des Landes auch hinsichtlich der Aufgabenerweiterung? Was geschieht, wenn das Land angesichts bundesrechtlich in zulässiger Weise vorgenommener Modifikation bestehender und auf die Kommunen übertragener Aufgaben jegliche Reaktion unterlässt? Fehlt es dann an einer konnexitätsrelevanten Aufgabenübertragung? Und wie ist es in diesem Zusammenhang zu bewerten, dass die bundesrechtliche Begründung neuer oder die Erweiterung bestehender staatlicher Aufgaben, deren Ausführung auf Landes- beziehungsweise Kommunalebene erfolgt, gemäß Art. 104a Abs. 4 GG regelmäßig der Zustimmung der Länder im Bundesrat bedarf?

---

596 Vgl. LVerfG Schleswig-Holstein, NVwZ-RR 2021, S. 1 <3>.

597 Vgl. VerfGH Bayern, BayVBl 2008, S. 172 <175>.

598 Vgl. LVerfG Brandenburg, Urteil vom 30. April 2013 - VfGBbg 49/11 -, S. 24; siehe auch StGH Hessen, NVwZ-RR 2012, S. 625 <626>;

Die Beantwortung dieser Fragen ist für die Erreichung der Ziele der Föderalismusreform 2006 zum Schutz der kommunalen Finanzhoheit von zentraler Bedeutung. Soll die Erweiterung des kommunalen Aufgabenbestandes nur noch bei gleichzeitiger Gewährung eines Mehrbelastungsausgleichs stattfinden können, muss garantiert sein, dass finanzwirksame Änderungen des Bundesrechts auf die Kommunen nur durchschlagen, wenn gleichzeitig das Konnexitätsprinzip Anwendung findet. Ist dies nicht der Fall, weil es an der erforderlichen Übertragung der Aufgabe durch das Land auf die Kommunen fehlt, besteht das Risiko gravierender Rechtsschutzlücken. Dann könnte der Bund im Rahmen seiner materiellen Sachregelungsbefugnis Aufgaben begründen oder erweitern, ohne dass die Länder zum Ausgleich, der durch deren Ausführung seitens der Kommunen entstehenden Mehrkosten verpflichtet wären.

5. 1. 2. 2. 2. Landesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung

Nach Auffassung der Landesverfassungsgerichte setzt die Anwendbarkeit der Konnexitätsregelungen der jeweiligen Landesverfassungen die eigenständige Übertragung staatlicher Aufgaben vom Land auf die Kommunen voraus (5.1.2.2.2.1.). Dabei seien an das Vorliegen eines Übertragungsaktes des Landes strenge Anforderungen zu stellen (5.1.2.2.2.2.).

5. 1. 2. 2. 2. 1. Notwendigkeit einer landesrechtlichen Aufgabenübertragung

In der landesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung wird einhellig davon ausgegangen, dass das Konnexitätsprinzip nur eingreift, wenn eine staatliche Aufgabe unmittelbar vom Land auf die Kommunen übertragen wird.[599] Insoweit gelte uneingeschränkt das Verursacherprinzip.[600] Danach setze die Verpflichtung zum Mehrbelastungsausgleich eine Aufgabenübertragung auf die Kommunen aufgrund einer ausdrücklichen Entscheidung des Landesgesetzgebers voraus. Nur dann liege ein konnexitätsrelevanter Sachverhalt vor.[601]

---

599 Vgl. VerfGH Bayern, BayVBl 2008, S. 172 <180>; LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, NVwZ 2021, S. 1776 <1776 Leitsatz 1 und 1778>; VerfGH NRW, Urteil vom 12. Oktober 2010 - VerfGH 12/09 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 53, S. 15; Urteil vom 9. Dezember 2014 -VerfGH 11/13 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 73, S. 21; VerfGH Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 30. Oktober 2015 - VGH N 65/14 -, S. 17; VerfGH Sachsen, Urteil vom 23. November 2000 - Vf. 53-II-97 -, S. 23.

600 Vgl. VerfGH Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 30. Oktober 2015 - VGH N 65/14 -, S. 18; siehe auch VerfGH Bayern, BayVBl 2008, S. 172 <180>; VerfGH Sachsen, Urteil vom 23. November 2000 - Vf. 53-II-97 -, S. 23.

601 Vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 12. Oktober 2010 - VerfGH 12/09 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 53, S. 15; Urteil vom 9. Dezember 2014 -VerfGH 11/13 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 73, S. 21.

Zur Begründung wird auf den Wortlaut der landesverfassungsrechtlichen Regelungen[602], die Gesetzesmaterialien[603], einzelne Bestimmungen der Konnexitätsausführungsgesetze[604] sowie auf Sinn und Zweck des Konnexitätsprinzips[605] verwiesen. Beispielhaft führt der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz aus:

> „Der von den Antragstellerinnen auf Art. 49 Abs. 5 LV gestützte Anspruch setzt allerdings zwingend voraus, dass ein konnexitätsrelevanter Sachverhalt im Sinne dieser Bestimmung vorliegt. Hierfür muss die Aufgabenübertragung auf eine Entscheidung des Landes zurückgehen, also dem Land ursächlich zuzurechnen sein […]. Dies ist bei einer Aufgabenveränderung durch Bundesrecht nicht der Fall, wenn sich der Beitrag des Landesgesetzgebers – so wie hier – auf eine mehrere Jahre zuvor erlassene allgemeine Zuständigkeitszuweisung an die Kommunen beschränkt. Das Konnexitätsprinzip nach Art. 49 Abs. 5 LG greift gerade nicht, wenn gemeindliche Aufgaben letztlich nicht durch Landes-, sondern durch Bundesrecht bestimmt werden.“[606]

Ergänzend wird zur Begründung der Notwendigkeit eigenständiger Aufgabenübertragung durch das Land, auf die Warnfunktion des Konnexitätsprinzips für den Landesgesetzgeber verwiesen. Dies zwinge ihn dazu, sich die bei einer Aufgabenübertragung den Kommunen entstehenden Kosten bewusst zu machen. Würden die staatlichen Aufgaben oder die dabei anzuwendenden Maßstäbe durch den Bundesgesetzgeber bestimmt, drohe diese Warnfunktion leerzulaufen.[607]

Davon ausgehend ist aber nicht gewährleistet, dass in jedem Fall der Schaffung oder Erweiterung staatlicher Aufgaben, die von den Kommunen wahrgenommen werden, ein kommunaler Mehrbelastungsausgleich stattfindet. Vielmehr besteht das Risiko, dass bei einer materiellen Erweiterung der auf die Kommunen übertragenen Aufgaben durch den Bund die landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsregelungen mangels eines landesrechtlichen Aufgabenübertragungsaktes nicht

---

602 Vgl. Art. 97 Abs. 3 LV Brandenburg; Art. 79 Abs. 3 Satz 1 LV NRW; Art. 49 Abs. 5 LV Rheinland-Pfalz; Art. 120 Satz 1 LV Saarland (jeweils ausdrückliche Bezugnahme auf „das Land“ als aufgabenübertragende Instanz); siehe auch Art. 137 Abs. 6 LV Hessen („durch Landesgesetz oder Landesrechtsverordnung“); vgl. aus der Rechtsprechung VerfGH Bayern, BayVBl 2008, S. 172 <180>; LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, NVwZ 2021, S. 1776 <1776 Leitsatz 1 und 1778>.

603 Vgl. VerfGH Bayern, BayVBl 2008, S. 172 <180>.

604 Vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 9. Dezember 2014 -VerfGH 11/13 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 77 f., S. 22.

605 Vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 9. Dezember 2014 -VerfGH 11/13 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 79 ff., S. 23 f.; LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, NVwZ 2021, S. 1776 <1776 Leitsatz 1 und1778>; VerfGH Sachsen, Urteil vom 23. November 2000 - Vf. 53-II-97 -, S. 23.

606 Vgl. VerfGH Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 30. Oktober 2015 - VGH N 65/14 -, S. 17.

607 LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, NVwZ 2021, S. 1776 <1778>; VerfGH NRW, Urteil vom 12. Oktober 2010 - VerfGH 12/09 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 62, S. 18; LVerfG Sachsen-Anhalt, NVwZ 2022, S. 1542 <1543>.

anwendbar sind und entgegen der Intention der Föderalismusreform 2006 nicht ausgleichspflichtige, finanzielle Mehrbelastungen für die Kommunen entstehen. Zugleich stellt sich die Frage, ob angesichts des Durchgriffsverbots für den Bund gemäß Art. 84 Abs. 1 Satz 7, Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG überhaupt eine wirksame Übertragung der Erweiterung des kommunalen Aufgabenbestandes stattgefunden hat. Der Umfang dadurch entstehender Rechtsschutzlücken ist dabei davon abhängig, unter welchen Voraussetzungen vom Vorliegen einer landesrechtlichen Aufgabenübertragung ausgegangen werden kann.

5. 1. 2. 2. 2. 2. Inhalt und Grenzen landesrechtlicher Aufgabenübertragungen

Ausgehend von der Notwendigkeit eines eigenständigen landesrechtlichen Aufgabenübertragungsaktes ergibt sich aus der Sicht der Landesverfassungsgerichte, dass jedenfalls bei bloßer Untätigkeit des Landesgesetzgebers ein Mehrbelastungsausgleich für die Kommunen nicht in Betracht kommt. Vielmehr wird durchgängig davon ausgegangen, dass die bundes- oder unionsrechtliche Erweiterung staatlicher Aufgaben, deren Wahrnehmung den Kommunen zugewiesen ist, für sich genommen nicht ausreicht, um die Anwendung der landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsvorschriften zu eröffnen.[608] Selbst der Fortbestand älterer Aufgabenübertragungsregelungen genüge regelmäßig nicht, um bei einer nachträglichen Erweiterung übertragener Aufgaben oder einer Verschärfung der dabei anzuwendenden Maßstäbe die Verpflichtung der Länder zum Mehrbelastungsausgleich zu begründen.[609] Dabei wird das Risiko dadurch entstehender Rechtsschutzlücken und einer Konterkarierung der Ziele der Föderalismusreform 2006 zwar durchaus erkannt. Dem könne aber seitens der Landesverfassungsgerichte nicht abgeholfen werden.[610]

Im Einzelnen führt der Verfassungsgerichtshof des Landes Nordrhein-Westfalen hierzu aus, dass der Schutzzweck des Konnexitätsprinzips und die Ziele der Föderalismusreform zwar durchaus für eine Erweiterung seines Anwendungsbereichs auf durch Bundesgesetz veränderte kommunale Aufgaben sprächen. Das Prinzip solle nämlich in erster Linie sicherstellen, dass die Kommunen vor Aufgabenübertragungen oder -veränderungen ohne konkreten Ausgleich der zusätzlichen finanziellen Belastungen geschützt seien. Diesem Schutzgedanken entspräche es, dass das Land

608 Vgl. VerfGH Bayern, BayVBl 2008, S. 172 <180 f.>; LVerfG Brandenburg, LKV 2008, S. 459 <460 f.> mit Hinweis auf LTDrucks 2/6133, Anl. 1; LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, NVwZ 2021, S. 1776 <1779>; ders. NJ 2024, S. 85, Leitsatz 2; VerfGH NRW, Urteil vom 9. Dezember 2014 -VerfGH 11/13 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 74 ff., S. 21 ff.; VerfGH Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 30. Oktober 2015 - VGH N 65/14 -, S. 17.

609 Vgl. LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, NVwZ 2021, S. 1776 <1778>; VerfGH NRW, Urteil vom 9. Dezember 2014 -VerfGH 11/13 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 83, S. 24; VerfGH Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 30. Oktober 2015 - VGH N 65/14 -, S. 17.

610 Vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 9. Dezember 2014 -VerfGH 11/13 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 82, S. 24.

– nachdem es bestimmte Aufgaben auf die Kommunen übertragen hat – auch spätere bundesrechtlich veranlasste Kostensteigerungen bei der kommunalen Aufgabenerfüllung ausgleichen müsse.[611]

Bei der Föderalismusreform sei bestimmt worden, dass Aufgabenübertragungen auf die Kommunen nur noch durch Landesrecht erfolgen können. Dadurch habe erreicht werden sollen, dass im Verhältnis zwischen den Ländern und den Kommunen die im jeweiligen Landesverfassungsrecht enthaltenen Konnexitätsregelungen greifen und die Gemeinden und Gemeindeverbände infolgedessen mit den Aufgaben auch die entsprechenden Finanzmittel erhalten sollten. Dieser beabsichtigte Schutz laufe in Sachbereichen, für deren materiell-rechtliche Ausgestaltung der Bundesgesetzgeber zuständig sei, weitgehend leer, wenn die Finanzierungsverantwortung des Landes bei späteren bundesrechtlichen Erweiterungen übertragener Aufgaben nicht gegeben sei. Dies gelte umso mehr, als der Landesgesetzgeber die Möglichkeit habe, durch besonders weitgefasste Zuständigkeitsnormen Ausgleichspflichten aufgrund späterer Aufgabenerweiterungen weitgehend zu minimieren.[612]

Gleichwohl sei der Verfassungsgerichtshof zu einer Schließung dieser Schutzlücke im Wege richterlicher Rechtsfortbildung nicht berufen. Der Landesverfassungsgesetzgeber habe bei Verabschiedung des Konnexitätsprinzips im Jahr 2004 die Veränderung landesgesetzlich zugewiesener Aufgaben durch späteres, nicht voraussehbares Bundesrecht nicht im Blick gehabt. Die Frage einer Einbeziehung dieser Fallkonstellation habe sich zu diesem Zeitpunkt nicht mit hoher Dringlichkeit gestellt. Seinerzeit habe es noch üblicher Rechtspraxis entsprochen, dass der Bund Aufgaben, für deren Ausgestaltung er zuständig war, den Kommunen unmittelbar übertragen habe. Die zwischenzeitlich geänderten Rahmenbedingungen könnten allerdings für den verfassungsändernden Gesetzgeber Anlass sein, das landesverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip fortzuentwickeln.[613]

611 Vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 9. Dezember 2014 -VerfGH 11/13 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 80, S. 23.

612 Vgl. VerfGH NRW, a.a.O., Rn. 81, S. 23.

613 Vgl. VerfGH NRW, a.a.O., Rn. 82, S. 24.

Dementsprechend reiche nach der gegenwärtigen Rechtslage ein bloßes Unterlassen des Gesetzgebers als konnexitätsrelevanter Verursachungsbeitrag nicht aus.[614] Vielmehr knüpfe das Konnexitätsprinzip die finanzielle Ausgleichspflicht an eine Aufgabenübertragung durch positiv gesetztes Landesrecht.[615]

Unerheblich sei, ob das Land einer bundesrechtlichen Aufgabenausweitung im Bundesrat zugestimmt habe. Darin könne kein konnexitätsrelevanter Verursachungsbeitrag gesehen werden.[616]

Anders verhält es sich aus der Sicht der Landesverfassungsgerichte, wenn eine Aufgabenzuweisung durch Landesgesetz oder Landesverordnung vorliegt. Damit sei grundsätzlich ein konnexitätsrelevanter Verursachungsbeitrag gegeben. Soweit eine landesrechtliche Aufgabenzuweisung eine bundesrechtliche Regelung wiederhole, könne ein Konnexitätstatbestand jedenfalls dann vorliegen, wenn die gleichlautende bundesrechtliche Aufgabenzuweisung aufgehoben werde. Solange eine Vorschrift des Landesrechts bundesrechtliche Vorgaben nur repetiere, komme ihr keine rechtliche Bedeutung zu. Werde die bundesrechtliche Regelung jedoch aufgehoben, entfalte die landesrechtliche Vorschrift ab diesem Zeitpunkt konstitutive Wirkung. Die Zuweisung der Aufgabe an die Kommune erfolge dann auf landesrechtlicher Grundlage. Damit liege eine konnexitätsrelevante Aufgabenübertragung vor.[617]

Davon ausgehend ist aus der Sicht mehrerer Landesverfassungsgerichte die Konnexitätsrelevanz auf den Aufgabenbestand im Zeitpunkt der Übertragung auf die Kommunen, das heißt auf den Aufgabenbestand im Zeitpunkt des Eintritts der konstitutiven Wirkung der landesrechtlichen Zuweisungsnorm beschränkt.[618] Bei einer Veränderung der übertragenen Aufgabe durch den Bundesgesetzgeber müsse sich die landesrechtliche Übertragungsregelung gerade auf diese Veränderung beziehen. Dies sei bei einer Aufgabenerweiterung oder einer Verschärfung der anzuwendenden Standards durch den Bund der Fall, wenn sich die Änderung bereits bei der landesgesetzlichen Zuständigkeitszuweisung im Blickfeld des Landesgesetzgebers befunden habe. Bundesgesetzliche Aufgabenerweiterungen seien folglich jedenfalls konnexitätsrelevant, wenn der Bund im unmittelbaren Zusammenhang damit seine Zuständigkeitszuweisung an die Kommunen aufhebe und das Land die Zuständigkeit durch eine landesgesetzliche Regelung den Kommunen übertrage.

---

614 Vgl. VerfGH NRW, a.a.O., Rn. 85, S. 25; siehe auch VerfGH Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 30. Oktober 2015 - VGH N 65/14 -, S. 17.

615 Vgl. VerfGH NRW, a.a.O., Rn. 85, S. 25.

616 Vgl. VerfGH NRW, a.a.O., Rn. 86, S. 25.

617 Vgl. LVerfG Brandenburg, Urteil vom 30. April 2013 - VfGBbg 49/11 -, S. 21 ff. <23>.

618 Vgl. LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, NVwZ 2021, S. 1776 <1780>; VerfGH NRW, Urteil vom 9. Dezember 2014 -VerfGH 11/13 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 83, S. 24.

Nur unter der Voraussetzung, dass die Erweiterung der von den Kommunen zu erledigenden Aufgaben durch den Bundesgesetzgeber bereits konkret absehbar sei, stelle sich die Aufgabenzuweisung als originäre Entscheidung des Landesgesetzgebers dar. Dann sei ausnahmsweise Konnexitätsrelevanz gegeben. Dabei sei es unschädlich, wenn die landesgesetzliche Zuständigkeitszuweisung bereits vor Aufhebung der entsprechenden Bundesregelung in Kraft gesetzt werde.[619] Ansonsten fehle es bei nachträglichen Aufgabenerweiterungen durch den Bundesgesetzgeber an einem konnexitätsrelevanten Verursachungsbeitrag. Eine mehrere Jahre zurückliegende Zuständigkeitszuweisung an die kommunale Ebene genüge daher nicht.[620]

Darüber hinausgehend wird teilweise die Konnexitätsrelevanz nur angenommen, wenn die Länder bei der Zuweisung einer Aufgabe an die Kommunen über einen eigenständigen Gestaltungsspielraum verfügen.[621] Nur wenn das Land eigenständig entscheiden könne, ob es eine Aufgabe selbst wahrnehmen oder den Kommunen übertragen wolle und es diesen Spielraum zulasten der Kommunen nutze, greife das Konnexitätsprinzip ein.[622] Verbleibe dem Land hingegen bei der Umsetzung bundes- oder unionsrechtlicher Vorgaben kein Raum, der eine Rücksichtnahme auf die den Kommunen entstehende Kosten erlaube, komme ein Konnexitätsausgleich nicht in Betracht.[623]

Folge dieser Rechtsprechung ist eine erhebliche Konterkarierung der an der Stabilisierung der Kommunalfinanzen ausgerichteten Ziele der Föderalismusreform 2006. Der Verfassungsgerichtshof NRW weist selbst darauf hin, dass seine Rechtsprechung der Erwartung nicht Rechnung trage, eine Erweiterung des kommunalen Aufgabenbestandes könne nur noch stattfinden, wenn gleichzeitig ein Ausgleich dadurch bedingter Mehrkosten der Gemeinden und Gemeindeverbände nach Maßgabe der landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsregelungen erfolge.[624] Dies gilt vor allem für nachträgliche Erweiterungen von bereits auf die Kommunen übertragenen Aufgaben durch den Bundesgesetzgeber im Rahmen seiner materiellen Gesetzgebungskompetenz. Fehlt es an einer ausdrücklichen Zuweisung dieser Erweiterungen auf die Kommunen, findet nach der dargestellten Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte kein Konnexitätsausgleich statt. Ungeachtet der Frage, ob in diesen Fällen angesichts des Durchgriffsverbots für den Bund gemäß

619 Vgl. VerfGH NRW, a.a.O., Rn. 83, S. 24.

620 Vgl. VerfGH Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 30. Oktober 2015 - VGH N 65/14 -, S. 17.

621 Vgl. VerfGH Bayern, BayVBl 2008, S. 172 <180>; LVerfG Brandenburg, NVwZ-RR 2009, S. 185 <186>.

622 Vgl. LVerfG Brandenburg, NVwZ-RR 2009, S. 185 <186>.

623 Vgl. VerfGH Bayern, BayVBl 2008, S. 172 <180>.

624 Vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 9. Dezember 2014 -VerfGH 11/13 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 81, S. 23.

Art. 84 Abs. 1 Satz 7, Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG überhaupt eine wirksame Übertragung der Aufgabenerweiterung stattgefunden hat, werden die Kommunen sich aber in der Verfassungswirklichkeit der Erfüllung bundesrechtlich erweiterter Rechtsansprüche etwa im Bildungs-, Betreuungs- und Sozialhilfebereich nicht entziehen können. Es drohen damit massive Ausweitungen des kommunalen Aufgabenbestandes ohne Ausgleich der entstehenden Mehrkosten.

5. 1. 2. 2. 3. Schrifttum

Angesichts dieser Auswirkungen wird die restriktive Handhabung der tatbestandlichen Voraussetzungen des Konnexitätsprinzips durch die landesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung im Schrifttum kontrovers erörtert. Zustimmenden Stellungnahmen (5.1.2.2.3.1) stehen zahlreiche ablehnende, die Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte stark kritisierende Stimmen gegenüber (5.1.2.2.3.2).

5. 1. 2. 2. 3. 1. Zustimmende Auffassungen

Diejenigen Autoren, die eine Anwendbarkeit des landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzips auf Erweiterungen des kommunalen Aufgabenbestandes durch den Bundesgesetzgeber ablehnen[625], bewerten die diesbezüglichen Entscheidungen der einzelnen Landesverfassungsgerichte als übertragbar beziehungsweise als Ausdruck der in allen Ländern geltenden Verfassungsrechtslage.[626] Damit sei es nicht vereinbar, dass die Länder durch eine Ausdehnung des Konnexitätsprinzips ohne eigenes Zutun zum „Zahlmeister“ für die Entscheidungen des Bundesgesetzgebers gemacht würden.[627] Vielmehr gelte für die Anwendbarkeit der landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsregelungen ausschließlich das Verursacherprinzip. Hiervon abweichende Stellungnahmen im Schrifttum seien interessengeleitet und ergebnisorientierter Ausdruck der Hoffnung, dass das Konnexitätsprinzip das „Allheilmittel“ gegen die – zugegebenermaßen – miserable Finanzlage der Kommunen sei.[628]

Mit Blick auf die Rechtslage in Rheinland-Pfalz stellt Edinger fest, dass das Verursacherprinzip bereits dem Wortlaut des Art. 48 Abs. 5 LV Rheinland-Pfalz zu entnehmen sei, wonach die Konnexität (nur) für den Fall gelte, dass das Land den Kommunen Aufgaben übertrage oder besondere Anforderungen an die Erfüllung bestehender oder neuer Aufgaben stelle. Dies bestätigten auch

---

625 Vgl. Edinger, DÖV 2017, S. 584 f.; Engelken, BayVBl 2011, S. 713 ff.; ders., NVwZ 2015, S. 342 ff.; Engelbrecht, BayVBl 2011, S. 718 ff.

626 Vgl. Engelken, NVwZ 2015, S. 342 <342>.

627 Vgl. Engelken, a.a.O., S. 342 <343>.

628 Vgl. Edinger, DÖV 2017, S. 584 <584>.

die Gesetzesbegründung und das rheinland-pfälzische Konnexitätsausführungsgesetz. Außerdem habe der Landtag einen einstimmigen Beschluss gefasst, dass im Fall kostenwirksamer Entscheidungen des Bundes oder der Europäischen Union das landesverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip nicht anwendbar sei. Dieses Prinzip sei daher allenfalls eine notwendige, nicht aber eine hinreichende Bedingung zur Absicherung und Stabilität der Kommunalfinanzen.[629]

Engelken bestreitet, dass eine das Bundesrecht bloß wiederholende Norm bei Wegfall der bundesrechtlichen Regelung automatisch in eine konstitutive Rechtsnorm umschlagen könne. Entscheidend sei vielmehr ein dahingehender Regelungswille des Gesetzgebers.[630] Ein bloßes Untätigbleiben bei der Aufhebung der bundesrechtlichen Zuweisungsnorm reiche hierfür nicht.[631] Daneben wendet er sich gegen die Unterscheidung zwischen einem nicht konnexitätsrelevanten Altbestand und einem konnexitätsrelevanten Neubestand einer Norm. Die Fortgeltung einer Norm gemäß Art. 125a Abs. 1 GG könne nicht auf den „Altaufgabenbestand“ dergestalt begrenzt werden, dass der Landesgesetzgeber für neu hinzutretende Aufgabenteile eine neue Aufgabenzuweisung vornehmen müsse.[632]

Nachträgliche Änderungen übertragener Aufgaben durch den Bund oder die Europäische Union begründeten einen neuen Verursachungszusammenhang. Ihre Einbeziehung in die Ausgleichspflicht des Landes lasse die Warnfunktion des Konnexitätsprinzips außer Betracht, die dem Landesgesetzgeber die Möglichkeit offenhalten solle, von kostenträchtigen Aufgabenbelastungen der Kommunen abzusehen.[633] Sie führe zudem zu einer Komplettfinanzierung ganzer Aufgabenbereiche und überdehne damit das Konnexitätsprinzip. Je mehr Aufgabenlasten aber nach dem Konnexitätsprinzip allen (und damit auch den finanzkräftigen) Kommunen erstattet würden, umso mehr gehe dies zulasten finanzschwacher Kommunen im Rahmen der allgemeinen, in allen Landesverfassungen verankerten Finanzgarantien.[634]

Bedenken äußert Engelken, soweit in der landesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung bundesrechtliche Aufgabenerweiterungen dem Anwendungsbereich des Konnexitätsprinzips unterstellt werden, wenn der Landesgesetzgeber diese bei der Aufgabenzuweisung an die Kommunen

629 Vgl. Edinger, DÖV 2017, S. 584 f. mit Hinweis auf LT Rheinland-Pfalz, LTDrucks 14/3016, S. 3., 14/2739, S. 7.

630 Vgl. Engelken, BayVBl 2011, S. 713 <716>.

631 Vgl. Engelken, a.a.O., S. 713 <718>.

632 Vgl. Engelken, a.a.O., S. 713 <715>.

633 Vgl. Engelken, NVwZ 2015, S. 342 <343>.

634 Vgl. Engelken, a.a.O., S. 342 <343>.

bereits „im Blick“ habe.[635] Würde man die Absehbarkeit der Aufgabenerweiterung genügen lassen, sei mit viel Streit zu rechnen. Hinzukommen müsse daher, dass die Zuständigkeitszuweisung an die Kommunen „aus Anlass“ und „im unmittelbaren zeitlichen und rechtlichen Zusammenhang“ mit der bundesgesetzlichen Aufgabenerweiterung erfolge.[636]

Sowohl Engelken[637] als auch Engelbrecht[638] wenden sich gegen die Auffassung, dass die Zustimmung eines Landes zu einer bundesgesetzlichen Aufgabenerweiterung im Bundesrat einen konnexitätsrelevanten Verursachungsbeitrag darstelle. Dem stehe entgegen, dass ein Handeln auf der Ebene des Bundes nicht Anknüpfungspunkt für eine Verpflichtung auf der Verfassungsebene des Landes sein könne. Die Vertreter der Länder handelten im Bundesrat als Teil eines Bundesorgans. Entschieden werde nach dem Mehrheitsprinzip und nicht allein unter dem Gesichtspunkt der kommunalen Finanzlage. Außerdem müssten politische Kompromisse gefunden werden. Ein konnexitätsrelevantes Verhalten liege daher nicht vor.

Im Ergebnis ist aus der Sicht Engelbrechts ein wirksamer Schutz der kommunalen Ebene vor belastenden Entscheidungen des Bundesgesetzgebers über die nur in den Landesverfassungen verankerten Konnexitätsregelungen nicht zu erreichen. Stattdessen bedürfe es der Aufnahme des strengen kommunalen Konnexitätsprinzips in das Grundgesetz und einer institutionellen Beteiligung der Kommunen auch im Gesetzgebungsverfahren des Bundes.[639]

5. 1. 2. 2. 3. 2. Ablehnende Auffassungen

Demgegenüber verweisen zahlreiche andere Autoren insbesondere auf den systematischen Zusammenhang des grundgesetzlichen Durchgriffsverbots aus Art. 87 Abs. 1 Satz 7, Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG mit den landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsregelungen und leiten daraus im Gegensatz zur landesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung deren Anwendbarkeit auf nachträgliche bundesgesetzliche Erweiterungen der an die Kommunen übertragenen Aufgaben ab.[640]

---

635 Vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 9. Dezember 2014 -VerfGH 11/13 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 80, S. 23.

636 Vgl. Engelken, a.a.O., S. 342 <344>.

637 Vgl. Engelken, a.a.O., S. 342 <343 f.>; Bay VBl 2011, S. 713 <714>.

638 Vgl. Engelbrecht, BayVBl 2011, S. 718 <721>.

639 Vgl. Engelbrecht, a.a.O., S. 718 <721>.

640 Vgl. Hellermann, ZG 2021, S. 313 <319 ff.>; Henneke, DVBl 2011, S. 125 <132 ff.>; ders. DVBl 2015, S. 171 <179 ff.>; ders., Der Landkreis 2016, S. 393 ff.; ders., Der Landkreis 2020, S. 153 ff.; ders., Der Landkreis 2021, S. 530 ff.; ders., ZG 2021, S. 130 ff.; Leisner-Egensperger, NVwZ 2021, S. 1487 <1489 f.>; Meyer, NVwZ 2021, S. 1754 <1756 f.>; Schoch, DVBl 2016, S. 1007 <1009 ff.>; ders., ZG 2018, S. 97 <98 ff.>; Trips, Rechtsanspruch auf Ganztagesbetreuung im Grundschulalter – Umsetzung und Konnexität in Niedersachsen, S. 8 f.; Wendt, DÖV 2017, S. 1 ff.; ders., DÖV 2017, S. 585 ff.

Grundsätzlich führt Leisner-Egensperger hierzu aus, dass der Verfassungsgrundsatz des Art. 31 GG („Bundesrecht bricht Landesrecht“) auch die Landesverfassungsgerichtsbarkeit dazu verpflichte, den mit der Föderalismusreform eingeführten Durchgriffsverboten der Art. 84 Abs. 1 Satz 7, Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG volle Wirksamkeit zu verschaffen. Der Normzweck dieser Regelungen, nach denen den Kommunen durch Bundesgesetz Aufgaben nicht mehr zugewiesen werden dürften, sei darauf gerichtet, dass im Verhältnis zwischen Ländern und Kommunen die im jeweiligen Landesverfassungsrecht wurzelnden Konnexitätsregelungen greifen und die Gemeinden und Gemeindeverbände mit den Aufgaben auch die entsprechenden Finanzmittel erhalten sollten. Entgegen der Auffassung des Verfassungsgerichtshofs NRW seien insoweit klaffende Schutzlücken im Wege richterlicher Rechtsfortbildung zu schließen. Gegenüber der neuen Teleologie des Zusammenwirkens von grundgesetzlichen Durchgriffsverboten und landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsbestimmungen müssten Wortlaut und Entstehungsgeschichte bei der Auslegung der Landesverfassung zurücktreten.[641]

Nach der Auffassung Schochs beruht die landesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung auf der unzureichenden Unterscheidung zwischen Sachregelungsbefugnis und Aufgabenzuweisung.[642] Eine Aufgabenzuweisung an die Kommunen könne wegen Art. 84 Abs. 1 Satz 7, Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG nur durch die Länder erfolgen. Diese Zuweisung sei aber der für die Anwendbarkeit des Konnexitätsprinzips allein maßgebliche Akt; ob die übertragenen Aufgaben bundesgesetzlicher oder landesgesetzlicher Herkunft seien, sei unbeachtlich.[643] Auch bei einer Veränderung bestehender Aufgaben komme es für die Anwendbarkeit des Konnexitätsprinzips nicht darauf an, ob es sich bei der betreffenden Materie um Bundes- oder um Landesrecht handele. Wortlaut, Systematik und Funktion der landesverfassungsrechtlichen Bestimmungen zum Konnexitätsprinzip stellten allein auf den landesrechtlichen Übertragungsakt ab und nicht auf das materielle Recht.[644] Komme es im materiellen Recht – sei es Bundes- oder Landesrecht – zu einer Änderung, sei damit noch nichts zur Wahrnehmungskompetenz gesagt; juristisch gelange der veränderte Aufgabenbestand nicht etwa automatisch in die kommunale Zuständigkeit, sondern bliebe ohne einen entsprechenden rechtsnormativen Akt in der Verwaltungszuständigkeit des Landes. Erst kraft (landes-)rechtlicher Zuweisung werde er in die kommunale Wahrnehmungszuständigkeit überantwortet. Insoweit mache es keinen Unterschied, ob eine Sachaufgabe erstmals statuiert oder später verändert werde.[645] Ebenso komme es nicht darauf an, ob eine Sachaufgabe eine solche des

641 Vgl. Leisner-Egensperger, NVwZ 2021, S. 1487 <1490>.

642 Vgl. Schoch, DVBl 2016, S. 1007 <1012 f.>; ZG 2018, S. 97 <107 f.>.

643 Vgl. Schoch, DVBl 2016, S. 1007 <1011>.

644 Vgl. Schoch, ZG 2018, S. 97 <107 f.>.

645 Vgl. Schoch, DVBl 2016, S. 1007 <1012>.

Bundes- oder des Landesrechts sei. Nur wenn und weil das Land durch einen verbindlichen Rechtsakt den geänderten Aufgabenbestand den Kommunen zuweise, hätten diese die Wahrnehmungskompetenz mit der möglichen Folge erhöhter Kosten.[646]

Die landesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung tue demgegenüber so, als gelange der materiell-rechtlich veränderte Aufgabenbestand von selbst in die Wahrnehmungskompetenz der Kommunen. Dabei werde übersehen, dass jede Sachaufgabe als solche wie auch jede ihrer Veränderungen nur durch einen Normativakt zur kommunalen Verwaltungsaufgabe werden könne. Demgemäß sei die Veränderung materiellen Bundesrechts immer dann ein Anwendungsfall des Konnexitätsprinzips, wenn die Übertragung der Aufgabenmodifizierung auf die Kommunen kraft Landesrechts erfolge. Dabei sei die Behauptung, der maßgebliche Normativakt könne nicht in einer Jahre zuvor ergangenen landesgesetzlichen Aufgabenzuweisung gesehen werden, schlicht falsch. Vielmehr wirkten allgemeine Aufgabenzuweisungsnormen des Landesrechts dynamisch. Damit würden bundesgesetzliche Änderungen des Sachrechts landesgesetzlich rezipiert und auf die kommunale Ebene durchgerichtet.[647]

Die Regelungstechnik der landesgesetzlichen Inpflichtnahme der Kommunen sei ohne Belang. Ob das Land eine konkrete Aufgabenzuweisung an die Kommunen vornehme und bei jeder Änderung des Sachrechts „nachsteuere“ oder mit einer allgemeinen (generellen) und dynamisch wirkenden Aufgabenzuweisungsnorm operiere, sei ohne Bedeutung für die Geltung des Konnexitätsprinzips. Aktualisiere eine generalklauselartige Aufgabenzuweisungsnorm des Landes bei bundesgesetzlichen Änderungen des materiellen Rechts die Aufgabenwahrnehmungskompetenz der Kommunen stets neu, könne es auch nicht darauf ankommen, was für den Landesgesetzgeber absehbar sei.[648]

Hebe der Bund eine in der Vergangenheit nach Art. 84 Abs. 1 GG a.F. erlassene Aufgabenzuweisungsnorm, die die Kommunen verpflichtet habe, auf, sei der verfassungsrechtliche Normalfall des Art. 83 GG wiederhergestellt. Werde die den Ländern damit zugewiesene Sachaufgabe von diesen auf die Kommunen übertragen, handele es sich – unabhängig davon, ob eine Aufgabenzuweisungsnorm neu geschaffen werde oder bereits (bislang deklaratorisch) bestanden habe – um eine eigenständige Entscheidung des Landesgesetzgebers, die mit konstitutiver Wirkung die kommunale Zuständigkeit begründe. Folglich liege ein konnexitätsrelevanter Übertragungsakt vor. Das stete Lamentieren, dass das Land in der Regel keine andere Wahl habe, als Gemeinden und

646 Vgl. Schoch, a.a.O., S. 1007 <1013>.

647 Vgl. Schoch, a.a.O., S. 1007 <1013>.

648 Vgl. Schoch, ZG 2018, S. 97 <109>.

Gemeindeverbände zu Aufgabenträgern zu bestimmen, sei rechtlich irrelevant. Eine „andere Wahl haben“ sei keine Voraussetzung für die Anwendbarkeit der landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsregelungen.[649]

Die These, dass ein Umschlagen einer deklaratorischen in eine konstitutive, konnexitätsbegründende Aufgabenzuweisungsnorm vom Willen des Landesgesetzgebers nicht gedeckt sei, stimme nicht. Maßgebend sei das objektive Recht, nicht der Wille des Gesetzgebers. Außerdem wisse jeder Landesgesetzgeber, dass nach der Einführung des grundgesetzlichen Durchgriffsverbots gemäß Art. 84 Abs. 1 Satz 7, Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG Änderungen des materiellen Bundesrechts nur aufgrund einer landesrechtlichen Zuweisung auf die Kommunen durchschlügen.[650]

Die auf dieser Grundlage von Schoch geübte Kritik an der Rechtsprechung der Verfassungsgerichtshöfe NRW und Rheinland-Pfalz[651] wird von Henneke geteilt.[652] Auch er verweist auf die Notwendigkeit einer klaren Trennung zwischen Sachregelungskompetenz und Zuständigkeitsbestimmung.[653] Der Bundesgesetzgeber, der neue Maßstäbe setze, sei nicht der Aufgaben übertragende Gesetzgeber.[654] Nach Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG fortbestehende Zuständigkeitsbestimmungen erstreckten sich nicht auf neu hinzutretende Aufgaben, da es sich bei dieser Norm um eine eng auszulegende Ausnahmevorschrift handele, die – wie das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich festgestellt habe – allenfalls kleinere Abrundungen und Anpassungen zu rechtfertigen vermöge.[655] Über den bisherigen kommunalen Aufgabenbestand hinausgehende Leistungen unterfielen daher dem Durchgriffsverbot für den Bund gemäß Art. 84 Abs. 1 Satz 7; Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG. Sie bedürften also einer eigenständigen – konnexitätsrelevanten – Aufgabenzuweisung an die Kommunen durch den Landesgesetzgeber.[656]

Zur weiteren Begründung verweist Henneke darauf, dass bei den Beratungen der 2003 eingesetzten Föderalismus-Kommission zwar dem Vorschlag nicht gefolgt worden sei, die bisherigen bundesrechtlichen Aufgabenzuweisungen an die Kommunen kraft verfassungsrechtlicher Anordnung als Landesrecht fortgelten zu lassen. Stattdessen habe man sich in Art. 125a Abs. 1 GG auf eine

649 Vgl. Schoch, DVBl 2016, S. 1007 <1012>.

650 Vgl. Schoch, a.a.O., S. 1007 <1013>.

651 Vgl. Schoch, ZG 2018, S. 97 <106 f.>.

652 Vgl. Henneke, DVBl 2011, S. 171 <180 f.>; ders., Der Landkreis 2016, S. 393 <395 f.>.

653 Vgl. Henneke, DVBl 2011, S. 125 <128>.

654 Vgl. Henneke, Der Landkreis 2021, S. 530.

655 Vgl. Henneke, ZG 2021, S. 130 <136> unter Bezugnahme auf BVerfGE 155, 310 <346 f. Rn. 80 ff.>.

656 Vgl. Henneke, ZG 2021, S. 130 <144 f.> zu pandemiebedingten Einmalzahlungen.

landesrechtliche Ersetzungsbefugnis[657] beschränkt.[658] Allerdings seien die Kommission und ihr folgend der verfassungsändernde Gesetzgeber davon ausgegangen, dass in allen Fällen, in denen der Bundesgesetzgeber künftig Sachgesetze neu erlasse oder bestehende Gesetze modifiziere, eine Aufgabenübertragung auf die Kommunen nur durch eine Zuständigkeitsregelung der Länder erfolgen könne, die Mehrbelastungsregelungen und Ausgleichspflichten nach dem jeweils anzuwendenden Verfassungsrecht auslöse.[659]

Dennoch hake es bei dem Zusammenspiel des Durchgriffsverbots gemäß Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG und den Konnexitätsbestimmungen des Landesverfassungsrechts immer wieder, weil die Landesgesetzgeber stets aufs Neue versuchten, der Mehrbelastungsausgleichspflicht durch bloßes Nichtagieren zu entgehen.[660] Schon vor Inkrafttreten der Föderalismusreform 2006 sei absehbar gewesen, dass einzelne Länder sich bei der Ausweitung – von den Kommunen zu erfüllender – gesetzlicher Aufgaben durch den Bund auf den Standpunkt stellen würden, dass es insoweit einer landesrechtlichen Aufgabenübertragung auf die Kommunen bedürfe und landesgesetzgeberisches Nichthandeln denklogisch keine Mehrbelastungsausgleichspflicht auslösen könne.[661] Vor diesem Hintergrund drängten die Länder auch nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 7. Juli 2020[662] – erfolgreich – darauf, bei der Erweiterung von den Kommunen zugewiesenen gesetzlichen Aufgaben durch den Bund auf die Aufhebung bestehender bundesgesetzlicher Zuständigkeitsregelungen zu verzichten.[663]

Dies ändere nichts daran, dass die Aufhebung einer bundesgesetzlichen Zuständigkeitsbestimmung im Zuge einer Aufgabenmodifizierung zu keinem anderen Ergebnis führe wie das Fortbestehen einer solchen Bestimmung, da diese allein auf den Altaufgabenbestand begrenzt sei. Hinsichtlich des neu hinzugekommenen Aufgabenteils müsse der Landesgesetzgeber in jedem Fall eine Aufgabenzuweisung an die Kommunen vornehmen.[664] Insoweit komme es für die Entstehung der Mehrbelastungsausgleichsverpflichtung nicht darauf an, ob der Inhalt und Umfang der zu

---

657 Art. 125a Abs. 1 Satz 2 GG lautet: „Es [das fortbestehende Bundesrecht] kann durch Landesrecht ersetzt werden.

658 Vgl. Henneke, DVBl 2015, S. 171 <177>; Der Landkreis 2016, S. 393 <394>.

659 Vgl. Henneke, Der Landkreis 2016, S. 393 <394>.

660 Vgl. Henneke, DVBl 2015, S. 171 <178>.

661 Vgl. Henneke, ZG 2021, S. 130 <132>.

662 BVerfGE 155, 310.

663 Vgl. zum Teilhabestärkungsgesetz Henneke, Der Landkreis 2021, S. 224 ff.

664 Vgl. Henneke, DVBl 2011, S. 125 <133>.

übertragenden Aufgabe materiell-rechtlich abschließend durch Bundes- und Europarecht bestimmt werde und ob die Übertragung auf die Kommunen freiwillig oder gezwungen erfolge.[665] Vor einer dadurch verursachten finanziellen Überforderung würden die Länder durch das Zustimmungserfordernis des Art. 104a Abs. 4 GG geschützt, ohne dass es für die Entstehung der landesverfassungsrechtlichen Mehrbelastungsausgleichspflicht gegenüber den Kommunen auf das Stimmverhalten eines einzelnen Landes im Bundesorgan Bundesrat ankomme.[666]

Davon ausgehend wendet Henneke sich gegen die landesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung, wonach bei der Erweiterung der auf die Kommunen übertragenen staatlichen Aufgaben durch den Bundesgesetzgeber die landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsregelungen nicht anwendbar seien. So sei es falsch, wenn der Verfassungsgerichtshof NRW behaupte, der verfassungsändernde Landesgesetzgeber habe bei der Einfügung des strikten Konnexitätsprinzips in die nordrhein-westfälische Landesverfassung die nachträgliche Veränderung landesgesetzlich übertragener Aufgaben durch den Bundesgesetzgeber nicht im Blick gehabt. Vielmehr sei parallel zur Verfassungsänderung in Nordrhein-Westfalen unter aktiver Beteiligung des nordrhein-westfälischen Justizministers in der Föderalismuskommission des Bundes das Aufgabenübertragungsverbot für den Bund auf den Weg gebracht worden; die Verabschiedung der Ergänzung der Landesverfassungen von Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz sei sogar die maßgebliche Voraussetzung dafür gewesen, dass sich die Föderalismuskommission des Bundes für die Schaffung des Durchgriffsverbots in Art. 84 Abs. 1 Satz 7; Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG und die Einfügung von Art. 104a Abs. 4 GG ausgesprochen habe.[667]

Ebenso sei es unzutreffend, wenn der Verfassungsgerichtshof NRW die Anwendbarkeit des Konnexitätsprinzips bei Aufgabenänderungen durch Bundesrecht auf Fälle beschränke, in denen sich diese Änderungen bereits bei Erlass der landesrechtlichen Aufgabenzuweisung im Blickfeld des Landesgesetzgebers befunden hätten.[668] Damit interpretiere der Verfassungsgerichtshof NRW eine Schutzlücke erst herbei, zu deren Schließung im Wege der richterlichen Rechtsfortbildung er sich dann nicht berufen sehe. Überzeugend sei diese Auslegung nicht; übertragbar auf andere Länder erst recht nicht.[669]

---

665 Vgl. Henneke, a.a.O., S. 125 <132>.

666 Vgl. Henneke, DVBl 2015, S. 171 <178>.

667 Vgl. Henneke, a.a.O., S. 171 <179>; so auch Wendt, DÖV 2017, S. 1.

668 Vgl. Henneke, DVBl 2015, S. 171 <180> unter Hinweis auf VerfGH NRW, Urteil vom 9. Dezember 2014 -VerfGH 11/13 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 83, S. 24.

669 Vgl. Henneke, DVBl 2015, S. 171 <181>.

Eine einmal begründete landesrechtliche Zuständigkeitsregelung wirke – gerade dann, wenn sie weit gefasst sei – dynamisch und verbrauche sich nicht mit der ersten bundesgesetzlichen Sachregelung. Beziehe der Landesgesetzgeber sich in der Aufgabenübertragungsnorm nicht auf eine bestimmte bundesgesetzliche Regelung, erfasse er mit der Zuständigkeitsregelung alle nachfolgenden bundesrechtlichen Änderungen des Sachrechts und verantworte die daraus resultierenden Mehrkosten seiner Kommunen.[670] Lediglich das Unterlassen jeglicher Aufgabenzuweisung durch den Landesgesetzgeber reiche als konnexitätsrelevanter Verursachungsbeitrag nicht aus.[671]

In gleicher Weise wendet Henneke sich gegen die Feststellung des Landesverfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz, Art. 49 Abs. 5 LV Rheinland-Pfalz greife nicht ein, wenn gemeindliche Aufgaben letztlich nicht durch Landes-, sondern durch Bundesrecht bestimmt würden.[672] Konnexitätsrelevanz sei gegeben, wenn die Aufgabenübertragung auf eine Entscheidung des Landes zurückgehe, also dem Land ursächlich und gerade nicht „letztursächlich“ zuzurechnen sei. Soweit der Verfassungsgerichtshof auf den Zwischenbericht der Enquête-Kommission „Kommunen“[673] verweise, setze dieser sich mit der Nichtanwendbarkeit des Konnexitätsprinzips im Falle einer unmittelbaren Übertragung staatlicher Aufgaben vom Bund auf die Kommunen auseinander. Diese Möglichkeit bestehe nach Inkrafttreten der Föderalismusreform 2006 nicht mehr. Zudem habe die Enquête-Kommission eine Verengung des Konnexitätsprinzips auf eine „Letztverursachung“ durch das Land nicht vorgesehen.[674] Auch die Hinweise auf die Warnfunktion des Konnexitätsprinzips gingen fehl. Diese stehe einem finanziellen Ausgleich für die gesamte Dauer der Aufgabenwahrnehmung durch die Kommunen nicht entgegen.[675]

Schließlich beruht aus der Sicht Hennekes auch das Urteil des Verfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern vom 19. August 2021[676] auf der mangelnden Unterscheidung von bundesrechtlichen Sachregelungskompetenzen einerseits und allein landesrechtlicher Aufgabenzuweisungskompetenz andererseits. In Verbindung mit der fehlenden Befassung mit der Schutzvorschrift des Art. 104a Abs. 4 GG zugunsten der Länder und der Außerachtlassung der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts im Beschluss vom 7. Juli 2020[677] führe dies zu einer „krassen Fehlbewertung“

---

670 Vgl. Henneke, a.a.O., S. 171 <181>.

671 Vgl. Henneke, a.a.O., S. 171 <182>.

672 Vgl. VerfGH Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 30. Oktober 2015 - VGH N 65/12, S. 17.

673 Vgl. LT Rheinland-Pfalz, LTDrucks. 14/2739.

674 Vgl. Henneke, Der Landkreis 2016, S. 393 <397> unter Hinweis auf LT Rheinland-Pfalz, LTDrucks 14/2739, S. 8 f.

675 Vgl. Henneke, a.a.O,, S. 393 <397>.

676 Vgl. LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, NVwZ 2021, S. 1776 ff.

677 BVerfGE 155, 310.

der Anwendbarkeit der landesverfassungsrechtlichen Mehrbelastungsausgleichsregelungen, falls der Bund seine Regelungen nachträglich erweitere.[678]

Wendt vertritt die Auffassung, dass die landesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung zur Nichtgeltung des Konnexitätsprinzips bei nachträglichen bundesgesetzlichen Erweiterungen übertragener Aufgaben sich nicht auf den Wortlaut der Mehrbelastungsausgleichsregelungen in den Landesverfassungen stützen könne. So ordne Art. 78 Abs. 3 Satz 2 LV NRW[679] bei jeder Aufgabenänderung Ausgleichspflichten des Landes an. Ob die Änderung der betroffenen Sachaufgabe durch Bundes- oder Landesrecht erfolge, sei nach dem Wortlaut der Norm unerheblich. Es sei nicht ersichtlich, wie die Landesverfassungsgerichte von einer Erstreckung einer früheren Aufgabenzuweisung auf die Normänderung ausgehen könnten, deren Konsequenz – die Entstehung einer Ausgleichspflicht – aber glaubten, in Abrede stellen zu können.[680]

Daneben verweist Wendt – ebenso wie Henneke – darauf, dass dem verfassungsändernden Gesetzgeber in Nordrhein-Westfalen bei der Einfügung des strikten Konnexitätsprinzips in die Landesverfassung – entgegen der Darstellung des Verfassungsgerichtshofs – das Problem späterer bundesrechtlicher Erweiterungen landesgesetzlich übertragener Aufgaben bewusst gewesen sei. Das Ausklammern derartiger Fälle aus dem Anwendungsbereich des Konnexitätsprinzips könne nicht mit einer dahingehenden Unkenntnis des verfassungsändernden Landesgesetzgebers begründet werden.[681]

Die Aufgabenzuweisungsnorm eines Landes wirke nicht statisch in der Weise, dass sich ihre Wirkung darin erschöpfe, eine zu einem bestimmten Zeitpunkt bestehende Sachregelung des Bundes auf die Kommunen zu übertragen Sie wirke vielmehr dynamisch und erstrecke sich auf die bundesrechtliche Regelung in ihrer jeweiligen Fassung. Sie aktualisiere die Aufgabenübertragung auf die Kommunen stets neu und gebe den Normbefehl, dass fortan das veränderte Sachrecht auszuführen sei; die dadurch erweiterte Aufgabenwahrnehmungskompetenz der Kommunen sei damit in konnexitätsrelevanter Weise vom Land veranlasst.[682]

---

678 Vgl. Henneke, Der Landkreis 2021, S. 530 <533>.

679 Art. 78 Abs. 3 Satz 2 LV NRW lautet: „Führt die Übertragung neuer oder die Veränderung bestehender und übertragbarer Aufgaben zu einer wesentlichen Belastung der davon betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände, ist dafür durch Gesetz oder Rechtsverordnung aufgrund einer Kostenfolgeabschätzung ein entsprechender finanzieller Ausgleich für die entstehenden, notwendigen, durchschnittlichen Aufwendungen zu schaffen.“.

680 Vgl. Wendt, DÖV 2017, S. 1 <3>.

681 Vgl. Wendt, a.a.O., S. 1 <4> unter Hinweis auf Henneke, DVBl 2015, S. 176 <179>

682 Vgl. Wendt, a.a.O., S. 1 <4>. m.w.N.

Dem könne auch nicht entgegengehalten werden, die Konnexitätsregelungen seien bei bundes- oder europarechtlichen Aufgabenänderungen und -erweiterungen nur anwendbar, wenn dem Land zur Umsetzung der Änderungen des Sachrechts ein eigener Gestaltungsspielraum verbleibe. Diese Einschränkung des Anwendungsbereichs des Konnexitätsprinzips finde im Wortlaut der entsprechenden landesverfassungsrechtlichen Regelungen keine Stütze. Nicht die Motive des verfassungsändernden Gesetzgebers zählten, sondern die Verfassung gewordene Regelung. Anderenfalls wäre dem Ineinandergreifen von bundesrechtlicher Sachregelung und landesgesetzlicher Aufgabenzuweisung, wie es durch die Föderalismusreform 2006 gesichert werden sollte, weitgehend die Grundlage entzogen.[683]

Der Auffassung Edingers zur Rechtslage in Rheinland-Pfalz[684] hält Wendt entgegen, dass auch insoweit nicht ersichtlich sei, wie man bei nachträglichen bundesrechtlichen Aufgabenveränderungen zwar von einer landesrechtlichen Zuweisung dieser Aufgaben an die Kommunen ausgehen, zugleich aber die Pflicht zum Ausgleich der Mehrkosten in Abrede stellen könne. Stattdessen müsse dem dynamischen Charakter von Aufgabenzuweisungsnormen Rechnung getragen und die bundesrechtlichen Regelungen in ihrer jeweiligen Fassung angewendet sowie davon ausgehend der Mehrkostenausgleich gewährt werden. Erhalte eine Sachaufgabe durch den Bundesgesetzgeber eine veränderte Gestalt, sei es allein das Land Rheinland-Pfalz, das aufgrund der Aufrechterhaltung der Aufgabenübertragungsnorm „besondere Anforderungen an die Erfüllung bestehender oder neuer Aufgaben“ im Sinne von Art. 49 Abs. 5 Satz 1 Alternative 2 LV Rheinland-Pfalz stelle.[685]

Insoweit komme der rheinland-pfälzischen Konnexitätsregelung keine singuläre Stellung im Vergleich zu den übrigen Landesverfassungen zu. Dies werde auch durch die Gesetzesbegründung und das KonnexAG nicht infrage gestellt. Soweit Edinger einen eigenen Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers bei der Aufgabenübertragung an die Gemeinden fordere, sei dies dem Wortlaut von Art. 49 Abs. 5 LV Rheinland-Pfalz nicht zu entnehmen. Auch soweit er auf eine einstimmige Entschließung des rheinland-pfälzischen Landtags[686] verweise, sei diese obsolet, da mittlerweile aufgrund des grundgesetzlichen Durchgriffsverbots unmittelbare Aufgabenzuweisungen vom Bund an die Kommunen unzulässig seien. Soweit daraus gefolgert werde, dass das Konnexitätsprinzip

683 Vgl. Wendt, a.a.O., S. 1 <7 f.>.

684 Vgl. Edinger, DÖV 2017, S. 594 f., siehe oben S. 141.

685 Vgl. Wendt, DÖV 2017, S. 595 f.

686 Vgl. LT Rheinland-Pfalz, LTDrucks 14/3017.

bei nachträglichen bundesgesetzlichen Erweiterungen übertragener Aufgaben nicht gelte, verfehle dies die durch das systematische Zusammenspiel von Bundes- und Landesrecht gekennzeichnete Verfassungsrechtslage.[687]

Hellermann schließt sich der Auffassung an, dass landesrechtlichen Aufgabenübertragungsnormen eine dynamische Wirkung zukomme. Die Beibehaltung einer früheren landesgesetzlichen Aufgabenübertragung stelle einen ausreichenden Verursachungsbeitrag im Falle nachträglicher bundesrechtlicher Erweiterung bereits übertragener Aufgaben dar.[688] Die entgegenstehende landesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung weist er mit einer den bereits zitierten Autoren im Wesentlichen entsprechenden Argumentation zurück. Dabei geht aus seiner Sicht der Hinweis auf die Warnfunktion des Konnexitätsprinzips bereits fehl, weil das Land, soweit es nach Art. 83 ff. GG auszuführende Aufgaben nicht auf die Kommunen übertrage, diese durch eigene Behörden wahrnehmen müsse.[689]

5. 1. 2. 3. Bewertung

Der landesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung ist zu folgen, soweit sie die Pflicht der Länder zum Mehrbelastungsausgleich zugunsten der Kommunen an das Vorliegen eines landesrechtlichen Aufgabenübertragungsaktes bindet. Dagegen geht diese Rechtsprechung zu der Frage fehl, wann ein solcher Aufgabenübertragungsakt vorliegt. Sie verengt damit den Anwendungsbereich der landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsregelungen in unzulässiger Weise.

5. 1. 2. 3. 1. Keine Konnexität bei bloßem Unterlassen des Landesgesetzgebers

Zuzustimmen ist der Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte, soweit davon ausgegangen wird, dass bloßes Unterlassen der Länder nicht ausreicht, um eine Pflicht zum Ausgleich kommunaler Belastungen bei der Ausführung staatlicher Aufgaben zu begründen.[690] Dies ergibt sich teilweise bereits aus dem Wortlaut der landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsregelungen, soweit

687 Vgl. Wendt, a.a.O., S. 1 <596>.

688 Vgl. Hellermann, ZG 2021, S. 313 <320 f.>.

689 Vgl. Hellermann, a.a.O., S. 313 <321>.

690 VerfGH NRW, Urteil vom 9. Dezember 2014 -VerfGH 11/13 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 85, S. 25; VerfGH Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 30. Oktober 2015 - VGH N 65/14 -, S. 17.

diese ausdrücklich entweder eine Aufgabenübertragung durch das Land[691] oder einen landesrechtlichen Normativakt[692] vorsehen. Aber auch wenn es an einer derartigen Ausformung der Landesverfassung fehlt, bedarf es eines landesrechtlichen Aufgabenübertragungsaktes auf die Kommunen, um den Anwendungsbereich der Konnexitätsregelungen zu eröffnen. Dies folgt aus dem Umstand, dass nach dem Inkrafttreten des Durchgriffsverbots für den Bund gemäß Art. 84 Abs. 1 Satz 7; Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG eine Übertragung der Wahrnehmungszuständigkeit für staatliche Aufgaben auf die Kommunen nur noch durch die Länder erfolgen kann. Da auch die Erweiterung übertragener Aufgaben oder sonstige, einer Erstübertragung funktionsäquivalente Maßnahmen nicht unter die eng auszulegende Fortgeltungsregelung des Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG subsumiert werden können, bedarf es für jede Ausdehnung des kommunalen Aufgabenbestandes eines landesrechtlichen Normaktivaktes. Fehlt es daran, ist eine Aufgabenübertragung auf die Kommunen bereits nicht erfolgt und die Kommunen sind nicht zu deren Ausführung verpflichtet. Dann ist aber auch für einen Konnexitätsausgleich kein Raum.[693]

5. 1. 2. 3. 2. Keine Konnexität durch Abstimmungsverhalten im Bundesrat

Zutreffend geht die landesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung auch davon aus, dass das Abstimmungsverhalten eines Landes im Bundesrat als konnexitätsrelevanter Verursachungsbeitrag nicht ausreicht.[694] Zwar dient das Zustimmungserfordernis bei Bundesgesetzen, die Pflichten der Länder zur Erbringung von Geldleistungen, geldwerten Sachleistungen oder vergleichbaren Dienstleistungen gegenüber Dritten begründen und von den Ländern als eigene Angelegenheiten oder im Auftrag des Bundes ausgeführt werden, gemäß Art. 104a Abs. 4 GG auch dem Schutz der finanziellen Interessen der Länder, die bei ihrem Abstimmungsverhalten zudem die Interessen der Kommunen zu berücksichtigen haben. Dennoch kann aus der Zustimmung zu einem Leistungsgesetz nicht geschlossen werden, dass das zustimmende Land die Ausführung des Gesetzes auf seine Kommunen überträgt. Hinzu kommt, dass der Bundesrat kein Länder-, sondern ein Bundesorgan ist, in dem die Landesregierungen und nicht die Landesgesetzgeber vertreten sind und der seine Entscheidungen nach dem Mehrheitsprinzip trifft. Konnexitätsrelevanz kommt daher dem Abstimmungsverhalten im Bundesrat nicht zu. Selbst die Formulierung Hennekes „Wer der

691 Vgl. Art. 97 Abs. 3 LV Brandenburg; Art. 79 Abs. 3 Satz 1 LV NRW; Art. 49 Abs. 5 LV Saarland.

692 Vgl. Art. 137 Abs. 6 LV Hessen.

693 Soweit Aufgabenübertragungen durch den Bund gemäß Art. 125a Abs. 1 GG als Bundesrecht fortgelten, fehlt es ebenfalls an einem landesrechtlichen Übertragungsakt. Für diese Fälle kommt aber eine Anwendung des Konnexitätsprinzips von vornherein nicht in Betracht.

694 Vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 9. Dezember 2014 -VerfGH 11/13 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 85, S. 25.

Bestellung zustimmt, muss sie adressieren und bezahlen“[695] dürfte eine dahingehende Behauptung nicht beinhalten, sondern allenfalls auf eine Verpflichtung der Länder zur Aufgabenübertragung auf die Kommunen bei bundesrechtlichen Leistungsgesetzen gerichtet sein.

5. 1. 2. 3. 3. Konnexitätsauslösende landesrechtliche Aufgabenübertragungen

Entscheidend für die Anwendbarkeit der landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsregelungen ist daher allein das Vorliegen eines landesrechtlichen Aufgabenübertragungsaktes. Bei der Prüfung der Frage, ob ein solcher Normativakt vorliegt, ist jedoch in Rechnung zu stellen, dass die Föderalismusreform 2006 darauf ausgerichtet war, durch ein Ineinandergreifen von grundgesetzlichem Durchgriffsverbot und landesverfassungsrechtlicher Konnexitätsgewährleistung ausnahmslos zu garantieren, dass bei der Übertragung neuer oder der funktionsäquivalenten Erweiterung bereits übertragener staatlicher Aufgaben den betroffenen Kommunen ein lückenloser Mehrbelastungsausgleich gewährt wird. Ebenso wie das Durchgriffsverbot zum Nachteil des Bundes[696] sind daher die Konnexitätsregelungen der Landesverfassungen weit auszulegen. Nur wenn dem Grundsatz strikter Konnexität uneingeschränkt Rechnung getragen wird, ist das Ziel der Föderalismusreform 2006 erreichbar, Ausweitungen des kommunalen Aufgabenbestandes nur noch gegen einen Ausgleich der den Kommunen entstehenden Mehrkosten zuzulassen.

5. 1. 2. 3. 4. Erstreckung der Konnexität auf nachträgliche Erweiterungen des Bundesrechts

Davon ausgehend ist entgegen der landesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung der im Schrifttum vertretenen Auffassung zu folgen, dass Regelungen, die die Wahrnehmung staatlicher Aufgaben auf die Kommunen übertragen, nicht statisch, sondern dynamisch zu interpretieren sind. Übertragen wird regelmäßig nicht nur der im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Übergangsregelung vorhandene Aufgabenbestand, sondern der Aufgabenbestand, der sich aus der jeweils geltenden Fassung des, die staatliche Aufgabe regelnden, Gesetzes ergibt. Die Aufgabenübertragung umfasst also auch Erweiterungen des Leistungsumfangs oder Verschärfungen der Standards bei der Wahrnehmung der übertragenen Aufgabe. Derartige Modifikationen unterfallen damit dem Anwendungsbereich des Konnexitätsprinzips und sind vollumfänglich ausgleichspflichtig.

Dass dies bei Aufgaben gilt, die in die Sachregelungsbefugnis des Landesgesetzgebers fallen, ist evident und unstreitig. Hat der Landesgesetzgeber eine in seiner Gesetzgebungskompetenz liegende Aufgabe konnexitätspflichtig an die Gemeinden übertragen und erweitert er nachträglich

---

695 Vgl. Henneke, DVBl 2011, S. 125 <131 ff.>.

696 Vgl. BVerfGE 155, 310 <333 ff. Rn. 59 ff.>.

diese Aufgabe oder verschärft die bei ihrer Ausführung anzuwendenden Maßstäbe, besteht kein Zweifel, dass diese Modifikationen nicht nur die kommunale Ebene verpflichten, sondern auch in den Mehrbelastungsausgleich einzubeziehen sind.

Bei in der Sachregelungsbefugnis des Bundes liegenden Aufgaben kann aber nichts anderes gelten. Bedürfte es zur Eröffnung des Anwendungsbereichs des Konnexitätsprinzips bei jeder im Übertragungszeitpunkt nicht absehbaren Erweiterung oder sonstigen funktionsäquivalenten Modifikation einer gesetzlichen Aufgabe durch den Bund eines erneuten Übertragungsaktes durch das Land, bestünde die Gefahr gesplitteter Zuständigkeiten: Hinsichtlich des in der Vergangenheit wirksam übertragenen Aufgabenbestandes blieben die Kommunen zuständig. Hinsichtlich nachträglicher Aufgabenerweiterungen oder Verschärfungen der anzuwendenden Maßstäbe fehlte es mangels eines landesrechtlichen Übertragungsaktes an einer solchen Zuständigkeit. Adressat der bundesgesetzlichen Regelungen wären allein die Länder. Den Kommunen stünde dann zwar kein Anspruch auf einen Mehrbelastungsausgleich zu; sie wären rechtlich aber auch zur Umsetzung der bundesgesetzlichen Modifikationen der übertragenen Aufgabe nicht verpflichtet.

Ein solches Ergebnis ist widersinnig. Es widerspricht zugleich dem in der Föderalismusreform 2006 vereinbarten Mechanismus des Ineinandergreifens von grundgesetzlichem Durchgriffsverbot und landesverfassungsrechtlicher Konnexitätsregelung. Den Ländern eröffnete dies die Möglichkeit, sich durch bloßes Nichtstun den Verpflichtungen aus dem Konnexitätsprinzip zu entziehen. Gleichzeitig dürften die Gemeinden in der Verfassungswirklichkeit nicht in der Lage sein, die Erfüllung bundesrechtlich erweiterter Ansprüche oder erhöhter Standards der Leistungen im Sozial-, Bildungs-, Betreuungs- oder Teilhabebereich zu verweigern. Folge wäre eine „faktische“ Aufgabenübertragung auf die Kommunen ohne Mehrbelastungsausgleich – und damit eine Aushebelung der mit der Föderalismusreform 2006 angestrebten Stabilisierung der kommunalen Finanzen.

Daher ist die im Schrifttum vertretene Auffassung vorzuziehen, dass eine landesrechtliche Aufgabenübertragungsnorm als konnexitätsrelevanter Verursachungsbeitrag auch dann ausreicht, wenn deren Erlass mehrere Jahre zurückliegt und nachfolgende Änderungen des Sachrechts zu diesem Zeitpunkt noch nicht absehbar waren. Diese Auffassung trägt dem Wortlaut der landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsregelungen, sowie deren systematischer Verortung und dem Sinn und Zweck der Regelungen Rechnung. Ein eventuell abweichender Wille des historischen verfassungsändernden Landesgesetzgebers muss dahinter zurückstehen.[697]

---

[697] Zur Nachrangigkeit der historischen Auslegung vgl. BVerfGE 1, 299 <312>; im vorliegenden Zusammenhang vgl. Wendt, DÖV 2017, S. 1 <7 f.>.

5. 1. 2. 3. 5. Unhaltbarkeit der entgegenstehenden landesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung

Die hiergegen von den Landesverfassungsgerichten erhobenen Einwände gehen fehl. Sie verkennen den dynamischen Charakter von Zuständigkeitszuweisungen und lassen die systematische Verklammerung von Grundgesetz und Landesverfassung zum Schutz der kommunalen Finanzhoheit außer Betracht.

– Warum die Zuweisung einer staatlichen Aufgabe an die Kommunen nur deren konkrete Ausgestaltung im Übertragungszeitpunkt betreffen soll, erschließt sich nicht. Für eine unterschiedliche Behandlung nachträglicher Änderungen übertragener Aufgaben durch den Bundes- oder den Landesgesetzgeber gibt es keinen Grund. Schon nach dem Wortlaut der landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsregelungen ist für eine solche Ungleichbehandlung kein Raum, da diese die Übernahme der Mehrkosten für übertragene „staatliche" Aufgaben – ohne Beschränkung auf Gegenstände der Landesgesetzgebung – regeln.[698]

– Insoweit kommt es auch nicht darauf an, ob eine Änderung der übertragenen Aufgabe im Übertragungszeitpunkt zumindest absehbar war.[699] Hierfür bietet der Wortlaut der landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsregelungen ebenfalls keinen Anhalt.[700] Vielmehr beruht diese Einschränkung der Konnexitätsrelevanz nachträglicher Änderungen übertragener Aufgaben ebenfalls auf der Verkennung des dynamischen Charakters der Regelungen zur Zuweisung staatlicher Aufgaben auf die Kommunen.

– Nicht haltbar ist die Auffassung des VerfGH NRW, der verfassungsändernde Gesetzgeber habe bei der Einfügung des Konnexitätsprinzips in die Landesverfassung nachträgliche Änderungen von Bundesgesetzen nicht im Blick gehabt, da vor der Föderalismusreform 2006 es noch üblicher Rechtspraxis entsprochen habe, dass der Bund Aufgaben, für deren Gestaltung er materiell-rechtlich zuständig war, unmittelbar den Kommunen übertragen habe.[701] Im Schrifttum wird überzeugend dargelegt, dass parallel zur Einführung des strikten Konnexitätsprinzips in die Landesverfassung Nordrhein-Westfalens die Landesregierung sich in der Föderalismuskommission aktiv an der Diskussion um die Aufnahme eines Durchgriffsverbots für den Bund

---

698 Vgl. Art. 83 Abs. 3 LV Bayern; Art. 137 Abs. 6 LV Hessen; Art. 72 Abs. 3 LV Mecklenburg-Vorpommern; Art. 54 Abs. 4 LV Niedersachsen; Art. 78 Abs. 3 LV NRW; Art. 49 Abs. 4 und 5 LV Rheinland-Pfalz; Art. 120 Satz 1 und 2 LV Saarland; Art. 85 Abs. 1 und 2 LV Sachsen; Art. 87 Abs. 3 LV Sachsen-Anhalt; Art. 91 Abs. 3, Art. 93 Abs. 1 LV Thüringen.

699 So aber VerfGH NRW, Urteil vom 9. Dezember 2014 -VerfGH 11/13 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 83, S. 24.

700 Vgl. Wendt, DÖV 2017, S. 1 <3>.

701 Vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 9. Dezember 2014 -VerfGH 11/13 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 82, S. 24.

gegenüber den Ländern in das Grundgesetz beteiligt hat.[702] Damit entfällt das wesentliche Argument, auf das der Verfassungsgerichtshof NRW seine Behauptung einer Rechtsschutzlücke stützt, die im Wege richterlicher Rechtsfortbildung nicht geschlossen werden könne.

– Fehl geht auch der Hinweis, der landesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung, einer Einbeziehung nachträglicher Änderungen des Bundesrechts in den Anwendungsbereich der Konnexitätsbestimmungen stehe die uneingeschränkte Geltung des Verursacherprinzips entgegen.[703] Diesem Prinzip ist Rechnung getragen, wenn durch einen landesrechtlichen Normativakt die Ursache für die Übertragung einer staatlichen Aufgabe an die Kommunen gesetzt wurde. Aufgrund des dynamischen Charakters dieser Zuständigkeitszuweisung kommt es auf den Zeitpunkt dieses Übertragungsaktes nicht an; wird das Sachrecht nachträglich modifiziert, ändert dies nichts an der Tatsache, dass der Gesetzgeber mit seinem Normativakt die Übertragung der Aufgabe auf die Kommunen verursacht hat.

– Allenfalls stellt sich die Frage, ob bei Fortbestand einer bundesrechtlichen Aufgabenübertragung auf die Kommunen gemäß der Weitergeltungsanordnung in Art. 125a Abs. 1 GG eine inhaltsgleiche landesrechtliche Vorschrift überhaupt Rechtswirkungen entfaltet. Insoweit ist allerdings weitgehend unstreitig, dass dies spätestens mit dem Wegfall der bundesrechtlichen Zuständigkeitszuweisung der Fall ist, das heißt, dass ab diesem Zeitpunkt eine zuvor rein deklaratorische Vorschrift konstitutive Wirkung hat.[704] Im Übrigen kommt es darauf bei der finanzwirksamen Erweiterung übertragener Aufgaben durch den Bundesgesetzgeber nicht an. Da es sich dabei nicht um bloße Abrundungen der übertragenen Aufgaben im Sinne von Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG handelt, kommt fortgeltendes Bundesrecht als Grundlage der Übertragung der Aufgabenerweiterung auf die Kommunen nicht in Betracht. Stattdessen bedarf es insoweit zwingend einer eigenständigen landesrechtlichen Zuständigkeitszuweisung. Selbst bei gleichlautenden Aufgabenübertragungsnormen umfasst gemäß Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG fortgeltendes Bundesrecht nachträgliche Aufgabenerweiterungen nicht und kann daher auch landesrechtliche Zuständigkeitszuweisungen, wegen der Unterschiedlichkeit des Regelungsgegenstandes, nicht ersetzen.

---

[702] Vgl. Henneke, DVBl 2015, S. 171 <179>; Wendt, DÖV 2017, S. 1 <4>.

[703] Vgl. VerfGH Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 30. Oktober 2015 - VGH N 65/14 -, S. 18.

[704] Vgl. statt vieler: LVerfG Brandenburg, Urteil vom 30. April 2013 - VfGBbg 49/11 -, S. 21 ff.; abweichend nur: Engelken, BayVBl 2011, S. 713 <716>. Soweit dieser stattdessen auf den Regelungswillen des Gesetzgebers abstellt, verkennt er das Gebot, im Wege der Auslegung auf den objektivierten Willen des Gesetzgebers abzustellen. Entscheidend ist, was der Gesetzgeber geregelt hat, nicht was der Gesetzgeber wollte (so auch Wendt, DÖV 2017, S. 1 <7>.

– Unerheblich ist entgegen der landesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung auch, ob den Ländern hinsichtlich der Übertragung staatlicher Aufgaben auf die Kommunen ein Gestaltungsspielraum zukommt. Selbst wenn es sich bei der zu übertragenden staatlichen Aufgabe um eine solche handelt, die als Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft nach dem in Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG angelegten Aufgabenverteilungsprinzip den Kommunen als pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe zuzuweisen ist, entbindet dies nicht von der Anwendung des Konnexitätsprinzips. Dem entspricht, dass die Umwandlung einer freiwilligen in eine pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe unstreitig als konnexitätsrelevanter Verursachungsbeitrag anerkannt ist.[705] Bereits nach dem Wortlaut der entsprechenden Bestimmungen in den einzelnen Landesverfassungen kommt es allein darauf an, ob der Landesgesetzgeber eine staatliche Aufgabe auf die kommunale Ebene überträgt. Schon dadurch wird grundsätzlich die Verpflichtung des Landes zum Konnexitätsausgleich begründet. Ob der Landesgesetzgeber hierzu rechtlich verpflichtet ist, ist ohne Belang.[706]

– Auch der Hinweis, bei Einbeziehung nachträglicher finanzwirksamer Änderungen des Sachrechts durch den Bund in den Anwendungsbereich des Konnexitätsprinzips drohe die ihm innewohnende Warnfunktion leerzulaufen, überzeugt nicht. Weist der Landesgesetzgeber den Kommunen eine bestimmte Aufgabe zu, tut er dies im Bewusstsein des dynamischen Charakters der Zuweisungsnorm. Damit ist der Warnfunktion des Konnexitätsprinzips Rechnung getragen. Im Übrigen sind die Länder durch das Zustimmungserfordernis gemäß Art. 104a Abs. 4 GG gegen eine Überforderung durch nachträgliche finanzwirksame Erweiterungen von Bundesgesetzen hinreichend geschützt. Dies mindert das Gewicht der dem Konnexitätsprinzip zukommenden Warnfunktion. Außerdem dürfte sich im Ergebnis keine deutliche finanzielle Besserstellung des Landes ergeben, wenn das Konnexitätsprinzip auf nachträgliche Änderungen des Sachrechts durch den Bund nicht anwendbar wäre. Zwar wäre das Land in diesem Fall nicht zum Ausgleich der entstehenden kommunalen Mehrkosten verpflichtet. Bei richtiger Betrachtung fehlte es dann allerdings bereits an der – allein landesrechtlich möglichen – Übertragung der Aufgabenerweiterung auf die Kommunen. Vielmehr wäre das Land dann regelmäßig verpflichtet, die durch die Modifikation des Sachrechts verursachten Aufgaben selbst wahrzunehmen. Es ergäbe sich insoweit eine gesplittete Zuständigkeit, die ineffektiv, kostenintensiv und politisch nicht vermittelbar sein dürfte. Mit Blick auf die Kostenbelastung des Landes - und damit auch die Warnfunktion des Konnexitätsprinzips - dürfte sich jedenfalls keine wesentliche

[705] Vgl. Art. 71 Abs. 3 Satz 4 LV Baden-Württemberg; Art. 83 Abs. 3 LV Bayern; Art. 49 Abs. 4 Satz 2 LV Rheinland-Pfalz; Art. 85 Abs. 2 Satz 2 LV Sachsen; VerfGH Sachsen, Urteil vom23. November 2000 - Vf. 53-II-97 -, S. 23.

[706] Vgl. Schoch, DVBl 2016, S. 1007 <1012>.

Besserstellung gegenüber einer Aufgabenübertragung auf die Kommunen ergeben. Auch deshalb rechtfertigt die Warnfunktion des Konnexitätsprinzips die Ausklammerung nachträglicher Aufgabenerweiterungen durch den Bund aus seinem Anwendungsbereich nicht.

– Vor diesem Hintergrund erledigt sich auch der Einwand, eine Trennung zwischen einem – bundesrechtlicher Fortgeltungsanordnung gemäß Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG unterfallenden – Altbestand und einem – durch nachträgliche Änderung des Sachrechts begründeten – Neubestand sei nicht möglich.[707] Es erschließt sich bereits nicht, warum es ausgeschlossen sein soll, die durch eine Änderung des Sachrechts verursachten Erweiterungen einer öffentlichen Aufgabe von dem vorherigen Aufgabenbestand zu unterscheiden. Zudem geht die vertretene Auffassung erkennbar davon aus, dass die Fortgeltung einer Aufgabenübertragung vom Bund auf die Kommunen gemäß Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG auch nachträgliche Erweiterungen der Aufgabe durch entsprechende Änderungen des Sachrechts umfasst. Dies ist ausweislich der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gerade nicht der Fall.[708]

Insgesamt ist daher eine auf die Ausweitung des Anwendungsbereichs des Konnexitätsprinzips gerichtete Änderung der landesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung geboten. Spätestens seit dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 7. Juli 2020[709] steht fest, dass nachträgliche Änderungen des Sachrechts durch den Bundesgesetzgeber, soweit sie zu einer finanzwirksamen Ausweitung des kommunalen Aufgabenbestandes führen, nicht unter die Fortgeltungsregelung gemäß Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG fallen und daher der gesonderten Übertragung an die Kommunen durch den Landesgesetzgeber bedürfen. In diesem Fall liegt aber zugleich ein konnexitätsrelevanter Verursachungsbeitrag vor. Fehlt es an einem derartigen Aufgabenübertragungsakt, ist eine kommunale Zuständigkeit für die Aufgabenerweiterung nicht gegeben. Die Wahrnehmungszuständigkeit verbleibe beim Land. Dazu verhält sich die Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte nicht. Sie scheint von einem automatischen Übergang bundesrechtlicher Aufgabenerweiterungen auf die Kommunen auszugehen, ohne darzulegen, auf welcher Rechtsgrundlage dieser Aufgabenübergang stattfinden soll. Die Beantwortung dieser Frage ist aber notwendige Voraussetzung für die Entscheidung, ob das Konnexitätsprinzip eingreift oder nicht. Die bisherige Rechtsprechung, die – von Sonderfällen abgesehen – von einer Nichtanwendbarkeit des Konnexitätsprinzips bei Fällen nachträglicher bundesgesetzlicher Aufgabenerweiterungen ausgeht, ohne

707 Vgl. Engelken, BayVBl 2011, S. 713 <715>.

708 Vgl. BVerfGE 155, 310 <346 f. Rn. 80 ff.>.

709 Vgl. BVerfGE 155, 310.

darzulegen, auf welcher Rechtsgrundlage der Aufgabenübergang beruht, ist insbesondere angesichts der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 7. Juli 2020 inkonsistent und kann in dieser Form nicht aufrechterhalten werden.

5. 1. 3. Rechtsfolge: Leistungs- und finanzkraftunabhängiger Vollkostenersatz

Liegen die dargestellten tatbestandlichen Voraussetzungen des Konnexitätsprinzips vor, hat das Land den Kommunen die durch die Übertragung der staatlichen Aufgaben verursachten Kosten zu erstatten. Dabei ist das Konnexitätsprinzip auf einen Vollkostenausgleich gerichtet, der weder von der Leistungskraft des Landes noch von der Finanzkraft der einzelnen Kommunen abhängig ist.

5. 1. 3. 1. Ersatz aller aufgabenübertragungsbedingten Mehrkosten

Die landesverfassungsrechtlichen Regelungen zum kommunalen Mehrbelastungsausgleich orientieren sich im Regelfall am Grundsatz strikter Konnexität. Im Wortlaut der Landesverfassungen findet dies dadurch Ausdruck, dass weit überwiegend für die aufgrund der Übertragung staatlicher Aufgaben entstehenden Mehrkosten ein „entsprechender finanzieller Ausgleich“ gefordert wird.[710]

Angestrebt wird damit, dass die Zuweisung staatlicher Aufgaben an die Kommunen aus sachlichen Gründen erfolgen und nicht von den haushaltspolitischen Interessen des Landes geleitet sein sollen. Aus der Sicht des Landes soll sich die Aufgabenübertragung im Ergebnis als ein „haushaltsneutrales Geschäft“ dergestalt darstellen, dass das Land eingesparte Verwaltungskosten an die Kommunen weitergeben muss. Gleichzeitig soll eine Schmälerung der kommunalen Finanzbasis vermieden werden. Dies setzt voraus, dass den Kommunen sämtliche durch eine Zuständigkeitszuweisung entstehende Kosten vollständig ersetzt werden.[711] Für die Bestimmung einer von den Kommunen selbst zu tragenden Deckungsquote ist hingegen kein Raum.[712]

---

710 Vgl. Art. 71 Abs. 3 Satz 3 LV Baden-Württemberg; Art. 83 Abs. 3 Satz 2 LV Bayern; Art. 97 Abs. 3 Satz 3 LV Brandenburg; Art. 137 Abs. 6 Satz 3 LV Hessen; Art. 72 Abs. 3 LV Mecklenburg-Vorpommern; Art. 57 Abs. 4 Satz 2 LV Niedersachsen; Art. 78 Abs. 3 Satz 2 LV NRW; Art. 49 Abs. 5 Satz 2 LV Rheinland-Pfalz; Art. 120, Satz 1 LLV Saarland; Art. 85 Abs. 2 Satz 1 LV Sachsen; Art. 57 Abs. 2 Satz 2 LV Schleswig-Holstein.

711 Vgl. VerfGH Thüringen, Urteil vom 21. Juni 2005 - VerfGH 28/03 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 70, S. 37.

712 Vgl. VerfGH Sachsen, Urteil vom 23. November 2000 - Vf. 53-II-97 -, S. 23.

Nur in den Landesverfassungen Thüringens[713] und Sachsen-Anhalts[714] ist lediglich ein „angemessener“ finanzieller Ausgleich für die bei einer Aufgabenübertragung auf die Kommunen entstehenden Mehrkosten vorgesehen. Aus der Sicht des Verfassungsgerichtshofs Thüringen ändert dies nichts daran, dass das Land den Kommunen bei Aufgabenübertragungen einen Vollkostenausgleich im Sinne strikter Konnexität schulde.[715] Dies folge aus dem Umstand, dass die Ausgleichsnorm des Art. 93 Abs. 1 Satz 1 LV Thüringen ihre Schutzfunktion nur wirksam entfalten könne, wenn sie prinzipiell auf einen vollständigen Kostenausgleich gerichtet wäre. Daher ergebe der Begriff der Angemessenheit nur dann einen Sinn, wenn er sich nicht auf die Erstattungspflicht als solche, sondern auf die zu erstattenden Kosten beziehe.[716]

Demgegenüber ist das Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt der Auffassung, Art. 87 Abs. 3 LV Sachsen-Anhalt verpflichte das Land nicht, einen vollen Kostenausgleich vorzunehmen. Die Norm sei lediglich auf eine „relative“ Kompensation gerichtet, sodass es dem Land unbenommen sei, Gesichtspunkte, die nicht in die Berechnung der Mehrbelastung einflössen, beispielsweise eine „Interessenquote“ zulasten der Gemeinden, zu berücksichtigen.[717] Diese Interpretation setzt nachvollziehbar am Wortlaut der Landesverfassung an, lässt aber das mit der Föderalismusreform 2006 verfolgte, systematische Zusammenwirken von Grundgesetz und Landesverfassung mit dem Ziel der Vermeidung einer Beeinträchtigung der kommunalen Finanzbasis bei der Übertragung staatlicher Aufgaben außer Betracht. Vor diesem Hintergrund meint Schoch, auch bei der Anordnung eines bloß „angemessenen Ausgleichs“ im Verfassungstext sei eine vollständige Erstattung der Kosten der Übertragung staatlicher Aufgaben auf die Kommunen geboten. Die Festlegung einer kommunalen „Interessenquote“ sei als Mittel zur Konkretisierung der „Angemessenheit“ der Aufwendungen für den übertragenen Wirkungskreis allenfalls zulässig, falls jede Kommune die realistische und nicht nur theoretische Möglichkeit zum vollständigen Mehrbelastungsausgleich aufgrund zumutbarer eigener Anstrengungen habe.[718]

Dem Wesen des Vollkostenausgleichs entspricht es, dass dieser unabhängig von der finanziellen Leistungsfähigkeit der Länder zu gewähren ist.[719] Die Kommunen sollen durch das Konnexitätsprinzip neben den allgemeinen Finanzzuwendungen, bei denen die finanzielle Leistungsfähigkeit

---

713 Vgl. Art. 93 Abs. 1 Satz 2 LV Thüringen.

714 Vgl. Art. 87 Abs. 3 Satz 2 LV Sachsen-Anhalt.

715 Vgl. VerfGH Thüringen, Urteil vom 21. Juni 2005 - VerfGH 28/03 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 68 ff., S. 36 ff.

716 Vgl. VerfGH Thüringen, a.a.O., Rn. 73, S. 38.

717 Vgl. LVerfG Sachsen-Anhalt, NVwZ 2022, S. 1542 <1544>.

718 Vgl. Schoch, DVBl 2016, S. 1007 <1011>.

719 Vgl. Meyer, NVwZ 2021, S. 1754 <1754>.

des Landes grundsätzlich berücksichtigungsfähig ist[720], einen hiervon unabhängigen Ausgleich für die Mehrkosten erhalten, die ihnen durch die staatliche Übertragung oder Veränderung von Aufgaben entstehen.[721] Zutreffend führt der Verfassungsgerichtshof Thüringen aus, dass der Landesgesetzgeber auch bei angespannter Haushaltslage keinen Spielraum habe, ob und in welchem Umfang er einen Ausgleich für übertragene staatliche Aufgaben gewähre. Es sei ihm verwehrt, unter Hinweis auf die schwierige Haushaltssituation des Landes Ausgleichszahlungen an die Kommunen zu leisten, die die angemessenen Kosten der Aufgabenerfüllung nicht deckten. Vielmehr bliebe in diesem Fall dem Land nur die Möglichkeit, die Anzahl übertragener Aufgaben (insbesondere im Bereich der Leistungsverwaltung) zu verringern, ihre Erfüllung durch Vereinfachung gesetzlicher Vorgaben zu „verbilligen“ oder neue kommunale Einnahmequellen zu erschließen und in den Mehrbelastungsausgleich einzubeziehen.[722] Letztlich trägt dies dem Grundsatz der Haushaltsneutralität der Aufgabenübertragung für das Land[723] Rechnung. Durch eine solche Übertragung verschiebt sich die Wahrnehmungszuständigkeit für die staatliche Aufgabe vom Land auf die Kommunen. Das Land entlastet sich damit von den Kosten, die es zu tragen hätte, wenn es die Aufgabe selbst wahrnehmen müsste. Die dadurch ersparten Kosten hat es einzusetzen, um die den Kommunen entstehenden Belastungen auszugleichen. Für Erwägungen unter dem Gesichtspunkt vertikaler Verteilungssymmetrie[724] ist daher von vornherein kein Raum.

Daneben entspricht es dem Grundsatz des Vollkostenausgleichs, dass die Erstattung der Mehrkosten ohne Berücksichtigung der Finanzkraft der einzelnen Gemeinden zu erfolgen hat.[725] Das Konnexitätsprinzip ist geprägt durch die enge Verbindung zwischen Aufgabenübertragung und Ausgleichspflicht. Dies schließt es aus, dass die Höhe des Mehrbelastungsausgleichs von anderen Erwägungen abhängig gemacht wird als von der Höhe der Zusatzbelastung der Selbstverwaltungsträger.[726] Davon zu unterscheiden ist die Frage, wie die durch die Aufgabenübertragung den einzelnen Kommunen entstehende Mehrbelastung zu ermitteln ist.[727] Dies ändert nichts an dem Grundsatz, dass der durch die Aufgabenübertragung verursachte Kostenaufwand jeder Kommune unabhängig von ihrer eigenen Finanzausstattung zu ersetzen ist.

---

720 Vgl. oben, Ziffer 3.3.1.2.

721 Vgl. Leisner-Egensperger, NVwZ 2021, S. 1487 <1488>.

722 Vgl. VerfGH Thüringen, Urteil vom 21. Juni 2005 - VerfGH 28/03 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 76, S. 40.

723 Vgl. VerfGH Thüringen, a.a.O., Rn. 70, S. 37.

724 Vgl. oben Ziffer 3.3.1.2.

725 Vgl. LVerfG Brandenburg, Urteil vom 30. April 2013 - VfGBbg 49/11 -, S. 25; VerfGH Bayern, BayVBl 2008, S. 172 <175>.

726 Vgl. VerfGH Sachsen, Urteil vom 23. November 2000 - Vf. 53-II-97 -, S. 24 f.

727 Dazu sogleich Ziffer 5.1.3.2.

5. 1. 3. 2. Bagatellvorbehalt

Eine Einschränkung erfährt der Grundsatz des Vollkostenausgleichs durch sogenannte „Bagatellvorbehalte“. Diese sind entweder bereits in den Texten der Landesverfassungen durch die Beschränkung des Konnexitätsausgleichs auf „wesentliche (Mehr)Belastungen“[728] sowie „erhebliche Kosten“[729] oder in den jeweiligen Konnexitätsausführungsgesetzen[730] verankert. Dabei wird typischerweise normiert, dass eine wesentliche finanzielle Mehrbelastung regelmäßig vorliegt, wenn die geschätzte jährliche Zusatzbelastung der betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände über einem Betrag von 0,25 Euro pro Einwohner liegt.[731]

Aus Sicht des Verfassungsgerichtshof NRW bestehen gegen diese Einschränkung des Grundsatzes vollständiger Erstattung der Mehrkosten bei Übertragung staatlicher Aufgaben keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Bei dem Kriterium der „wesentlichen“ Belastung handele es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, zu dessen Konkretisierung der Landesgesetzgeber berufen sei. Dieser habe in der Begründung zu § 2 Abs. 5 Satz 1 KonnexAG NRW[732] zum Ausdruck gebracht, dass eine wesentliche Belastung erst vorliege, wenn der Betrag von 0,25 Euro pro Einwohner und Jahr überschritten wurde.[733] Es bestünden keine Bedenken, diesen klar erkennbaren Willen des Gesetzgebers der Auslegung von Art. 78 Abs. 3 Satz 2 LV NRW zugrunde zu legen. Da das strikte Konnexitätsprinzip der Landesverfassung und das Konnexitätsausführungsgesetz gleichzeitig mit unverkennbarem Bezug aufeinander beschlossen worden seien, sei die Annahme fernliegend, das Gesetz bliebe in einem wesentlichen Punkt hinter den von Art. 78 Abs. 3 LV geregelten Sachverhalten zurück. Es sei das erklärte Ziel des verfassungsändernden Gesetzgebers gewesen, mit den ergänzenden einfach-gesetzlichen Regelungen die Handhabung von Art. 78 Abs. 3 LV zu erleichtern und Streitigkeiten bei der Ermittlung des Belastungsausgleichs vorzubeugen.[734]

Soweit die niedersächsische Landesverfassung einen Mehrbelastungsausgleich nur vorsieht, wenn eine Aufgabenübertragung „erhebliche“ Kostensteigerungen bei den Kommunen auslöst, weist Trips[735] darauf hin, dass diese Einschränkung aus Gründen der Praktikabilität erfolgt sei, da

---

728 Vgl. Art. 71 Abs. 3 Satz 3 LV Baden-Württemberg; Art. 78 Abs. 3 Satz 2 LV NRW; Art. 120 Satz 2 LV Saarland.

729 Vgl. Art. 57 Abs. 4 Satz 2 LV Niedersachsen.

730 Vgl. § 2 Abs. 5 KonnexAG NRW; § 1 Abs. 1 KonnexAG Rheinland-Pfalz, § 2 Abs. 5 KonnexAG Saarland.

731 Vgl. § 1 Abs. 1 Satz 4 KonnexAG Rheinland-Pfalz, § 2 Abs. 5 Satz 2 KonnexAG Saarland.

732 § 2 Abs. 5 Satz 1 KonnexAG NRW lautet: „Ein Belastungsausgleich erfolgt erst, wenn bei Betrachtung der von der jeweiligen Aufgabenübertragung betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände die Schwelle einer wesentlichen Belastung überschritten ist.“.

733 LT NRW, LTDrucks 13/5515, S. 23.

734 Vgl. zum Ganzen: VerfGH NRW, Urteil vom 4. April 2022 - VerfGH 1/18 -, Wolters Kluwer Online, S. 14 f.

735 Vgl. Trips, Konnexitätsprinzip und Inklusion – Rechtliche und tatsächliche Gesichtspunkte eines Anspruchs der Kommunen auf Kostenausgleich, S. 9 f.

ansonsten jede noch so kleine Abweichung des finanziellen Ausgleichs von den Kosten der Kommunen zu einem verfassungswidrigen Zustand führen würde. Wenn man Sinn und Zweck des Konnexitätsprinzips einerseits, nämlich grundsätzlich einen vollständigen Kostenausgleich zu schaffen, und Sinn und Zweck der Erheblichkeitsschwelle andererseits, nämlich nicht lohnenden Gesetzesaufwand zu vermeiden, betrachte, dürfte man den Maßstab nicht allzu hoch ansetzen. Grundsätzlich solle alles ausgeglichen werden; nur die „kleinen Brösel sollten unter den Tisch fallen“, insbesondere wenn es hohen Aufwand erfordere, sie zu berechnen. Sehe man Mehrkosten als erheblich an, die 10 % des bisherigen Aufgabenvolumens und 500.000 Euro pro Jahr überstiegen, entspreche dies einem einwohnerbezogenen Ansatz von 0,06 Euro pro Jahr.[736]

Im Ergebnis sind durchgreifende verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Einschränkung des im Konnexitätsprinzip angelegten Anspruchs auf vollständigen Kostenausgleich durch „Bagatellvorbehalte“ nicht ersichtlich. Landesverfassungsrechtlich ist dies evident, wenn der Text der Landesverfassung einen solchen Vorbehalt ausweist. Doch selbst bei lediglich einfachgesetzlicher Regelung dürfte sich weder aus bundes- noch aus landesverfassungsrechtlicher Sicht etwas anderes ergeben. Beschränkt der Bagatellvorbehalt sich auf Fälle, die nicht zu einer relevanten Einschränkung der kommunalen Finanzausstattung führen und die Fähigkeit der Kommunen, die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft eigenverantwortlich zu erledigen, nicht schmälern, dürfte bereits der Schutzbereich der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie nicht betroffen sein. Zumindest läge eine verfassungsrechtlich unbedenkliche Konkretisierung des Gesetzesvorbehalts vor, wenn etwa der erforderliche Ermittlungsaufwand die Höhe der ausgleichspflichtigen Mehrkosten übersteigt.

Allerdings sind Bagatellvorbehalte als Ausnahmevorschriften eng auszulegen. Die Möglichkeit, den Kommunen dadurch die eigenständige Aufgabenwahrnehmung einschränkende Finanzlasten aufzuerlegen, eröffnen sie nicht.

5. 1. 3. 3. Ermittlung des Mehrbedarfs

Die Erfüllung des Anspruchs auf einen vollständigen Ausgleich der durch die Übertragung staatlicher Aufgaben entstehenden Kosten setzt deren Ermittlung voraus. Insoweit besteht eine Parallele zur Ermittlung der Höhe der den Gemeinden zustehenden Ansprüche auf eine angemessene Finanzausstattung beziehungsweise eine finanzielle Mindestausstattung. Auf die dortigen Ausführungen kann daher Bezug genommen werden.[737]

---

[736] Vgl. Trips, a.a.O., S. 9.

[737] Siehe oben Ziffer 3.3.1.3.1 und 3.3.2.4.2.

Zur Ermittlung des ausgleichspflichtigen Mehrbedarfs ist vom Gesetzgeber eine – teilweise verfassungsrechtlich vorgegebene[738] – realitätsgerechte und nachvollziehbare Prognose der durch die Aufgabenübertragung bei den kommunalen Selbstverwaltungsträgern verursachten Kosten durchzuführen.[739] Maßgeblich ist ein Vergleich der Kostensituation der Kommunen vor und nach der Aufgabenübertragung; dabei sind alle Kostenarten einschließlich aller mittelbar verursachten Folgekosten, aber auch eventuelle Einsparungen einzubeziehen.[740]

Hinsichtlich des bei der Ermittlung der ausgleichspflichtigen Mehrbelastung gebotenen Vorgehens führt das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern aus:

> „Die auf die Zukunft gerichtete erforderliche Kostenprognose verlangt vom Gesetzgeber eine auf vernünftigen Erwägungen beruhende Schätzung, für die er über einen Prognosespielraum verfügt. Eine grobe Schätzung der zukünftigen Mehrbelastung genügt dagegen nicht, […]. Eine zutreffende Prognoseentscheidung erfordert vielmehr, dass zunächst die Auswirkungen der Aufgabenübertragung auf die kommunalen Haushalte bestmöglich zu prognostizieren sind, da nur anhand einer auf realistische Annahmen gestützten Kostenfolgenabschätzung tragfähige Bestimmungen über die Deckung des aus der Aufgabenwahrnehmung erwachsenden kommunalen Finanzbedarfs getroffen werden können, […]. Erforderlich ist dabei eine gründliche gesetzgeberische Befassung mit den tatsächlichen Grundlagen der Prognoseentscheidung unter Ausschöpfung der zugänglichen Erkenntnisquellen bei Berücksichtigung der Verhältnisse vor Ort. Dies setzt voraus, dass der Gesetzgeber die ihm zugänglichen Erkenntnisquellen situationsgerecht ausschöpft und die voraussichtlichen Auswirkungen der Regelungen so zuverlässig wie angesichts der Komplexität des jeweils zu regelnden Sachverhalts nur möglich abgeschätzt hat. Hierbei muss er realistisch einschätzen, ob und inwieweit die Gemeinden und die Gemeindeverbände rechtlich und wirtschaftlich imstande sind, die bei der Wahrnehmung der übertragenen Aufgaben entstehenden Kosten durch eigenverantwortliches Handeln zu beeinflussen […]. Es liegt dabei in der Natur von Prognosen, dass sie mit Ungewissheit behaftet sind. Im Umgang damit ist der Gesetzgeber nicht verpflichtet, vorsorglich den Mehraufwand

738 Vgl. Art. 78 Abs. 3 Satz 2 LV NRW; Art. 120 Satz 2 LV Saarland.

739 Vgl. statt Vieler: LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, NVwZ 2021, S. 1223 <1227>; VerfGH Sachsen, Urteil vom 23. November 2000 - Vf. 53-II-97 -, S. 25; Meyer, NVwZ 2021, S. 1754 <1756>; Schoch, DVBl 2016, S. 1007 <1010>; jeweils m.w.N.

740 Vgl. Meyer, NVwZ 2021, S. 1754 <1755>; Trips, Konnexitätsprinzip und Inklusion – Rechtliche und tatsächliche Gesichtspunkte eines Anspruchs der Kommunen auf Kostenausgleich, S. 8.

> im jeweils ungünstigsten möglichen Fall auszugleichen. Es genügt, wenn die angenommene günstigere Entwicklung ebenso wahrscheinlich ist, erst recht, wenn sie wahrscheinlicher ist.“[741]

Dem ist zuzustimmen. Entsprechend unterliegt der Gesetzgeber – ebenso wie im Bereich der kommunalen Finanzausstattungsansprüche[742] – bei der Ermittlung der Mehrkosten der Kommunen infolge der Übertragung staatlicher Aufgaben den Geboten der Sachgerechtigkeit und der Transparenz. Innerhalb dieses Rahmens steht ihm jedoch ein Prognose- und Gestaltungsspielraum zu. Dieser schließt das Recht, zwischen mehreren anerkannten Methoden der Mehrbedarfsermittlung zu wählen[743], ebenso ein, wie die Möglichkeit, sich zwischen unterschiedlichen Instrumenten der Kostendeckung zu entscheiden oder diese miteinander zu kombinieren. Seinen Gestaltungsspielraum überschreitet der Gesetzgeber erst, wenn die von ihm gewählte Methode der Kostenermittlung offensichtlich fehlerhaft oder eindeutig widerlegbar ist.[744] Der Gesetzgeber ist jedoch verpflichtet, nachvollziehbar darzulegen, wie er den ihm zustehenden Gestaltungsspielraum genutzt hat. Demgemäß hat er offenzulegen, auf welchem Weg er den finanziellen Mehrbedarf ermittelt hat und auf welche Weise ein vollständiger Mehrkostenausgleich herbeigeführt werden soll, da nur unter dieser Voraussetzung eine gerichtliche Überprüfung der Einhaltung des Konnexitätsprinzips erfolgen kann. Demgemäß ist etwa eine Regelung des geschuldeten Vollkostenersatzes im Finanzausgleichsgesetz nicht grundsätzlich ausgeschlossen. Es bedarf dann aber einer separaten, eigenständig überprüfbaren Bestimmung. Eine nicht unterscheidbare Verschmelzung der Kostenerstattungsregelung mit dem allgemeinen kommunalen Finanzausgleich ist demgegenüber unzulässig.[745]

Bezugspunkt für die Bestimmung der Höhe des kommunalen Mehraufwandes ist gemäß Art. 137 Abs. 6 Satz 2 LV Hessen die „Gesamtheit der Gemeinden und Gemeindeverbände“. Ebenso ist gemäß § 1 Abs. 1 Satz 3 KonnexAG Rheinland-Pfalz[746] der Mehrbelastungsausgleich an den Gemeinden und Gemeindeverbänden „in ihrer Gesamtheit“ zu orientieren. In vergleichbarer Weise stellt die landesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung fest, dass es nicht geboten sei, die Höhe des

---

741 Vgl. LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, NVwZ 2021, S. 1223 <1227>.

742 Siehe oben Ziffer 3.3.1.3.1. und 3.3.2.4.2.

743 Vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 4. April 2022 - VerfGH 1/18 -, Wolters Kluwer Online, S. 21.

744 Vgl. VerfGH NRW, a.a.O., S. 21 m.w.N.

745 Vgl. Schoch, DVBl 2016, S. 1007 <1010> mit Nachweisen aus der Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte.

746 § 1 Abs. 1 Satz 3 KonnexAG Rheinland-Pfalz lautet: „Verbleiben den betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbänden in ihrer Gesamtheit trotz der Bestimmungen über die Deckung der Kosten unabweisbare und wesentliche Mehrbelastungen, ist im Rahmen des § 3 ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu leisten.“.

Kostenausgleichs durch eine bei jedem einzelnen Selbstverwaltungsträger durchzuführende Einzelfallverrechnung zu ermitteln[747], sondern eine Ausrichtung an der Gesamtheit der Kommunen genüge.[748]

Unter dem Gesichtspunkt verfassungsrechtlichen Überforderungsschutzes der Kommunen dürften hiergegen keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken bestehen. Hintergrund dieser Auffassung ist die Möglichkeit des Landesgesetzgebers, die Höhe der finanziellen Mehrbelastung der Kommunen bei der Übertragung staatlicher Aufgaben im Wege typisierender und pauschalierender Betrachtung festzustellen. Eine solche Pauschalierung ist teilweise landesverfassungsrechtlich vorgegeben[749] und im Übrigen in Rechtsprechung[750] und Schrifttum[751] durchgängig anerkannt. Damit sollen sowohl ein unvertretbar hoher staatlicher Aufwand bei der Kostenerhebung als auch die Erstattung der Kosten einer dem Gebot der Wirtschaftlichkeit nicht entsprechenden Aufgabenwahrnehmung vermieden werden. Ausgleichspflichtig sind nur die kommunalen Mehrkosten bei der Ausführung staatlicher Aufgaben, die bei einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung entstehen. Nur insoweit liegen „notwendige“ Mehrkosten vor.[752] Auch im Rahmen des Konnexitätsprinzips ist kein Raum für die Belohnung besonderer Ausgabefreudigkeit oder die Bestrafung sparsamen Finanzgebarens.[753] Demgemäß umfasst der Spielraum des Gesetzgebers bei der Ausgestaltung des Mehrbelastungsausgleichs auch die Entwicklung eines Erstattungskonzepts, das Anreize zu einem wirtschaftlichen und sparsamen Gesetzesvollzug enthält. Entscheidend ist, dass eine typisierte und pauschalierte Regelung den betroffenen Kommunen die realistische und nicht nur theoretische Möglichkeit eröffnet, einen vollständigen Ausgleich der entstehenden Mehrkosten zu erreichen.[754] Verfassungsrechtlich ist dagegen nichts zu erinnern.

---

747 Vgl. VerfGH Sachsen, Urteil vom 23. November 2000 - Vf. 53-II-97 -, S. 27.

748 Vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 4. April 2022 - VerfGH 1/18 -, Wolters Kluwer Online, S. 17.

749 Vgl. Art. 78 Abs. 3 Satz 3 LV NRW; Art. 120 Satz 3 LV Saarland, die wortgleich lauten: „Der Aufwendungsersatz soll pauschaliert geleistet werden.“.

750 Vgl. LVerfG Brandenburg, Urteil vom 30. April 2013 - VfGBbg 49/11 -, S. 25; LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, NVwZ 2021, S. 1223 <1226>; VerfGH NRW, Urteil vom 4. April 2022 - VerfGH 1/18 -, Wolters Kluwer Online, S. 17; VerfGH Sachsen, Urteil vom 23. November 2000 - Vf. 53-II-97 -, S. 27 f.

751 Vgl. Schoch, DVBl 2016, S. 1007 <1010>.

752 Vgl. VerfGH NRW, a.a.O., S. 17; Trips, Konnexitätsprinzip und Inklusion – Rechtliche und tatsächliche Gesichtspunkte eines Anspruchs der Kommunen auf Kostenausgleich, S. 8 (zu § 57 Abs. 4 Satz 2 LV Niedersachsen).

753 Vgl. insoweit zum Anspruch auf angemessene Finanzausstattung StGH Niedersachsen, Urteil vom 4. Juni 2010 - StGH 1/08 -, Wolters Kluwer Online, S. 14; VerfGH NRW, Urteil vom 10. Mai 2016 - VerfGH 19/13 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 60, S. 24.

754 Vgl. LVerfG Brandenburg, Urteil vom 30. April 2013 - VfGBbg 49/11 -, S. 25; LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, DVBl 2013, S. 1223 <1226>.

5. 1. 3. 4. Gleichzeitigkeit

Die Vermeidung einer Schmälerung der kommunalen Finanzbasis durch die Übertragung staatlicher Aufgaben setzt nicht nur voraus, dass den Kommunen die dadurch entstehenden Mehrkosten vollständig erstattet werden. Notwendig ist vielmehr auch, dass dies in einem engen zeitlichen Zusammenhang mit der Aufgabenübertragung erfolgt. Dem trägt die Mehrzahl der Landesverfassungen Rechnung, indem ausdrücklich angeordnet wird, dass die Regelungen zur Kostendeckung „gleichzeitig" mit der Aufgabenübertragung zu treffen sind.[755] Vergleichbar formulieren die Landesverfassungen Brandenburgs, Niedersachsens, Sachsens und Schleswig-Holsteins, die für den Fall der Übertragung staatlicher Aufgaben auf die Kommunen bestimmen, dass „dabei"[756] oder „unverzüglich" Bestimmungen über die Kostenfolgen zu entscheiden ist. Lediglich in den Landesverfassungen Hessens und Thüringens sind keine diesbezüglichen Regelungen enthalten. In diesen Fällen gebietet jedoch der Schutzzweck des Konnexitätsprinzips ebenfalls, dass das Land den gebotenen Mehrbelastungsausgleich im zeitlichen Zusammenhang mit den bei den Kommunen anfallenden Kosten gewähren muss.[757] Entsprechend stellt die landesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung fest, dass den Kommunen, denen regelmäßig mit dem Inkrafttreten des Gesetzes, das eine staatliche Aufgabe kommunalisiert, Mehrausgaben für deren fortlaufende Erledigung entstünden, diese möglichst von diesem Zeitpunkt an, jedenfalls aber in zeitlicher Nähe hierzu, zu erstatten seien.[758]

Dabei müsse die Belastungsausgleichsregelung nicht in demselben Gesetz oder derselben Rechtsverordnung getroffen werden, die die Aufgabenübertragung anordne. Ausreichend sei, dass ein unmittelbarer zeitlicher Zusammenhang bestehe.[759] Für die Schutzfunktion des Konnexitätsprinzips komme es entscheidend darauf an, dass im Zeitpunkt des Wirksamwerdens der Aufgabenübertragung oder -änderung auch die Belastungsausgleichsregelung in Kraft sei, denn auf eine nachträgliche Erstattung dürften die Kommunen nicht verwiesen werden. Eine Verletzung der

---

755 Vgl. Art. 71 Abs. 2 Satz 2 LV Baden-Württemberg, Art. 83 Abs. 3 Satz 1 LV Bayern; Art. 72 Abs. 3 Satz 1 LV Mecklenburg-Vorpommern, Art. 78 Abs. 3 Satz 1 LV NRW; Art. 49 Abs. 2 Satz 1 LV Rheinland-Pfalz; Art. 120 Satz 1 LV Saarland; Art. 87 Abs. 3 Satz 2 ,LV Sachsen-Anhalt.

756 Vgl. Art. 87 Abs. 3 Satz 2 LV Brandenburg; Art. 85 Abs. 1 Satz 3 LV Sachsen; Art. 57 Abs. 2 Satz 1 LV Schleswig-Holstein.

757 Vgl. Brüning, Deutsch Kommunalrecht, 5. Aufl. 2025, § 17 Rn. 45, S. 566.

758 Vgl. VerfGH Thüringen, Urteil vom 21. Juni 2005 - VerfGH 28/03 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 90, S. 45 f.

759 Vgl. LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, NVwZ 2021, S. 1223 <1225> mit Hinweis auf VerfGH NRW, NVwZ 2017, S. 780, Rn. 32, 33; LVerfG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 8. Juli 2003, - LVG 4/01 -, BeckRS 2010, S. 49288, Rn. 86; siehe auch VerfGH NRW, Urteil vom 4. April 2022 - VerfGH 1/18 -, Wolters Kluwer Online, S. 13.

Rechte der Kommunen durch eine fehlende oder unzureichende Belastungsausgleichsregelung bestehe daher von dem Zeitpunkt an, zu welchem die Aufgabenübertragung wirksam sei.[760]

Dem wird im Schrifttum entgegengehalten, das Gebot der Gleichzeitigkeit diene nicht nur dazu, die Kommunen vor finanzieller Aushöhlung der Selbstverwaltung durch die Übertragung von Fremdaufgaben zu schützen, sondern auch dazu, dass der Landesgesetzgeber sich über die bei der Aufgabenerfüllung anfallenden Kosten bewusst werde. Bei der Entkopplung von Aufgabenübertragung und Belastungsausgleich drohten diese Funktionen leerzulaufen.[761] Die Länder könnten den Kommunen dann Aufgaben zuweisen, ohne sich um die Kostenerstattung zu kümmern. Damit leiste die Rechtsprechung einer Aushebelung des Konnexitätsprinzips Vorschub.[762]

Diese Kritik an der landesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung ist überzogen. Bedarf es einer Ausgleichsregelung im unmittelbaren zeitlichen Zusammenhang mit der Aufgabenübertragung, spätestens aber ab dem Zeitpunkt, ab dem die Aufgabenübertragung in Kraft tritt, ist nicht ersichtlich, dass damit die Warnfunktion des Konnexitätsprinzips leerliefe. Muss die Regelung des Mehrbelastungsausgleichs vor dem Inkrafttreten der Aufgabenübertragung erfolgen, ist der Gesetzgeber gezwungen, sich die Kosten der Aufgabenübertragung vor deren Umsetzung bewusst zu machen und wäre gegebenenfalls in der Lage, korrigierend einzugreifen. Ob die Übertragungs- und die Ausgleichsregelung Gegenstand desselben Normativakts sind, ist dabei ohne Belang. Nichts anderes gilt hinsichtlich der Schutzfunktion des Konnexitätsprinzips. Es erschließt sich nicht, wie einer Schmälerung der kommunalen Finanzbasis Vorschub geleistet werden könnte, wenn spätestens zeitgleich mit dem Wirksamwerden der Aufgabenübertragung auch die Regelung über den Mehrbelastungsausgleich in Kraft tritt.[763]

---

760 Vgl. LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, NVwZ 2021, S. 1223 <1225> mit Hinweis auf VerfGH NRW, NVwZ 2017, S. 780, Rn. 35, 36.

761 Vgl. Brüning, NVwZ 2021, S. 1223 <1230>.

762 Vgl. Schoch, DVBl 2016, S. 1007 <1014>.

763 Soweit der Hessische Staatsgerichtshof aus dem Umstand, dass die Hessische Landesverfassung zur Frage der zeitlichen Abfolge von Aufgabenübertragung und Ausgleichsregelung schweigt, folgert, dass jedenfalls für den hessischen Verfassungsraum kein „striktes zeitliches Junktim“ bestehe, und die Aufgabenübertragungsnorm daher nicht von einer Verletzung der Ausgleichspflicht berührt werde (vgl. StGH Hessen, NVwZ-RR 2012, S. 625 <626f.>), bleibt außer Betracht, dass das Konnexitätsprinzip nach Sinn und Zweck auf einen Vollausgleich der übertragungsbedingten Mehrkosten gerichtet ist. Dies setzt voraus, dass dieser Ausgleich zeitnah erfolgt, a nur so der Zweck der Konnexitätsregelungen – die Vermeidung einer Schmälerung der kommunalen Finanzbasis – erreicht werden kann.

5. 1. 4. Prozedurale Anforderungen

Der durch das Konnexitätsprinzip begründete Anspruch richtet sich auf den Ausgleich aller aufgabenübertragungsbedingten Mehrkosten, die bei den betroffenen Kommunen im Zeitablauf anfallen. Es handelt sich bei der konnexitätsrechtlichen Ausgleichspflicht um eine Dauerverpflichtung mit Anpassungspflichten bei späteren, ins Gewicht fallenden Änderungen.[764]

Positiv-rechtlichen Niederschlag hat dies insbesondere in Art. 71 Abs. 3 Satz 3 LV Baden-Württemberg, der einen finanziellen Ausgleich auch bei einer Änderung der Kosten aus der Erledigung einer übertragenen Aufgabe anordnet, sowie in Art. 78 Abs. 3 Satz 4 LV NRW und Art. 120 Satz 4 LV Saarland gefunden, die anordnen, dass, falls nachträglich eine wesentliche Abweichung von der Kostenfolgeabschätzung festgestellt wird, der finanzielle Ausgleich für die Zukunft anzupassen ist. Aber auch ohne eine derartige landesverfassungsrechtliche Regelung ist sowohl in der Rechtsprechung[765] als auch im Schrifttum[766] anerkannt, dass es sich bei dem Mehrbelastungsausgleich um eine Verpflichtung handelt, die vom Land fortlaufend, für die gesamte Dauer der Aufgabenzuweisung, zu überprüfen ist.

Folge dieses Umstandes sind Beobachtungs- und Nachbesserungspflichten des Landesgesetzgebers.[767] Er hat in regelmäßigen Abständen zu prüfen, ob der von ihm gewährte Belastungsausgleich die Mehrkosten der Kommunen vollständig abdeckt und – falls dies nicht der Fall ist – entsprechende Anpassungen vorzunehmen. Dies gilt insbesondere angesichts der Tatsache, dass die von ihm vorzunehmende Kostenfolgeabschätzung typischerweise mit erheblichen Unsicherheiten behaftet ist. Demgemäß ist die gesetzgeberische Prognose regelmäßig zu prüfen und der Mehrkostenausgleich nachzubessern, wenn wesentliche Abweichungen festgestellt werden.[768] Dabei ist es ohne Belang, ob die Kostenprognose von vornherein fehlerhaft war oder sich aufgrund tatsächlich veränderter Umstände – wie zum Beispiel ein erhöhtes Fallaufkommen oder eine Erhöhung der Fallkosten – als nicht mehr tragfähig erweist.[769] Zwar sollen eine fehlerhafte Prognose oder das Vorliegen sonstiger tatsächlicher Umstände, die dazu führen, dass der Mehrkostenausgleich defizitär ist, grundsätzlich nicht auf die Wirksamkeit der gesetzgeberischen Aufgabenübertragung durchschlagen. Diese bleibt unverändert gültig. Ausgelöst wird aber eine

---

764 Vgl. Brüning, Deutsches Kommunalrecht, 3. Aufl. 2025, § 17 Rn. 33, S. 566 m.w.N.

765 Vgl. StGH Hessen, NVwZ-RR 2012, S. 625 <627>; VerfGH Sachsen, Urteil vom 23. November 2000 - Vf. 53-II-97 -, S. 28 f.; VerfGH Thüringen, Urteil vom 21. Juni 2005 - VerfGH 28/03 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 86 ff., S. 45 f.

766 Vgl. Schoch, DVBl 2016, S. 1007 <1014>; ders., ZG 2018, S. 97 <109>; Wendt, DÖV 2017, S. 1 <7>.

767 Vgl. Schoch, ZG 2018, S. 97 <109>; Wendt, DÖV 2017, S. 1 <7> m.w.N.

768 Vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 4. April 2022 - VerfGH 1/18 -, Wolters Kluwer Online, S. 29 f.; VerfGH Thüringen, Urteil vom 21. Juni 2005 - VerfGH 28/03 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 86 ff., S. 45 f.

769 Vgl. VerfGH Bayern, BayVBl 2008, S. 172 <175>; Wendt, DÖV 2017, S. 1 <6>.

Nachbesserungspflicht, der Rechnung getragen sein soll, wenn spätestens mit der Beratung des nachfolgenden Landeshaushalts die erforderliche Anpassung stattfindet.[770]

Unterlässt der Landesgesetzgeber die zur Deckung der Vollkosten einer Aufgabenübertragung gebotene Nachbesserung des Belastungsausgleichs, liegt darin eine Verletzung des landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsgebots. Da die landesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung insoweit – anders als bei Änderungen des Sachrechts durch den Bundesgesetzgeber – den Bestand einer verfassungsrechtlichen Handlungspflicht annimmt, kann in diesen Fällen gerichtlicher Rechtsschutz in Form der kommunalen Verfassungsbeschwerde zu den Landesverfassungsgerichten mit Aussicht auf Erfolg geltend gemacht werden.[771] Dies dokumentiert zugleich erneut die Inkonsistenz dieser Rechtsprechung. Es ist nicht nachvollziehbar, dass eine Ausweitung der finanziellen Belastung der Kommunen bei einer Veränderung der tatsächlichen Umstände eine verfassungsrechtliche Pflicht zur Erhöhung des Mehrkostenausgleichs begründen soll, während dies bei einer Veränderung der Rechtslage, soweit diese durch den Bundesgesetzgeber herbeigeführt wird, nicht der Fall sein soll.

5. 1. 5. Ergebnis

Das Konnexitätsprinzip könnte einen relevanten Beitrag zum Schutz der Gemeinden und Gemeindeverbände vor finanzieller Überforderung leisten, wenn es gewährleistete, dass jegliche Übertragung staatlicher Aufgaben auf die Kommunen nur noch gegen den vollständigen Ausgleich der dabei entstehenden Mehrkosten stattfinden könnte.

Dafür spricht, dass das Konnexitätsprinzip – ungeachtet der im Einzelnen unterschiedlichen Ausgestaltung in den jeweiligen Landesverfassungen – auf der Rechtsfolgenseite einen Vollkostenausgleich vorsieht, der unabhängig von der Finanzkraft der einzelnen Kommune und der Leistungsfähigkeit des betroffenen Landes zu gewähren ist. Bagatellvorbehalte beeinträchtigen die mit dem Konnexitätsprinzip angestrebte Erhaltung der kommunalen Finanzkraft nicht in einem für den Überforderungsschutz relevanten Umfang. Da die Ermittlung der aufgabenübertragungsbedingten Mehrbelastung der Kommunen in einem realitätsnahen und transparenten Verfahren zu erfolgen hat, durch Beobachtungs- und Anpassungspflichten der Gefahr von Fehlprognosen oder Veränderungen dieser Belastung Rechnung getragen werden kann und der Belastungsausgleich im unmittelbaren zeitlichen Zusammenhang mit der Aufgabenübertragung, spätestens

---

770 Vgl. VerfGH Thüringen, a.a.O., Rn. 90 S. 46.

771 Vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 9. Dezember 2014 -VerfGH 11/13 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 63 ff., S. 17 f. Schoch, DVBl 2016, S. 1007 <1015>; siehe auch Henneke, DVBl 2015, S. 171 <181>.

aber mit deren Inkrafttreten zu regeln ist, ist hinsichtlich der bei der Anwendbarkeit des Konnexitätsprinzips eintretenden Rechtsfolgen den Anforderungen an einen kommunalen Überforderungsschutz genügt.

Erreicht würde ein solcher Überforderungsschutz aber nur, wenn das Konnexitätsprinzip auch tatbestandlich bei der Übertragung staatlicher Aufgaben in die kommunale Wahrnehmungszuständigkeit ausnahmslos eingriffe. Bei richtiger, das systematische Ineinandergreifen von grundgesetzlichem Durchgriffsverbot und landesrechtlichem Konnexitätsausgleich berücksichtigender Auslegung der einschlägigen landesverfassungsrechtlichen Regelungen ist dies der Fall.

Dabei ist davon auszugehen, dass die Konnexitätsbestimmungen der Landesverfassungen ebenso wie das grundgesetzliche Verbot der Aufgabenübertragung vom Bund auf die Kommunen gemäß Art. 84 Abs. 1 Satz 7, Art. 85 Abs. 1 Satz 2, Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG weit auszulegen[772] sind. Nur dadurch kann das mit der Föderalismusreform 2006 angestrebte Zusammenwirken von Bundes- und Landesverfassungsrecht zum Schutz der kommunalen Finanzausstattung umgesetzt und die Entstehung von Rechtsschutzlücken vermieden werden.

Mit Beschluss vom 7. Juli 2020[773] hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass das Durchgriffsverbot gemäß Art. 84 Abs. 1 Satz 7, Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG die Übertragung neuer finanzwirksamer Aufgaben vom Bund auf die Kommunen von vornherein ausschließt. Auch im Rahmen des Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG kommen allenfalls Abrundungen fortgeltenden Bundesrechts, das die Übertragung staatlicher Aufgaben auf die Kommunen zum Gegenstand hat, in Betracht.[774] Für die Übertragung neuer, finanzwirksamer Aufgaben oder funktionsäquivalenter Maßnahmen vom Bund auf die Kommunen ist also kein Raum. Dazu zählen insbesondere finanzwirksame Änderungen des von den Kommunen ausgeführten Bundesrechts, wie die Erweiterung bestehender Leistungsansprüche, die Ausweitung des Kreises der Leistungsempfänger oder die Verschärfung der bei der Wahrnehmung einer übertragenen Aufgabe zu beachtenden Maßstäbe.

Folglich bedarf es, damit die Kommunen überhaupt zum Vollzug derartiger Änderungen des Bundesrechts verpflichtet sind, eines landesrechtlichen Übertragungsaktes – mit der Folge, dass damit zugleich der Anwendungsbereich des Konnexitätsprinzips eröffnet wird. Insoweit ist strikt zwischen Sachregelungsbefugnis und Aufgabenübertragungskompetenz zu unterscheiden. Letztere

772 Zur weiten Auslegung des Durchgriffsverbots für den Bund siehe oben Ziffer 4.2.2.2.

773 Vgl. BVerfGE 155, 310 <335 ff. Rn. 59 ff.>.

774 Vgl. BVerfGE 155, 310 <345 ff. Rn. 78 ff.>.

liegt allein bei den Ländern; ohne deren Zuweisung einer staatlichen Aufgabe sind die Kommunen weder berechtigt, noch verpflichtet, diese auszuführen.

Hinsichtlich des erforderlichen Übertragungsaktes reicht bloße Untätigkeit des Landesgesetzgebers nicht aus. Ebenso ist das Abstimmungsverhalten eines Landes im Bundesrat irrelevant. Liegt demgegenüber ein auf die Zuweisung der staatlichen Aufgabe gerichtetes Handeln des Landesgesetzgebers vor, stellt dieses grundsätzlich einen für die Anwendbarkeit des Konnexitätsprinzips ausreichenden Verursachungsbeitrag dar. Ausreichend ist grundsätzlich jeder auf die Delegation der staatlichen Aufgabe an die Kommunen gerichteter Legislativakt. Unbeachtlich ist dabei der Zeitpunkt der Aufgabenübertragung. Vielmehr haben Übertragungsregelungen dynamischen Charakter. Übertragen wird die staatliche Aufgabe in der jeweiligen Ausgestaltung durch den sachregelungsbefugten Gesetzgeber. Nachträgliche Modifikationen ändern nichts daran, dass die Aufgabe in Gänze übertragen ist und der Übertragungsakt derartige Änderungen einschließt – es sei denn, dass eine solche Einbeziehung von Rechts wegen ausgeschlossen ist.[775]

Unbeachtlich ist auch, ob Übertragungsregelungen des Bundes, die aufgrund des Durchgriffsverbots hinsichtlich der Übertragung neuer oder der Erweiterung bestehender Aufgaben obsolet geworden sind, aufgehoben werden oder nicht. Entscheidend ist lediglich, dass die landesrechtliche Aufgabenübertragungsnorm nicht als rein deklaratorische Vorschrift hinter einer inhaltsgleichen bundesrechtlichen Regelung zurücktritt. Bei der Übertragung neuer Aufgaben und funktionsäquivalenter Maßnahmen ist dies von vornherein ausgeschlossen, weil diese von der Fortgeltungsregelung des Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG nicht erfasst werden und es daher an einer inhaltsgleichen bundesrechtlichen Aufgabenübertragungsnorm fehlt.

Im Ergebnis entspricht nur eine solche weite Auslegung der Aufgabenübertragungsregelungen des Landesrechts Sinn und Zweck des Konnexitätsprinzips, das darauf abzielt, eine Schmälerung der kommunalen Finanzbasis durch die Übertragung neuer oder die Erweiterung bestehender staatlicher Aufgaben zu vermeiden. Zugleich wird damit der Systematik des Zusammenwirkens von Bundes- und Landesverfassungsrecht zur Erreichung dieser Zielsetzung Rechnung getragen. Folge ist insbesondere, dass das Konnexitätsprinzip regelmäßig auch bei der Erweiterung öffentlicher Aufgaben oder der Verschärfung hierbei anzuwendender Maßstäbe durch den Bundesgesetzgeber Anwendung findet. Damit würde garantiert, dass eine finanzwirksame Erweiterung des kommunalen Aufgabenbestandes uneingeschränkt nur bei gleichzeitiger Gewährung eines Mehrbelastungsausgleichs nach Maßgabe der landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsregelungen

[775] Für den Bund ergibt sich eine solche Ausschlusswirkung aus Art. 84 Abs. 1 Satz 7, Art. 85 Abs. 1 Satz 2, Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG, der bei fortgeltendem Bundesrecht lediglich Abrundungen, nicht aber die Übertragung neuer Aufgaben oder funktionsäquivalenter Maßnahmen erlaubt.

erfolgen kann. Erreicht wäre damit ein wirksamer Schutz der Kommunen vor finanzieller Überforderung durch die Übertragung neuer Aufgaben.

Die landesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung folgt dieser Auffassung jedoch nicht. Sie verengt den Anwendungsbereich des Konnexitätsprinzips, indem sie einerseits eine wirksame landesrechtliche Aufgabenübertragung an die Kommunen nur annimmt, wenn dem Landesgesetzgeber bei der Umsetzung bundes- oder europarechtlicher Vorgaben ein dahingehender Gestaltungsspielraum zustehe. Andererseits erachtet sie landesrechtliche Aufgabenübertragungsakte bei nachträglichen Änderungen des Bundesrechts nur als ausreichend, wenn der Landesgesetzgeber diese Änderungen bei Erlass der Übertragungsregelungen bereits im Blick hatte. Diese Rechtsprechung führt dazu, dass bei nachträglichen Erweiterungen der durch die Kommunen wahrgenommenen Aufgaben durch den sachregelungsbefugten Bundesgesetzgeber (wie die Ausweitung des Kreises der Leistungsberechtigten und der Leistungshöhe oder die kostenwirksame Verschärfung der bei der Leistungsgewährung anzuwendenden Maßstäbe) das Konnexitätsprinzip nicht anwendbar ist und daher ein Mehrkostenausgleich unterbleibt.

Dabei lässt die landesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung Wortlaut und Telos der jeweiligen Konnexitätsregelungen (keine Aufgabenübertragung ohne Mehrbelastungsausgleich) ebenso außer Betracht wie deren systematische Verklammerung mit dem grundgesetzlichen Durchgriffsverbot, das eine Übertragung neuer Aufgaben oder funktionsäquivalenter Maßnahmen unmittelbar vom Bund auf die Kommunen ausschließt. Ebenso wird verkannt, dass die historische Auslegung sonstigen Auslegungsmethoden nicht vorgeht und insbesondere der Ermittlung des objektivierten Willems des Gesetzgebers nicht entgegensteht.

Vor allem aber verhält die landesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung sich nicht zu der Frage, wie in den Fällen nachträglicher Erweiterungen bundesrechtlich geregelter Aufgaben überhaupt eine kommunale Vollzugszuständigkeit begründet werden kann. Dass der Bund hierzu nicht in der Lage ist, hat das Bundesverfassungsgericht mit seinem Beschluss vom 7. Juli 2020[776] klargestellt. Folgt man der Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte, fehlt es in diesen Fällen aber regelmäßig auch an einer Aufgabenübertragung durch die Länder. Die Vollzugszuständigkeit für die Gesetzesänderung wäre daher bei den Ländern verblieben. Vor diesem Hintergrund hätte jedenfalls der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 7. Juli 2020 Veranlassung für die Landesverfassungsgerichte sein müssen, ihre bisherige Rechtsprechung zu überprüfen. Dass dies geschieht, ist jedoch nicht ersichtlich.

[776] Vgl. BVerfGE 155, 310 ff.

Damit ergeben sich aber gravierende Schutzlücken bei der Anwendung des Konnexitätsprinzips. Werden bundesrechtliche Leistungsansprüche in der Wahrnehmungszuständigkeit der Kommunen erweitert oder bei Vorliegen einer allgemeinen Aufgabenzuweisung neue Ansprüche geschaffen, können die Kommunen sich der Erfüllung dieser Ansprüche gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern tatsächlich nicht entziehen. Zugleich findet ein Ausgleich der finanziellen Mehrbelastung nicht statt. Insbesondere in den Bereichen des Sozial- und Betreuungsrechts kann der Bund daher den Leistungskatalog in finanzwirksamer Weise ausweiten, ohne dass den gesetzesausführenden Kommunen nach der Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte ein Anspruch auf den Ausgleich der Mehrkosten in Anwendung der Konnexitätsregelungen der Landesverfassungen zusteht.

Dabei sind die Kommunen dieser Vorenthaltung des Mehrbelastungsausgleichs weitgehend rechtsschutzlos ausgeliefert. Im Verwaltungsrechtsweg dürfte der Anspruch auf Durchführung des Konnexitätsausgleichs von vornherein nicht geltend gemacht werden können, da es sich insoweit wohl um eine verfassungsrechtliche Streitigkeit im Sinne des § 40 VwGO handelt. Die Anrufung der Landesverfassungsgerichte ist angesichts der dargestellten Rechtsprechung ohne Aussicht auf Erfolg. Schließlich dürfte auch eine allein auf die Verletzung des Konnexitätsprinzips gestützte Kommunalverfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht nicht zielführend sein. Zwar kommt bei unzureichender Gewährung landesverfassungsgerichtlichen Rechtsschutzes gegen eine Verletzung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 28 Abs. 2 GG eine Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht grundsätzlich in Betracht.[777] Dann müsste jedoch dargelegt werden können, dass die Verweigerung des Mehrbelastungsausgleichs nach Maßgabe des Landesverfassungsrechts einen Eingriff in den Schutzgehalt der grundgesetzlichen Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG beinhaltet. Ob das Konnexitätsprinzip aber in Art. 28 Abs. 2 GG verankert ist, erscheint zumindest zweifelhaft. Hinzu kommt, dass Gegenstand des Rechtsstreits die Auslegung landesverfassungsrechtlicher Regelungen wäre. Die Auslegung der Landesverfassung ist aber Aufgabe der Landesverfassungsgerichtsbarkeit. Deren Entscheidung über die Auslegung der Landesverfassung unterliegt wegen der Trennung der Verfassungsräume des Bundes und der Länder grundsätzlich keiner verfassungsgerichtlichen Kontrolle.[778]

Im Ergebnis führt die landesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung zu einer weitgehenden Konterkarierung der Föderalismusreform 2006 im Bereich der Kommunalfinanzen. Das Ziel, die Übertragung staatlicher Aufgaben auf die Kommunen nur noch gegen den Ausgleich der dadurch verursachten Mehrkosten zuzulassen, wird nicht erreicht. Im Gegenteil: Die Kommunen sehen sich

[777] Vgl. dazu nachfolgend Ziffer 6.

[778] Vgl. BVerfGE 165, 296 <334 Rn. 118>.

bei der Erweiterung bundesrechtlich geregelter Leistungsansprüche, die von ihnen vollzogen werden, zusätzlichen Belastungen ohne finanzielle Kompensation ausgesetzt; die Erosion der Kommunalfinanzen wird dadurch beschleunigt. Als Instrument verfassungsrechtlichen Überforderungsschutzes der Kommunen scheidet das Konnexitätsprinzip nach Maßgabe der landesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung damit aus.

5. 2. Landesverfassungsrechtliche Finanzausstattungsansprüche der Kommunen

Im Unterschied zu Art. 28 Abs. 2 GG, dessen Wortlaut abgesehen von dem allgemeinen Bekenntnis zu den „Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung“ (Art. 28 Abs. 2 Satz 3 Halbsatz 1 GG) keine Aussage zu kommunalen Finanzausstattungsansprüchen zu entnehmen ist, sind in allen Landesverfassungen Regelungen zur kommunalen Finanzausstattung enthalten (5.2.1.). Unabhängig von den Bestimmungen zur Konnexität gestalten sie die Ansprüche der Gemeinden auf die Sicherstellung einer aufgabengerechten Finanzausstattung in unterschiedlicher Weise aus (5.2.2.). Vor dem Hintergrund der durch die Landesverfassungsgerichte konturierten, weitgehenden Leistungsfähigkeitsvorbehalte zugunsten der Länder (5.2.3.) reichen diese Regelungen ebenfalls zur Gewährleistung eines effektiven verfassungsrechtlichen Überforderungsschutzes nicht aus (5.2.4.).

5. 2. 1. Verfassungsrechtlicher Ausgangsbefund

Sämtliche Landesverfassungen bekennen sich zu einem Anspruch der Kommunen auf eine Finanzausstattung, die dem gemeindlichen Selbstverwaltungsrecht Rechnung trägt.[779]

– Baden-Württemberg
  Art. 73 LV Baden-Württemberg verpflichtet das Land zu einer aufgabengerechten Finanzausstattung der Gemeinden und Gemeindeverbände. Die Vorschrift lautet:

  > „(1) Das Land sorgt dafür, dass die Gemeinden und Gemeindeverbände ihre Aufgaben erfüllen können.
  >
  > (2) Die Gemeinden und Kreise haben das Recht, eigene Steuern und andere Abgaben nach Maßgabe der Gesetze zu erheben.

[779] Vgl. dazu oben Ziffer 3.3.2.3.1.2.

(3) Die Gemeinden und Gemeindeverbände werden unter Berücksichtigung der Aufgaben des Landes an dessen Steuereinnahmen beteiligt. Das Nähere regelt ein Gesetz."

Nach Auffassung des baden-württembergischen Staatsgerichtshofs wird das Land dadurch verpflichtet, für eine Finanzausstattung zu sorgen, die eine „angemessene und kraftvolle Erfüllung" der kommunalen Aufgaben erlaubt und nicht durch eine „Schwächung der Finanzkraft zu einer Aushöhlung des Selbstverwaltungsrechts führt".[780] Dabei fehle es allerdings an genaueren materiellen Maßstäben zur Bestimmung der aufgabengerechten Ausstattung der Gemeinden. Insoweit stehe dem Gesetzgeber ein weiter Gestaltungsspielraum zur Verfügung. Angesichts dessen könne eine materielle verfassungsrechtliche Prüfung der Durchsetzung der kommunalen Finanzhoheit nicht wirkungsvoll dienen. Deshalb sei prozeduraler Grundrechtsschutz geboten.[781]

– Bayern

Die bayerische Landesverfassung beschränkt sich in Art. 83 Abs. 2 Satz 3 LV Bayern auf die Feststellung:

„Der Staat gewährleistet den Gemeinden im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit eine angemessene Finanzausstattung."

Der bayerische Verfassungsgerichtshof folgert aus dem Verweis auf die finanzielle Leistungsfähigkeit des Landes, dass in Notsituationen die finanzielle Mindestausstattung, die der Staat regelmäßig zu gewährleisten habe, vorübergehend unterschritten werden dürfe. Aus Art. 83 Abs. 3 LV Bayern könne nicht abgeleitet werden, dass die Gewährleistung der finanziellen Mindestausstattung der Kommunen nicht unter dem Vorbehalt der Leistungskraft des Landes stehe.[782] Bei der gerichtlichen Kontrolle dürfe der Verfassungsgerichtshof sich nicht an die Stelle des Gesetzgebers setzen, sondern sei auf die Kontrolle beschränkt, ob die gesetzgeberischen Entscheidungen offensichtlich fehlerhaft und eindeutig widerlegbar seien oder ob sie der verfassungsrechtlichen Wertordnung widersprächen.[783]

780 Vgl. StGH Baden-Württemberg, Urteil vom 10. November 1993 - GR 3/93 -, juris, S. 14.

781 Vgl. StGH Baden-Württemberg, Urteil vom 10. Mai 1999 - GR 2/97 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 81 ff., S. 24 ff.

782 Vgl. VerfGH Bayern, Entscheidung vom 28. November 2007 - Vf. 15-VII-05 -, S. 56 f.

783 Vgl. VerfGH Bayern, a.a.O., S. 57 ff. m.w.N.

– Brandenburg

Art. 99 LV Brandenburg lautet:

> „Die Gemeinden haben zur Erfüllung ihrer Aufgaben das Recht, sich nach Maßgabe der Gesetze eigene Steuerquellen zu erschließen. Das Land sorgt durch einen Finanzausgleich dafür, dass die Gemeinden und Gemeindeverbände ihre Aufgaben erfüllen können. Im Rahmen des Finanzausgleichs sind die Gemeinden und Gemeindeverbände an den Steuereinnahmen des Landes angemessen zu beteiligen."

Das Landesverfassungsgericht Brandenburg leitet daraus ab, dass der Anspruch der Gemeinden und Gemeindeverbände auf Finanzausstattung grundsätzlich unter dem Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes stehe; dieser finde seine Grenze aber im unantastbaren Kernbereich kommunaler Selbstverwaltung. Danach dürfe die Mittelausstattung nicht in der Weise evident unzureichend sein, dass einer sinnvollen Betätigung des Selbstverwaltungsrechts die finanzielle Grundlage entzogen sei. Diese Maßgabe gelte nicht nur objektiv-rechtlich, sondern begründe für jede Kommune einen individuell-rechtlichen Anspruch auf eine finanzielle Mindestausstattung, der allerdings nicht allgemein quantifizierbar sei.[784]

– Hessen

Art. 137 Abs. 5 LV Hessen regelt den Anspruch der Gemeinden auf Finanzausstattung wie folgt:

> „Der Staat hat den Gemeinden und Gemeindeverbänden die zur Durchführung ihrer eigenen und der übertragenen Aufgaben erforderlichen Geldmittel im Wege des Lasten- und Finanzausgleichs zu sichern. Er stellt ihnen für ihre freiwillige öffentliche Tätigkeit in eigener Verantwortung zu verwaltende Einnahmequellen zur Verfügung."

Aus der Sicht des hessischen Staatsgerichtshofs beinhaltet die Norm die Gewährleistung einer angemessenen Finanzausstattung. Sie verlange, dass die Kommunen neben Pflichtaufgaben auch ein Mindestmaß an freiwilligen Aufgaben wahrnehmen könnten. Darüber hinaus sei der Anspruch auf Finanzausstattung von der Finanzkraft des Landes abhängig. Insgesamt stehe dem Landesgesetzgeber ein erheblicher Spielraum zu, wie er den kommunalen Finanzausgleich ausgestalte.[785]

– Mecklenburg-Vorpommern

Der ausdrücklich als „Finanzgarantie" ausgewiesene Art. 73 LV Mecklenburg-Vorpommern bestimmt:

---

784 Vgl. LVerfG Brandenburg, Urteil vom 22. November 2007 - VfGBbg 75/05 -, S. 29 f. (B.I.2.a)b).

785 Vgl. StGH Hessen, Urteil vom 21. Mai 2013 - P.St. 2361 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 91 ff., S. 22 ff.

„(1) Zur Erfüllung ihrer Aufgaben fließen den Gemeinden das Aufkommen an den Realsteuern und nach Maßgabe der Landesgesetze Anteile aus staatlichen Steuern zu. Das Land ist verpflichtet, den Gemeinden und Kreisen eigene Steuerquellen zu erschließen.

(2) Um die Leistungsfähigkeit steuerschwacher Gemeinden und Kreise zu sichern und eine unterschiedliche Belastung mit Ausgaben auszugleichen, stellt das Land im Wege des Finanzausgleichs die erforderlichen Mittel zur Verfügung."

Das Verfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern entnimmt Art. 73 LV einen Anspruch der Kommunen auf eine Finanzausstattung, die ihren pflichtigen und freiwilligen Aufgaben adäquat sein müsse. Dies sei nicht mehr der Fall, wenn die Kommunen mangels finanzieller Mittel nicht mehr in der Lage seien, ein Minimum an freiwilligen Aufgaben der Selbstverwaltung zu erfüllen. Eine dahingehende Mindestfinanzausstattung bilde die zwingend einzuhaltende Untergrenze der angemessenen Finanzausstattung. Diese sei allerdings nicht allgemein quantifizierbar. Außerdem bestehe das Recht auf eine Mindestfinanzausstattung nur in den Grenzen der Leistungsfähigkeit des Landes. Dem stehe die Unantastbarkeit des Kernbereichs kommunaler Selbstverwaltung nicht entgegen, da der Umfang, der die Wahrnehmung von Aufgaben im Kernbereich ermöglichenden Finanzausstattung veränderlich sei.[786]

– Niedersachsen
Unter der Überschrift „Finanzwirtschaft der Gemeinden und Landkreise" regelt Art. 58 LV Niedersachsen:

„Das Land ist verpflichtet, den Gemeinden und Landkreisen die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Mittel durch Erschließung eigener Steuerquellen und im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit durch übergemeindlichen Finanzausgleich zur Verfügung zu stellen."

Aufgrund der ausdrücklichen Bezugnahme der Norm auf die „finanzielle Leistungsfähigkeit" des Landes folgert der Staatsgerichtshof Niedersachsen, dass dieser Vorbehalt auch für die finanzielle Mindestausstattung der Kommunen gelte. Dies entspreche dem Willen des historischen Verfassungsgesetzgebers. Art. 58 LV Niedersachsen enthalte nur eine relative Finanzgarantie, die es ausschließe, dass die Kommunen sich auf Kosten des Landes finanzielle Freiräume verschafften.[787]

---

786 Vgl. LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 11. Mai 2006 - LVerfG 1/05, 5/05, 9/05 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 94 ff., S. 25 ff.

787 Vgl. StGH Niedersachsen, Beschluss vom 27. Februar 2008 - StGH 2/05 -, Ziffer D.I.2., Rn. 75 ff.

– Nordrhein-Westfalen

  Art. 79 LV NRW lautet:

  > „Die Gemeinden haben zur Erfüllung ihrer Aufgaben das Recht auf Erschließung eigener Steuerquellen. Das Land ist verpflichtet, diesem Anspruch bei der Gesetzgebung Rechnung zu tragen und im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit einen übergemeindlichen Finanzausgleich zu gewähren."

  Auf dieser Grundlage stellt der nordrhein-westfälische Staatsgerichtshof fest, dass auch der Anspruch der Kommunen auf die Gewährung einer aufgabengerechten Mindestausstattung unter dem Vorbehalt der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Landes stehe.[788] Die Finanzausstattung der Gemeinden könne nicht losgelöst von der finanziellen Lage des Landes festgesetzt werden, da dies zu einer einseitigen Begünstigung der kommunalen Belange gegenüber gleichwertigen öffentlichen Gütern führe. Zudem könne die Höhe einer verfassungsrechtlich garantierten Mindestausstattung nicht nachrechenbar bestimmt werden.[789]

  Dem stehe Art. 28 Abs. 2 GG nicht entgegen. Dieser gebiete die Gewährung einer von der Leistungsfähigkeit der Länder unabhängigen Finanzausstattung nicht. Die Kommunen teilten die Abhängigkeit der Länder von den gesamtwirtschaftlichen Gegebenheiten.[790]

– Rheinland-Pfalz

  Die rheinland-pfälzische Landesverfassung garantiert den Kommunen in Art. 49 Abs. 6 LV Finanzausstattungsansprüche. Die Vorschrift bestimmt:

  > „Das Land hat den Gemeinden und Gemeindeverbänden auch die zur Erfüllung ihrer eigenen und der übertragenen Aufgaben erforderlichen Mittel im Wege des Lasten- und Finanzausgleichs zu sichern. Es stellt ihnen für ihre freiwillige und öffentliche Tätigkeit in eigener Verantwortung zu verwaltende Einnahmequellen zur Verfügung."

  Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz leitet daraus ab, dass den Kommunen zwar ein Anspruch auf eine zur Wahrnehmung eines Minimums an freiwilligen Aufgaben erforderliche Mindestausstattung zustehe. Inhalt und Umfang der kommunalen Finanzausstattung richteten sich aber nicht allein nach den Erfordernissen der kommunalen Selbstverwaltung. Dem Vorbe-

---

788 Vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 6. Mai 2014 - VerfGH 14/11 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 41, S. 17, Urteil vom 10. Mai 2016 - VerfGH 19/13 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 53, S. 21.

789 Vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 6. Mai 2014, a.a.O., Rn. 58, S. 23 f., Urteil vom 10. Mai 2016, a.a.O., Rn. 75, S. 31 f.

790 Vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 10. Mai 2016, a.a.O., Rn. 76 ff., S. 32 ff.

halt der Leistungsfähigkeit und Leistungskraft des Landes seien allerdings enge Grenzen gesetzt, sodass die Möglichkeit des Landes, die finanzielle Mindestgarantie zu unterschreiten, auf außergewöhnliche Notsituationen beschränkt sei.[791]

Zudem lasse sich der Anspruch auf eine angemessene Mindestausstattung nicht genau beziffern. Im Ausgangspunkt gebiete der Grundsatz der Verteilungssymmetrie eine gleichmäßige und gerechte Aufteilung der verfügbaren Finanzmittel auf die verschiedenen staatlichen Ebenen.[792]

– Saarland

Art. 119 Abs. 2 LV Saarland regelt die kommunale Finanzausstattung wie folgt:

> „Das Land gewährleistet den Gemeinden und Gemeindeverbänden durch seine Gesetzgebung eine Finanzausstattung, die ihnen eine angemessene Aufgabenerfüllung ermöglicht. Diesem Zweck dient auch der kommunale Finanzausgleich."

Der daraus abzuleitende Anspruch auf eine angemessene Finanzausstattung beinhaltet aus Sicht des saarländischen Verfassungsgerichtshofs das Recht, die zur Verfügung gestellten Finanzmittel eigenverantwortlich zu verwalten. Einen Anspruch auf gesonderte Mittelzuweisungen für übertragene Aufgaben enthalte Art. 119 Abs. 2 LV Saarland nicht.[793]

– Sachsen

In Art. 87 LV Sachsen heißt es unter der Überschrift „Finanzierung, Finanzausgleich":

> „(1) Der Freistaat sorgt dafür, dass die kommunalen Träger der Selbstverwaltung ihre Aufgaben erfüllen können.
>
> (2) Die Gemeinden und Landkreise haben das Recht, eigene Steuern und andere Abgaben nach Maßgabe der Gesetze zu erheben."
>
> (3) Die Gemeinden und Landkreise werden unter Berücksichtigung der Aufgaben des Freistaates im Rahmen übergemeindlichen Finanzausgleiches an dessen Steuereinnahmen beteiligt.
>
> (4) Das Nähere bestimmt ein Gesetz."

---

791 Vgl. VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 14. Februar 2012 - VGH N 3/11 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 22 ff., S. 9 ff., Urteil vom 16. Dezember 2020 - VGH N 12/19, VGH N 13/19, VGH N 14/19 -, DVBl 2021, S. 263 <265 f.>

792 Vgl. VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 16. Dezember 2021, a.a.O., S. 263 <265 f.>.

793 Vgl. VerfGH Saarland, Urteil vom 10. Januar 1994 - LV 2/92 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 31 ff., S. 8 ff.

Insbesondere angesichts der nach Art. 87 Abs. 3 LV Sachsen gebotenen Berücksichtigung der Aufgaben des Freistaates steht nach Auffassung des sächsischen Verfassungsgerichtshofs der kommunale Finanzausstattungsanspruch unter einem Leistungsfähigkeitsvorbehalt zugunsten des Landes. Zudem sei zu berücksichtigen, dass eine Ermittlung des „objektiven" Finanzbedarfs kommunaler Selbstverwaltungsträger kaum möglich sei.[794]

– Sachsen-Anhalt

Art. 88 LV Sachsen-Anhalt lautet:

„(1) Das Land sorgt dafür, dass die Kommunen über Finanzmittel verfügen, die zur angemessenen Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich sind.

(2) Die unterschiedliche Finanzkraft der Kommunen ist auf Grund eines Gesetzes angemessen auszugleichen. Bei besonderen Zuweisungen des Landes an leistungsschwache Kommunen oder bei der Bereitstellung sonstiger Fördermittel ist das Selbstverwaltungsrecht zu wahren.

(3) Die Kommunen haben nach Maßgabe der Gesetze das Recht, eigene Steuern und Abgaben zu erheben."

Davon ausgehend stellt das Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt fest, dass nicht zwischen einem „Kernbereich" und sonstigen Aufgaben zu unterscheiden, sondern von einer einheitlichen Finanzgarantie für die von den Kommunen zu erfüllenden Aufgaben auszugehen sei. Entsprechend sei seitens des Landes keine Mindestausstattung ohne Rücksicht auf die eigenen Ausgaben zu gewährleisten. Die Gleichwertigkeit staatlicher und kommunaler Aufgaben werde jedoch bereits missachtet, wenn Aufgaben des Landes ohne sachlichen Grund höher bewertet würden.[795]

– Schleswig-Holstein

Die Landesverfassung Schleswig-Holstein regelt in Art. 57 Abs. 1 LV einen Anspruch der Gemeinden und Gemeindeverbände auf eine angemessene Finanzausstattung im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs. Die Norm bestimmt:

„(1) Um die Leistungsfähigkeit der steuerschwachen Gemeinden und Gemeindeverbände zu sichern und eine unterschiedliche Belastung mit Ausgaben auszugleichen stellt das Land im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit den Gemeinden und

[794] Vgl. VerfGH Sachsen, Urteil vom 23. November 2000 - Vf. 53-II-97 S. 33.

[795] Vgl. LVerfG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 13. Juli 1999, - LVG 20/97 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 146 ff., S. 40 ff.

Gemeindeverbänden im Rahmen des Finanzausgleichs Mittel zur Verfügung, durch die eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen gewährleistet wird."

Daneben lautet Art. 54 Abs. 1 LV Schleswig-Holstein:

„Die Gemeinden sind berechtigt und im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit verpflichtet, in ihrem Gebiet alle öffentlichen Aufgaben in eigener Verantwortung zu erfüllen, soweit die Gesetze nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmen."

Diesen Vorschriften entnimmt das Landesverfassungsgericht Schleswig-Holstein zwei unterschiedliche, selbstständig nebeneinander bestehende Gewährleistungsgehalte.[796] Neben dem unter einem Leistungsfähigkeitsvorbehalt stehenden Anspruch auf eine angemessene Finanzausstattung aus Art. 57 Abs. 1 LV garantiere Art. 54 Abs. 1 LV eine kommunale Mindestausstattung, wonach den Kommunen Mittel zur Verfügung stehen müssten, um neben den Pflichtaufgaben noch ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben zu erledigen. Nur so könne verhindert werden, dass die kommunale Finanzhoheit zu einer leeren Hülle ohne nennenswerte materielle Befugnisse absinke.[797]

– Thüringen

Schließlich ordnet Art. 93 Abs. 1 Satz 1 LV Thüringen an:

„Das Land sorgt dafür, dass die kommunalen Träger der Selbstverwaltung ihre Aufgaben erfüllen können."

Aus der Sicht des Verfassungsgerichtshofs Thüringen werde damit eine Finanzausstattung der Kommunen vorgeschrieben, die diesen über die Erledigung der Pflichtaufgaben hinaus einen Spielraum für freiwillige Selbstverwaltungsangelegenheiten belasse. Diese finanzielle Mindestausstattung unterliege keiner Relativierung durch andere öffentliche Belange. Sie stehe nicht unter dem Vorbehalt der Leistungskraft des Landes, sondern sei leistungskraftunabhängig.[798]

---

796 Vgl. LVerfG Schleswig-Holstein, Urteil vom 27. Januar 2017 - LVerfG 5/15 -, Rn. 83, S. 41.

797 Vgl. LVerfG Schleswig-Holstein, a.a.O., Rn. 97 ff., S. 44 f.

798 Vgl. VerfGH Thüringen, Urteil vom 21. Juni 2005 - VerfGH 28/03 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 60, 64, S. 32, 34.

5. 2. 2. Grundsatz: Die Garantie angemessener kommunaler Finanzausstattung

Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass alle Landesverfassungen – ungeachtet unterschiedlicher Formulierungen[799] – das jeweilige Land ausdrücklich verpflichten, den Gemeinden eine zur Erledigung ihrer Aufgaben ausreichende Finanzausstattung zur Verfügung zu stellen. Lediglich Art. 87 Abs. 4 LV Sachsen bestimmt dabei, dass das Nähere in einem Gesetz geregelt wird; in allen übrigen Fällen steht die Verpflichtung des Landes zur Gewährung einer angemessenen Finanzausstattung nicht unter einem Gesetzesvorbehalt.

Bezugspunkt der landesverfassungsrechtlichen Finanzgarantien ist der gesamte kommunale Aufgabenbestand; die Unterscheidung zwischen einer angemessenen, alle kommunalen Angelegenheiten betreffenden Finanzausstattung und einer neben den pflichtigen Aufgaben lediglich ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben umfassenden Mindestfinanzausstattung findet sich im Wortlaut der Landesverfassungen nicht wieder.

Ein wesentlicher Unterschied zwischen den landesverfassungsrechtlichen Finanzgarantien besteht lediglich hinsichtlich der Festschreibung von Leistungsfähigkeitsvorbehalten.[800] Während die Landesverfassungen Bayerns, Niedersachsens, Nordrhein-Westfalens und Schleswig-Holsteins das Land verpflichten, „im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit“ den Kommunen die erforderlichen Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben zur Verfügung zu stellen,[801] und die Sächsische Landesverfassung zumindest die „Berücksichtigung der Aufgaben des Freistaates“ anordnet[802], sind in den übrigen Landesverfassungen keine vergleichbaren Einschränkungen enthalten.

Im Ergebnis gewähren die Landesverfassungen damit kommunale Finanzausstattungsansprüche, die sich bei einer auf den Wortlaut beschränkten Betrachtung jedenfalls in der Mehrzahl der Länder, die einen Leistungsvorbehalt im Verfassungstext nicht ausweisen, als ein wirksamer kommunaler Überforderungsschutz darstellen könnten. Zugleich wäre der unbedingte Anspruch auf eine angemessene Finanzausstattung auch geeignet, die durch die landesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung begründeten Rechtschutzlücken bei der Anwendung des Konnexitätsprinzips zu kompensieren. Schulden die Länder den Gemeinden eine Finanzausstattung, die diese in die Lage

---

799 Vgl. Art. 73 Abs. 1 LV Baden-Württemberg; Art. 99 Abs. 5 LV Brandenburg; Art. 87 Abs. 1 LV Sachsen; Art. 88 Abs. 1 LV Sachsen-Anhalt; Art. 93 Abs. 1 Satz 1 LV Thüringen („Das Land sorgt …“); Art. 58 LV Niedersachsen, Art. 79 Satz 2 LV NRW („Das Land ist verpflichtet …“); Art. 137 Abs. 5 LV Hessen; Art. 49 Abs. 6 LV Rheinland-Pfalz („Der Staat hat …“); Art. 83 Abs. 2 Satz 3 LV Bayern („Der Staat gewährleistet …“).

800 Dazu sogleich Ziffer 5.2.3.

801 Vgl. Art. 83 Abs. 2 Satz 3 LV Bayern; Art. 58 LV Niedersachsen; Art. 79 LV NRW; Art. 54 Abs. 1 LV Schleswig-Holstein.

802 Vgl. Art. 87 Abs. 3 LV Sachsen.

versetzen, „ihre Aufgaben“ angemessen zu erfüllen, schließt dies – wie in Art. 137 Abs. 5 LV Hessen und Art. 49 Abs. 6 LV Rheinland-Pfalz ausdrücklich ausgewiesen – sowohl die eigenen Selbstverwaltungsaufgaben als auch die übertragenen staatlichen Aufgaben ein. Gewährleisteten die landesverfassungsrechtlichen Finanzgarantien einen Anspruch auf eine in Bezug auf sämtliche Gemeindeausgaben auskömmliche Finanzausstattung, käme es auf einen spezifischen Mehrbelastungsausgleich bei der Wahrnehmung einzelner staatlicher Aufgaben nicht mehr an.

5. 2. 3. Einschränkungen: Genereller Leistungsfähigkeitsvorbehalt und Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers

Die in den Landesverfassungen ausdrücklich postulierten Finanzausstattungsansprüche der Kommunen werden von der landesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung jedoch doppelt eingeschränkt. Zum einen wird – unabhängig vom Verfassungstext – ein genereller, nach überwiegender Meinung auch die finanzielle Mindestausstattung der Kommunen betreffender Leistungsfähigkeitsvorbehalt zugunsten der Länder angenommen (5.2.3.1.). Zum anderen wird die Quantifizierbarkeit der landesverfassungsrechtlichen Finanzgarantien bezweifelt und dem Gesetzgeber insoweit ein weiter Gestaltungsspielraum eingeräumt (5.2.3.2).

5. 2. 3. 1. Genereller Leistungsfähigkeitsvorbehalt

Wie bei der Beschreibung des verfassungsrechtlichen Ausgangsbefundes dargestellt[803], gehen die Landesverfassungsgerichte – unabhängig davon, ob ein Leistungsfähigkeitsvorbehalt zugunsten der Länder im Verfassungstext ausgewiesen ist oder nicht – einhellig davon aus, dass bei der Gestaltung der Finanzbeziehungen zwischen dem Land und seinen Kommunen der Grundsatz der vertikalen Verteilungssymmetrie Anwendung findet. Demgemäß sind die Länder nicht verpflichtet, eine angemessene kommunale Finanzausstattung unabhängig von der eigenen Leistungskraft zu garantieren.[804]

Verfassungsrechtlich ist gegen die Annahme, dass die Ansprüche der Kommunen auf eine den gesamten kommunalen Aufgabenbestand betreffende Finanzausstattung einem Leistungsfähigkeitsvorbehalt zugunsten der Länder unterliegen, nichts zu erinnern. Insoweit gilt mit Blick auf das Landesverfassungsrecht nichts anderes als im Rahmen von Art. 28 Abs. 2 GG. Auf die dortigen Ausführungen wird verwiesen.[805] Dabei kommt es auch nicht darauf an, ob der Leistungsfähigkeitsvorbehalt im Verfassungstext ausdrücklich Erwähnung findet. Auch wenn dies nicht der Fall

803 Vgl. Ziffer 5.2.1.

804 Vgl. dazu oben Ziffer 3.3.1.2.2. und 5.2.1.

805 Vgl. oben Ziffer 3.3.1.2.3.

ist, stellt sich dieser Vorbehalt als Konkretisierung einer immanenten, den Kerngehalt noch nicht betreffenden Schranke des kommunalen Selbstverwaltungsrechts dar, die ihre Rechtfertigung in der Gleichwertigkeit der öffentlichen Aufgaben von Land und Kommune findet.

Anders verhält es sich hinsichtlich des Anspruchs auf eine finanzielle Mindestausstattung. Die Geltung des Leistungsfähigkeitsvorbehalts auch gegenüber diesem Anspruch wird in der landesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung kontrovers beurteilt. Während die Landesverfassungsgerichte Brandenburgs[806] und Thüringens[807] der Auffassung sind, dass eine finanzielle Mindestausstattung, die es den Kommunen ermöglicht, ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen, Teil des Kerngehalts kommunaler Selbstverwaltung und daher abwägungsfest gegenüber anderen öffentlichen Belangen ist und auch Äußerungen der Verfassungsgerichte Hessens[808] und Schleswig-Holsteins[809] in diese Richtung weisen, lehnen die übrigen Landesverfassungsgerichte eine Ausklammerung des Anspruchs der Kommunen auf eine finanzielle Mindestausstattung aus dem Anwendungsbereich des Leistungsfähigkeitsvorbehalts ab.[810]

Die mehrheitliche Position der Landesverfassungsgerichte überzeugt nicht. Insoweit wird auf die Darlegung zur Nichtgeltung des Leistungsfähigkeitsvorbehalts für kommunale Mindestfinanzausstattungsansprüche aus Art. 28 Abs. 2 GG verwiesen.[811] Die dort angestellten Erwägungen gelten auch im Verfassungsraum der Länder, da sämtliche Landesverfassungen das kommunale Selbstverwaltungsrecht eigenständig garantieren[812] und Art. 28 Abs. 2 GG zu den zwingenden Vorgaben des Grundgesetzes gehört, an dessen Maßstab die Bestimmungen des Landes(verfassungs)rechts zu messen sind.[813] Demgemäß ist bei der Auslegung der landesverfassungsrechtlichen Finanzgarantien zu beachten, dass der Anspruch der Kommunen auf eine finanzielle Mindestausstattung

806 Vgl. LVerfG Brandenburg, Urteil vom 22. November 2007 - VfGBbg 75/05 -, S. 29 f. (B.I.2.a)b)).

807 VerfGH Thüringen, Urteil vom 21. Juni 2005 - VerfGH 28/03 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 60, 64, S. 32, 34.

808 Vgl. StGH Hessen, Urteil vom 21. Mai 2013 - P.St. 2361 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 92 ff <98>, S. 22 f.

809 Vgl. LVerfG Schleswig-Holstein, Urteil vom 27. Januar 2017 - LVerfG 5/15 -, Rn. 97 ff., S. 44 f.

810 Vgl. oben Ziffer 3.3.2.3.1.2. sowie 5.1.2.

811 Vgl. oben Ziffer 3.3.2.3.3.

812 Vgl. Art. 71 Abs. 1 LV Baden-Württemberg; Art. 11 Abs. 2 LV Bayern; Art. 97 Abs. 1 und 2 LV Brandenburg; Art. 137 Abs. 3 Satz 1 LV Hessen; Art. 72 Abs. 1 LV Mecklenburg-Vorpommern; Art. 57 Abs. 1 LV Niedersachsen; Art. 78 Abs. 1 Satz 1 LV NRW; Art. 49 Abs. 3 Satz 1 LV Rheinland-Pfalz; Art. 117 Abs. 3, Art. 118 LV Saarland; Art. 82 Abs. 2 LV Sachsen; Art. 87 Abs. 1 LV Sachsen-Anhalt; Art. 54 Abs. 2 und 2 LV Schleswig-Holstein; Art. 91 Abs. 1 und 2 LV Thüringen.

813 Vgl. BVerfGE 138, 1 <16 ff. Rn. 43 ff.>; 147, 185 <211 f. Rn. 48 f.>; siehe oben Ziffer 3.4.

dem unantastbaren Kernbereich kommunaler Selbstverwaltung zuzuordnen ist. Für eine Abwägung mit anderen öffentlichen Belangen ist daher kein Raum.[814] Die hiergegen erhobenen Einwände der Landesverfassungsgerichte gehen fehl.[815]

Die landesverfassungsrechtlichen Finanzgarantien stehen daher nur im Einklang mit Art. 28 Abs. 2 GG, wenn sie der Zuordnung des Anspruchs auf eine finanzielle Mindestausstattung zum Kerngehalt kommunaler Selbstverwaltung Rechnung tragen. Daher kommt insoweit eine Abwägung mit den Finanzinteressen des Landes nach Maßgabe des Grundsatzes vertikaler Verteilungssymmetrie nicht in Betracht.

Hinsichtlich der Auslegung der landesverfassungsrechtlich garantierten Ansprüche auf eine angemessene Finanzausstattung ergibt sich damit in denjenigen Fällen, in denen der Wortlaut der Landesverfassung einen Leistungsfähigkeitsvorbehalt zugunsten des Landes überhaupt nicht vorsieht, ohne Weiteres, dass dieser Vorbehalt auf den Anspruch auf eine finanzielle Mindestausstattung keine Anwendung findet. Aber auch soweit die Landesverfassungen einen Anspruch auf eine angemessene Finanzausstattung ausdrücklich nur im Rahmen der Leistungsfähigkeit des Landes zuerkennen, kann im Ergebnis nichts anderes gelten. Auch in diesen Fällen ist eine Auslegung der Norm geboten, die dem Schutz des unantastbaren Kerngehalts kommunaler Selbstverwaltung Rechnung trägt. Demgemäß begrenzt der Leistungsfähigkeitsvorbehalt zwar grundsätzlich den kommunalen Anspruch auf eine angemessene Finanzausstattung; er findet seinerseits aber eine verfassungsrechtlich vorgegebene Grenze im Anspruch der Gemeinden und Gemeindeverbände auf eine finanzielle Mindestausstattung.

Soweit die Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte dies mehrheitlich anders sieht, ist dies mit den zwingenden Vorgaben des Art. 28 Abs. 2 GG nicht vereinbar. Folge dieser Rechtsprechung ist eine Einschränkung der kommunalen Finanzausstattungsansprüche über das grundgesetzlich zulässige Maß hinaus.

814 Vgl. oben Ziffer 3.3.2.3.3.1.

815 Vgl. oben Ziffer 3.3.2.3.3.2.

5. 2. 3. 2. Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers

Ergänzt wird diese Engführung der landesverfassungsrechtlichen Finanzgarantien durch die Landesverfassungsgerichte um die Behauptung fehlender Quantifizierbarkeit des kommunalen Finanzbedarfs[816] und eines diesbezüglichen weiten Gestaltungsspielraums des Landesgesetzgebers.[817] Auch insoweit liegt die Problematik im Verfassungsraum der Länder parallel zu derjenigen im Rahmen von Art. 28 Abs. 2 GG. Auf die dortigen Ausführungen wird Bezug genommen.[818]

Danach ist der Landesgesetzgeber zur Konkretisierung der allein auf der Grundlage des Verfassungstextes nicht bezifferbaren Finanzausstattungsansprüche berufen. Dazu hat er den kommunalen Finanzbedarf unter Beachtung der Gebote der Sachgerechtigkeit und Transparenz zu ermitteln, wobei er eine typisierende und pauschalierende Betrachtung zugrunde legen darf. Auf dieser Grundlage hat er bezüglich der angemessenen kommunalen Finanzausstattung dem Grundsatz der vertikalen Verteilungssymmetrie Rechnung zu tragen.[819] Dabei hat er zu gewährleisten, dass die Kommunen zumindest über ausreichende Mittel verfügen, um ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsangelegenheiten wahrnehmen zu können.[820] In der Folge hat er die Entwicklung des Finanzbedarfs zu beobachten und gegebenenfalls Nachbesserungen vorzunehmen.[821]

Allerdings unterliegt der Gesetzgeber hinsichtlich der Ermittlung des Finanzbedarfs und der unter Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit des Landes zu treffenden Entscheidung über eine angemessene Finanzverteilung nur einer eingeschränkten verfassungsgerichtlichen Kontrolle. Eine materiell-rechtliche Beanstandung der Entscheidung des Gesetzgebers kommt nur in Betracht, wenn diese sich als offensichtlich fehlerhaft oder eindeutig widerlegbar erweist.[822] Ist dies nicht der Fall, ist eine für die Kommunen nachteilige Verteilungsentscheidung als Ausfluss des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums hinzunehmen.

---

816 Vgl. StGH Baden-Württemberg, Urteil vom 10. Mai 1999 - GR 2/97 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 81, S. 24; LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 11. Mai 2006 - LVerfG 1/05, 5/05, 9/05 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 98, S. 26 f.; VerfGH Rheinland-Pfalz, DVBl 2021, S. 263 <265>.

817 Vgl. StGH Baden-Württemberg, a.a.O., Rn. 86, S. 26; LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, a.a.O., Rn. 87, S. 23; VerfGH Rheinland-Pfalz, DVBl 2021, S. 263 <265>.

818 Vgl. oben Ziffer 3.3.1.3. und 3.3.2.4.2.

819 Vgl. oben 3.3.1.3. m.w.N.

820 Vgl. oben 3.3.2.4. m.w.N.

821 Vgl. oben 3.3.1.4. m.w.N.

822 Vgl. oben 3.3.1.3.3. m.w.N.

5. 2. 4. Ergebnis

Geht man von der mehrheitlichen Auffassung der Landesverfassungsgerichte aus, unterliegen die landesverfassungsrechtlichen Finanzgarantien einem generellen Leistungsfähigkeitsvorbehalt zugunsten der Länder, der auch durch den Anspruch der Kommunen auf eine finanzielle Mindestausstattung nicht eingeschränkt wird. Zugleich unterliegt der Gesetzgeber bei der Konkretisierung der landesverfassungsrechtlichen Finanzgarantien nur eingeschränkter gerichtlicher Kontrolle.

Infolge dieser – am Maßstab des Art. 28 Abs. 2 GG gemessen allerdings unhaltbaren[823] – Auffassung dürften die landesverfassungsrechtlichen Finanzgarantien als Instrument eines wirksamen kommunalen Überforderungsschutzes weitgehend ausscheiden. Die Länder könnten unter Hinweis auf ihre Haushaltssituation den Kommunen Finanzmittel selbst dann verweigern, wenn diese infolgedessen nicht mehr in der Lage wären, ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsangelegenheiten wahrzunehmen.

Dabei dürften den Kommunen keine Möglichkeiten zur Verfügung stehen, sich unmittelbar gegen die Engführung der landesverfassungsrechtlichen Finanzgarantien durch die Landesverfassungsgerichte zur Wehr zu setzen. Dem steht die Trennung der Verfassungsräume von Bund und Ländern entgegen. Gemäß Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG können die Länder ihr Verfassungsrecht und ihre Verfassungsgerichtsbarkeit nach eigenem Ermessen ordnen.[824] Insbesondere der Bereich der Verfassungsgerichtsbarkeit soll vom Bundesverfassungsgericht möglichst unangetastet bleiben. Dies bedeutet, dass die Länder –abgesehen von den Fällen einer ausdrücklichen landesrechtlichen Zuweisung gemäß Art. 99 GG oder einer Divergenzvorlage gemäß Art. 100 Abs. 3 an das Bundesverfassungsgericht – durch eine eigene Verfassungsgerichtsbarkeit über die Vereinbarkeit von Landesgesetzen mit der Landesverfassung entscheiden und diese grundsätzlich ohne (inhaltliche) Kontrolle durch das Bundesverfassungsgericht auslegen können.[825] In diesem Sinne sind die Landesverfassungsgerichte die autoritativen Interpreten der Landesverfassung.[826] Ihre Entscheidungen zu deren Auslegung können grundsätzlich nicht im Wege der Kommunalverfassungsbeschwerde nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG einer inhaltlichen Kontrolle durch das Bundesverfassungsgericht zugeführt werden.[827] Damit steht den Kommunen aber keine Möglichkeit zur Verfügung, die restriktive Auslegung der landesverfassungsrechtlichen Finanzgarantien durch die Mehrheit

---

823 Vgl. sogleich Ziffer 5.3.

824 Vgl. BVerfGE 147, 185 <210 Rn. 46> mit Hinweis auf BVerfGE 4, 178 <189>; 36, 342 <361>; 60, 175 <207 f.>; 96, 345 <368 f.>; 103, 332 <350>.

825 Vgl. BVerfGE 147, 185 <210 Rn. 47> m.w.N.

826 Vgl. BVerfGE 147 185 <215 Rn. 58>.

827 Vgl. BVerfGE 147, 185 <215 Rn. 56>.

der Landesverfassungsgerichte vom Bundesverfassungsgericht überprüfen zu lassen. Es bleibt damit bei dem Befund, dass auch die landesverfassungsrechtlich garantierten Finanzausstattungsansprüche einen effektiven kommunalen Überforderungsschutz nicht zu gewährleisten vermögen.

5. 3. Rückgriff auf Art. 28 Abs. 2 GG

Damit verbleibt als einzige Möglichkeit des Schutzes der Kommunen vor finanzieller Überforderung gegenüber den Ländern der Rückgriff auf die durch Art. 28 Abs. 2 Satz 1, Satz 3 Halbsatz 1 GG garantierten Finanzausstattungsansprüche. Wie dargelegt, umfasst der Regelungsgehalt der Norm einen abwägbaren Anspruch auf eine angemessene, die Gesamtheit des kommunalen Aufgabenbestandes betreffende Finanzausstattung[828] sowie einen abwägungsfesten Anspruch auf eine finanzielle Mindestausstattung, die die Wahrnehmung eines geringen Maßes an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben abdeckt.[829]

Diese Ansprüche sind auch im Verfassungsraum der Länder unmittelbar und unabhängig von landesverfassungsrechtlichen Regelungen der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommune anwendbar.[830] Dem steht die in Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG garantierte[831] Verfassungsautonomie der Länder nicht entgegen. Insoweit hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass die Verfassungsautonomie der Länder durch zwingende Vorgaben des Grundgesetzes begrenzt wird und Art. 28 Abs. 2 GG zu diesen zwingenden Vorgaben gehört.[832] Daher darf das Landesrecht – unabhängig davon, ob es sich um einfaches Landesrecht oder Landesverfassungsrecht handelt – keine Regelungen enthalten, die mit Art. 28 Abs. 2 GG unvereinbar sind. Bleiben landesverfassungsrechtliche Gewährleistungen hinter dem Garantiegehalt von Art. 28 Abs. 2 GG zurück, verstößt eine landesrechtliche Regelung zwar gegebenenfalls nicht gegen die Landesverfassung; das Landesverfassungsgericht, dessen Maßstab ausschließlich die Landesverfassung ist, könnte einen entsprechenden Verstoß auch nicht feststellen. Dies ändert aber nichts daran, dass diese Regelung möglicherweise gegen die kommunale Selbstverwaltungsgarantie gemäß Art. 28 Abs. 2 GG verstößt und aufgrund dieser Unvereinbarkeit mit höherrangigem Recht nichtig ist.[833]

---

828 Vgl. oben Ziffer 3.3.1.

829 Vgl. oben Ziffer 3.3.2.

830 Vgl. oben Ziffer 3.4.

831 Vgl. BVerfGE 147, 185 <210 Rn. 46> m.w.N.

832 Vgl. BVerfGE 147, 185 <211 Rn. 48 f.>.

833 Vgl. BVerfGE 147, 185 <211 f. Rn. 49> m.w.N.

Dabei kann dahinstehen, ob hinter dem Gewährleistungsgehalt von Art. 28 Abs. 2 GG zurückbleibende landesverfassungsrechtliche Finanzgarantien ebenfalls wegen des Verstoßes gegen höherrangiges Recht gemäß Art. 31 GG nichtig sind oder ob die grundgesetzlichen und die landesverfassungsrechtlichen Finanzausstattungsansprüche nebeneinander bestehen. Jedenfalls kann der Geltungsanspruch von Art. 28 Abs. 2 GG durch abweichendes Landesverfassungsrecht nicht relativiert werden. Art. 28 Abs. 2 GG gilt im Verfassungsraum der Länder unmittelbar und uneingeschränkt. Im Kollisionsfall geht er entgegenstehendem Verfassungsrecht vor.[834]

Demgemäß sind für die unmittelbare Anwendbarkeit der grundgesetzlich gewährleisteten Finanzausstattungsansprüche die Regelungen des Landesverfassungsrechts und deren autoritative Auslegung durch die Landesverfassungsgerichte ohne Belang. Selbst wenn hinsichtlich des Konnexitätsprinzips und der landesverfassungsrechtlichen Finanzgarantien der (überwiegenden) Auffassung der Landesverfassungsgerichte gefolgt werden könnte, würde dies die durch Art. 28 Abs. 2 Satz 1, Satz 3 Halbsatz 1 GG garantierten Finanzausstattungsansprüche nicht einschränken oder deren Unwirksamkeit begründen. Selbst im Fall der Nichtanwendbarkeit der landesverfassungsrechtlichen Regelungen zur Konnexität und zur angemessenen kommunalen Finanzausstattung bleibt der Landesgesetzgeber verpflichtet, den sich aus Art. 28 Abs. 2 GG ergebenden Verpflichtungen zum Schutz der kommunalen Finanzhoheit Rechnung zu tragen.

Soweit der Verfassungsgerichtshof NRW demgegenüber behauptet, es falle in die Kompetenz der Länder, den Anspruch auf eine finanzielle Mindestausstattung der Kommunen auszugestalten, sodass sie frei darüber entscheiden könnten, ob dieser Anspruch finanzkraftunabhängig gewährt werde[835], werden der Regelungsgehalt und die unmittelbare Bindungswirkung des Art. 28 Abs. 2 GG für den Landes(verfassungs)gesetzgeber verkannt. Der Verfassungsgerichtshof geht erkennbar davon aus, dass Art. 28 Abs. 2 GG einen Anspruch der Kommunen auf eine – von der Leistungsfähigkeit der Länder unabhängige – finanzielle Mindestausstattung nicht enthält.[836] Dieser Auffassung ist aus den dargelegten Gründen zu widersprechen.[837]

Im Ergebnis garantiert Art. 28 Abs. 2 Satz 1, Satz 3, Halbsatz 1 GG damit– unabhängig von den jeweiligen landesverfassungsrechtlichen Regelungen und deren autoritativen Auslegung durch die Landesverfassungsgerichte – einen unter Leistungsfähigkeitsvorbehalt stehenden Anspruch auf eine angemessene Finanzausstattung und einen vorbehaltslosen Anspruch auf eine finanzielle

834 Vgl. zur Subsidiarität im Verfassungsbeschwerdeverfahren nachfolgend Ziffer 6.2.1.4.

835 Vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 6. Mai 2014 - VerfGH 14/11 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 60, S. 25.

836 Vgl. VerfGH NRW, a.a.O., Rn. 58, S. 23f.

837 Vgl. oben 3.3.2.3.3.3.

Mindestausstattung. Daraus ergibt sich ein relevanter Schutz der Gemeinden und Gemeindeverbände vor finanzieller Überforderung durch die Länder. Gewährleistet ist zumindest eine kommunale Finanzausstattung, die neben der Erfüllung der Pflichtaufgaben auch eine „freie Spitze“ zur Wahrnehmung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben abdeckt. Verfügten die Kommunen zudem über die Möglichkeit, diese Ansprüche gegenüber den verpflichteten Ländern gerichtlich durchzusetzen[838], könnte damit einer fortschreitenden Aushöhlung der kommunalen Finanzhoheit effektiv entgegenwirkt werden.

[838] Vgl. dazu sogleich Ziffer 6.2.

6. Gerichtliche Durchsetzbarkeit der kommunalen Finanzhoheit (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG; § 13 Nr. 8a, §§ 80 ff. BVerfGG)

Die Anrufung der Landesverfassungsgerichte vermag aufgrund deren dargestellten einschränkenden Auslegung des Konnexitätsprinzips und der landesverfassungsrechtlichen Finanzgarantien keinen Beitrag zur effektiven Durchsetzung des verfassungsrechtlichen Überforderungsschutzes der Kommunen zu leisten. Dies stellt sich hinsichtlich der Kommunalverfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b, § 13 Nr. 8a, §§ 90 ff. BVerfGG im Ergebnis anders dar.

6. 1. Rechtsschutz gegenüber dem Bund

Der Schutz der Kommunen vor einer finanziellen Überforderung durch den Bund wird materiellrechtlich durch das grundgesetzliche Durchgriffsverbot gemäß Art. 84 Abs. 1 Satz 7, Art. 85 Abs. 1 Satz 2 und Art. 125a Abs. 1 GG gewährleistet.[839] Danach kann der Bund zwar uneingeschränkt von seiner Sachregelungsbefugnis Gebrauch machen. Zugleich ist er aber nicht befugt, die Ausführung der von ihm geregelten staatlichen Aufgaben auf die Kommunen zu übertragen und damit in deren Finanzhoheit einzugreifen. Missachtet der Bund dieses Verbot, können die Kommunen hiergegen im Wege der Kommunalverfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht vorgehen.

6. 1. 1. Zulässigkeit

6. 1. 1. 1. Eröffnung des Rechtswegs

Gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG, § 91 Satz 1 BVerfGG kann mit der Kommunalverfassungsbeschwerde grundsätzlich nur eine Verletzung des Kommunalen Selbstverwaltungsrechts gemäß Art. 28 Abs. 2 GG gerügt werden. Wendet die beschwerdeführende Kommune sich gegen die Unzulässigkeit der Auferlegung einer staatlichen Aufgabe, wird aber eine Verletzung der Art. 84 Abs. 1 Satz 7, Art. 85 Abs. 1 Satz 2, Art. 125a Abs. 1 GG geltend gemacht.

Dies steht der Zulässigkeit der kommunalen Verfassungsbeschwerde nicht entgegen. Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kommt eine Berufung auf andere Bestimmungen als Art. 28 Abs. 2 GG im Rahmen kommunaler Verfassungsbeschwerden in Betracht, wenn diese Bestimmungen geeignet sind, das verfassungsrechtliche Bild der kommunalen Selbstverwaltung mitzubestimmen.[840] Dies sei bei den Regelungen zum Aufgabenübertragungsverbot

---

839 Vgl. oben Ziffer 4.

840 Vgl. BVerfGE 155, 310 <323 Rn. 28> mit Hinweis auf BVerfGE 1, 167 <181>; 56, 298 <310>; 71, 25 <37>; 91, 228 <242>; 119, 331 <357>; 125, 141 <158>.

der Fall.[841] Zur Begründung führt das Bundesverfassungsgericht aus, das kommunale Selbstverwaltungsrecht schütze die Kommunen grundsätzlich vor einer Entziehung von Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft. Es könne aber auch durch die Zuweisung neuer, materiell staatlicher Aufgaben beeinträchtigt werden, da sein Gewährleistungsbereich die Eigenverantwortlichkeit bei der Art und Weise der Aufgabenerledigung und der Organisation der Verwaltung schütze und in Art. 28 Abs. 2 Satz 3 und Art. 106 Abs. 5 bis 7 GG die Finanzhoheit als eigenständige Dimension der Eigenverantwortlichkeit besonders hervorgehoben werde.[842]

Davon ausgehend diene Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG vor allem der Stärkung und Absicherung der kommunalen Finanzhoheit. Er konkretisiere und arrondiere den Garantiegehalt des Art. 28 Abs. 2 GG. Auch das Schrifttum gehe nahezu einhellig davon aus, dass Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG nach Wortlaut, Zielsetzung und Entstehungsgeschichte eine Schutzrichtung zugunsten der Kommunen aufweise und seine Verletzung mit der Kommunalverfassungsbeschwerde geltend gemacht werden könne.[843] An der Eröffnung des Rechtswegs besteht daher kein Zweifel.

6. 1. 1. 2. Beschwerdegegenstand

Tauglicher Beschwerdegegenstand sind gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b allein „Gesetze“. Darunter fallen alle Arten von Rechtsnormen des Bundes- und des Landesrechts, die Außenwirkung gegenüber den Kommunen entfalten.[844] Macht der Bundesgesetzgeber also von seiner Sachregelungsbefugnis in einem das kommunale Handeln betreffenden Bereich Gebrauch, ist grundsätzlich ein tauglicher Beschwerdegegenstand gegeben.

Demgegenüber wird sich im vorliegenden Zusammenhang die bisher vom Bundesverfassungsgericht nicht beantwortete Frage nach der Tauglichkeit gesetzgeberischen Unterlassens als Gegenstand einer Kommunalverfassungsbeschwerde nicht stellen.[845] Eine Verletzung des Aufgabenübertragungsverbots durch bloßes Unterlassen dürfte von vornherein nicht in Betracht kommen. Dies betrifft auch die unterlassene Aufhebung einer Aufgabenübertragungsnorm, deren Regelungsgehalt mit Inkrafttreten des Durchgriffsverbots für den Bund entfallen ist. Der bloße Fortbestand einer solchen (inhaltsleeren) Regelung stellt keine Verletzung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts dar.

---

841 Vgl. BVerfGE 155, 310 <323 Rn. 29>.

842 Vgl. BVerfGE 155, 310 <323 f. Rn. 30> m.w.N.

843 Vgl. BVerfGE 155, 310 <325 Rn. 33 f.> m.w.N.

844 Vgl. Voßkuhle, in: Huber/Voßkuhle, GG, Bd. 3., 8. Aufl. 2024, Art. 93 Rn. 198.

845 Vgl. BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Zweiten Senats vom 18. Juli 2000 - 2 BvR 1501/91 -, Rn. 7.

6. 1. 1. 3. Beschwerdebefugnis

Beschwerdebefugt ist eine Kommune nur, wenn sie die Möglichkeit einer Verletzung des Aufgabenübertragungsverbots substantiiert darlegen kann. Ebenso wie bei der Individualverfassungsbeschwerde muss die Beschwerdeführerin auch im Kommunalverfassungsbeschwerdeverfahren gegenwärtig, selbst und unmittelbar betroffen sein. Dabei hat das Bundesverfassungsgericht das Erfordernis der unmittelbaren Betroffenheit allerdings dahingehend abgeschwächt, dass die Gemeinde nicht darauf verwiesen werden kann, zunächst Vollziehungsakte, die der Umsetzung einer Art. 28 Abs. 2 GG einschränkenden Norm dienen, abzuwarten und dagegen im Verwaltungsrechtsweg vorzugehen, da dann eine Rechtssatzverfassungsbeschwerde nicht mehr zulässig wäre.[846]

Demgemäß muss im Verfassungsbeschwerdeverfahren substantiiert geltend gemacht werden, dass der beschwerdeführenden Kommune, trotz des Durchgriffsverbots durch den Bundesgesetzgeber, neue Aufgaben übertragen beziehungsweise in funktionsäquivalenter Weise bestehende und übertragene Aufgaben erweitert oder die dabei anzuwendenden Maßstäbe verschärft wurden. In diesem Fall ist die Beschwerdebefugnis gegeben.

6. 1. 1. 4. Subsidiarität

Infolge der Verfassungsautonomie der Länder ist eine Kommunalverfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG, § 91 Satz 2 BVerfGG nur zulässig, wenn die antragstellende Kommune keine Beschwerde zum Landesverfassungsgericht erheben kann. Eine solche Beschwerde ist bei der Geltendmachung einer Verletzung des Aufgabenübertragungsverbots durch den Bund aber von vornherein ausgeschlossen. Prüfungsgegenstand kann in diesen Fällen nur eine bundesgesetzliche Norm sein, die von vornherein nicht am Maßstab des Landesverfassungsrechts gemessen werden kann.[847]

6. 1. 1. 5. Beschwerdefrist

Gemäß § 93 Abs. 3 BVerfGG ist die Kommunalverfassungsbeschwerde innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten der angegriffenen Norm einzulegen. Bei einem rückwirkenden Inkrafttreten eines Gesetzes beginnt die Frist mit dessen Verkündung.[848]

---

846 Vgl. BVerfGE 79, 127 <141>; zum Ganzen: Voßkuhle, a.a.O., Rn. 199.

847 Vgl. BVerfGE 155, 310 <328 Rn. 42 f.>.

848 Vgl. BVerfGE 155, 310 <328 f. Rn. 44>.

6. 1. 2. Begründetheit

Begründet ist eine wegen der Verletzung des Durchgriffsverbots gemäß Art. 84 Abs. 1 Satz 7, Art. 85 Abs. 1 Satz 2, Art. 125a Abs. 1 GG erhobene Kommunalverfassungsbeschwerde, wenn der Bundesgesetzgeber bei Erlass eines Gesetzes sich nicht darauf beschränkt, von seiner Sachregelungsbefugnis Gebrauch zu machen. Enthält das Gesetz darüber hinaus Regelungen, die dessen Ausführung durch die Kommunen betreffen, liegt ein Verstoß gegen das kommunale Selbstverwaltungsrecht in Verbindung mit den Vorschriften zum Verbot der Aufgabenübertragung vor. Die aufgabenübertragungsbezogenen Regelungen sind gemäß § 95 Abs. 3 Satz 1 BVerfGG in Verbindung mit § 78 Abs. 1 BVerfGG für nichtig zu erklären.

6. 2. Rechtsschutz gegenüber den Ländern

Grundsätzlich dienen die in den Landesverfassungen enthaltenen Regelungen des Konnexitätsprinzips und des Anspruchs der Kommunen auf eine angemessene Finanzausstattung dem Schutz der kommunalen Finanzhoheit. Die darauf bezogene Gewährung gerichtlichen Rechtsschutzes liegt aber ausschließlich in den Händen der Landesverfassungsgerichte, die zur autoritativen und abschließenden Auslegung der Landesverfassungen berufen sind.[849] Da diese den Anwendungsbereich des Konnexitätsprinzips durch die Forderung nach einem „konnexitätsrelevanten Verursachungsbeitrag“ der Länder eingeschränkt und insbesondere die nachträgliche Erweiterung staatlicher Aufgaben durch den Bundesgesetzgeber im Rahmen seiner Regelungszuständigkeit als nicht konnexitätsrelevant qualifiziert, sowie den Anspruch auf eine angemessene Finanzausstattung uneingeschränkt einem Leistungsfähigkeitsvorbehalt zugunsten der Länder unterstellt haben, genügt der durch die Anrufung der Landesverfassungsgerichte erreichbare Rechtsschutz nicht, um die Kommunen wirksam vor finanzieller Überforderung zu schützen. Erforderlich wäre insoweit eine den Vorgaben aus Art. 28 Abs. 2 GG entsprechende Revision der landesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zur Konnexität und zur Reichweite des Grundsatzes vertikaler Verteilungssymmetrie. Dahingehende Ansätze sind bisher nicht ersichtlich.

Daher bedarf es zur Durchsetzung des verfassungsrechtlich garantierten Überforderungsschutzes der Kommunen auch gegenüber den Ländern des Rückgriffs auf die kommunale Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht. Diese kann hinsichtlich einer Verletzung der durch Art. 28 Abs. 2 Satz 1, Satz 3 Halbsatz 1 GG gewährleisteten Finanzausstattungsansprüche erhoben werden.

---

[849] Vgl. oben Ziffer 5.1.5. und 5.2.4.

6. 2. 1. Zulässigkeit

6. 2. 1. 1. Eröffnung des Rechtswegs

Da es sich bei der grundgesetzlichen Garantie der kommunalen Selbstverwaltung gemäß Art. 28 Abs. 2 GG um eine zwingende Vorgabe des Grundgesetzes handelt, die auch im Verfassungsraum der Länder unmittelbar gilt, ist das gesamte Landesrecht einschließlich des Landesverfassungsrechts daran zu messen.[850] Dies beinhaltet auch die Prüfung, ob das Landesrecht den sich aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1, Satz 3 Halbsatz 1 GG ergebenden Ansprüchen auf eine angemessene Finanzausstattung und eine finanzielle Mindestausstattung genügt.

Diese Prüfung ist durch Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG dem Bundesverfassungsgericht übertragen. Demgemäß ist die Kommunalverfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht grundsätzlich auch eröffnet, soweit eine Verletzung der grundgesetzlich garantierten Finanzausstattungsansprüche der Kommunen durch Regelungen des Landesrechts in Rede steht. Da hier der Geltungsanspruch des Grundgesetzes (und nicht nur der Landesverfassung) betroffen ist, steht dem die Eigenständigkeit des Verfassungsraums der Länder nicht entgegen. Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG bestimmt zwar, dass bei Landesgesetzen die Kommunalverfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht nur eröffnet ist, soweit nicht Beschwerde beim Landesverfassungsgericht erhoben werden kann. Dabei handelt es sich jedoch um eine Zulässigkeitsvoraussetzung, die gesonderter Überprüfung bedarf[851], die grundsätzliche Eröffnung des Rechtswegs zum Bundesverfassungsgericht aber nicht infrage stellt.

6. 2. 1. 2. Beschwerdegegenstand

Alle Normen des Landesrechts, die Außenwirkung gegenüber den Kommunen entfalten, sind als „Gesetze“ im Sinne von Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG tauglicher Gegenstand der Kommunalverfassungsbeschwerde.[852] Maßnahmen der vollziehenden Gewalt oder gerichtliche Entscheidungen stellen demgegenüber keine tauglichen Angriffsgegenstände dar.[853] Im vorliegenden Zusammenhang kommen insbesondere die Finanzausgleichsgesetze der Länder, aber auch alle sonstigen einfachgesetzlichen Regelungen der Länder zur Ausgestaltung der kommunalen Finanzausstattung als Beschwerdegegenstand in Betracht.

---

850 Vgl. BVerfGE 147, 185 <211 Rn. 48 f.>.

851 Vgl. dazu sogleich Ziffer 6.3.1.4.

852 Vgl. Voßkuhle, in: Huber/Voßkuhle, GG, Bd. 3, 8. Aufl. 2024, Art. 93 Rn. 198; Brüning, Deutsches Kommunalrecht, 5. Aufl. 2025, § 8 Rn. 38, S. 236.

853 Vgl. Voßkuhle, a.a.O., Rn. 198 m.w.N.

Dabei können Kommunalverfassungsbeschwerden zum Bundesverfassungsgericht sich nicht nur gegen einfaches Landesrecht, sondern auch gegen Bestimmungen des Landesverfassungsrechts richten. Landesverfassungen müssen die zwingenden Vorgaben des Grundgesetzes, zu denen auch Art. 28 Abs. 2 GG gehört, zwar nicht repetitiv aufnehmen, dürfen ihnen aber nicht widersprechen oder sie unterlaufen.[854] Es ist daher nicht von vornherein ausgeschlossen, landesverfassungsrechtliche Normen, welche die kommunale Finanzausstattung betreffen, im Wege der kommunalen Verfassungsbeschwerde bundesverfassungsgerichtlicher Überprüfung hinsichtlich ihrer Vereinbarkeit mit Art. 28 Abs. 2 GG zuzuführen.

Anders als mit Blick auf das grundgesetzliche Durchgriffsverbot erscheint im vorliegenden Zusammenhang außerdem die Frage nach der Relevanz gesetzgeberischen Unterlassens naheliegend. Wie bereits ausgeführt[855], hat das Bundesverfassungsgericht diese Frage bisher offengelassen.[856] Demgegenüber hat der nordrhein-westfälische Verfassungsgerichtshof in Abweichung von seiner früheren Rechtsprechung erkannt, dass ein Unterlassen des Gesetzgebers tauglicher Gegenstand eines kommunalen Verfassungsbeschwerdeverfahrens sein könne.[857] Der Begriff des Landesrechts sei erweiternd dahingehend zu verstehen, dass er auch unterlassenes Landesrecht umfasse, soweit ein Beschwerdeführer gelten mache, die Verfassung enthalte eine klar bestimmte gesetzgeberische Handlungspflicht. Dass die Verfassung konkrete Ansprüche gewähre, die von den berechtigten Kommunen nicht durchgesetzt werden könnten, erscheine wenig konsequent und würde der Rechtsschutzfunktion der kommunalen Verfassungsbeschwerde nicht gerecht.[858]

Dieser Auffassung dürfte zu folgen sein.[859] Überzeugende Gründe für eine Beschränkung der kommunalen Verfassungsbeschwerde auf ein aktives Handeln des Gesetzgebers selbst in Fällen, in denen eine verfassungsrechtliche Handlungspflicht besteht und der Gesetzgeber inaktiv bleibt, sind nicht ersichtlich.[860]

Demgemäß kommt eine kommunale Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG auch in Betracht, wenn der Landesgesetzgeber die grundgesetzli-

---

854 Vgl. BVerfGE 147, 185 <211 Rn. 48> mit Hinweis auf BVerfGE 103, 332 <347 f.>; 139, 321 <361 ff. Rn. 123 ff.>.

855 Vgl. oben Ziffer 6.1.1.2.

856 Vgl. BVerfGE , Beschluss der 3. Kammer des Zweiten Senats vom 18. Juli 2000 - 2 BvR 1501/91 -, Rn. 7.

857 Vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 9. Dezember 2014 -VerfGH 11/13 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 57, S. 15.

858 Vgl. VerfGH NRW, a.a.O., Rn. 63 f., S. 17.

859 Vgl. Henneke, DVBl 2015, S. 171 <181>.

860 Vgl. Voßkuhle, in: Huber/Voßkuhle, GG, Bd. 3, 8. Aufl. 2024, Art. 93 Rn. 198; Brüning, Deutsches Kommunalrecht, 5. Aufl. 2025, § 8 Rn. 38, S. 236.

chen Finanzausstattungsansprüche der Kommunen schlicht ignoriert. Art. 28 Abs. 2 GG begründet eine Handlungspflicht des Gesetzgebers, den Kommunen eine angemessene Finanzausstattung nach Maßgabe des Grundsatzes vertikaler Verteilungssymmetrie sowie eine finanzielle Mindestausstattung zur Verfügung zu stellen. Kommt er dieser Pflicht nicht nach, wäre dieses Unterlassen tauglicher Gegenstand einer Kommunalverfassungsbeschwerde. Regelmäßig wird der Gesetzgeber sich seinen Handlungspflichten allerdings nicht vollständig entziehen. Bleibt sein Handeln hinter dem verfassungsrechtlich geschuldeten Maß an kommunaler Finanzausstattung zurück, sind im Wege der kommunalen Verfassungsbeschwerde die Regelungen anzugreifen, die den Vorgaben des Art. 28 Abs. 2 GG nicht genügen, und nicht der Verzicht auf das darüber hinaus Geschuldete.

6. 2. 1. 3. Beschwerdebefugnis

Die Beschwerdebefugnis ist gegeben, wenn eine Gemeinde geltend machen kann, durch das angegriffene Verhalten des Landesgesetzgebers in ihren Finanzausstattungsansprüchen aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1, Satz 3 Halbsatz 1 GG gegenwärtig, selbst und unmittelbar betroffen zu sein. Hinsichtlich der unmittelbaren Betroffenheit gilt auch hier[861], dass der Beschwerdeführer nicht auf einen gegen den Vollzug der angegriffenen Regelung eröffneten Rechtsweg verwiesen werden kann, da es sich bei der kommunalen Verfassungsbeschwerde um ein gegen das gesetzgeberische Handeln gerichtetes Rechtsmittel handelt. Etwas anderes kommt allenfalls in Betracht, wenn die gesetzliche Regelung der Konkretisierung durch eine Rechtsverordnung bedarf, da hiergegen ein eigenes Kommunalverfassungsbeschwerdeverfahren eingeleitet werden könnte.[862] Bedarf das Gesetz hingegen der Umsetzung durch Verwaltungsakt, steht dies der Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde nicht entgegen.[863]

Die kommunale Verfassungsbeschwerde ist kein Verfahren der abstrakten Normenkontrolle.[864] Ihre Zulässigkeit setzt vielmehr voraus, dass die beschwerdeführende Kommune zumindest die Möglichkeit nachvollziehbar darlegt, in ihrem Selbstverwaltungsrecht aktuell verletzt zu sein.[865] Dies begründet erhebliche Substantiierungspflichten.[866] Wird eine Verletzung der grundgesetzli-

---

861 Vgl. oben Ziffer 6.1.1.3.

862 Vgl. BVerfGE 137, 108 <136 f. Rn. 63>.

863 Vgl. LVerfG Schleswig-Holstein, Urteil vom 27. Januar 2017 - LVerfG 5/15 -, Rn. 76; Urteil vom 17. Februar 2023 - LVerfG 5/21 -, Rn. 69.

864 Vgl. Leisner-Egensperger, DÖV 2010, S. 705 <707>.

865 Vgl. LVerfG Schleswig-Holstein, Urteil vom 27. Januar 2017 - LVerfG 5/15 -, Rn. 70 ff.

866 Vgl. Leisner-Egensperger, DÖV 2010, S. 705 <708 f.>; Meyer, NVwZ 2021, S. 1754 <1755>.

chen Finanzausstattungsansprüche geltend gemacht, ist es notwendig, dass die beschwerdeführende Kommune konkrete Angaben dazu macht, welchen Gesamtumfang ihre Finanzausstattung hat und warum sie infolge des gesetzgeberischen Handelns die ihr obliegenden Aufgaben nicht mehr angemessen oder im erforderlichen Mindestmaß erfüllen kann.[867]

Erforderlich ist im Ergebnis ein mehrstufiges Vorgehen: Zunächst ist von der beschwerdeführenden Kommune der eigene Finanzbedarf zur Erfüllung der ihr übertragenen staatlichen Aufgaben sowie der pflichtigen und freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben nachvollziehbar auszuführen. Sodann ist substantiiert darzulegen, dass die gewährte Finanzausstattung trotz Beachtung der Gebote der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit zur Befriedigung dieses Finanzbedarfs unzureichend ist. Schließlich bedarf es der Bezeichnung der verfassungsrechtlichen Pflichten, gegen die der Gesetzgeber verstoßen und dadurch die unzureichende Finanzausstattung herbeigeführt hat.

Bei der Konkretisierung des verfassungswidrigen Verhaltens kann es geboten sein, sowohl zwischen dem Anspruch auf eine angemessene Finanzausstattung und dem Anspruch auf eine finanzielle Mindestausstattung als auch zwischen einer unzureichenden Finanzausstattung der Gesamtheit der Kommunen und allein der beschwerdeführenden Kommune zu unterscheiden. Selbst bei einer insgesamt auskömmlichen Finanzausstattung ist eine Verletzung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie der beschwerdeführenden Kommune – etwa wegen einer Missachtung des interkommunalen Gleichbehandlungsgebots – nicht ausgeschlossen. Die Behauptung, es sei immer nur auf die Gesamtheit der Kommunen abzustellen[868], greift daher zu kurz. Entscheidend abzustellen ist immer auch auf die Situation der beschwerdeführenden Kommune.[869] Dies schließt eine pauschalierende und typisierende Betrachtung durch den Gesetzgeber nicht aus. Ist die gewährte Finanzausstattung nicht auskömmlich, weil die Kommune die Gebote der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit nicht einhält, begründet dies keine Verletzung des kommunalen Selbstverwaltungsrecht.

---

867 Vgl. BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Zweiten Senats vom 28. November 2004 - 2 BvR 414/02 -, BVerfGK 4, 223 <226> mit Hinweis auf BVerfGE 71, 25 <27>; NVwZ 1995, S. 370 <371>; DVBl 1999, S. 840.

868 Vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 6. Mai 2014 - VerfGH 14/11 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 38, S. 15 f.

869 Vgl. zutreffend LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 11. Mai 2006 - LVerfG 1/05, 5/05, 9/05 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 103, S. 28; siehe auch LVerfG Brandenburg, Urteil vom 22. November 2007 - VfGBbg 75/05 -, S. 29.

6. 2. 1. 4. Subsidiarität

Gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b, § 91 BVerfGG ist die Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht ausgeschlossen, soweit eine Beschwerde wegen Verletzung des Rechts auf Selbstverwaltung nach dem Recht des Landes beim Landesverfassungsgericht erhoben werden kann. Da sämtliche Landesverfassungen den Kommunen ein Recht auf eine angemessene Finanzausstattung und die Möglichkeit diesbezüglicher landesverfassungsgerichtlicher Kontrolle einräumen, stellt sich die Frage, ob hierdurch – ungeachtet des Umstandes, dass die Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte dem Gewährleistungsgehalt von Art. 28 Abs. 2 Satz 1, Satz 3 Halbsatz 1 GG unzureichend Rechnung trägt – die Möglichkeit der unmittelbaren Anrufung des Bundesverfassungsgerichts durch die Kommunen wegen einer Verletzung ihrer grundgesetzlichen Finanzausstattungsansprüche ausgeschlossen ist.

Hierzu hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass der Grundsatz der Subsidiarität der Kommunalverfassungsbeschwerde nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG, § 91 BVerfGG keine Anwendung findet, wenn die landesverfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung hinter dem Gewährleistungsniveau des Art. 28 Abs. 2 GG zurückbleibt.[870] Davon sei auszugehen, wenn der landesverfassungsgerichtliche Rechtsschutz keine Überprüfung untergesetzlicher Normen zulasse oder wenn die landesverfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung hinsichtlich ihres materiellen Gewährleistungsgehalts dem Gewährleistungsumfang von Art. 28 Abs. 2 GG nicht entspreche.[871] Dies beeinträchtige nicht die Verfassungsautonomie der Länder. Deren Vorrang reiche nur soweit, wie die Kommunen im Land einen der bundesrechtlichen Kommunalverfassungsbeschwerde gleichwertigen Rechtsschutz erlangen könnten.[872]

An einem gleichwertigen Schutz fehle es jedenfalls dann, wenn die landesverfassungsrechtliche Garantie kommunaler Selbstverwaltung wesentliche Gewährleistungen des Art. 28 Abs. 2 GG nicht enthalte. Eine eingeschränkte Gewährleistung kommunaler Selbstverwaltung auf der Ebene des Landesrechts nehme das Grundgesetz zwar hin; es verzichte jedoch nicht auf die Durchsetzung seiner eigenen Anforderungen an die Selbstverwaltungsgarantie.[873]

Art. 28 Abs. 2 GG wolle bestimmte Mindeststandards an bürgerschaftlicher Selbstbestimmung einheitlich garantieren und tatsächlich gewährleisten. Ohne seine unmittelbare Geltung in den Ländern wäre dies nicht zu erreichen. Insoweit handele es sich bei Art. 28 Abs. 2 GG um ein von

---

870 Vgl. BVerfGE 147, 185 <212 ff. Rn. 50 ff.>.

871 Vgl. BVerfGE 147, 185 <212 Rn. 50>.

872 Vgl. BVerfGE 147, 185 <213 Rn. 52>.

873 Vgl. BVerfGE 147, 185 <213 Rn. 53>.

den einzelnen Kommunen im Rahmen ihrer subjektiven Rechtsstellungsgarantie individuell einklagbares Recht. Solle dieses nicht leerlaufen, müssten die Kommunen, wenn nicht wegen einer vergleichbaren landesverfassungsrechtlichen Gewährleistung Zugang zu einem Landesverfassungsgericht bestehe, eine Verletzung dieses Rechts vor dem Bundesverfassungsgericht rügen können.[874]

Soweit eine prinzipielle Gleichwertigkeit der Garantien kommunaler Selbstverwaltung auf Bundes- und Landesebene gegeben sei, könnten Entscheidungen der Landesverfassungsgerichte vom Bundesverfassungsgericht nicht am Maßstab des Art. 28 Abs. 2 GG geprüft werden. Die Gleichwertigkeit der Selbstverwaltungsgarantien liege aber nur vor, wenn der landesrechtliche Schutz der kommunalen Selbstverwaltung den Vorgaben des Art. 28 Abs. 2 GG entspreche. Die Landesverfassungsgerichtsbarkeit müsse dies wirksam und funktionsadäquat gewährleisten.[875]

Infolgedessen stehe jedenfalls in Fällen, in denen der landesverfassungsrechtlichen Garantie der kommunalen Selbstverwaltung in der autoritativen Auslegung der Landesverfassungsgerichte wesentliche Gewährleistungsgehalte von Art. 28 Abs. 2 GG fehlten, die Eröffnung der Kommunalverfassungsbeschwerde zum Landesverfassungsgericht derjenigen zum Bundesverfassungsgericht nicht entgegen.[876] Wesentliche Gewährleistungsgehalte seien solche, die nicht hinweggedacht werden könnten, ohne dass die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung substantiell verändert würde. Dazu zählten beispielsweise die Eigenverantwortlichkeit der Aufgabenerfüllung, die Eigenständigkeit der Gemeinden gegenüber den Landkreisen, das Aufgabenverteilungsprinzip hinsichtlich der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zugunsten der Gemeinden sowie die strengen Rechtfertigungsanforderungen für die Entziehung einer solchen Angelegenheit.[877]

Davon ausgehend findet der Grundsatz der Subsidiarität bei der Geltendmachung kommunaler Finanzausstattungsansprüche jedenfalls in denjenigen Fällen keine Anwendung, in denen das Landesverfassungsrecht in der autoritativen Auslegung durch das jeweilige Landesverfassungsgericht den Anspruch auf eine abwägungsfeste finanzielle Mindestausstattung der Kommunen nicht anerkennt. Dies ist gegenwärtig bei der Mehrzahl der Länder der Fall.[878]

Der Wegfall der Subsidiarität beruht dabei darauf, dass der Anspruch auf eine finanzielle Mindestausstattung zweifelsfrei wesentlicher Gewährleistungsbestandteil kommunaler Selbstverwaltung

---

874 Vgl. BVerfGE 147, 185 <213f. Rn. 54> m.w.N.

875 Vgl. BVerfGE 147, 185 <215 Rn. 56, 57> m.w.N.

876 Vgl. BVerfGE 147, 185 <215 Rn. 58>.

877 Vgl. BVerfGE 147, 185 <215 f. Rn. 59> m.w.N.

878 Vgl. oben Ziffer 5.2.3.1.

gemäß Art. 28 Abs. 2 GG ist. Fehlt es an einer solchen Ausstattung, droht deren Aushöhlung. Die Kommunen würden zu bloßen staatlichen Verwaltungsstellen; der demokratische Gehalt der kommunalen Selbstverwaltung im Sinne effektiver und eigenverantwortlicher Gestaltung der örtlichen Angelegenheiten könnte sich nicht entfalten. Entsprechend kann der Anspruch auf eine finanzielle Mindestausstattung nicht hinweggedacht werden, ohne dass die Garantie kommunaler Selbstverwaltung substanziell verändert würde.

Gewährleistet das Landesverfassungsrecht diesen Anspruch aber nicht, fehlt es an der Gleichwertigkeit mit der grundgesetzlichen Garantie kommunaler Selbstverwaltung gemäß Art. 28 Abs. 2 GG. Daher ist in diesen Fällen die Kommunalverfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG, §§ 90 ff. BVerfGG ohne vorherige Anrufung der Landesverfassungsgerichte eröffnet.[879]

Anders kann sich dies darstellen, wenn das Landesverfassungsrecht neben dem unter Leistungsvorbehalt stehenden Anspruch auf eine angemessene Finanzausstattung auch einen nicht abwägbaren Anspruch auf eine finanzielle Mindestausstattung garantiert. In diesen Fällen ist die Gleichwertigkeit des Schutzes kommunaler Selbstverwaltung auf Bundes- und Landesebene gegeben. Für eine unmittelbare Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht besteht dann keine Notwendigkeit.

6. 2. 1. 5. Beschwerdefrist

Grundsätzlich gilt auch für Kommunalverfassungsbeschwerden, die eine Verletzung kommunaler Finanzausstattungsansprüche aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1, Satz 3 Halbsatz 1 GG betreffen, die Jahresfrist des § 93 Abs. 3 BVerfGG. Dabei ist aber zu beachten, dass die unmittelbare Erhebung einer Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG, § 91 Satz 2 BVerfGG unzulässig ist, wenn die Möglichkeit gleichwertigen Rechtsschutzes vor den Landesverfassungsgerichten besteht. Problematisch ist dies in Fällen, in denen die landesverfassungsrechtliche Lage unklar und bisher durch die Landesverfassungsgerichte nicht abschließend entschieden ist. Würde sich bei vorheriger Anrufung des Landesverfassungsgerichts herausstellen, dass auf diesem Weg gleichwertiger Rechtsschutz nicht erlangt werden kann, wäre eine anschließende Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht regelmäßig verfristet. Dies ist mit dem Gebot effektiven Rechtsschutzes nicht vereinbar. Danach darf es einer Gemeinde nicht zum Nachteil gereichen, wenn sie bei ungeklärter Rechtslage zunächst eine Kommunalverfassungsbeschwerde zum Landesverfassungsgericht erhebt. Ergibt sich in diesem Verfahren, dass

879 Vgl. Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 15. Aufl. 2022, Art. 28 Rn. 176 ff.

der Gewährleistungsgehalt der landesverfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsgarantie hinter demjenigen des Art. 28 Abs. 2 GG zurückbleibt, beginnt der Lauf der Jahresfrist des § 93 Abs. 3 BVerfGG erst mit dem Abschluss des landesverfassungsgerichtlichen Verfahrens.[880]

Im vorliegenden Zusammenhang ist davon auszugehen, dass zumindest nicht in allen Fällen die Landesverfassungsgerichte bereits abschließend über die Reichweite des Anspruchs auf eine angemessene Finanzausstattung entschieden haben. In diesen Fällen gilt nach dem Vorstehenden ebenfalls, dass die vorherige Anrufung des Landesverfassungsgerichts nicht zur Verfristung der Kommunalverfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht führen darf. Vielmehr gilt auch hier, dass die Beschwerdefrist des § 93 Abs. 3 BVerfGG erst mit dem Abschluss des Verfahrens beim Landesverfassungsgericht beginnt. Außerdem besteht die Möglichkeit, mit Anrufung des Landesverfassungsgerichts eine parallele Beschwerde zum Bundesverfassungsgericht einzulegen und gleichzeitig das Ruhen des Verfahrens bis zur Entscheidung des Landesverfassungsgerichts zu beantragen.

6. 2. 2. Begründetheit

Begründet ist die Kommunalverfassungsbeschwerde, wenn der Landesgesetzgeber durch das angegriffene Verhalten die beschwerdeführende Kommune in ihrem Anspruch auf eine angemessene Finanzausstattung oder eine finanzielle Mindestausstattung gemäß Art. 28 Abs. 2 Satz 1, Satz 3 Halbsatz 1 GG verletzt hat. Dies ist der Fall, wenn eine Gesamtbetrachtung ergibt, dass die zur Verfügung stehenden Finanzmittel nicht ausreichen, um trotz Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit den Finanzbedarf der Kommune zu decken oder sie zumindest in die Lage zu versetzen, neben ihren pflichtigen Aufgaben ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen und der Landesgesetzgeber dies durch ein Verhalten verursacht hat, das den aus der Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG sich ergebenden Verpflichtungen widerspricht. Geprüft werden kann dabei nicht nur das materielle Ergebnis der gesetzgeberischen Finanzverteilungsentscheidung und die Überschreitung der dem Gesetzgeber insoweit zustehenden Gestaltungsspielräume[881], sondern auch die Verletzung prozeduraler Anforderungen[882], da bereits dadurch die Verfassungswidrigkeit der Entscheidung des Landesgesetzgebers begründet sein kann.[883]

---

880 Vgl. zum Ganzen: BVerfGE 147, 185 <217 f. Rn. 63 ff.>.

881 Vgl. oben Ziffer 3.3.1.3 und 3.3.2.4.

882 Vgl. oben Ziffer 3.3.1.4 und 3.3.2.4.4.

883 Vgl. StGH Hessen, Urteil vom 21. Mai 2013 - P.St. 2361 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 180, S. 36.

Zweifelhaft erscheint, ob neben den Regelungen des einfachen Landesrechts auch Bestimmungen der jeweiligen Landesverfassungen mit Aussicht auf Erfolg angegriffen werden können. Dies könnte sowohl hinsichtlich des Konnexitätsprinzips als auch bezüglich der bundesverfassungsrechtlichen Finanzgarantien in Betracht gezogen werden, da insoweit von der autoritativen Auslegung durch die Landesverfassungsgerichte auszugehen ist. Diese ist jedoch überwiegend angreifbar, weil sie die systematische Verklammerung von Bundes- und Landesverfassungsrecht, Sinn und Zweck des Konnexitätsprinzips sowie die Zuordnung des Anspruchs auf eine finanzielle Mindestausstattung zum Kerngehalt kommunaler Selbstverwaltung außer Acht lässt.[884]

Einer unmittelbar gegen die landesverfassungsrechtlichen Regelungen gerichteten Verfassungsbeschwerde stünde aber nicht nur die Jahresfrist des § 93 Abs. 3 BVerfGG entgegen. Vielmehr dürfte insoweit die Verfassungsautonomie der Länder durchschlagen. Diese hat zur Folge, dass das Grundgesetz zwar hinnimmt, dass die kommunale Selbstverwaltung auf der Ebene des Landesverfassungsrechts nur eingeschränkt garantiert wird, ohne aber auf die Durchsetzung der Anforderungen aus Art. 28 Abs. 2 GG zu verzichten.[885]

Davon ausgehend kann dahinstehen, ob die Nichtanwendung des Konnexitätsprinzips auf nachträgliche Erweiterungen übertragener Staatsaufgaben durch den Bundesgesetzgeber den Schutzbereich von Art. 28 Abs. 2 GG überhaupt tangiert, da jedenfalls nicht von vornherein ausgeschlossen werden kann, dass die Kommunen trotzdem über eine auskömmliche Finanzausstattung verfügen. Selbst wenn dies der Fall wäre und auch die landesverfassungsrechtlichen Finanzgarantien wegen der Nichtberücksichtigung des abwägungsfesten Anspruchs auf eine finanzielle Mindestausstattung einen dem Grundgesetz gleichwertigen Schutz der kommunalen Selbstverwaltung nicht gewährleisteten, dürfte daraus wohl nur folgen, dass der Landesgesetzgeber an die über die Landesverfassung hinausgehenden Gewährleistungsgehalte des Art. 28 Abs. 2 GG gebunden und diesen bei der Ausgestaltung des einfachen Rechts Geltung verschaffen muss. Insoweit tritt das Landesverfassungsrecht zwar hinter Art. 28 Abs. 2 GG zurück, beinhaltet für sich genommen aber noch keine Verletzung dieser Norm und wäre dann in seiner Rechtswirksamkeit nicht infrage gestellt.

884 Vgl. oben Ziffer 3.3.2.3.3, 5.1.2.3.5 und 5.2.3.

885 Vgl. BVerfGE 147, 185 <213 Rn. 53>.

Ungeachtet dessen hat der Landesgesetzgeber bei der einfach-rechtlichen Regelung der Kommunalfinanzen und damit insbesondere beim Erlass des kommunalen Finanzausgleichsgesetzes sowohl den Anspruch auf eine angemessene Finanzausstattung als auch den Anspruch auf eine finanzielle Mindestausstattung uneingeschränkt zu beachten. Trägt er dem nicht Rechnung, ist eine hiergegen gerichtete Kommunalverfassungsbeschwerde begründet.

7. Gesamtergebnis

Nach dem Vorstehenden gelten für den Schutz der Gemeinden vor finanzieller Überforderung folgende verfassungsrechtliche Vorgaben:

7. 1. Ausgangspunkt des verfassungsrechtlichen Überforderungsschutzes ist die kommunale Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 28 Abs. 2 GG, die ihrerseits im Demokratieprinzip gemäß Art. 20 Abs. 1 und 2 GG wurzelt. Ihr liegt die Vorstellung bürgerschaftlicher Partizipation im Sinne demokratischer Selbstbestimmung der Betroffenen über die örtlichen Angelegenheiten zugrunde. Dem entspricht ein verfassungsrechtlich vorgegebenes Aufgabenverteilungsprinzip zugunsten der Kommunen bei Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft und die Garantie der Eigenverantwortlichkeit bei der Erledigung dieser Angelegenheiten. Einschränkungen der kommunalen Selbstverwaltungsautonomie bedürfen der Rechtfertigung durch eine gesetzliche Regelung, die dem Schutz gleichwertiger Gemeinwohlgüter dient, dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügt und den Kernbestand kommunaler Selbstverwaltung nicht antastet. Letzteres ist der Fall, wenn die Möglichkeit, die örtlichen Angelegenheiten eigenverantwortlich zu gestalten, beseitigt oder substanziell eingeschränkt wird.

7. 2. Wesentlicher Teil der Selbstverwaltungsgarantie ist die kommunale Finanzhoheit. Sie beinhaltet das Recht der Gemeinden und Gemeindeverbände, im Rahmen der Gesetze eigenverantwortlich über Einnahmen und Ausgaben zu entscheiden. Die selbstbestimmte Gestaltung der örtlichen Angelegenheiten setzt die Verfügbarkeit entsprechender Finanzmittel voraus. Daher folgt aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1, Satz 3 Halbsatz 1 GG ein Anspruch der Gemeinden auf eine Finanzausstattung, die die Wahrnehmung der Selbstverwaltungsautonomie gewährleistet.

7. 3. Zu unterscheiden ist dabei zwischen dem Anspruch auf eine angemessene Finanzausstattung und dem Anspruch auf eine finanzielle Mindestausstattung. Während der Anspruch auf eine angemessene Finanzausstattung den kommunalen Aufgabenbestand in seiner Gesamtheit umfasst, beschränkt sich der Anspruch auf eine finanzielle Mindestausstattung auf die Finanzierbarkeit der kommunalen Pflichtaufgaben und eines Mindestmaßes an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben. Verpflichtete dieser Ansprüche sind allein die Länder.

7. 4. Über eine angemessene Finanzausstattung verfügen die Gemeinden und Gemeindeverbände, wenn sie unter Beachtung der Gebote der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit in der Lage sind, sämtliche übertragenen staatlichen Aufgaben sowie ihre pflichtigen und freiwilligen Selbstverwaltungsangelegenheiten zu erledigen. Für den Anspruch auf eine angemessene kommunale Finanzausstattung gilt aufgrund der generellen Gleichwertigkeit der öffentlichen Aufgaben der

Länder und der Gemeinden der Grundsatz vertikaler Verteilungssymmetrie. Demgemäß sind die verfügbaren Finanzmittel zwischen dem Land und den Kommunen aufgaben- und sachgerecht zu verteilen.

7. 5. Über eine finanzielle Mindestausstattung verfügen die Gemeinden und Gemeindeverbände, wenn sie unter Beachtung der Gebote der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit über die Erfüllung ihrer pflichtigen Aufgaben hinaus in der Lage sind, ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen. Fehlt es an einer solchen „freien Spitze“, degenerieren die Kommunen zu bloßen staatlichen Verwaltungsstellen. Da sich in diesem Fall der demokratische Gehalt des Selbstverwaltungsrechts in keiner Weise entfalten kann, ist der Anspruch auf eine finanzielle Mindestausstattung dem Kerngehalt des Art. 28 Abs. 2 GG zuzuordnen. Dieser ist abwägungsfest; die Länder können sich daher gegenüber dem Anspruch auf eine finanzielle Mindestausstattung - anders als gegenüber dem Anspruch auf eine angemessene Finanzausstattung – nicht auf den Einwand fehlender Leistungsfähigkeit berufen. Die entgegenstehende landesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung überzeugt nicht, weil sie außer Betracht lässt, dass die Länder in wesentlich stärkerem Umfang als die Kommunen in der Lage sind, über ihren Aufgabenbestand sowie ihre Einnahmen und Ausgaben selbst zu bestimmen.

7. 6. Die grundgesetzlich garantierten Finanzausstattungsansprüche bedürfen der Konkretisierung durch den Landesgesetzgeber. Dabei stehen ihm Gestaltungsspielräume zu; zugleich hat er prozedurale Anforderungen zu beachten.

– Zunächst hat der Landesgesetzgeber den kommunalen Finanzbedarf realitätsgerecht zu ermitteln. Dabei kann er pauschalieren und typisieren sowie zwischen mehreren gleichermaßen geeigneten finanzwissenschaftlichen Vorgehensweisen wählen.

– Davon ausgehend hat er über die Verteilung der verfügbaren Finanzmittel zwischen Land und Kommunen zu entscheiden. Dabei hat er den Grundsatz vertikaler Verteilungssymmetrie und den abwägungsfesten Anspruch der Kommunen auf die Verfügbarkeit einer freien Spitze zu beachten. Insoweit stellt ein Anteil von 5 bis 10 Prozent der Ausgaben für Pflichtaufgaben einen tauglichen Orientierungsrahmen dar. Wird dieser Korridor unterschritten, ist davon auszugehen, dass die Kommunen nicht in der Lage sind, ein vertretbares Maß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen.

– Hinsichtlich der Finanzbedarfsermittlung und der Finanzverteilungsentscheidung unterliegt der Landesgesetzgeber lediglich einer Vertretbarkeitskontrolle. Materiell-rechtlich können

seine Entscheidungen insoweit nur beanstandet werden, wenn sie offensichtlich fehlerhaft oder eindeutig widerlegbar sind.

– Prozedural ist der Landesgesetzgeber verpflichtet, seine Entscheidungen nachvollziehbar zu begründen. Außerdem hat er die Entwicklung des Finanzbedarfs und der verfügbaren Finanzmittel zu beobachten und gegebenenfalls Anpassungen vorzunehmen. Verletzt der Gesetzgeber seine prozeduralen Pflichten, begründet dies allein bereits die Verfassungswidrigkeit der getroffenen Entscheidung.

7. 7. Die aus Art. 28 Abs. 2 GG abzuleitenden Finanzausstattungsansprüche der Kommunen gelten im Verfassungsraum der Länder unmittelbar. Soweit landesverfassungsrechtliche Finanzgarantien oder Kostenausgleichsregelungen dahinter zurückbleiben oder dem sogar widersprechen, geht Art. 28 Abs. 2 GG als höherrangiges Recht vor.

7. 8. Davon ausgehend ist zwischen dem verfassungsrechtlichen Überforderungsschutz der Kommunen gegenüber dem Bund und demjenigen gegenüber den Ländern zu unterscheiden.

7. 9. Grundlage des verfassungsrechtlichen Überforderungsschutzes der Gemeinden und Gemeindeverbände gegenüber dem Bund ist das Durchgriffsverbot gemäß Art. 84 Abs. 1 Satz 7, Art. 85 Abs. 1 Satz 2, Art. 125a Abs. 1 GG. Dieses ist ausweislich der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts weit auszulegen. Danach ist es dem Bund ausnahmslos untersagt, den kommunalen Aufgabenbestand finanzwirksam zu erhöhen. Dies gilt nicht nur für die Übertragung neuer Aufgaben, sondern auch für „funktionsäquivalente Maßnahmen“ wie die nachträgliche Erweiterung bereits übertragener Aufgaben oder die Verschärfung der dabei anzuwendenden Standards. Zwar besteht die Sachregelungskompetenz des Bundes fort. Er ist jedoch gehindert, die Ausführung neuer oder erweiterter Aufgaben auf die Kommunen zu übertragen. Dies ist vielmehr den Ländern vorbehalten.

Etwas anderes gilt auch nicht im Rahmen der Fortgeltungsanordnung gemäß Art. 125a Abs. 1 GG. Als eng auszulegende Ausnahmevorschrift rechtfertigt sie allenfalls Abrundungen oder Klarstellungen des fortgeltenden Rechts durch den Bundesgesetzgeber, hingegen nicht finanzwirksame Erweiterungen des kommunalen Aufgabenbestandes.

Verstöße des Bundes gegen das grundgesetzliche Aufgabenübertragungsverbot können von den Kommunen unmittelbar im Wege der Kommunalverfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG, §§ 90 ff. BVerfGG angegriffen werden. Damit ist im Ergebnis ein effektiver Überforderungsschutz der Kommunen gegenüber dem Bund grundgesetzlich gewährleistet.

7. 10. Der finanzielle Überforderungsschutz der Kommunen gegenüber den Ländern bestimmt sich vorrangig nach Maßgabe des Landesverfassungsrechts. Dieses regelt den Schutz der kommunalen Finanzhoheit durchgängig in dualistischer Weise. Zum einen gilt für die Übertragung staatlicher Aufgaben auf die Gemeinden und Gemeindeverbände der Grundsatz strikter Konnexität. Zum anderen gewähren die Landesverfassungen den Kommunen ausnahmslos einen Anspruch auf eine angemessene Finanzausstattung.

7. 11. Bei Beachtung der Gebote systematischer und teleologischer Auslegung garantiert das Konnexitätsprinzip einen vollständigen, finanz- und leistungskraftunabhängigen Mehrbelastungsausgleich bei der Ausweitung des kommunalen Aufgabenbestandes durch die Übertragung neuer oder die Erweiterung bereits übertragener staatlicher Aufgaben. Dies gilt auch, wenn der Bund im Rahmen seiner Sachregelungskompetenz übertragene Staatsaufgaben erweitert oder anzuwendende Maßstäbe verschärft. Als Maßnahmen, die der Übertragung einer neuen Aufgabe funktionsäquivalent sind, kann deren Ausführung allein durch die Länder auf die Kommunen übertragen werden. Dies hat die Anwendbarkeit des Konnexitätsprinzips zur Folge.

Ebenso wie das grundgesetzliche Durchgriffsverbot für den Bund sind die Aufgabenübertragungsregelungen der Länder weit auszulegen. Ihnen ist ein dynamischer Charakter dergestalt zuzuerkennen, dass die staatliche Aufgabe in ihrer jeweiligen gesetzlichen Ausgestaltung übertragen wird. Nur auf diesem Weg kann dem in der Föderalismusreform 2006 beschlossenen systematischen Zusammenwirken von Bundes- und Landesverfassungsrecht mit dem Ziel Rechnung getragen werden, finanzwirksame Erweiterungen des kommunalen Aufgabenbestandes nur gegen die Gewährung eines Vollkostenausgleichs zu ermöglichen.

7. 12. Die Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte schränkt demgegenüber den Anwendungsbereich des Konnexitätsprinzips durch die Forderung nach einem „konnexitätsrelevanten Verursachungsbeitrag der Länder“ erheblich ein. Folge ist insbesondere die Unanwendbarkeit der Konnexitätsregelungen bei einer nachträglichen Erweiterung oder Standarderhöhung übertragener staatlicher Aufgaben durch den Bundesgesetzgeber im Rahmen einer Sachregelungskompetenz und damit in diesen Fällen der Wegfall jeglichen Mehrbelastungsausgleichs für die Kommunen. Diese Rechtsprechung trägt der Teleologie und systematischen Einbindung des Konnexitätsprinzips in das Zusammenwirken von Bundes- und Landesverfassungsrecht zum Schutz der Kommunen in keiner Weise Rechnung. Auch bleibt die Frage unbeantwortet, wie in diesen Fällen, trotz des Durchgriffsverbots für den Bund, die kommunale Ausführungszuständigkeit begründet wird. Insgesamt bedarf diese Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte der Korrektur.

Da es sich dabei aber um die autoritative Auslegung von Landesverfassungsrecht durch die Landesverfassungsgerichte handelt und insoweit die Verfassungsräume von Bund und Ländern grundsätzlich getrennt sind, kann diese Rechtsprechung nicht im Wege der Kommunalverfassungsbeschwerde gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG, §§ 90 ff. BVerfGG zum Bundesverfassungsgericht überprüft werden. Landesverfassungsgerichtliche Entscheidungen zur Auslegung des Konnexitätsprinzips sind kein tauglicher Gegenstand der Kommunalverfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht. Solange die Landesverfassungsgerichte an ihrer bisherigen Rechtsprechung festhalten, scheidet damit das Konnexitätsprinzip als Instrument eines wirksamen Überforderungsschutzes der Kommunen gegenüber den Ländern weitgehend aus.

7. 13. Im Ergebnis nichts anderes gilt hinsichtlich der landesverfassungsrechtlichen Finanzgarantien. Gewährleistet wird dabei nach dem Wortlaut der Landesverfassungen ein Anspruch auf eine angemessene Finanzausstattung. Die überwiegende Mehrheit der Landesverfassungsgerichte unterstellt diesen Anspruch einem generellen Leistungsfähigkeitsvorbehalt zugunsten der Länder. Dabei bleibt außer Betracht, dass der Anspruch auf eine angemessene Finanzausstattung den Anspruch auf eine finanzielle Mindestausstattung einschließt, der dem Kerngehalt kommunaler Selbstverwaltung zuzuordnen und daher unabhängig von der finanziellen Leistungskraft der Länder zu gewähren ist.

Auch insoweit überzeugt die Auffassung der Mehrheit der Landesverfassungsgerichte nicht und bedarf der Korrektur. Sie kann allerdings ebenfalls als autoritative Auslegung des Landesverfassungsrechts nicht selbstständig im Wege der Kommunalverfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG, §§ 90 ff. BVerfGG angefochten werden. Damit erweisen sich auch die landesverfassungsrechtlichen Gewährleistungen einer angemessenen Finanzausstattung überwiegend als unzureichend zur Durchsetzung eines effektiven Überforderungsschutzes der Kommunen gegenüber den Ländern.

7. 14. Die Kommunen können sich auch gegenüber den Ländern auf die Finanzausstattungsansprüche aus Art. 28 Abs. 2 GG berufen, die auch in deren Verfassungsraum unmittelbar gelten und entgegenstehendem Landesverfassungsrecht vorgehen. Den Kommunen steht daher gegenüber den Ländern – unabhängig von den Regelungen des Landesverfassungsrechts – sowohl ein dem Grundsatz vertikaler Verteilungssymmetrie unterfallender Anspruch auf eine angemessene Finanzausstattung als auch ein nicht abwägbarer Anspruch auf eine finanzielle Mindestausstattung zu, der über die pflichtigen Aufgaben hinaus die Wahrnehmung eines Mindestmaßes an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben ermöglicht. Damit schützt Art. 28 Abs. 2 GG den Kernbestand kommunaler Selbstverwaltung vor der Aushöhlung durch die Länder.

7. 15. Dieser grundgesetzliche Überforderungsschutz der Kommunen gegenüber den Ländern kann gerichtlich im Wege der Kommunalverfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG, § 13 Nr. 8a, §§ 90 ff. BVerfGG geltend gemacht werden. Dabei steht der Grundsatz der Subsidiarität gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG, § 91 Satz 2 BVerfGG der Erhebung einer Kommunalverfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht nicht entgegen, soweit die Landesverfassungsgerichte nur unzureichenden Rechtsschutz gewähren. Dies ist in der Mehrzahl der Länder aufgrund der einschränkenden Auslegung des Konnexitätsprinzips und der landesverfassungsrechtlichen Finanzgarantien durch die Landesverfassungsgerichte der Fall. Unter dieser Voraussetzung kann unmittelbar Kommunalverfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht erhoben werden.

8. Einzelfragen

Im Rahmen des Gutachtenauftrags wurden Einzelfragen gestellt, die wie folgt beantwortet werden:

8. 1. Gewährt Art. 28 Abs. 2 GG den Gemeinden und Gemeindeverbänden einen Schutz vor einer (mittelbaren) Überforderung durch Bundesgesetze?

Art. 28 Abs. 2 GG gewährleistet – wie dargestellt[886] – den Kommunen sowohl einen unter Leistungsfähigkeitsvorbehalt zugunsten der Länder stehenden Anspruch auf eine angemessene Finanzausstattung als auch einen vorbehaltlosen, unabwägbaren Anspruch auf eine finanzielle Mindestausstattung. Letzterer umfasst die Kosten sämtlicher Aufgaben, zu deren Ausführung die Kommunen verpflichtet sind (übertragene staatliche Aufgaben und pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben) sowie die Aufwendungen für die Wahrnehmung eines Mindestmaßes an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben. Abgedeckt sind damit auch die Kosten, die den Kommunen durch die Ausführung von Bundesgesetzen entstehen. Ausgleichspflichtig sind die Länder, die sich im Rahmen des Anspruchs auf eine finanzielle Mindestausstattung nicht auf das Fehlen eigener Leistungsfähigkeit berufen können.

Zu beachten ist, dass die Übertragung bundesgesetzlich geregelter Aufgaben – unabhängig davon, ob es sich um neue Aufgaben oder funktionsäquivalente Erweiterungen bestehender Aufgaben handelt – aufgrund des Durchgriffsverbots gemäß Art. 84 Abs. 1 Satz 7, Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG nur durch die Länder erfolgen kann. Diese sind bei richtiger Auslegung bereits durch das Konnexitätsprinzip verpflichtet, die übertragungsbedingten Mehrkosten der Kommunen vollständig auszugleichen. Daneben verpflichtet der Anspruch auf eine finanzielle Mindestausstattung aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1, Satz 3 Halbsatz 1 GG die Länder, den Kommunen die zur Erfüllung übertragener, bundesgesetzlich geregelter Aufgaben erforderlichen Mittel zur Verfügung zu stellen. Die Norm gewährt damit einen wirksamen Schutz der Kommunen vor finanzieller Überforderung durch die Ausführung von Bundesgesetzen.

[886] Vgl. oben Ziffer 3.3.1 und 3.3.2.

8. 1. 1. Schützt Art. 28 Abs. 2 GG nur vor finanziellen Überforderungen oder muss der Gesetzgeber bei der Schaffung von Rechtsansprüchen und der Verschärfung von Standards auch die tatsächliche Erfüllbarkeit berücksichtigen, wozu insbesondere die Akquirierbarkeit des notwendigen Personals und die Schaffung der entsprechenden Infrastruktur gehört?

Der Bundesgesetzgeber ist bei der Ausübung seiner Gesetzgebungskompetenzen nicht nur an Art. 28 Abs. 2 GG gebunden, sondern hat zusätzlich das Durchgriffsverbot gemäß Art. 84 Abs. 1 Satz 7, Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG zu beachten. Er ist danach nicht befugt, auf die kommunale Ebene zuzugreifen und die Erfüllung der von ihm im Rahmen seiner Sachregelungsbefugnis geschaffenen Leistungsansprüche oder sonstigen öffentlichen Aufgaben auf die Kommunen zu übertragen. Sonstige verfassungsrechtliche Verpflichtungen des Bundesgesetzgebers gegenüber den Gemeinden und Gemeindeverbänden, die er bei der Schaffung von Rechtsansprüchen oder der Verschärfung von anzuwendenden Standards zu berücksichtigen hätte, sind nicht ersichtlich.

Demgemäß ist der Bundesgesetzgeber von Verfassungs wegen nicht verpflichtet, die tatsächliche Erfüllbarkeit der von ihm neugeschaffenen oder erweiterten Rechtsansprüche sowie verschärfter Standards durch die Kommunen zu erwägen. Da er die Gemeinden und Gemeindeverbände nicht in die Pflicht nehmen kann, stellt sich sein Handeln schon nicht als Eingriff in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie dar; dieser findet vielmehr erst mit der Übertragung der neuen oder erweiterten Aufgabe an die Kommunen durch die Länder statt. Entsprechend braucht der Bundesgesetzgeber sich nicht damit zu befassen, ob die Kommunen in der Lage wären, das zur Erfüllung neugeschaffener oder erweiterter Rechtsansprüche beziehungsweise verschärfter Standards erforderliche Personal zu akquirieren oder die notwendige Infrastruktur vorzuhalten.

Nichts anderes ergibt sich aus der Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung des Bundes im Bundesrat gemäß Art. 50 GG. Insoweit ist einzuräumen, dass den Kommunen keine eigenständige Rolle im Gesetzgebungsverfahren des Bundes zukommt, weil sie keine eigene Ebene der Staatlichkeit bilden und staatsorganisatorisch den Ländern zugeordnet sind. Die Geltendmachung ihrer Interessen hat daher primär durch die Länder im Rahmen der Mitwirkung des Bundesrats an der Gesetzgebung zu erfolgen.[887]

Dabei bestimmt im vorliegenden Zusammenhang Art. 104a Abs. 4 GG, dass Bundesgesetze, die Pflichten der Länder zur Erbringung von Geldleistungen, geldwerten Sachleistungen oder vergleichbaren Dienstleistungen gegenüber Dritten begründen und von den Ländern als eigene Angelegenheit oder im Auftrag des Bundes ausgeführt werden, der Zustimmung des Bundesrates bedürfen. Es liegt im wohlverstandenen Eigeninteresse der Länder, aber auch im Interesse der

[887] Vgl. Mehde, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG <Aug. 2024>, Art. 28 Rn. 150, 153.

Kommunen, dass bei dieser Entscheidung die Frage der tatsächlichen Erfüllbarkeit neugeschaffener oder erweiterter Rechtsansprüche beziehungsweise verschärfter Standards berücksichtigt wird. Allerdings ist zu beachten, dass es sich beim Bundesrat um ein oberstes Bundesorgan handelt, das Staatsgewalt des Bundes ausübt und dessen Mitwirkungsrechte von den Ländern nicht als eigene Rechte geltend gemacht werden können.[888] Die von den Landesregierungen entsandten Mitglieder des Bundesrates unterliegen zwar dem Gebot einheitlicher Abstimmung (Art. 51 Abs. 3 Satz 2 GG). Sie agieren jedoch als Teil eines Bundesorgans, sind selbst an Weisungen der Landesparlamente nicht gebunden[889] und üben keine Landesstaatsgewalt aus. Die Geltendmachung kommunaler Interessen im Gesetzgebungsverfahren des Bundes stellt sich daher als eine Obliegenheit der Länder dar, deren Nichtbeachtung weder auf die Wirksamkeit des Gesetzesbeschlusses zurückwirkt noch Rechtsfolgen im Verhältnis zwischen den Kommunen und dem jeweiligen Land auslöst.

Dem steht der „Grundsatz des gemeindefreundlichen Verhaltens“[890] nicht entgegen. Dieser kann zwar aus Art. 28 Abs. 2 GG abgeleitet werden. Er begründet aber als rein akzessorisches Gebot für sich allein keine selbstständigen Pflichten, sondern ist lediglich bei der Ausfüllung bereits bestehender Rechtspflichten zu beachten.[891]

Demgemäß ergeben sich aus Art. 28 Abs. 2 GG keine Verpflichtungen des Bundesgesetzgebers einschließlich des Bundesrates gegenüber den Gemeinden, bei der Neuregelung oder Erweiterung gesetzlicher Leistungsansprüche beziehungsweise bei der Verschärfung hierauf anzuwendender Maßstäbe die Frage der tatsächlichen Erfüllbarkeit der Neuregelungen zu berücksichtigen.

Überträgt der Landesgesetzgeber die Ausführung solcher Neuregelungen auf die Kommunen, kommt der Erfüllbarkeit der übertragenen Regelungen hingegen rechtliche Relevanz zu. Dabei ist davon auszugehen, dass die Ausführung staatlicher Aufgaben kommunale Ressourcen bindet und dadurch in die kommunale Selbstverwaltungshoheit eingreift. Zu beachten sind daher die allgemeinen Rechtfertigungsvoraussetzungen eines Eingriffs in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie aufgrund des Gesetzesvorbehalts gemäß Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG.[892] Hierzu zählt insbesondere der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.[893]

---

888 Vgl. Korioth, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Bd. 2, Art. 50 Rn. 11.

889 Vgl. Korioth, a.a.O., Art. 51 Rn. 25.

890 Vgl. Mehde, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG <Aug. 2024>, Art. 28 Rn. 326 m.w.N.

891 Vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 23. März 2010 - VerfGH 28/08 -, openJur 2011, 76808, S. 29.

892 Vgl. oben Ziffer 2.4.3.

893 Vgl. oben Ziffer 2.4.3.4.

Demgemäß dürfte es, soweit der Erfüllbarkeit neugeschaffener oder erweiterter Leistungsansprüche sowie erhöhter Standards dauerhaft objektiv nicht überwindbare, tatsächliche Hindernisse entgegenstehen, bereits an der Geeignetheit der entsprechenden Regelung zur Erreichung des damit verfolgten Gemeinwohlbelangs fehlen. Der mit der Aufgabenübertragung verbundene Eingriff in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie wäre dann nicht gerechtfertigt; die Kommunen wären nicht nur tatsächlich gehindert, sondern auch rechtlich nicht verpflichtet, die neuen oder erweiterten Leistungsansprüche beziehungsweise die erhöhten Standards zu erfüllen.

Liegen hingegen nur vorübergehende tatsächliche Hindernisse vor (unzureichende Infrastruktur, aktuell fehlendes Fachpersonal), dürfte dies die Rechtsmäßigkeit der Aufgabenübertragung nicht berühren. Die Länder wären dann aber – bei richtiger Auslegung bereits aufgrund des Konnexitätsprinzips, ansonsten jedenfalls aufgrund des Anspruchs der Kommunen auf eine finanzielle Mindestausstattung – verpflichtet, den Gemeinden und Gemeindeverbänden die zur Erfüllung der neuen oder erweiterten Leistungsansprüche beziehungsweise der verschärften Standards entstehenden Kosten – beispielsweise hinsichtlich der Schaffung der erforderlichen Infrastruktur – auszugleichen.

8. 1. 2. Inwieweit schützen Art. 84 Abs. 1 Satz 7, Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG die Kommunen vor einer Verschärfung von Standards auf Bundesebene, wenn Aufgaben durch die Länder schon übertragen worden sind und es keiner neuen Ausführungsgesetze auf Landesebene mehr bedarf, oder wenn Aufgaben über die Sozialgesetzbücher an die Kommunen als Träger der öffentlichen Jugendhilfe übertragen werden?

Mit seiner Entscheidung vom 7. Juli 2020[894] hat das Bundesverfassungsgericht klargestellt, dass das Aufgabenübertragungsverbot für den Bund gemäß Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG weit auszulegen ist.[895] Insbesondere untersagt es nicht nur die Übertragung neuer Aufgaben an die Kommunen, sondern auch alle sonstigen funktional äquivalenten Erweiterungen bereits zugewiesener Aufgaben.[896] Die Fortgeltungsbestimmung des Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG steht dem nicht entgegen, da sie nur Abrundungen, nicht aber finanzwirksame materiell-rechtliche Erweiterungen des geltenden Rechts zu rechtfertigen vermag.[897]

Damit ergibt sich ein eindeutiger Befund: Das Durchgriffsverbot gemäß Art. 84 Abs. 1 Satz 7; Art. 85 Abs. 1 Satz 2; Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG schützt die Kommunen vor allen finanzwirksamen

894 Vgl. BVerfGE 155, 310.

895 Vgl. BVerfGE 155, 310 <336 f. Rn. 60 ff.>; siehe oben Ziffer 4.2.2.2.

896 Vgl. BVerfGE 155, 310 <347 ff. Rn. 83 ff.>; siehe oben Ziffer 4.2.2.3.

897 Vgl. BVerfGE 155, 310 <346 f. Rn. 80 f.>; siehe oben Ziffer 4.3.

Erweiterungen des geltenden Bundesrechts durch den Bundesgesetzgeber. Dieser ist zwar an der Wahrnehmung seiner Sachregelungsbefugnis nicht gehindert. Er kann aber die damit verbundenen Ausführungsnotwendigkeiten und Finanzlasten den Kommunen nicht auferlegen. Hierzu bedarf es eines eigenen Aufgabenübertragungsaktes durch den Landesgesetzgeber. Dieser ist konnexitätsrelevant und verpflichtet die Länder zum finanz- und leistungskraftunabhängigen Ausgleich der dadurch verursachten Mehrkosten. Dabei kann bei nachträglichen Erweiterungen des Bundesrechts regelmäßig auf bereits bestehende Aufgabenübertragungsregelungen zurückgegriffen werden. Diese sind – ebenso wie das grundgesetzliche Durchgriffsverbot – weit auszulegen. Ihnen ist ein dynamischer Charakter dergestalt zuzuerkennen, dass die staatliche Aufgabe in der Form ihrer jeweiligen gesetzlichen Ausgestaltung übertragen wird. Nachträgliche Erweiterungen der übertragenen Aufgaben oder Verschärfungen der anzuwendenden Maßstäbe unterfallen daher unmittelbar der Verpflichtung der Länder zum Ausgleich der dadurch verursachten Mehrkosten.[898]

Dies gilt auch im Fall einer allgemeinen Aufgabenzuweisung an die Kommunen als Träger der öffentlichen Jugendhilfe in den Sozialgesetzbüchern des Bundes. Diese setzen das Durchgriffsverbot für den Bund nicht außer Kraft. Vielmehr handelt es sich dabei aufgrund seiner Verankerung im Grundgesetz um das höherrangige Recht. Demgemäß bedürfen auch in diesen Fällen finanzwirksame Leistungserweiterungen oder Standarderhöhungen einer Zuweisung an die Kommunen durch einen Normativakt des Landesgesetzgebers, der zugleich die Verpflichtung der Länder zum Mehrbelastungsausgleich begründet. Die entgegenstehende landesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung ist nicht haltbar.[899]

8. 1. 3. Inwiefern sind die jeweiligen Landesgesetzgeber dazu verpflichtet, die finanzielle Handlungsfähigkeit der Gemeinden auch im Verhältnis zu den Landkreisen zu gewährleisten?

Die Landkreise sind gemäß Art. 28 Abs. 2 GG selbst Träger der kommunalen Selbstverwaltungsautonomie, allerdings von vornherein begrenzt auf den ihnen ausdrücklich zugewiesenen gesetzlichen Aufgabenbereich. Insoweit kommt den Landkreisen das Recht auf eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung zu. Dieses umfasst auch die kommunale Finanzhoheit einschließlich der Befugnis, sich die zur Aufgabenwahrnehmung erforderlichen Mittel zumindest teilweise selbst zu

898 Vgl. oben Ziffer 5.1.2.3.4.

899 Vgl. oben Ziffer 5.1.2.3.5.

beschaffen. Von zentraler Bedeutung ist dabei die Kreisumlage. Deren eigenverantwortliche Erhebung ist wesentlicher Teil der Finanzhoheit der Landkreise und wird durch Art. 28 Abs. 2 GG geschützt.[900]

Die Höhe der Kreisumlage orientiert sich am Finanzbedarf der Landkreise zur Erfüllung der ihnen obliegenden Aufgaben. Sie findet jedoch ihre Grenze in der Selbstverwaltungsautonomie der umlagepflichtigen Gemeinden und dem Grundsatz des Gleichrangs der Finanzbedarfe der kommunalen Gebietskörperschaften.[901] Danach ist der Finanzbedarf der Landkreise nicht gewichtiger als derjenige, der den Gemeinden aus den ihnen (verfassungsgemäß) zugewiesenen Aufgaben erwächst.[902] Folge der Gleichrangigkeit der Finanzbedarfe aller Verwaltungsträger im kreiskommunalen Raum ist, dass der Kreis seine eigenen Aufgaben und Interessen nicht einseitig und rücksichtslos gegenüber denjenigen der kreisangehörigen Gemeinden durchsetzen darf. Insbesondere hat er zur gewährleisten, dass durch die Erhebung der Kreisumlage die durch Art. 28 Abs. 2 GG gebotene finanzielle Mindestausstattung der Gemeinden nicht unterschritten wird.[903]

Hierzu stellt das Bundesverwaltungsgericht fest:

> „Die Garantie des Kerngehalts der kommunalen Selbstverwaltung der Gemeinden zieht der Kreisumlageerhebung eine absolute Grenze dort, wo sie zu einer strukturell unzureichenden Finanzausstattung der kreisangehörigen Gemeinden führen und ihnen dadurch die Möglichkeit zu einem eigenständigen und eigenverantwortlichen Handeln nehmen würde (vgl. BVerwG, Urteil vom 31. Januar 2013 - 8 C 1.12 -, BVerwGE 145, 378 <380 ff., 391>). Die eigene finanzielle Notlage stellt den Kreis nicht von der Pflicht zur Beachtung des Kernbereichs der gemeindlichen Selbstverwaltung frei. Vielmehr muss sich der Kreis bei unzureichender eigener Finanzausstattung seinerseits an das Land (den Landesgesetzgeber) halten und kann seine Finanznot nicht auf die kreisangehörigen Gemeinden abwälzen.“[904]

Für die Landkreise hat diese Rechtsprechung zur Folge, dass sie gehindert sein können, sich im Wege der Kreisumlage eine ausreichende Finanzausstattung zu verschaffen. Zugleich kann der Versuch, sich die erforderlichen Mittel vom Land zu beschaffen, erfolglos sein, wenn dieses sich in Übereinstimmung mit der überwiegenden landesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung auf

---

900 Vgl. Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 15. Aufl. 2022, Art. 28 Rn. 168 mit Hinweis auf BVerwGE 138, 89 <94>; 145, 378 Rn. 11; 152, 188 <191>.

901 Vgl. BVerwG, Urteil vom 27. September 2021 - 8 C 29.20 -, Rn. 15 m.w.N.

902 Vgl. BVerwG, Urteil vom 31. Januar 2013 - 8 C 1.12. -, Rn. 13 m.w.N.

903 Vgl. BVerwG, Urteil vom 31. Januar 2013 - 8 C 1.12. -, Rn. 13; Urteil vom 16. Juni 2015 - 10 C 13.14 -, Rn. 28; Urteil vom 27. September 2021 - 8 C 29.20 -, Rn. 15.

904 Vgl. BVerwG, Urteil vom 16. Juni 2015 - 10 C 13.14 -, Rn. 28.

das Fehlen seiner Leistungsfähigkeit beruft.[905] Im Ergebnis unterscheidet sich die Situation der Landkreise damit von derjenigen der Gemeinden nicht.

Dies ändert nichts daran, dass die Landkreise (verfassungs)rechtlich verpflichtet sind, bei der Bestimmung der Kreisumlage die finanzielle Mindestausstattung der Kommunen nicht „anzutasten". Die Einhaltung dieser Verpflichtung hat das Land im Wege der Kommunalaufsicht zu gewährleisten. Zwar besteht bei der Erhebung der Kreisumlage im Hinblick auf Art. 28 Abs. 2 GG lediglich eine Rechts- und keine Fachaufsicht. Diese ist aber als „verfassungsrechtlich gebotenes Korrelat der kommunalen Selbstverwaltung" unverzichtbar. Greifen die Landkreise bei der Erhebung der Kreisumlage in die finanzielle Mindestausstattung der Kommunen ein, ist daher kommunalaufsichtliches Einschreiten geboten.[906]

Die Gewährleistung der finanziellen Handlungsfähigkeit der Gemeinden im Verhältnis zu den Landkreisen ist folglich primär Aufgabe der Kommunalaufsichtsbehörden des Landes. Dies hindert den Landesgesetzgeber allerdings nicht an der Schaffung gesetzlicher Vorgaben, die sicherstellen, dass die Landkreise bei der Festsetzung der Kreisumlage die finanzielle Mindestausstattung der Gemeinden unangetastet lassen.

8. 1. 4. Verpflichtet das Grundgesetz den Bundesgesetzgeber zu einer substantiierten und nachvollziehbaren Prognose der für die Kommunen dauerhaft anfallenden Kosten bei der Erweiterung von Leistungsgesetzen?

Nein. Für eine derartige verfassungsrechtliche Verpflichtung des Bundesgesetzgebers ist nichts ersichtlich. Vielmehr steht dem entgegen, dass der Bund durch Art. 84 Abs. 1 Satz 7, Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG gehindert ist, die Ausführung finanzwirksamer Erweiterungen von Bundesgesetzen auf die Kommunen zu übertragen. Zu ermitteln wäre daher der Kostenaufwand für Handlungen außerhalb der Regelungszuständigkeit des Bundes. Eine dahingehende verfassungsrechtliche Verpflichtung besteht nicht.

8. 1. 5. Besteht für den Bundesgesetzgeber die Pflicht, bei der qualitativen Veränderung einer bestehenden Aufgabe, die landesrechtlich bereits auf die Kommunen übertragen ist, zu gewährleisten, dass eine konnexitätsgemäße Neuzuweisung stattfindet?

Nein. Eine solche Pflicht widerspräche der Trennung der Verfassungsräume von Bund und Ländern und der Zuordnung der Kommunen zu den Ländern. Hinzu kommt das Durchgriffsverbot gemäß Art. 84 Abs. 1 Satz 7, Art. 85 Abs. 1 Satz 2, Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG. Ist der Bund daran

905 Vgl. Henneke, in: 75 Jahre Verwaltungsgerichtsbarkeit Nordrhein-Westfalen, 2024, S. 44 <50>.

906 Vgl. zum Ganzen BVerwG, Urteil vom 16. Juni 2015 - 10 C 13.14, Rn. 18, 19.

gehindert, Aufgaben auf die Kommunen zu übertragen, dürfte dies auch mittelbare Einflussnahmen ausschließen. Die Verpflichtung der Länder zu einem Mehrbelastungsausgleich im Falle der Übertragung qualitativer Erweiterungen bestehender Aufgaben auf die Kommunen durch den Bund wäre aber wohl als eine solche mittelbare Einflussnahme auf die Entscheidung über die Aufgabenzuweisung zu qualifizieren.

Stattdessen darf der Bund davon ausgehen, dass die Länder die auch in ihrem Verfassungsraum geltende kommunale Selbstverwaltungsgarantie gemäß Art. 28 Abs. 2 GG beachten, dem mit der Föderalismusreform 2006 angestrebten Zusammenspiel von Bundes- und Landesverfassungsrecht Rechnung tragen und auf finanzwirksame Ausweitungen des kommunalen Aufgabenbestandes das Konnexitätsprinzip anwenden. Fehlt es daran, ist es Sache der Kommunen, hiergegen gerichtlichen Rechtsschutz, gegebenenfalls im Wege der Kommunalverfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht in Anspruch zu nehmen. Der Vorgabe des Art. 28 Abs. 3 GG, wonach der Bund insbesondere gewährleistet, dass die verfassungsmäßige Ordnung der Länder die kommunale Selbstverwaltungsgarantie im Sinne des Art. 28 Abs. 2 GG beachtet, ist dadurch Rechnung getragen.[907]

Im Übrigen ist die Zuordnung und Verteilung staatlicher Aufgaben zwischen den Ländern und den Kommunen eine Frage der Binnenorganisation der Länder, die Rechte oder Pflichten des Bundes nicht tangiert.

8. 2. Inwieweit sind die Landesregierungen im Rahmen ihrer Finanzverantwortung für die Gemeinden dazu verpflichtet, im Bundesrat durch ein entsprechendes Abstimmungsverhalten Überlastungen der Gemeinden zu verhindern, beziehungsweise inwieweit übernehmen die Länder durch ein zustimmendes Verhalten im Bundesrat die Gewähr für eine auskömmliche Finanzausstattung?

Wie bereits dargestellt[908] agieren die Landesregierungen im Bundesrat als Teil eines obersten Bundesorgans und üben insoweit keine Landesstaatsgewalt aus. Zwar ist ihnen die Geltendmachung der kommunalen Interessen im Gesetzgebungsverfahren des Bundes anvertraut. Es handelt sich dabei um eine Obliegenheit, deren Nichtbeachtung keine Rechtsfolgen im Verhältnis zwischen dem jeweiligen Land und seinen Kommunen auslöst. Die Länder sind zwar gehalten, darauf hinzuwirken, dass keine Gesetze beschlossen werden, die zu Überforderungen der Kommunen füh-

907 Vgl. Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 15. Aufl. 2022, Art. 28 Rn. 175.

908 Vgl. oben Ziffer 8.1.1.

ren können. Tragen sie dem im Bundesrat nicht Rechnung, werden dadurch aber keine Rechtsansprüche der Kommunen begründet, zumal das Abstimmungsverhalten im Bundesrat sich nicht allein an kommunalen Interessen orientiert.

Dafür spricht auch, dass der Bundesrat nach dem Mehrheitsprinzip entscheidet. Daher ist das einzelne Land überhaupt nicht in der Lage, durch sein Abstimmungsverhalten zu verhindern, dass gesetzliche Regelungen beschlossen werden, die die Kommunen überlasten. Rechtsfolgenrelevant ist angesichts dessen allein die Aufgabenübertragungsentscheidung des Landesgesetzgebers, hingegen nicht das Abstimmungsverhalten des Landes im Bundesrat. Damit übernimmt das Land (noch) nicht die Gewähr für eine auskömmliche Finanzausstattung der Kommunen.

8. 3. Wie müsste das Grundgesetz für den Fall, dass das geltende Recht nicht ausreicht, ergänzt werden, damit ein wirksamer kommunaler Überlastungsschutz gewährleistet ist?

Würden die bereits jetzt nach hier vertretener Auffassung aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1, Satz 3 Halbsatz 1 GG abzuleitenden Finanzausstattungsansprüche der Kommunen ausdrücklich festgeschrieben, dürfte ein wirksamer grundgesetzlicher Überlastungsschutz garantiert sein.

Denkbar wäre eine Ergänzung von Art. 28 Abs. 2 GG um einen Satz 4 mit folgendem Wortlaut:

> „Die Gemeinden und Gemeindeverbände haben Anspruch auf eine zur Erledigung ihrer Aufgaben angemessene Finanzausstattung im Rahmen der finanziellen Leistungsfähigkeit der Länder und auf eine finanzielle Mindestausstattung."

8. 4. Wie wäre verfassungsrechtlich sicherzustellen, dass die Zielsetzung der Föderalismusreform II, Durchgriffe vom Bund auf die Kommunen zu vermeiden, auch für Fälle wirksam erreicht wird, in denen Aufgaben durch die Länder bereits übertragen sind und es keiner neuen Ausführungsgesetze mehr bedarf?

Anzustreben ist eine Klarstellung im Verfassungstext dergestalt, dass finanzwirksame Erweiterungen des kommunalen Aufgabenbestandes nicht durch den Bundes-, sondern nur durch den Landesgesetzgeber unter Anwendung des Konnexitätsprinzips erfolgen können und dass dies insbesondere gilt, wenn der Bundesgesetzgeber im Rahmen seiner Sachregelungsbefugnis nachträglich Leistungsansprüche erweitert oder anzuwendende Standards verschärft. Dem könnte durch eine Ergänzung der Art. 84 Abs. 1, Art. 85 Abs. 1 GG und/oder eine Änderung von Art. 125 Abs. 1 GG Rechnung getragen werden.

– In Art. 84 Abs. 1, Art. 85 Abs. 1 GG könnte ein neuer letzter Satz hinzugefügt werden, der lautet:

  „Dies gilt auch bei einer nachträglichen Änderung der bestehenden Gesetze."

– Art. 125a Abs. 1 GG könnte dahingehend geändert werden, dass fortbestehende Aufgabenübertragungsregelungen nicht als Bundes-, sondern als Landesrecht weitergelten. Insoweit bedürfte es lediglich der Ersetzung des Wortes „Bundesrecht" im letzten Satzteil von Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG durch das Wort „Landesrecht", sodass es heißt:

  „Recht das als Bundesrecht erlassen worden ist, aber […], gilt als Landesrecht fort."

  In diesem Fall wäre Art. 125a Abs. 1 Satz 2 GG ersatzlos zu streichen.

Damit wäre klargestellt, dass die Übertragung bundesgesetzlich geregelter Staatsaufgaben auf die Kommunen ausnahmslos nur auf landesrechtlicher Grundlage stattfinden kann. Folge ist, dass entweder eine Aufgabenübertragung durch einen Normativakt des Landesgesetzgebers vorliegt. Dann ist das Konnexitätsprinzip anwendbar. Oder aber es fehlt an einer solchen Aufgabenübertragungsnorm. Dann sind die Kommunen zur Umsetzung der Leistungserweiterung oder Standarderhöhung nicht verpflichtet, da der Bund eine solche Verpflichtung der Kommunen wegen des Durchgriffsverbots nicht herbeiführen kann.

8. 5. Können die Gemeinden entsprechende Ansprüche direkt beim Bundesverfassungsgericht geltend machen, ohne den Rechtsweg zu den Landesverfassungsgerichten beschreiten zu müssen?

Auf die vorstehenden Ausführungen wird verwiesen.[909] Danach ergibt sich hinsichtlich einer unmittelbaren Anrufung des Bundesverfassungsgerichts im Wege der Kommunalverfassungsbeschwerde gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG, § 13 Nr. 8a, §§ 90 ff. BVerfGG:

– Bei einem Verstoß gegen das Durchgriffsverbot gemäß Art. 84 Abs. 1 Satz 7, Art. 85 Abs. 1 Satz 2, § 125a Abs. 1 Satz 1 GG kann das Bundesverfassungsgericht unmittelbar angerufen werden; eine Anrufung der Landesverfassungsgerichte kommt von vornherein nicht in Betracht.[910]

[909] Vgl. oben Ziffer 6; siehe auch Ziffer 5.1.5 und 5.2.4.

[910] Vgl. oben Ziffer 6.1.

– Bei einer Verletzung des Konnexitätsprinzips wird Rechtsschutz durch die Landesverfassungsgerichte gewährt. Deren Entscheidung ist als autoritative Auslegung des Landesverfassungsrechts nicht vor dem Bundesverfassungsgericht anfechtbar.[911]

– Gleiches gilt bei einer Verletzung landesverfassungsrechtlicher Finanzgarantien. Auch insoweit ist eine Überprüfung der Entscheidungen der Landesverfassungsgerichte durch das Bundesverfassungsgericht ausgeschlossen.[912]

– Anders verhält es sich hinsichtlich der Ansprüche auf eine angemessene Finanzausstattung und eine finanzielle Mindestausstattung aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1, Satz 3 Halbsatz 1 GG. Insoweit ist die Kommunalverfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht eröffnet; dieses kann unmittelbar angerufen werden, wenn die Landesverfassungsgerichte insoweit nur unzureichenden Rechtsschutz gewähren, (z.B. genereller Leistungsfähigkeitsvorbehalt, kein Kernbereichsschutz).

911 Vgl. oben Ziffer 5.1.5.

912 Vgl. oben Ziffer 5.2.4.