Kommunen.NRW
Städte- und Gemeindebund
Nordrhein-Westfalen

Gemeindekongress 2026

Kommunen im Aufbruch

Überforderungsschutz für Kommunen

Peter Müller
Richter des Bundesverfassungsgerichts a.D.
Ministerpräsident des Saarlandes a.D.

Dokumentation des Vortrags im Rahmen der 24 Mitgliederversammlung des StGB NRW am 30.4.2026 in Düsseldorf

Herr Präsident! Meine sehr verehrten Damen und Herren!

Es ist mir eine große Freude, dass ich nach dem Wahlmarathon, den Sie jetzt hinter sich gebracht haben, ein paar Bemerkungen zu der Frage machen darf: Gibt es so etwas wie einen Schutz der Kommunen vor finanzieller Überforderung?

Ich beginne mit dem Hinweis darauf, dass Peter Gauweiler zurückgetreten ist. Nicht der ehemalige, zum Renegatentum neigende Bundestagsabgeordnete der CSU, sondern der Bürgermeister der Gemeinde Freisbach in Rheinland-Pfalz. Und mit ihm ist auch gleich noch der gesamte Gemeinderat zurückgetreten.

Begründung: Die Finanzlage der Gemeinde sei so desolat, dass für eine eigenverantwortliche Regelung der örtlichen Angelegenheiten - und das ist ja das, was kommunale Selbstverwaltung im Kern ausmacht - kein Raum mehr verbleibe.

Ähnliches hat sich bei der letzten Oberbürgermeisterwahl in Ludwigshafen zugetragen. Diese hat bundesweit Schlagzeilen gemacht, weil ein von der AfD benannter Kandidat von der Wahlliste gestrichen wurde. Gleichzeitig hat die amtierende Oberbürgermeisterin erklärt, sie verzichte auf eine erneute Kandidatur. Begründung: Die Finanzlage der Stadt sei dermaßen prekär, dass ein Haushalt nur noch bei massiven Einschnitten in den Sozial- und in den Kulturbereich aufgestellt werden könne. Dafür stehe sie nicht zur Verfügung.

Das sind zwei Schlaglichter, die die dramatische Entwicklung der Gemeindefinanzen illustrieren, über die wir am heutigen Vormittag vieles gehört haben. Ich muss das nicht wiederholen. Die kommunale Schuldenspirale dreht sich immer schneller. Über 30 Milliarden in diesem Jahr.

In der Folge nimmt die Zahl der überschuldeten kommunalen Haushalte rasant zu. Der defizitäre Haushalt ist das neue Normal auf kommunaler Ebene. Dabei handelt es sich nicht um etwas Abstraktes, sondern das hat konkrete Folgen. Beispielsweise explodieren die kommunalen Kassenkredite. Dies ist bei Lichte besehen schlicht rechtswidrig. Denn Kassenkredite sind nur zulässig, um kurzfristige Liquiditätsengpässe zu überbrücken und nicht, um laufende Ausgaben zu finanzieren. Trotzdem wissen viele Gemeinden sich nicht mehr anders zu helfen.

Zugleich leben die Kommunen zunehmend von der Substanz. Ihr Investitionsrückstand liegt bundesweit laut KfW bei 200 Milliarden Euro. In NRW schätzt das Deutsche Institut für Urbanistik den Investitionsrückstand auf 50 Milliarden Euro. Täglich werden auf kommunaler

Ebene mehr Werte verzehrt als neue geschaffen. Der Städte- und Gemeindebund spricht mit Blick auf die Situation im Bund von etwa 13 Millionen Euro Werteverzehr pro Tag.

Die Folgen sind gravierend: schlechtere Straßen, geschlossene Hallen sowie Schulen und andere Gebäude in einem desolaten Zustand. Dazu drückt der Sparzwang auf die Leistungsausgaben: Vereine und Bürgerinitiativen werden weniger unterstützt, das kulturelle Angebot wird ausgedünnt, die Infrastruktur zurückgebaut. Nicht selten ergeben sich, meine sehr verehrten Damen und Herren, Verschlechterungen im Stadtbild.

Deshalb kann man sich ja, wenn jemand dieses Thema aufruft, von mir aus darüber unterhalten, ob die eine oder andere Wortwahl in diesem Zusammenhang richtig war oder nicht. Zugleich will ich aber ganz klar sagen: Die Debatte, ob die richtigen Worte gefunden worden sind, ersetzt die Debatte in der Sache nicht. Wir müssen uns der Frage abnehmender Sicherheit und Sauberkeit in unseren Städten stellen. Es nutzt nichts, das unter den Teppich zu kehren. Denn unter dem Teppich werden die Dinge giftig.

Ich will vor diesem Hintergrund sehr unterstreichen, Herr Professor Landscheidt, was Sie gesagt haben: Wir reden hier nicht über abstrakte finanzielle Zusammenhänge. Zurecht wird immer darauf verwiesen, dass die Kommunen die Keimzelle der Demokratie sind. Das Vertrauen in unseren Staat, in unsere Demokratie, bildet sich zunächst einmal auf der kommunalen Ebene. Und wenn da der Eindruck entsteht: Ich zahle brav meine Steuern, aber die Gegenleistung, die ich dafür bekomme, wird immer weniger, wird immer schlechter; die Infrastruktur wird ausgedünnt, Sicherheit und Sauberkeit nehmen ab – dann ist das der ideale Nährboden für Staats- und Parteienverdrossenheit.

Latente Unzufriedenheit macht anfällig für einfache Antworten, für Populisten, für Extremisten. Und deshalb ist die Diskussion um die Gemeindefinanzen eine Diskussion um die Lebendigkeit und die Zukunft der Demokratie. Das ist nicht nur eine Finanzfrage. Das ist eine Demokratiefrage, über die wir gemeinsam reden müssen. Eine lebendige Demokratie braucht starke, leistungsfähige Kommunen.

Wenn man sich mit dem diesbezüglichen Handlungsbedarf, über den heute Morgen ja viel gesagt worden ist, beschäftigt, scheint es mir sinnvoll zu sein, zunächst einmal zu fragen: Was sind denn eigentlich die Ursachen für diese dramatische Entwicklung? Wie ist diese Entwicklung entstanden? Um dann über die Frage zu reden: Wie kann Abhilfe geschaffen werden?

Zu beidem möchte ich ein paar Anmerkungen machen. Ich versuche, mich so kurz wie möglich zu fassen, da das mir zugeteilte Zeitfenster vor zwei Minuten abgelaufen ist. Gleichwohl muss ich Ihnen zumuten, den mir gesetzten Zeitrahmen etwas zu überschreiten.

Wir hatten in unserem Land schon einmal eine Situation, die dadurch geprägt war, dass sich die Schere zwischen Einnahmen und Ausgaben der Kommunen immer weiter geöffnet hat. Das ist etwa 20 Jahre her. Damals war schon die Rede vom Konnexitätsprinzip, das angeblich die Beziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden bestimmte und das immer mit dem kneipentauglichen Grundsatz übersetzt wird: Wer bestellt, bezahlt.

Schon damals war die Behauptung, für die Gemeinden gelte das Konnexitätsprinzip eine Falschbehauptung. Schon damals funktionierte die Konnexität nicht. Warum? Weil der Bund überhaupt nicht zur Konnexität verpflichtet ist! Sie werden den Begriff der Konnexität im Grundgesetz vergeblich suchen. Der stand damals nicht im Grundgesetz und er tut es auch heute nicht. Es gab und gibt ihn auf der Ebene der Länder. Nur die Landesverfassungen enthalten das Konnexitätsprinzip in unterschiedlichen Ausgestaltungen. Aber die Behauptung, für die Finanzbeziehungen der Kommunen zu Bund und Ländern gelte ausnahmslos der Grundsatz der Konnexität, stimmte damals schon nicht und stimmt heute immer noch nicht.

Im Gegenteil: es gab ein kollusives Zusammenwirken zwischen Bund und Ländern zum Nachteil der Kommunen. Die Länder haben gesagt: Wenn etwas zu regeln ist, lieber Bund, mach du es doch. Du musst den Gemeinden die Kosten nicht ersetzen, du musst nicht zahlen. Wenn der Bund sich dann entsprechend verhalten hat, haben die Länder erklärt: Der Bund hat gehandelt. Dafür müssen wir nicht geradestehen. Folge: Den Letzten beißen die Hunde, das waren die Kommunen. Die blieben auf den Kosten sitzen. Und gerieten immer stärker in finanzielle Schieflagen.

Zum damaligen Zeitpunkt tagte eine Föderalismuskommission, die eigentlich die Neuregelung der Finanzverhältnisse zwischen dem Bund und den Ländern zum Gegenstand hatte. Den kommunalen Spitzenverbänden haben damals eingefordert: Da muss auch die Frage „Wie geht es weiter mit den Finanzen der Kommunen?“ auf die Tagesordnung. Sie wurde dann auch auf die Tagesordnung der Kommission gesetzt.

Dabei gab es zwei Möglichkeiten, das Problem zu lösen, dass der Bund Aufgaben auf die Kommunen übertrug, ohne zum Kostenausgleich verpflichtet zu sein, und die Länder erklärten: Wir haben nichts geregelt, also müssen wir auch nichts zahlen. Die eine Möglichkeit war die Ausdehnung des Konnexitätsprinzips auf den Bund. Dies hätte dazu geführt, dass der Bund, wenn er finanzwirksame Aufgaben auf die Kommunen überträgt, verpflichtet gewesen wäre, den Gemeinden die dafür erforderlichen Finanzmittel zur Verfügung zu stellen. Die zweite Möglichkeit war, dass man dem Bund den Durchgriff auf die Kommunen untersagt. Er muss dann zwar nichts zahlen, darf aber auch keine Aufgaben auf die Kommunen übertragen.

In der Föderalismuskommission hat man damals gesagt: Na ja, aus der Sicht des Grundgesetzes sind die Kommunen Teil der Länder. Sie sind keine eigene Ebene der Staatlichkeit. Deshalb geht der Weg direkter Konnexitätsbeziehungen zwischen Bund und Kommunen nicht. Wir machen etwas anderes. Wir ordnen mit Blick auf den Bund ein generelles Durchgriffsverbot an. Dann können durch Bundesgesetz den Gemeinden und Gemeindeverbänden keine zusätzlichen Aufgaben übertragen werden. Damit stellt sich die Frage des Konnexitätsausgleichs für den Bund von vornherein nicht.

Tatsächlich schreibt das Grundgesetz mittlerweile in den Artikeln 84 und 85 fest, dass Aufgaben den Gemeinden und Gemeindeverbänden durch Bundesgesetz nicht übertragen werden dürfen. Es gilt ein striktes Durchgriffsverbot des Bundes gegenüber den Kommunen. Parallel dazu hat man sich darauf verständigt, dass Aufgabenübertragungen durch die Länder

als einzige Instanz, die Aufgaben auf die Kommunen übertragen kann, einem strikten Konnexitätsgebot unterliegen. Wenn Aufgaben durch die Länder übertragen werden, muss ein finanzieller Vollausgleich stattfinden.

Dieses Ergebnis der Föderalismuskommission, das mit Zweidrittelmehrheit im Bundestag und im Bundesrat beschlossen wurde, zielte darauf ab, dass eine Erweiterung des kommunalen Aufgabenbestandes ohne finanziellen Ausgleich nicht mehr möglich sein sollte. Ergänzend hat das Bundesverfassungsgericht entschieden: Dies gilt auch dann, wenn bereits übertragene Aufgaben erweitert oder wenn Standards erhöht werden bzw. wenn der Kreis der Leistungsempfänger erweitert wird. Auch dann darf der Bund diese Aufgabenerweiterungen nicht auf die Kommunen übertragen. Nur die Länder können dies, müssen dann aber den Konnexitätsausgleich leisten.

Folge hätte sein müssen, dass den Gemeinden neue Aufgaben nur gegen einen vollen Ausgleich der Kosten übertragen werden können. Auch Aufgabenerweiterungen sollten nur noch gegen Kostenausgleich erfolgen dürfen. Weitere Verschlechterungen der kommunalen Finanzlage durch das kollusive Zusammenwirken von Bund und Ländern wären dann ausgeschlossen gewesen. Genau das war die Erwartung der Föderalismuskommission – da bin ich mir ziemlich sicher, denn ich war selbst dabei.

Nun wissen Sie auch: Gut gedacht ist nicht immer gut gemacht. In der Praxis ist dieses Konzept völlig in die Hose gegangen.

Warum? Der Bund hatte und hat natürlich, auch wenn er den Gemeinden keine Aufgaben mehr übertragen kann, nach wie vor die materielle Sachregelungsbefugnis. Seine Gesetzgebungszuständigkeiten im Sinne seiner materiellen Regelungszuständigkeiten haben sich nicht verändert. Er darf die staatlichen Aufgaben, die er dabei anordnet, nur nicht den Gemeinden übertragen. Er kann diese Aufgaben nur den Ländern übertragen. Ansonsten ist er in seinen Gesetzgebungszuständigkeiten durch das Durchgriffsverbot in keiner Weise eingeschränkt. Von seinen Regelungsbefugnissen hat der Bund auch heftig und intensiv Gebrauch gemacht, insbesondere im Bereich der Sozialpolitik. Sie kennen das: Ganztagsbetreuung, Kinder- und Jugendhilfe, Eingliederungshilfe, Hilfe zur Pflege und vieles andere mehr.

Die Länder haben diesen Regelungen des Bundes im Bundesrat regelmäßig zugestimmt. Das ist bei finanzwirksamen Gesetzen auch ausnahmslos notwendig. Im Übrigen haben sie sich totgestellt. Das heißt: Sie haben darauf verwiesen, dass der Bund gesetzgebend tätig war. Gleichzeitig haben sie erklärt: Wir haben nichts gemacht. Wer nichts macht, muss auch nichts zahlen. Mit den Konnexitätsregelungen im Land hat die Gesetzgebung des Bundes aus Sicht der Länder daher nichts zu tun.

Also: Der Bund hat weiter bestellt, er durfte aber nicht zahlen. Und die Länder haben gesagt: Wir haben nichts bestellt, also zahlen wir auch nichts. Sie haben allenfalls Bundesmittel, die an die Länder gegeben worden sind, an die Kommunen weitergeleitet. Das war in der Regel nicht auskömmlich.

Damit sind wir im Ergebnis genauso schlau wie vor der Förderalismusreform. Erneut entwickelte sich ein Pingpongspiel zwischen Bund und Ländern. Der Bund hat gesagt: Ich habe doch genug Geld zur Verfügung gestellt. Das haben die Länder in die eigene Tasche gesteckt. Die Länder haben das vehement bestritten. Der Dumme bei der Sache, der weinende Dritte, waren die Kommunen. In der Verfassungswirklichkeit hat sich damit das Gegenteil dessen vollzogen, was die Föderalismuskommission wollte. Der Aufgabenbestand stieg, eine ausreichende finanzielle Kompensation unterblieb.

Dadurch, dass die Länder bestreiten, bei einer Änderung von bundesgesetzlichen Regelungen die geänderten oder erweiterten Aufgaben gesondert auf die Kommunen übertragen zu haben oder übertragen zu müssen, sehen sie sich auch zum Konnexitätsausgleich nicht als verpflichtet an. Trotzdem kommen die Kommunen, wenn der Bund seine Regelungen ändert, nicht daran vorbei, diese auszuführen. Sie können nicht einfach sagen: Mich interessiert es nicht, dass es künftig eine Ganztagsbetreuung im Primarschulbereich geben muss. Ich mache das nicht. Wenn die betroffenen Eltern vor den Zivilgerichten klagen, vor den Verwaltungsgerichten klagen, verlieren die Kommunen die jeweiligen Verfahren.

Also haben wie erneut die Situation, dass zwar jeder sagt: Wer bestellt, bezahlt. In Wirklichkeit ist es aber nicht so. In Wirklichkeit ist es so, dass weder der Bund noch die Länder bezahlen. Was hier stattfindet, ist föderale Zechprellerei.

Meine sehr verehrten Damen und Herren, nun kann man natürlich sagen: Ja, wenn das alles gegen die Vorstellungen verstoßen hat, die in der Föderalismuskommission vereinbart worden sind, dann muss man sich doch dagegen wehren können. Das hat man versucht, auch und insbesondere hier in Nordrhein-Westfalen. Einzelne Kommunen haben wegen der Nichtbeachtung des Konnexitätsprinzips hier und auch in anderen Bundesländern die jeweiligen Landesverfassungsgerichte angerufen.

Diese haben dann ein Institut entdeckt, das Sie im Wortlaut keiner Landesverfassung finden, nämlich den „konnexitätsrelevanten Verursachungsbeitrag“. Prinzip:
Wer schläft, sündigt nicht. Also: Wenn die Länder nichts machen, kann diese bloße Unterlassung keine Verpflichtung zum Kostenausgleich zur Folge haben.

Meinungsprägend war der Verfassungsgerichtshof in Ihrem Bundesland Dieser hat befunden: Artikel 78 Absatz 3 der Landesverfassung, der das Konnexitätsprinzip für Nordrhein-Westfalen regelt, gilt dann nicht, wenn bei bereits übertragenen Aufgaben deren Inhalt durch Bundesrecht verändert wird. Dies soll insbesondere gelten, wenn durch den Bund Leistungspflichten erweitert oder Standards erhöht werden.

Das steht allerdings im Widerspruch zu den Ergebnissen der Föderalismusreform. Das hat Ihr Verfassungsgerichtshof auch gesehen. Er sagt dazu: Hier besteht eine Regelungslücke. Das ist bedauerlich, aber das kann nur der Landesverfassungsgesetzgeber ändern. Wir als Landesverfassungsgericht können daran nichts machen.

Nun wäre es ja nicht in Ordnung, wenn ein ehemaliger Bundesverfassungsrichter die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs in Nordrhein-Westfalen kritisiert. Das tut man nicht. Wenn man das machen würde, müsste man allerdings sagen, dass diese Entscheidungen – es sind mehrere – der Verfassungsgerichtsbarkeit Nordrhein-

Westfalen schon auf der falschen Prämisse beruhen, dass der Fall, dass nachträglich Bundesgesetze verschärft werden, ein Fall ist, den der Landesgesetzgeber gar nicht im Auge hatte, als er das Konnexitätsprinzip auf Landesebene festschrieb. Diese Annahme ist nicht richtig.

Vielmehr liefen parallel zur Änderung des Artikels 78 Absatz 3 der Landesverfassung die Beratungen der Föderalismuskommission. Und natürlich hat man voneinander gewusst. In NRW hat man selbstverständlich gewusst, dass der Fall nachträglicher finanzwirksamer Änderungen von Bundesgesetzen eintreten kann, als Artikel 78 Absatz 3 der Landesverfassung beschlossen wurde. Von einer planwidrigen Regelungslücke kann daher eher keine Rede sein.

Das Zweite, was zu kritisieren wäre, ist, dass, soweit behauptet wird, wenn die Regelungen im Bund geändert werden, führe das nicht zum Konnexitätsausgleich auf Landesebene, der dynamische Charakter von Aufgaben- und Zuständigkeitsregelungen völlig außer Betracht bleibt. Es ist doch ziemlich klar: Wenn ich die Aufgabe der Jugendhilfe auf die Gemeinden übertrage, dann übertrage ich sie in der jeweiligen Form des Gesetzes und nicht in dem Zustand, in dem das Gesetz sich befand, als die Aufgabenübertragung stattgefunden hat. Für alle anderen Bereiche gilt dies in gleicher Weise.

Wenn eine Aufgabe sich ändert, dann ändert sich eben auch die Konnexitätsverpflichtung. Das ist, wenn das Volumen einer Aufgabe sich quantitativ erhöht, völlig unstreitig. Warum etwas anderes dann gelten soll, wenn neue Aufgaben hinzukommen oder bestehende Aufgaben erweitert werden, erschließt sich nicht. Dazu schweigt die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs Ihres Landes.

Im Übrigen: Wenn man das Ganze konsequent zu Ende denkt, ergibt sich eine erstaunliche Konsequenz. Wenn der Bund zwar seine Regelungen ändern darf, den Gemeinden die neuen oder erweiterten Aufgaben wegen des Durchgriffsverbots aber nicht übertragen darf, und wenn gleichzeitig das Nichtstun der Länder nicht dazu führt, dass der Konnexitätsgrundsatz angewandt wird, dann bleibt völlig unklar, wem die Aufgabenerweiterung im Ergebnis zugewiesen ist.

Die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs bleibt eine Antwort auf die Frage „Wer hat denn eigentlich die Aufgabe?“ schuldig. Der Bund darf die Aufgabe nicht auf die Gemeinden übertragen. Wenn die Länder übertragen hätten, müssten sie zahlen. Das tun sie nicht. Das findet Münster richtig. Also ist die Aufgabenerweiterung weder vom Bund noch vom Land auf die Kommunen übertragen und müsste eigentlich bei den Ländern verbleiben sein. Das wäre die logische Konsequenz der landesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung.

Und deshalb, meine sehr verehrten Damen und Herren, wundert es mich nicht, dass mit Blick auf die schrittweise Einführung der Ganztagsbetreuung im Grundschulbereich es jetzt einige, auch nordrhein-westfälische, Kommunen gibt, die Feststellungsklage erhoben haben mit dem Inhalt: Wir haben die Aufgabe gar nicht, wir sind dafür gar nicht zuständig. Es gibt keinen Akt der Aufgabenübertragung. Wenn Sie intellektuell sauber arbeiten, ist auf der Grundlage der Rechtsprechung Ihres Verfassungsgerichtshofs an dieser Argumentation eine Menge dran.

Zwischenergebnis: Wir nähern uns in der Verfassungswirklichkeit dem Status quo, so wie er vor der Föderalismusreform war. In der Dimension ist es sogar noch schlimmer als vor der Föderalismusreform. Die Kostenspirale dreht sich immer schneller. Insbesondere der Sozialbereich ist der Kostentreiber. Die Aufwendungen der Kommunen haben sich in diesem Bereich in den letzten knapp 20 Jahren mehr als verdoppelt. Große Belastungsbereiche – Sie wissen es – sind die Kinder- und Jugendhilfe, die Eingliederungshilfe, die Betreuungsaufwendungen und die Hilfe zur Pflege. Sie schnüren den Kommunen die finanzielle Luft ab.

„Wer bestellt, bezahlt", gilt in der Verfassungswirklichkeit also nicht. Und das führt zum Aufzehren der Finanzressourcen der Kommunen. Zunehmend müssen die Kommunen sämtliche Finanzen, über die sie verfügen, einsetzen, um die zugewiesenen staatlichen Aufgaben zu erfüllen. Und wenn dann das ganze Geld für die Erfüllung der übertragenen staatlichen Aufgaben weg ist, dann ist kein Raum mehr für kommunale Selbstverwaltung. Dann findet kommunale Selbstverwaltung nicht mehr statt. Kommunen degenerieren dann zu bloßen staatlichen Verwaltungsstellen.

Kommunale Selbstverwaltung bedeutet aber eigenverantwortliche Erledigung der örtlichen Angelegenheiten. Kommunale Selbstverwaltung ist gelebte Demokratie. Sie ist auf Autonomie und Partizipation gerichtet. Das geht nicht ohne Geld. Auch insoweit gilt: Ohne Moos nichts los. Wenn Sie alle Ihre Mittel einsetzen müssen, um nur noch die staatlich übertragenen Aufgaben zu erfüllen, können Sie vor Ort nicht mehr eigenverantwortlich gestalten. Dann ist die kommunale Selbstverwaltung entleert. Dann findet sie faktisch nicht mehr statt. Dann ist sie in ihrem Kerngehalt betroffen.

Ein solcher Zustand ist mit der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung in Artikels 28, Absatz 2 des Grundgesetzes nicht vereinbar. Die kommunale Selbstverwaltung ist Ausfluss des Demokratieprinzips, einem der zentralen Prinzipien der freiheitlichdemokratischen Grundordnung. Und deshalb ist es aus Sicht des Grundgesetzes unzulässig, sie völlig auszuhöhlen und ihres Kerngehaltes zu entkleiden.

Davon ausgehend ist jedenfalls grundsätzlich anerkannt – und damit kommen wir dann zu dem Thema Überforderungsschutz im engeren Sinn –, dass Artikel 28 des Grundgesetzes einen Anspruch der Kommunen auf eine angemessene finanzielle Ausstattung beinhaltet. Dabei wird typischerweise zwischen zwei Bereichen unterschieden. Das eine ist eine angemessene Ausstattung, die die Gesamtheit aller Pflichtverwaltungsaufgaben und aller Selbstverwaltungsangelegenheiten umfasst. Das zweite ist eine sogenannte Mindestausstattung. Danach muss die Gemeinde wenigstens in der Lage sein, ihre Pflichtaufgaben und ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben erfüllen. Es muss eine „freie Spitze" für gelebte Demokratie, für Autonomie, Partizipation und Selbstverwaltung vor Ort geben. Anspruchsgegner dieser Ansprüche auf finanzielle Ausstattung ist das Land und nur das Land, nicht der Bund.

Nun kommt vonseiten der Länder an dieser Stelle immer der Einwand: Na ja, wir sind ja auch finanziell nicht auf Rosen gebettet. Man kann einem nackten Mann schwer das Hemd ausziehen. Angesichts dessen stellt sich dann die Frage: Unterliegen die

Finanzausstattungsansprüche der Gemeinden, so wie sie im Grundgesetz geregelt sind, gewissen Schranken? Stehen sie unter einem Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes?

Unstreitig ist dabei, dass auch die Länder wichtige öffentliche Aufgaben wahrzunehmen haben: Sicherheit, Polizei, Justiz, Schule. Diese sind gleichwertig zu den Aufgaben, die von den Kommunen wahrgenommen werden müssen. Deshalb müssen grundsätzlich die Mittel, die Land und Kommunen zur Erfüllung ihrer Aufgaben zur Verfügung stehen, symmetrisch verteilt werden. Es gilt insoweit der Grundsatz der vertikalen Verteilungssymmetrie.

Dabei hat der Landesgesetzgeber – auch daran kommt man wohl nicht vorbei – eine gewisse Einschätzungsprärogative. Dies gilt zunächst, wenn es um die Frage geht: Welche Bedarfe haben die Kommunen? Welche Bedarfe hat das Land? Wenn es also um die Bedarfsermittlung geht. Gleiches gilt auch bei der Bestimmung des Verteilungsmaßstabs für die Mittel auf der Basis der festgestellten Finanzbedarfe. Grenzenlos ist diese Einschätzungsprärogative aber nicht. Das Land kann zwar typisieren und pauschalieren; aber die Grenze ist das Gebot der Sachgerechtigkeit. Grenze ist das Willkürverbot. Alle Regelungen müssen sachgerecht sein. Weder darf der Finanzbedarf des Landes einseitig dem Finanzbedarf der Kommunen noch umgekehrt der Finanzbedarf der Kommunen einseitig demjenigen des Landes übergeordnet werden. Darüber hinaus muss das Land, wenn es die Mittel verteilt, seine Entscheidung offenlegen und begründen.

Gleichwohl wird man sagen müssen: Im Bereich der angemessenen Finanzausstattung, der sämtliche Finanzbedarfe umfasst, gibt es eine Schicksalsgemeinschaft von Land und Kommunen. Und da kann das Land auch sagen: Meine finanzielle Handlungsfähigkeit ist genauso schlecht wie diejenige der Kommunen. Das darf nicht außer Betracht bleiben.

Anders ist es aber im Bereich der finanziellen Mindestausstattung. Finanzielle Mindestausstattung heißt: Eine Kommune muss ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben erledigen können. Wenn sie das nicht mehr kann, ist sie eine bloße staatliche Verwaltungsstelle. Mehr ist da nicht mehr. Dann findet nur noch staatlicher Verwaltungsvollzug statt. Und das ist mit dem Demokratiegehalt der Selbstverwaltungsgarantie nicht vereinbar.

Selbstverwaltung ist – wie gesagt - gelebte Demokratie. Und deshalb ist diese frei verfügbare Spitze für die Wahrnehmung eines Mindestmaßes an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben, unantastbarer Kerngehalt des Artikels 28 Absatz 2 des Grundgesetzes. Die Idee, dass es einen unantastbaren Kerngehalt verfassungsrechtlicher Bestimmungen gibt, kommt eigentlich aus dem Grundrechtebereich. Aber die kommunale Selbstverwaltungsgarantie ist etwas durchaus Vergleichbares. Es ist eine Garantie, die der einzelnen Gemeinde Ansprüche und Freiheiten gegenüber den übergeordneten staatlichen Ebenen sichert.

Deshalb lässt sich aus dem Artikel 28 des Grundgesetzes ein Überforderungsschutz der Gemeinden ableiten, der beinhaltet, dass wenigstens ein Mindestmaß an freiwilliger Selbstverwaltung möglich sein muss und dass in diesen Kernbereich nicht eingegriffen werden darf. In der Rechtsprechung sieht das Bundesverwaltungsgericht dies dezidiert genauso. Es sagt: „Der Mindestbedarf der Kommunen stellt einen abwägungsfesten

Mindestposten im öffentlichen Finanzwesen des jeweiligen Landes dar. Der Landesgesetzgeber kann eine strukturelle Unterfinanzierung der Gemeinden nicht mit dem Hinweis darauf rechtfertigen, dass auch das Land in seiner Haushaltslage notleidend ist."

Das Bundesverwaltungsgericht hat also die Garantie einer finanziellen Mindestausstattung der Gemeinden ausdrücklich anerkannt und dem unantastbaren Kerngehalt kommunaler Selbstverwaltung zugeordnet. Mehrheitlich anders sieht dies jedoch die landesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung. So werden auch nach der Rechtsprechung Ihres Verfassungsgerichtshofs den Gemeinden zwar Finanzausstattungsansprüche eingeräumt. Diese werden aber unter einen generellen, auch für die Mindestausstattung geltenden Leistungsvorbehalt zugunsten des Landes gestellt. Dafür entspricht allerdings auch dem Wortlaut Ihrer Landesverfassung.

Davon ausgehend hat der Verfassungsgerichtshof in Münster – aber auch die meisten Verfassungsgerichte anderer Bundesländer – entschieden: Es gibt keine unantastbare Garantie einer finanziellen Mindestausstattung für die Gemeinden. Eine solche lässt sich aus der Landesverfassung nicht ableiten. Das ist mit Blick auf den Wortlaut der Landesverfassung wohl nicht zu beanstanden. Diese Auslegung bleibt aber hinter dem Garantiegehalt des Art. 28 Absatz 2 des Grundgesetzes zurück. Dabei ist das Grundgesetz das gegenüber der Landesverfassung höherrangige Recht. Der Garantiegehalt des Grundgesetzes kann daher durch die Landesverfassung nicht eingeschränkt werden.

Entsprechend bestimmt Artikel 31 des Grundgesetzes: Bundesrecht bricht Landesrecht. Demgemäß wird durch die Bestimmung eines Leistungsfähigkeitsvorbehaltes in der nordrhein-westfälischen Landesverfassung der unantastbare grundgesetzliche Anspruch auf eine finanzielle Mindestausstattung, wie er sich unmittelbar aus Artikel 28 ergibt, nicht tangiert. Unabhängig davon, was in Ihrer Landesverfassung steht: Dieser Anspruch besteht uneingeschränkt gegenüber dem Land und kann auch durch die Landesverfassung nicht ausgehebelt werden.

Meine sehr verehrten Damen und Herren, dieses ist für die Länder auch nicht unzumutbar. Denn es gibt strukturelle Unterschiede zwischen der Finanzierung der Gemeinden und der Länder. Die Idee der Schicksalsgemeinschaft greift bei der finanziellen Mindestausstattung nicht.

Warum nicht? Erstens: Die Länder haben sehr viel weitergehende Möglichkeiten, ihre Haushalte mit Krediten zu finanzieren, als die Kommunen. Länder können leichter Kredite aufnehmen. Anlässlich der Änderung der Schuldenbremse im Grundgesetz sind die Länder in die Regel einbezogen worden, wonach ein Haushaltsdefizit von 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts einen ausgeglichenen Haushalt darstellt. Mathematisch ist es zwar schwierig zu behaupten, bei einem Defizit in bestimmter Höhe sei ein Vollausgleich gegeben. Juristen sind aber an die Mathematik nicht gebunden. Die Regelung stellt sich als juristische Fiktion dar, wie wir dies auch aus anderen Zusammenhängen kennen. Folge: Die Länder kommen deutlich leichter an Geld als die Kommunen, deren Haushalte rechnerisch wirklich ausgeglichen sein müssen.

Zweitens: Die Länder können ihre Aufgaben weitgehend selbst gestalten. Die Kommunen sind an das gebunden, was Ihnen gesetzlich vorgegeben wird. Die Länder können diese Gesetze zu einem erheblichen Teil selbst gestalten.

Drittens: Die Länder entscheiden über die Verteilung der Landessteuern und über die Verteilung des Länderanteils an den Gemeinschaftssteuern zwischen Land und Kommunen. Auch insoweit haben sie Gestaltungsmöglichkeiten, von denen die Kommunen nur träumen können.

Und viertens: Die Länder haben es in der Hand, zusätzliche finanzielle Belastungen zu verhindern. Jedes finanzwirksame Gesetz bedarf der Zustimmung des Bundesrates. Und da können die Länder entscheiden, ob es zusätzliche Belastungen gibt, unter welchen Bedingungen es sie gibt oder ob dies nicht der Fall sein soll.

Angesichts dieser Situation, in der die Kommunen Opfer sind, Objekt sind, muss es doch wenigstens gewährleistet sein, dass ihnen eine Mindestausstattung zukommt, die dazu führt, dass die Selbstverwaltung nicht völlig leerläuft.

Das letzte Wort über diese Frage wird das Bundesverfassungsgericht sprechen. Dort sind mehrere Verfahren anhängig. Es ist nicht absehbar, wann diese Entscheidung kommt. Das kann die Debatte noch einmal grundsätzlich verändern. Bis dahin bestehen die Probleme der kommunalen Finanzkrise fort. Selbst bei einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes zur kommunalen Mindestausstattung wird diese erst politisch umgesetzt werden müssen, was erfahrungsgemäß lange dauern kann.

Deshalb ist abschließend die Frage zu stellen: Wo stehen wir jetzt? Welche Möglichkeiten gibt es aktuell? Was sollte, was kann zeitnah geschehen, um die kommunale Finanznot zu lindern? Erlauben Sie mir dazu noch wenige Bemerkungen.

Erstens: Ich schließe mich dem Befund an, dass wir kein Erkenntnisdefizit haben. Es ist mittlerweile unstreitig, dass die Finanzlage der Kommunen dramatisch ist. Aber allzu oft hat es damit sein Bewenden.

Zweitens: Heute Vormittag ist gesagt worden: Im Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung stehen interessante Dinge. Tatsächlich wird dort ein Zukunftspakt für die Kommunen angekündigt. Tatsächlich steht dort ein Bekenntnis zum Prinzip der Veranlassungskonnexität. Tatsächlich steht dort etwas von der grundsätzlichen und systematischen Verbesserung der kommunalen Finanzlage und der Beteiligung des Bundes an der Lösung des kommunalen Altschuldenproblems. Papier ist nun mal geduldig.

Wo stehen wir wirklich? Zum „Zukunftspakt Bund, Länder, Kommunen“ ist heute Morgen schon einiges gesagt worden. Eigentlich war vorgesehen, dass der Ende April beschlossen wird. Morgen ist der 1. Mai. Beschlossen ist nichts. Und wir haben heute Morgen ja gehört, dass im Zukunftspakt plötzlich nicht mehr über Finanzen geredet wird. Der ist eigentlich ins Leben gerufen worden, um die kommunale Finanzfrage zu klären. Darüber wird aber gar nicht mehr geredet. Das ist einigermaßen deprimierend.

Zweitens: Veranlassungskonnexität. Wenn man es tatsächlich ernst meint mit der flächendeckenden Umsetzung des Grundsatzes der Veranlassungskonnexität, heißt das, dass

Sie das Durchgriffsverbot für den Bund aufheben müssen. Es müsste eine Regelung mit dem Inhalt getroffen werden: Wenn der Bund finanzwirksame Gesetze zulasten der Kommunen beschließt, dann muss er unmittelbar den Kommunen die dafür anfallenden Kosten erstatten. Nur dann wäre das Prinzip der Veranlassungskonnexität konsequent umgesetzt. Das erfordert aber eine Grundgesetzänderung. Das geht ohne Änderung der Artikel 84 und 85 nicht.

Deshalb, meine sehr verehrten Damen und Herren: Ich bin der Allerletzte, der einen Ministerpräsidenten kritisch hinterfragt – Ministerpräsidenten, das kann ich Ihnen aus eigener Erfahrung sagen, sind nahezu unfehlbar. Aber die Vorstellung, dass wir zeitnah eine Grundgesetzänderung bekommen, die den Bund in das Konnexitätsprinzip einbezieht, scheint mir in der politischen Wirklichkeit eine eher geringe Realisierungschance zu haben. Sie wissen, wie die Mehrheitsverhältnisse im Bundestag sind. Sie wissen, was notwendig ist, um Zweidrittelmehrheiten herbeizuführen. Das geht nicht ohne Gegengeschäfte. Deshalb sehe ich die Umsetzung des Prinzips der Veranlassungskonnexität mit Blick auf den Bund in dieser Legislaturperiode nicht. Im Gegenteil: Das bisherige Trauerspiel wird sich wahrscheinlich fortsetzen.

Dann zu dem Punkt der Altschulden. Da bestimmt der Koalitionsvertrag: Wir helfen den Kommunen bei der Beseitigung der Altschulden. Dafür stellt der Bund 250 Millionen Euro im Jahr zur Verfügung. Bei 30 Milliarden Euro Neuverschuldung im Jahr und steigenden Zinsen, die wohl auf uns zukommen werden, können Sie damit noch nicht einmal die Zinsen für die neuen Schulden zahlen. Dass das ein relevanter Beitrag des Bundes zur Beseitigung der kommunalen Altschuldenproblematik ist, kann man nun wirklich nicht behaupten. Da hat Ihre Landesregierung andere Signale gesetzt, und die sollte man auch anerkennen.

Außerdem kommt, was die Altschulden anbetrifft, noch ein wirkliches Bubenstück hinzu. Wenn Sie sich das im Koalitionsvertrag anschauen – das ist jetzt auch im Gesetzentwurf festgeschrieben –, dann steht dort drin: Damit der Bund sich mit 250 Millionen Euro an der Beseitigung der Altschulden beteiligen darf, muss er zunächst den Geberländern im Länderfinanzausgleich 400 Millionen Euro bezahlen. Also diejenigen, die es nicht nötig haben, kriegen 400 Millionen Euro, damit denjenigen, die es dringend brauchen, 250 Millionen Euro gezahlt werden dürfen. Das ist, als ob Sie eine reiche Tante und einen armen Onkel haben und Sie dem armen Onkel nur helfen dürfen, wenn Sie der reichen Tante das Doppelte geben. Mit föderaler Solidarität hat das nichts, aber auch gar nichts zu tun.

Schließlich haben wir das Sondervermögen Infrastruktur, wobei schon der Begriff „Sondervermögen“ sich als beeindruckender Akt politischer Rabulistik darstellt. Also wenn das Sondervermögen ein Vermögen ist, dann können Sie künftig auch eine Überschwemmung als eine besondere Form von Trockenlegung bezeichnen.

500 Milliarden Euro für die Infrastruktur. Verteilung zwischen Bund und Ländern: 400 Milliarden Euro für den Bund, 100 Milliarden Euro bei den Ländern. Der Bund erwartet, dass davon 60 Prozent an die Kommunen weitergeleitet werden. Rechtlich festgeschrieben ist das nicht. Wenn Sie sich die Investitionsbedarfe anschauen, wenn Sie sich anschauen, auf welchen staatlichen Ebenen welche Investitionsbedarfe bestehen, dann ist die Verteilung von 400 Milliarden Euro für den Bund und 100 Milliarden Euro für Länder und Kommunen

einfach nicht sachgerecht. Der Anteil der Länder und der Anteil der Kommunen an diesem Sondervermögen hätte deutlich höher sein müssen.

Da ich meine Redezeit leider schon kräftig überzogen habe, komme ich zum Schluss und fasse zusammen: Unbestreitbar gibt es einen dringenden Handlungsbedarf, soll der Marsch der Kommunen in die finanzielle Handlungsunfähigkeit gestoppt werden. Ziel muss es sein dasjenige, was die Verfassung sich unter kommunaler Selbstverwaltung vorstellt, in der Verfassungswirklichkeit zu ermöglichen. Soweit der Bund auch künftig nicht unmittelbar an die Kommunen zahlen darf, muss ihm auch die Aufgabenübertragung an die Kommunalebene untersagt sein. Der Verschiebebahnhof zwischen Bund und Ländern zum Nachteil der Kommunen muss ein Ende haben. Das Konnexitätsprinzip muss ausnahmslos gelten.

Die kommunale Mindestfinanzausstattung im Sinne einer freien Spitze ist Kerngehalt der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie. Das darf nicht länger ignoriert werden. Es hilft auch nichts, Trostpflästerchen zu verteilen. Einmalige Maßnahmen sind nicht nachhaltig. Wir brauchen Maßnahmen mit struktureller Wirkung für die Kommunen. Wir brauchen ein Scharfstellen des Konnexitätsprinzips. Wir brauchen eine konsequente Umsetzung des Anspruchs auf eine kommunale finanzielle Mindestausstattung ohne Anerkennung eines Leistungsfähigkeitsvorbehalts zugunsten der Länder in diesem Bereich.

Wir können die Hoffnung haben, dass das Bundesverfassungsgericht, das in der Vergangenheit eine durchaus kommunalfreundliche, dem Geist des Grundgesetzes Rechnung tragende Rechtsprechung an den Tag gelegt hat, die Debatte mit einer Entscheidung über die kommunale Mindestfinanzausstattung wesentlich befruchten wird. Den Termin dieser Entscheidung kennen wir nicht. Wir brauchen aber jetzt schon klare Maßnahmen, die die Kommunen strukturell entlasten. Nicht primär im Interesse der Kommunen. Schon gar nicht im Interesse irgendwelcher Stadtkämmerer oder profilierungsbedürftiger Kommunalpolitiker. Nein, im Interesse der Bürgerinnen und Bürger der Gemeinden, im Interesse des Vertrauens in unsere Demokratie.

Die Demokratie kann gerade auf der kommunalen Ebene scheitern. Das dürfen wir nicht zulassen. Genau darum geht es, wenn wir über den Überforderungsschutz der Kommunen reden.

Ich bedanke mich für die Aufmerksamkeit.