

Zweiter Abschnitt

Kommunale Steuer- und Finanzausstattung

Schutz des Kernbereichs kommunaler Finanzausstattung durch Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG

I. Kommunale Eigenverantwortlichkeit und kommunale Finanzausstattung

1. Finanzhoheit und Finanzausstattung

Zu den Gewissheiten des deutschen Verfassungsrechts gehört das Bekenntnis, dass die kommunale Finanzhoheit als Bestandteil der allgemeinen Selbstverwaltungsgarantie (Art. 28 Abs. 2 S. 1 und S. 2 GG) gewährleistet ist.¹ Fragt man nach der Substanz dieser Gewährleistung, lautet die Antwort der Rechtsprechung, die Kommunen hätten jedenfalls das Recht zu eigenverantwortlicher Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft (im Rahmen eines gesetzlich geordneten Haushaltswesens); das gilt für das Grundgesetz² ebenso wie für das Landesverfassungsrecht.³ Viel ist damit für die Kommunen nicht gewonnen, darf ihnen danach doch nur das eigene Wirtschaften mit Einnahmen und Ausgaben nicht verwehrt werden.⁴ Das BVerfG hat bislang keinen Anlass zur

1 Vgl. – stellvertretend – BVerfGE 125, 141 (159) = NVwZ 2010, 895 = DVBl. 2010, 509 = BayVBl. 2010, 400 Tz. 65.

2 Vgl. etwa BVerfG-K, LKV 1994, 145; BVerfG-K, NVwZ 1999, 520 (521) = DVBl. 1999, 697. – BVerfGE 125, 141 (159) = NVwZ 2010, 895 = DVBl. 2010, 509 = BayVBl. 2010, 400 Tz. 67, erwähnt zusätzlich die Steuer- und Abgabehoheit der Gemeinden und betont, Finanzzuweisungen sowie die Beteiligung an den Landessteuern dürften nicht die einzigen kommunalen Einnahmequellen sein.

3 StGH BW, DVBl. 1999, 1351 (1354) = JZ 1999, 1049 (1051) = VBlBW 1999, 294 (300); BayVerfGH, NVwZ-RR 1997, 301 (302) = BayVBl. 1996, 462 (463); NVwZ-RR 1998, 601 = BayVBl. 1997, 303 (304); BayVBl. 2008, 172 (175); VerfG Bbg, NVwZ-RR 2000, 129 (130) und BeckRS 2007, 27932; VerfG MV, BeckRS 2012, 46260; NdsStGH, NVwZ 1996, 585 (586) = DVBl. 1995, 1175 = NdsVBl. 1995, 225 (226); NdsVBl. 2008, 152 (154); SaarlVerfGH, NVwZ-RR 1995, 153; VerfG LSA, DVBl. 2012, 1560.

4 *Dombert*, DVBl. 2006, 1136. – Substantielleres Begriffsverständnis bei *Röhl*, in: Schoch, *Besonderes Verwaltungsrecht*, 2018, Kap. 2 Rn. 48: (1) aufgabenadäquate Finanzausstattung, (2) eigenverantwortliche Einnahmgestaltung, (3) Gestaltung der Ausgabenwirtschaft.

Klärung der Frage gesehen, „ob zu der durch Art. 28 Abs. 2 GG gewährleisteten kommunalen Finanzhoheit über eine eigenverantwortliche Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft hinaus auch eine angemessene Finanzausstattung oder jedenfalls eine finanzielle Mindestausstattung gehört“.⁵

Die so umschriebene kommunale Finanzhoheit findet ihre verfassungsrechtliche Grundlage im *Autonomieversprechen* des Grundgesetzes⁶ (und entsprechender Regelungen der Landesverfassungen).⁷ Im vorliegenden Zusammenhang geht es jedoch um die Wahrnehmung von *Aufgaben* durch die Selbstverwaltungskörperschaften und die *Aufgabenfinanzierung*. Insoweit kann im Ausgangspunkt als geklärt gelten, dass die Kommunen ein Recht auf eine *aufgabenadäquate Finanzausstattung* haben;⁸ dies ist durch die Landesverfassungsgerichtsbarkeit vielfach festgestellt worden⁹ und entspricht (mit Blick auf das Grundgesetz) der jüngeren Rechtsprechung des BVerwG.¹⁰ Damit wird der Einsicht Rechnung getragen, dass eigenverantwortliches kommunales Handeln zur Wahrnehmung von Aufgaben eine entsprechende finanzielle Leistungsfähigkeit der Selbstverwaltungskörperschaften voraussetzt.¹¹ Die verfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstver-

5 So BVerfGE 119, 331 (361) = NVwZ 2008, 183 = DVBl. 2008, 173 Tz. 142.

6 Für die Gemeinden Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG; Handeln „in eigener Verantwortung“; für die Gemeindeverbände (Landkreise) Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG: „Recht der Selbstverwaltung“.

7 Näher dazu *Lange*, Kommunalrecht, 2013, Kap. 1 Rn. 50 ff.; *Gern/Brüning*, Deutsches Kommunalrecht, 4. Aufl. 2019, Rn. 99 ff.

8 Zur älteren Rechtsprechung *Schoch*, Verfassungsrechtlicher Schutz der kommunalen Finanzautonomie, 1997, S. 139 ff.

9 Vgl. dazu (jeweils m. w. Nachw. zur eigenen Rechtsprechung) StGH BW, DVBl. 1999, 1351 (1354 f.) = JZ 1999, 1049 (1052) = VBilBW 1999, 294 (300); BayVerfGH, BayVBl. 2008, 172 (175); VerfG Bbg, BeckRS 2007, 27932; HessStGH, Urt. v. 16.1.2019 – P. St. 2606 u. a. – UA S. 29; VerfG MV, LKV 2006, 461 (462); NdsStGH, NdsVBl. 2008, 152 (154); VerfGH NRW, BeckRS 2018, 2129 Rn. 50; VerfGH RP, BeckRS 2016, 46155; SaarlVerfGH, NVwZ-RR 1995, 153 (154); SächsVerfGH, LKV 2001, 223 (224) = SächsVBl. 2001, 61 (62); VerfG LSA, BeckRS 2007, 27932 = BeckRS 2010, 46444; LVerfG SH, BeckRS 2017, 102034 Rn. 109; ThürVerfGH, NVwZ-RR 2005, 665 (667) = ThürVBl. 2005, 228 (229 f.).

10 BVerwGE 145, 378 Rn. 11 = NVwZ 2013, 1078 = DVBl. 2013, 863 (m. Anm. *Henneke* DVBl. 2013, 651); „Art. 28 Abs. 2 GG gewährleistet den Gemeinden das Recht auf eine aufgabenadäquate Finanzausstattung.“

11 BVerwGE 152, 188 Rn. 17 = NVwZ 2016, 72 (m. Anm. *Pfannkuch*) = DVBl. 2015, 1249 (m. Anm. *Henneke*); BayVerfGH, NVwZ-RR 1997, 301 (302) = BayVBl. 1996, 462 (463); HessStGH, NVwZ 2013, 1151 (1152) = LKRZ 2013, 375 (378); VerfGH NRW, NWVBl. 2017, 23 (24). – Pointiert VerfG MV, LKV 2006, 461 (462): „Die Finanzausstattung ist eine Voraussetzung ihrer Existenz als Selbstverwaltungskörperschaften.“

waltung erstreckt sich danach nicht nur auf die Berechtigung zur autonomen Aufgabenerledigung einschließlich ihrer Finanzierung, sondern sie umfasst auch die Gewährleistung des dabei entstehenden Finanzbedarfs.¹²

2. Gleichrangigkeit von staatlichen Aufgaben und kommunalen Aufgaben

Wendet man den Blick auf die staatliche Seite, schiebt sich der Finanzbedarf des Landes für die Wahrnehmung seiner Aufgaben in den Vordergrund. Dem Grundgesetz lässt sich keine Vorrangregelung entnehmen, „vielmehr hat der Finanzbedarf eines jeden Verwaltungsträgers grundsätzlich gleichen Rang“.¹³ Einige Landesverfassungen bringen diese Maxime dadurch zum Ausdruck, dass sie die kommunale Finanzausstattung „unter Berücksichtigung der Aufgaben des Landes“¹⁴ gewährleisten.¹⁵ Einen weiteren Anknüpfungspunkt stellt der – spezifisch auf den kommunalen Finanzausgleich bezogene – Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes¹⁶ dar.¹⁷ Schließlich ist daran zu erinnern, dass bundesgesetzlich – in Bezug auf Kreditaufnahmen der Gebietskörperschaften – von der „Gleichrangigkeit der Aufgaben von Bund, Ländern und Gemeinden“ gesprochen wird (§ 24 Abs. 1 StabG).¹⁸

Vorrang- bzw. Nachrangpositionen in Bezug auf den Finanzbedarf der Gebietskörperschaften für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben lassen sich auch nicht aus strukturellen Überlegungen entwickeln. So wird etwa in der Rechtsprechung mit Blick auf die Finanzausgleichsmasse von „strukturellen Nachteile[n] der Kommunen“ gesprochen, weil „das Land – ausgabenseitig – weiterreichende haushaltspolitische Gestaltungsspielräume“ als die Kommunen habe; in Zeiten finanzieller Knappheit auf kommunaler Ebene könne dies zu einer Verdrängung freier Selbstverwaltungsaufgaben führen, weil nur so der Haushaltsaus-

12 ThürVerfGH, BeckRS 2018, 4200 Rn. 90.

13 So BVerwGE 145, 378 Rn. 13 = NVwZ 2013, 1078 = DVBl. 2013, 863.

14 Art. 73 Abs. 3 S. 1 LV BW; Art. 87 Abs. 3 SächsVerf; Art. 93 Abs. 3 ThürVerf.

15 Dies betonend StGH BW, DVBl. 1999, 1351 (1355) = JZ 1999, 1049 (1052) = VBlBW 1999, 294 (301); daran anknüpfend SächsVerfGH, LKV 2001, 223 (227) = SächsVBl. 2001, 61 (66).

16 Art. 58 NdsVerf; Art. 79 S. 2 LV NRW; Art. 57 Abs. 1 LV SH.

17 NdsStGH, NVwZ-RR 1998, 529 (531) = DVBl. 1998, 185 (187) = NdsVBl. 1998, 43 (45); NVwZ-RR 2001, 553 (556 f.) = NdsVBl. 2001, 184 (189).

18 Daran anknüpfend BayVerfGH, BayVBl. 2008, 172 (176).

gleich von Kommunen gelinge.¹⁹ Dem steht der Einwand entgegen, dass die Länder – anders als die Kommunen – kaum über dispositive Einnahmen verfügen und der Spielraum für Ausgabenreduzierungen angesichts der Personallastigkeit der Landeshaushalte (z. B. in den Bereichen Schule, Hochschule, Polizei, Justiz) nicht größer sei als bei den Kommunen.²⁰ Derartigen strukturellen Wertungen, die durch den jeweiligen Blickwinkel geprägt sind, fehlt im Übrigen die rechtsnormative Basis, um die Gleichrangigkeit von staatlichen und kommunalen Aufgaben in Frage stellen zu können.

3. Konfliktlinien zwischen Landesverfassungsrecht und Art. 28 Abs. 2 GG

Vor dem skizzierten Hintergrund wird nachfolgend die Frage erörtert, ob es – auch in Zeiten angespannter Haushalte der Gebietskörperschaften – ein gesetzlich nicht hintergebares (Verfassungs-)Recht der Kommunen auf eine *finanzielle Mindestausstattung* gibt.²¹ Die Fragestellung wird aus grundgesetzlicher Perspektive aufgeworfen, das Landesverfassungsrecht wird einbezogen. Drei wesentliche Impulse hat die Rechtsprechung gesetzt:

- In seiner „Kreisumlage-Entscheidung“ von 2013 hat das BVerwG erkannt, Art. 28 Abs. 2 GG garantiere einen Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung der Gemeinden.²²
- Im „KiFöG-Urteil“ von 2017 hat das BVerfG entschieden, zu den für die Länder zwingenden Vorgaben des Grundgesetzes gehöre Art. 28 Abs. 2 GG; das Landes(verfassungs)recht dürfe daher keine Regelungen enthalten, die mit Art. 28 Abs. 2 GG nicht vereinbar seien.²³

19 VerfGH RP, NVwZ 2012, 1034 (1036) = DVBl. 2012, 432 (433); ähnlich *Boettcher*, DÖV 2013, 460 (462).

20 *Oebbecke*, DVBl. 2013, 1409 (1414).

21 Soweit der kommunale Finanzausgleich in Rede steht, geht es um dessen vertikale (fiskalische) Funktion, ausgeblendet bleibt die horizontale (distributive) Funktion (interkommunaler Lasten- und Finanzausgleich); anschaulich zu beiden Aspekten VerfGH RP, NVwZ 2006, 1050 (1051) und BeckRS 2016, 46155; *Mann*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 28 Rn. 278.

22 BVerwGE 145, 378 (Leitsatz 1) = NVwZ 2013, 1078 = DVBl. 2013, 863 (m. Anm. *Henneke*, DVBl. 2013, 651); dazu auch *Henneke*, Der Landkreis 2013, 40.

23 BVerfGE 147, 185 (Leitsatz 1 und Rn. 49) = NVwZ 2018, 140 (m. Anm. *Brüning*) = DVBl. 2018, 35 (m. Anm. *Henneke*); dazu *Lange*, ZG 2018, 75 und *Ritgen*, NVwZ 2018, 114.

- Im „Zensus-Urteil“ von 2018 hat das BVerfG daran erinnert, dass Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG den Staat verpflichtete, den Kommunen gegebenenfalls Mittel zur Verfügung zu stellen, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigten; verpflichtet seien zuvörderst die Länder.²⁴

Bei dieser bundesrechtlichen Ausgangslage greift es zu kurz, wenn der VerfGH NRW unverdrossen erklärt, Art. 28 Abs. 2 GG garantiere den Kommunen keine nach ihrer Aufgabenlast bemessene Mindestfinanzausstattung, weil der landesverfassungsrechtliche Vorbehalt der Leistungsfähigkeit des Landes (Art. 79 S. 2 LV NRW) auch gegenüber dem unantastbaren Kernbereich kommunaler Selbstverwaltung in Stellung gebracht werden könne.²⁵ Hier wird, wie zu zeigen sein wird (unten III. 3.), die Normenhierarchie zwischen Grundgesetz und Landesverfassung missachtet. Unbehelflich ist in diesem Zusammenhang auch der Versuch des VerfGH NRW, dem Bund die Hauptverantwortung für die kommunale Finanzausstattung zuschieben zu wollen.²⁶ Nach geltendem Verfassungsrecht trägt das jeweilige Land die Lastverantwortung für die notwendige Finanzausstattung seiner Kommunen.²⁷ Dies ist die finanzverfassungsrechtliche Kehrseite der staatsorganisatorischen Zugehörigkeit der Kommunen zu den Ländern.²⁸

Angesichts der unübersehbaren Konfliktlinien zwischen Landesverfassungsrecht bzw. seiner Interpretation²⁹ und Art. 28 Abs. 2 GG verwundert es kaum, wenn neuerdings verstärkt die Erhebung einer Kommunalverfassungsbeschwerde beim BVerfG (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG, § 91 BVerfGG) zur Klärung der angedeuteten Rechtsfragen in Betracht

²⁴ BVerfG, NVwZ 2018, 1703 (m. Anm. *Leischner/Weigelt*) Tz. 183.

²⁵ VerfGH NRW, NWVBl. 2017, 23 (28, 29): Gestaltungsspielraum des Landesverfassungsgebers; ähnlich zuvor bereits VerfGH NRW, DVBl. 2014, 918 Tz. 59 und Tz. 61; bekräftigend VerfGH NRW, BeckRS 2016, 50759 Rn. 104 = NWVBl. 2017, 100 (104).

²⁶ VerfGH NRW, NWVBl. 2011, 424 (426): bloße Botenfunktion der Länder im Rahmen des Art. 106 Abs. 5 GG, bundesrechtlich vorgegebene Steuererträge als eigene Einnahmen der Gemeinden, lediglich ergänzende Funktion des landesgesetzlich geregelten kommunalen Finanzausgleichs.

²⁷ HessStGH, NVwZ 2013, 1151 (1152) = LKRZ 2013, 375 (378) und Ur. v. 16.1.2019 – P.St. 2606 u. a. – UA S. 36; VerfGH RP, NVwZ 2012, 1034 (1038) = DVBl. 2012, 432 (436); LVerfGH SH, BeckRS 2017, 102034 Rn. 89; ThürVerfGH, NVwZ-RR 2005, 665 (666, 667) = ThürVBl. 2005, 228 (229) und BeckRS 2018, 4200 Rn. 86; *Dombert*, DVBl. 2006, 1136; *Schmitt*, DÖV 2013, 452; *Lange*, DVBl. 2015, 457; *Diemert*, DVBl. 2015, 1003 (1009).

²⁸ BVerfGE 86, 148 (218 f.); BVerfGE 119, 331 (364) = NVwZ 2008, 183 = DVBl. 2008, 173 Tz. 151; BVerfGE 137, 108 Rn. 90 = NVwZ 2015, 136 (m. Bespr. *H. Meyer*, NVwZ 2015, 116); BVerfG, NVwZ 2018, 1703 (m. Anm. *Leischner/Weigelt*) Tz. 184.

²⁹ VerfGH NW, NWVBl. 2017, 23 (29), hat es ausdrücklich abgelehnt, das BVerfG nach Art. 100 Abs. 1 GG anzurufen.

gezogen wird.³⁰ Ein solcher Rechtsbehelf will gut vorbereitet und präzise begründet sein. Mindestens fünf Grundfragen sind aufgeworfen:

- Untersteht die finanzielle Mindestausstattung der Kommunen dem Kernbereichsschutz der Selbstverwaltungsgarantie?
- Besteht ein Leistungsfähigkeitsvorbehalt des Landes auch in Bezug auf die Garantie einer Mindestfinanzausstattung?
- Gibt es eine Pflicht des Landesgesetzgebers zur – realitätsnahen – Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs?
- Sind verfahrensrechtliche Absicherungen zwecks Gewährleistung der Mindestfinanzausstattung von Kommunen zu beachten?
- Ist materiellrechtlich und prozedural nur die Gesamtheit der Gemeinden und Gemeindeverbände geschützt oder gilt der verfassungsrechtliche Schutz jeder einzelnen kommunalen Selbstverwaltungskörperschaft?

Weitere Aspekte dürften hinzutreten. Die fünf erwähnten Problemfelder decken indessen wesentliche Grundfragen ab und markieren zugleich diejenigen Rechtsbereiche, zu denen gravierende Auffassungsunterschiede zwischen den Landesverfassungsgerichten bestehen. Die nachfolgenden Ausführungen konzentrieren sich auf die angeschnittene prinzipielle Fragestellung.

II. Direktiven gemäß Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG

Wenn Landesrecht, wie erwähnt, nicht in Widerspruch zu Art. 28 Abs. 2 GG stehen darf,³¹ gilt dies nicht nur für das Gesetzesrecht, sondern auch für Bestimmungen der Landesverfassungen; diese müssen ebenfalls im Einklang mit Art. 28 Abs. 2 GG stehen.³² Soweit Interpretationsspielräume eröffnet sind, ist eine grundgesetzkonforme Auslegung des Landesverfassungsrechts angezeigt. Diese Perspektive wirft die Frage nach den Vorgaben des Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG auf.

³⁰ *Lange*, NWVBl. 2016, 183 (187); *Henneke*, NdsVBl. 2018, 97 (102 ff.).

³¹ Vgl. oben Text zu Fn. 23.

³² BVerfGE 147, 185 Rn. 49 = NVwZ 2018, 140 (m. Anm. *Brüning*) = DVBl. 2018, 35 (m. Anm. *Henneke*).

1. Entstehungsgeschichte des Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG

Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG³³ geht auf zwei Verfassungsänderungen in den 1990er Jahren zurück. Der heutige Halbsatz 1 ist 1994 in den Verfassungstext aufgenommen worden.³⁴ Ein entscheidender Impuls hierfür ist von der Gemeinsamen Verfassungskommission ausgegangen; es sei geboten, „ein deutliches Zeichen zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung und zum Erhalt der Handlungsfähigkeit der Kommunen zu setzen“.³⁵ Die Begründung zu dem fraktionsübergreifenden Gesetzentwurf zur Grundgesetzänderung hat diese Erwägung aufgegriffen,³⁶ erklärt aber zugleich, bei der Ergänzung des Art. 28 Abs. 2 GG handele es sich um eine Klarstellung, die Verfassungsänderung stelle keine konstitutive Neuerung dar.³⁷ Der offensichtliche Widerspruch beider Intentionen – „Stärkung“ versus bloße „Klarstellung“³⁸ – kann verbindlich (einstweilen) nur durch die Rechtsprechung aufgelöst werden (dazu nachf. 2.).

Der heutige Halbsatz 2 des Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG hat 1997 Eingang in das Grundgesetz gefunden.³⁹ Ziel der Verfassungsänderung war die grundgesetzliche Absicherung einer mit Hebesatzrecht versehenen, wirtschaftsbezogenen Steuerquelle für die Gemeinden.⁴⁰ Die Ergänzung der Verfassung sei „erforderlich, um kommunale Finanzautonomie durch den Bestand der Gewerbebeertragsteuer oder durch eine andere an der Wirtschaftskraft der am Wirtschaftsleben in der jeweiligen Gemeinde Beteiligten anknüpfende Steuer zu gewährleisten“.⁴¹ Ob

33 Die Bestimmung lautet: „Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung; zu diesen Grundlagen gehört eine den Gemeinden mit Hebesatzrecht zustehende wirtschaftsbezogene Steuerquelle.“

34 Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 27.10.1994, BGBl. I, 3146.

35 Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drs. 12/6000, 46.

36 Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP, BT-Drs. 12/6633, 6: „Die vorgeschlagene Ergänzung zu Artikel 28 Abs. 2 des Grundgesetzes soll die kommunale Selbstverwaltung stärken. Sie ist Reaktion darauf, dass die Finanzspielräume der Kommunen zunehmend beschnitten und damit deren finanzielle Eigenverantwortung beeinträchtigt wird.“

37 So ausdrücklich BT-Drs. 12/6633, 7.

38 *Mückl*, Finanzverfassungsrechtlicher Schutz der kommunalen Selbstverwaltung, 1998, S. 67: Stärkung der Verfassungsgewährleistung bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung des rechtlichen status quo ist ein offenkundiger Widerspruch.

39 Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 20.10.1997, BGBl. I, 2470.

40 Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU, SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, BT-Drs. 13/8340, 1 und Gesetzentwurf des Bundesrates, BT-Drs. 13/8348, 15.

41 So Beschlussempfehlung und Bericht des BT-Rechtsausschusses, BT-Drs. 13/8488, 5.

die Zielsetzung durch Art. 28 Abs. 2 S. 3 Hs. 2 GG wirksam abgesichert worden ist,⁴² kann im vorliegenden Zusammenhang dahinstehen.

2. Normativer Gehalt des Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG

Der normative Gehalt des Art. 28 Abs. 2 S. 3 Hs. 1 GG ist abschließend nicht geklärt. Bisherige Aussagen des BVerfG lassen unterschiedliche Deutungen zu.⁴³ Wird die Verfassungsergänzung als bloße Klarstellung interpretiert, könnte von einer zusätzlichen Absicherung der kommunalen Finanzausstattung kaum gesprochen werden.⁴⁴ Andererseits hätte Art. 28 Abs. 2 S. 3 Hs. 1 GG mehr als eine bloße Signalwirkung, wenn die Gewährleistung einer finanziellen Mindestausstattung der Kommunen dem unantastbaren Kernbereich der Selbstverwaltung, der nicht verhandelbar ist, zuzuordnen wäre.

Das BVerwG hat sich auf der Grundlage einer systematischen Verfassungsinterpretation festgelegt: Wenn die in Art. 28 Abs. 2 S. 1 und S. 2 GG verankerte aufgabenadäquate Finanzausstattung gebiete, dass neben der Erfüllung zugewiesener Aufgaben im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung auch die Erfüllung selbst gewählter Aufgaben möglich sein müsse, könne die Gewährleistung der Finanzausstattung durch Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG nicht nur deklaratorisch bestätigt sein, sie werde vielmehr materiellrechtlich verstärkt.⁴⁵ Das Schrifttum folgt mittlerweile dieser Auffassung mehrheitlich.⁴⁶ In der Tat bietet Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG einen Ansatzpunkt für die ausdrückliche Anerkennung eines Rechts auf aufgabenangemessene Finanzausstattung. Da der *Aufgabenbezug* in Rede steht und die *Grundlagen* der finanziellen Eigenverantwortung gewährleistet werden, mutet es geradezu als Selbstver-

42 Vgl. dazu (m. w. Nachw.) *Dreier*, in: ders., GG, Band II, 3. Aufl. 2015, Art. 28 Rn. 22.

43 BVerfG, NVwZ 2018, 1703 Tz. 183, weist Art. 28 Abs. 2 S. 3 Hs. 1 GG einerseits eine klarstellende Bedeutung zu, entnimmt der Bestimmung aber andererseits die Verpflichtung des Staates, den Kommunen die zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigten Mittel zur Verfügung zu stellen; zuvor sah BVerfGE 101, 158 (230) = NJW 2000, 1097 (1102) = DVBl. 2000, 42 (48) eine durch Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG geschaffene „gestärkte finanzwirtschaftliche Unabhängigkeit und Verselbstständigung der Kommunen“ (die sogar die bisherige Zweistufigkeit der Finanzverfassung modifiziere).

44 BVerwGE 138, 89 Rn. 18 = NVwZ 2011, 424.

45 BVerwGE 106, 280 (287) = NVwZ 1999, 883 (885) = DVBl. 1998, 776 (779); BVerwGE 145, 378 Rn. 11 = NVwZ 2013, 1078 = DVBl. 2013, 863.

46 *Nierhaus*, LKV 2005, 1 (4); *Dombert*, DVBl. 2006, 1136 (1138); *Lange*, DVBl. 2015, 457; skeptisch zuletzt noch *Röhl*, in: Henneke, Vergewisserung über Grundfragen kommunaler Selbstverwaltung, 2018, S. 23 (25 f.).

ständigkeit an, dass Art. 28 Abs. 2 S. 3 Hs. 1 GG die aufgabenadäquate kommunale Finanzausstattung bundesverfassungsrechtlich garantiert.⁴⁷ Damit ist eine entscheidende Grundlage gelegt für die Verknüpfung der Finanzausstattungsgarantie (Satz 3) mit dem Kernbereichsschutz (Satz 1 und 2) des Art. 28 Abs. 2 GG.

3. Verpflichtungsadressat: Land

Nur der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass die bundesverfassungsrechtliche Stärkung der finanziellen Eigenverantwortung der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften nicht etwa den Bund in die Finanzierungsverantwortung bringt. Die erwähnte Letztverantwortung der Länder für die aufgabenangemessene Finanzausstattung ihrer Kommunen⁴⁸ wird durch Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG nicht angetastet. Dies wird durch die Materialien zur Verfassungsänderung von 1994 bestätigt.⁴⁹ Zutreffend ist landesverfassungsgerichtlich unlängst festgestellt worden, die aus Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG „folgende Finanzierungsverantwortung trifft im zweigliedrigen Bundesstaat in erster Linie die Länder, während der Bund seiner Gewährleistungspflicht zunächst durch die Ausgestaltung der grundgesetzlichen Finanzverfassung genügt.“⁵⁰

⁴⁷ Löwer, in: v. Münch/Kunig, GG, Band 1, 6. Aufl. 2012, Art. 28 Rn. 101; Mehde, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 28 Abs. 2 Rn. 146, bemerkt, es sei kaum denkbar, bei einer nicht aufgabenadäquaten Finanzausstattung die Garantie des Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG als gewahrt anzusehen.

⁴⁸ Vgl. oben Text zu Fn. 24, 27 und 28.

⁴⁹ BT-Drs. 12/6000, 48: Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG könne nicht als eine Finanzausstattungsgarantie des Bundes zu Gunsten der Kommunen interpretiert werden; BT-Drs. 12/6633, 8: Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG ändere weder den zweigliedrigen Staatsaufbau noch das System der Finanzverfassung des Grundgesetzes.

⁵⁰ ThürVerfGH, BeckRS 2018, 4200 Rn. 89; gleichsinnig Wallerath, in: Festschrift für Wendt, 2015, S. 693 (698).