



75 Jahre  
Demokratie  
lebendig



Deutscher Bundestag  
Wissenschaftliche Dienste

---

## Sachstand

---

**Zum verfassungsrechtlichen Schutz der kommunalen  
Finanzausstattung im Rahmen der Aufgabenübertragung durch Bund  
und Länder**

**Zum verfassungsrechtlichen Schutz der kommunalen Finanzausstattung im Rahmen der Aufgabenübertragung durch Bund und Länder**

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 150/23  
Abschluss der Arbeit: 15.01.2024  
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

---

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

**Inhaltsverzeichnis**

<b>1.</b>	<b>Reichweite des Schutzbereichs der kommunalen Finanzhoheit</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Verfassungsgerichtlicher Rechtsschutz</b>	<b>7</b>
2.1.	Kommunalverfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht	7
2.2.	Kommunalverfassungsbeschwerde zu den Landesverfassungsgerichten	9
<b>3.</b>	<b>Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz</b>	<b>10</b>

## 1. Einleitung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages wurden gebeten, das **Spannungsfeld** zwischen **kommunalem Selbstverwaltungsrecht** einerseits und dem stetig wachsenden Umfang der den Gemeinden **übertragenen Aufgaben** andererseits unter dem Gesichtspunkt ihrer **Finanzhoheit** zu beleuchten. Im Zentrum stehen dabei Fragen der sogenannten **Konnexität**. Das Konnexitätsprinzip verpflichtet die Länder dazu, bei der Übertragung von Aufgaben auf die Gemeinden und Gemeindeverbände für den Ausgleich der den Kommunen daraus entstehenden Mehrkosten zu sorgen.<sup>1</sup> Dabei sollen insbesondere die den Kommunen zur Verfügung stehenden Optionen einer gerichtlichen Geltendmachung des Rechts auf Selbstverwaltung aufgezeigt werden.

Im Folgenden werden daher zunächst Inhalt und Reichweite der kommunalen Finanzhoheit erörtert (siehe Punkt 2), um im Anschluss die daraus folgenden Möglichkeiten der Inanspruchnahme verfassungsgerichtlichen (siehe Punkt 3) und verwaltungsgerichtlichen (siehe Punkt 4) Rechtsschutzes darzulegen.

## 2. Reichweite des Schutzbereichs der kommunalen Finanzhoheit

Gemäß Art. 28 Abs. 2 Satz 1 Grundgesetz (GG)<sup>2</sup> muss den Gemeinden das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Zu den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zählt auch die Finanzhoheit.<sup>3</sup> Diese beinhaltet das Recht der Kommunen auf ein eigenverantwortliches Wirtschaften mit kommunalen Einnahmen und Ausgaben im Rahmen eines gesetzlich geordneten Haushaltswesens.<sup>4</sup> Gemäß Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG umfasst die Gewährleistung der Selbstverwaltung auch die **Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung**, wozu auch eine den Gemeinden mit Hebesatzrecht zustehende wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle gehört. Ob es sich bei der Vorschrift um eine Klarstellung bezüglich der Finanzhoheit aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG handelt oder ob der Norm darüberhinausgehend eine materiell-rechtliche Verstärkung der kommunalen Finanzausstattung zu entnehmen ist, ist bislang nicht abschließend geklärt.<sup>5</sup>

Nach Auffassung des **Bundesverfassungsgerichts** soll Art. 28 Abs. 3 Satz 2 GG eine „gestärkte finanzwirtschaftliche Unabhängigkeit und Verselbstständigung der Kommune“ bewirken.<sup>6</sup> **Ausdrücklich offengelassen** hat die Rechtsprechung bislang jedoch die Frage, ob zur Finanzhoheit auch ein über die eigenverantwortliche Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft hinausgehender

---

1 Ernst, in: v. Münch/Kunig, 7. Aufl. 2021, GG Art. 28 Rn. 196.

2 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Grundgesetz - GG) in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2478).

3 BVerfGE 22, 180 (208); 23, 353 (365 ff.); 26, 172 (180 ff.); 26, 228 (244); 52, 95 (117); 83, 363 (385 f.).

4 BVerfGE 71, 25 (36); 125, 141 (159); 155, 310 (332).

5 Schoch, Schutz des Kernbereichs kommunaler Finanzausstattung durch Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG, ZG 2019, 114 (119).

6 BVerfGE 101, 158 (230).

**Anspruch auf eine angemessene kommunale Finanzausstattung** oder jedenfalls eine finanzielle Mindestausstattung gehört.<sup>7</sup> Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG liege jedenfalls „die Vorstellung einer aufgabengerechten kommunalen Finanzausstattung“<sup>8</sup> zugrunde.

In der **Literatur** wird überwiegend angenommen, dass Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG ein **Anspruch der Kommunen auf eine aufgabenadäquate** und damit **angemessene Finanzausstattung**<sup>9</sup> bzw. auf eine finanzielle Mindestausstattung<sup>10</sup> zu entnehmen sei. Auch das **Bundesverwaltungsgericht** geht davon aus, dass die kommunale Finanzhoheit durch die Vorschrift nicht nur deklaratorisch bestätigt, sondern materiell-rechtlich verstärkt werde.<sup>11</sup>

Dabei wird die finanzielle Mindestausstattung regelmäßig als **unterste Grenze kommunaler Finanzausstattung** beschrieben, die es den Kommunen ermögliche, **alle ihr zugewiesenen Pflichtaufgaben** und **wenigstens ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben** eigenverantwortlich wahrzunehmen.<sup>12</sup> Auch das Bundesverwaltungsgericht nimmt an, dass es einen **Kernbereich finanzieller Eigenverantwortung** der Kommunen gebe, der in unzulässiger Weise angetastet werde, wenn ihre Finanzspielräume nachhaltig in einer Weise eingeschränkt würden, die von ihr nicht mehr zu bewältigen und hinzunehmen seien.<sup>13</sup> Die **absolute Grenze** des verfassungsrechtlich Zulässigen sei überschritten, wenn es zu einer **strukturell unzureichenden Finanzausstattung der Gemeinden** käme und ihnen dadurch die Möglichkeit zu einem eigenständigen und eigenverantwortlichen Handeln genommen würde.<sup>14</sup> Dieser unantastbare Kerngehalt sei einer Relativierung nicht zugänglich, so dass der Landesgesetzgeber eine strukturelle Unterfinanzierung der Gemeinden **nicht** mit dem Hinweis darauf **rechtfertigen** könne, dass die

---

<sup>7</sup> BVerfGE 26, 172 (181 f.); 71, 25 (36 f.); 83, 363 (386); 119, 331 (361); 155, 310 (333).

<sup>8</sup> BVerfGE 155, 310 (333).

<sup>9</sup> Mehde, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 101. EL Mai 2023, Art. 28 Rn. 295; Hellermann, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 56. Edition, Stand: 15.08.2023, Art. 28 Rn. 54; Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 17. Auflage 2022, Art. 28 Rn. 48; Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, Grundgesetz, 15. Auflage 2022, Art. 28 Rn. 138.

<sup>10</sup> Schwarz, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 28 Rn. 247; Mann, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Grundgesetz, 189. Aktualisierung 2018, Art. 28 Rn. 237; Schmitt, Der kommunale Finanzausgleich aus verfassungsrechtlicher Sicht, DÖV 2013, 452 (455).

<sup>11</sup> BVerwG, NVwZ 1999, 883 (885); NVwZ-RR 2008, 131; NVwZ 2013, 1078.

<sup>12</sup> Schwarz, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 28 Rn. 248; Schoch, a.a.O., (122); Dombert, Wenn's ums Geld geht: Kommunale Finanzhoheit und die Zulässigkeitsvoraussetzungen des verfassungsgerichtlichen Rechtsschutzes, LKV 2009, 343 (345).

<sup>13</sup> BVerwG, NJW 2018, 1489 (1491); BVerwG, NVwZ 2011, 1388 (1389).

<sup>14</sup> BVerwG, NVwZ 2016, 72 (74).

**Haushaltslage des Landes** notleidend sei.<sup>15</sup> Dieser **Schutz** bestehe nicht nur für die Kommunen in ihrer Gesamtheit, sondern für **jede einzelne Kommune**.<sup>16</sup>

Zur **Konkretisierung** dieses Anspruchs wird in der Rechtsprechung einiger Landesverfassungsgerichte<sup>17</sup> und in der Literatur<sup>18</sup> angenommen, dass den Kommunen als absolute Untergrenze eine „freie Spitze“ von **regelmäßig fünf bis zehn Prozent** der insgesamt verfügbaren Mittel für **freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben** zur Verfügung stehen müssten, damit diese in einem bescheidenen, aber merklichen Umfang wahrgenommen werden könnten. Eine Verletzung dieses Anspruchs kommt jedoch nur in Betracht, sofern die Kommune zuvor **alle Einsparungsmöglichkeiten ausgeschöpft** und **alle Einnahmemöglichkeiten wahrgenommen** hat.<sup>19</sup>

Demgegenüber geht der **Anspruch auf eine aufgabenadäquate Finanzausstattung** über den der Mindestausstattung hinaus. Er wird dem **Randbereich der Finanzhoheit** zugerechnet<sup>20</sup> und steht daher unter dem **Vorbehalt der Leistungsfähigkeit des Landes** und damit in Abhängigkeit von der Gesamtsituation der Staatsfinanzen.<sup>21</sup> Nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts seien die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung der Gemeinden nicht gewahrt, wenn einer Gemeinde keine aufgabenadäquate Finanzausstattung mehr verbleibe.<sup>22</sup> Die kommunalen Finanzmittel müssten ausreichen, um den Gemeinden die Erfüllung aller zugewiesenen und freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben zu ermöglichen.<sup>23</sup> Von einer angemessenen Finanzausstattung könne nur gesprochen werden, sofern den **Kommunen ohne nicht nur vorübergehende Kreditaufnahme Spielraum zur Übernahme und Ausgestaltung freier Selbstverwaltungsaufgaben**

---

<sup>15</sup> BVerwG, Urteil vom 31.01.2013 - 8 C 1/12, Rn. 22; Schwarz, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 28 Rn. 248; Schoch, a.a.O., (122); Dombert, a.a.O., (345).

<sup>16</sup> Schwarz, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 28 Rn. 247; Schmitt, Der kommunale Finanzausgleich aus verfassungsrechtlicher Sicht, DÖV 2013, 452 (456); Schoch, a.a.O., (126).

<sup>17</sup> Etwa BayVerfGH, Entscheidung vom 28.11.2007 - Vf. 15-VII-05, Rn. 217; BbgVerfG, NVwZ-RR 2000, 129 (130); MVLVerfG, Urteil vom 30.06.2011 - 10/10, Rn. 90; MVLVerfG, LKV 461; NWVerfGH, DVBl 2011, 1155; RhPfVerfGH, NVwZ 1993, 159 (160); SächsVerfGH, LKV 2001, 223 (224); LVerfG LSA, NVwZ 2007, 78; ThVerfGH, Urteil vom 12.10.2004 - 16/02, Rn. 87; ThVerfGH, Beschluss vom 18.06.2014 - 22/13, Rn. 73; ThVerfGH, LKV2010, 220. Dem hat sich das Bundesverwaltungsgericht unter Verweis auf die Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte angeschlossen (BVerwG, KommJur 2013, 298 (301)).

<sup>18</sup> Volkmann, Der Anspruch der Kommunen auf finanzielle Mindestausstattung, DÖV 2001, 497 (501); Schoch, a.a.O., (126); Engels, in: Sachs, Grundgesetz, 9. Auflage 2021, Art. 28 Rn. 89; Dreier, in: Dreier, Grundgesetz, Band 2, 3. Auflage 2015, Art. 28 Rn. 146; Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, Grundgesetz, 15. Auflage 2022, Art. 28 Rn. 139; Hellermann, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 56. Edition, Stand: 15.08.2023, Art. 28 Rn. 54.1.

<sup>19</sup> BbgVerfG, LKV 2006, 506 (507); Dombert, a.a.O., (350).

<sup>20</sup> Mann, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Grundgesetz, 189. Aktualisierung 2018, Art. 28 Rn. 237; Engels, in: Sachs, Grundgesetz, 9. Auflage 2021, Art. 28 Rn. 84.

<sup>21</sup> BVerwG, Urteil vom 30.01.2013 - 8 C 1.12 Rn. 11; BVerwG, NVwZ-RR 2008, 131; NVwZ 1999, 883 (885); Dombert, a.a.O., (345); Mann, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Grundgesetz, 189. Aktualisierung 2018, Art. 28 Rn. 237.

<sup>22</sup> BVerwG, NVwZ 1999, 883 (885); BVerwG, NVwZ 2013, 1078; NVwZ-RR 2008, 131.

<sup>23</sup> BVerwG, NVwZ 1999, 883 (885); BVerwG, NVwZ 2013, 1078; NVwZ-RR 2008, 131.

**verbleibe.**<sup>24</sup> In der Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte wird dieser Anspruch, gestützt auf die **Selbstverwaltungsgarantie der jeweiligen Landesverfassung**, ebenfalls regelmäßig angenommen.<sup>25</sup>

Ungeachtet des konkreten normativen Gehalts von Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG verpflichtet die Vorschrift nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts den Staat, „den Kommunen gegebenenfalls die Mittel zur Verfügung zu stellen, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen“<sup>26</sup>. Adressat dieser Verpflichtung sind zuvörderst die Länder.<sup>27</sup> Denn die Finanzausstattung der Kommunen ist die „Kehrseite der staatsorganisationsrechtlichen Zugehörigkeit der Kommunen zu den Ländern“<sup>28</sup>. Daher fällt die **Sorge für die Gemeindefinanzen** grundsätzlich in die **ausschließliche Kompetenz der Länder**.<sup>29</sup> Im Verhältnis des Bundes zu den Kommunen sieht Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG für den Vollzug der Bundesgesetze durch die Länder als eigene Angelegenheit ein **Aufgabenübertragungsverbot (auch: Durchgriffsverbot)** vor. Gleiches folgt für den Vollzug der Bundesgesetze durch die Länder im Auftrag des Bundes aus Art. 85 Abs. 1 S. 2 GG. Nach Art. 125a Abs. 1 S. 1 GG gilt jedoch dasjenige Recht, das als Bundesrecht erlassen worden ist, aber wegen der Einfügung der Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG und Art. 85 Abs. 1 S. 2 GG im Zuge der Föderalismusreform I von 2006 nicht mehr als Bundesrecht erlassen werden könnte, als Bundesrecht fort. Nach Art. 125a Abs. 1 S. 2 GG kann es durch Landesrecht ersetzt werden.

### 3. Verfassungsgerichtlicher Rechtsschutz

Eine Verletzung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts könnte im Wege einer **Kommunalverfassungsbeschwerde** vor dem Bundesverfassungsgericht oder dem Verfassungsgericht eines Landes geltend gemacht werden.

Kommunalverfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht

Grundsätzlich kann ein Verstoß gegen Art. 28 Abs. 2 GG mit der Kommunalverfassungsbeschwerde vor dem Bundesverfassungsgericht gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG und §§ 13 Nr. 8a, 91 Bundesverfassungsgerichtsgesetz (BVerfGG)<sup>30</sup> geltend gemacht werden. Die

---

<sup>24</sup> Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, Grundgesetz, 15. Auflage 2022, Art. 28 Rn. 139.

<sup>25</sup> Etwa BayVerfGH, NVwZ-RR 1997, 301 (302 f.); 1998, 601 (602); BbgVerfG, NVwZ-RR 2000, 129 (130); MVVerfG, NVwZ-RR 2012, 377 (378); NWVerfGH, NVwZ-RR 1999, 81 (82); NWVerfGH, DÖV 2004, 662 (664); RhPfVerfGH, DÖV 2001, 601 (601 f.); RhPfVerfGH, NVwZ 2006, 1050 (1051); SaarVerfGH, NVwZ-RR 1995, 153 (154); ThürVerfGH, NVwZ-RR 2005, 665 (668).

<sup>26</sup> BVerfGE 150, 1 (93); 138, 1 (19); 147, 185 (223).

<sup>27</sup> BVerfGE 150, 1 (93); Mehde, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 101. EL Mai 2023, Art. 28 Rn. 297; Hellermann, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 56. Edition, Stand: 15.08.2023, Art. 28 Rn. 54.5; Schwarz, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 28 Rn. 246.

<sup>28</sup> BVerfGE 86, 148 (218 f.).

<sup>29</sup> BVerfGE 26, 172 (181).

<sup>30</sup> Bundesverfassungsgerichtsgesetz (BVerfGG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl. I S. 1473), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 20. November 2019 (BGBl. I S. 1724).

Zulässigkeit der Beschwerde erfordert gemäß § 91 Satz 1 BVerfGG als konkreten Beschwerdegegenstand ein Landes- oder Bundesgesetz, das gegen Art. 28 Abs. 2 GG verstoßen könnte. Dies kann ein Parlamentsgesetz oder eine untergesetzliche Rechtsnorm sein, sofern diese Außenwirkung gegenüber Gemeinden entfaltet.<sup>31</sup> Eine etwaige **Aushöhlung der Selbstverwaltungsgarantie** des Art. 28 Abs. 2 GG kann daher **nur anhand einer konkreten Aufgabenübertragung gerichtlich geltend gemacht** werden. Ferner muss die Kommune gemäß § 91 Satz 1 BVerfGG ausreichend substantiiert darlegen, dass sie durch die angegriffene Rechtsnorm selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen ist.<sup>32</sup> Gemäß § 91 Satz 2 BVerfGG ist die Kommunalverfassungsbeschwerde in Bezug auf Landesgesetze ausgeschlossen, soweit gegen diese eine Beschwerde wegen der Verletzung des landesrechtlich gewährten Rechts auf Selbstverwaltung beim Landesverfassungsgericht erhoben werden kann. Diese Subsidiarität greift jedoch nicht ein, wenn der landesverfassungsrechtliche Rechtsschutz hinter dem durch das Bundesverfassungsgericht gewährten Rechtsschutz zurückbleibt und keine Überprüfung untergesetzlicher Normen zulässt.<sup>33</sup> Dies gilt ebenso, sofern der materielle Gewährleistungsgehalt der landesverfassungsrechtlichen Garantie der kommunalen Selbstverwaltung hinter dem des Art. 28 Abs. 2 GG zurückbleibt.<sup>34</sup> Des Weiteren muss die Beschwerde gemäß §§ 23 Abs. 1, 92, 93 BVerfGG form- und fristgerecht eingelegt werden.

Die Verfassungsbeschwerde ist begründet, wenn der Beschwerdegegenstand, also die angegriffene Aufgabenübertragung, gegen Art. 28 Abs. 2 GG verstößt. Daneben zieht das Bundesverfassungsgericht als Maßstab auch solche Normen des Grundgesetzes heran, die geeignet sind, das verfassungsrechtliche Bild der Selbstverwaltung mitzubestimmen (z.B. Art. 3 Abs. 1, Art. 20 Abs. 1, Art. 70 ff., Art. 83, Art. 120, Art. 106 Abs. 5 GG).<sup>35</sup> Obgleich das Bundesverfassungsgericht, wie erörtert, den dogmatischen Gehalt des Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG nicht abschließend geklärt hat, nimmt es an, dass der „effektive Gewährleistungsbereich kommunaler Selbstverwaltung im Allgemeinen und der Finanzhoheit im Besonderen [...] in unverhältnismäßiger Weise eingeschränkt [ist], **wenn die Kommunen ihre eigenen Aufgaben nicht mehr wahrnehmen und mangels finanziellen Spielraums Prioritätsentscheidungen bezüglich der Aufgabenwahrnehmung nicht mehr treffen können**“<sup>36</sup>. Aus der Finanzhoheit folgt jedoch grundsätzlich **kein Schutz vor der**

<sup>31</sup> BVerfGE 76, 107 (114); 26, 228 (236).

<sup>32</sup> BVerfGE 119, 331 (351); 107, 1 (8); 86, 90 (106); 71, 25 (34). So wurde etwa die Verfassungsbeschwerde dreier Großstädte (BVerfGE 71, 25 ff.) als unzulässig verworfen, da die Beschwerdeführerinnen eine Verletzung ihres Rechts auf Selbstverwaltung nicht entsprechend den Anforderungen der Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG, § 91 S. 1 BVerfGG i.V.m. § 92 BVerfGG dargetan hätten. Sie hätten nicht hinreichend substantiiert dargelegt, dass ihre Finanzausstattung infolge der von ihnen angegriffenen Regelungen die Grenze der Angemessenheit unterschreite. Ihrem Vortrag seien keine näheren Angaben darüber zu entnehmen, welchen Gesamtumfang ihre Finanzausstattung habe und inwieweit dieser durch den Beschwerdegegenstand gemindert werde; vor allem hätten sie nicht geltend gemacht, dass sie durch diese Minderung die ihnen obliegenden Aufgaben nicht mehr angemessen erfüllen könnten (BVerfGE 71, 25 (37)).

<sup>33</sup> BVerfGE 147, 185 (212).

<sup>34</sup> BVerfGE 147, 185 (212).

<sup>35</sup> BVerfGE 1, 167 (183); 56, 298 (311); 71, 25 (37 f.); 91, 228 (242); 112, 216 (221); 119, 331 (359); 125, 141 (158); 137, 108 (162 ff.); Voßkuhle, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 93 Rn. 202; Kment, in: Jarass/Piero, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 17. Auflage 2022, Art. 93 Rn. 132.

<sup>36</sup> BVerfGE 155, 310 (332 f.).



**Übertragung von Aufgaben, die zu Ausgabensteigerungen bei den betroffenen Kommunen führen.**<sup>37</sup> Selbst wenn man in Art. 28 Abs. 2 GG eine insgesamt zureichende Finanzausstattung mitgarantiert sieht, bietet die Vorschrift keinen Schutz gegen die Auferlegung einzelner Ausgabe-pflichten, solange diese Finanzausstattung nicht in Frage gestellt wird.<sup>38</sup> Einen verfassungswidri-gen Eingriff in die kommunale Finanzausstattung hat das Bundesverfassungsgericht **bislang we-der in Zusammenhang mit einer Aufgabenübertragung an Kommunen noch in anderen Fällen angenommen.**<sup>39</sup>

Das **Grundgesetz** enthält jedoch **keine Konnexitätsbestimmungen**, welche die **Länder** verpflich-ten, den **Kommunen** die mit der Erfüllung bestimmter Aufgaben verbundenen Kosten zu erset-zen.<sup>40</sup> Insbesondere ist Art. 104a Abs. 1 GG, der den Grundsatz der Konnexität für das Verhält-nis zwischen Bund und Ländern sowie zwischen verschiedenen Ländern enthält, nicht im Verhältnis zwischen Ländern und Kommunen anwendbar.<sup>41</sup> Die Kommunen sind finanzver-fassungsrechtlich Glieder des jeweiligen Landes, so dass auch ihre Aufgaben und Ausgaben denen des Landes zugerechnet werden.<sup>42</sup>

### 3.1. Kommunalverfassungsbeschwerde zu den Landesverfassungsgerichten

Eine Verletzung des etwaigen Anspruchs der Kommunen auf eine finanzielle Mindestausstattung bzw. eine angemessene Finanzausstattung **durch eine landesgesetzliche Bestimmung** ist auf-grund der erörterten Subsidiarität in der Regel im Wege einer Kommunalverfassungsbeschwerde vor den Landesverfassungsgerichten geltend zu machen.<sup>43</sup> Wie bereits dargelegt, wird in der Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte regelmäßig ein solcher Anspruch anerkannt. Im

---

<sup>37</sup> BVerfG, NVwZ 1987, 123; Mehde, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 102. EL August 2023, Art. 28 Rn. 226; Ernst, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz, 7. Auflage 2021, Art. 28 Rn. 196.

<sup>38</sup> BVerfGE 83, 363 (386); BVerwG, NVwZ-RR 1995, 214.

<sup>39</sup> Die Verfassungsbeschwerde dreier Kommunen (BVerfGE 26, 172 ff.) wurde als unbegründet zurückgewiesen, da ein etwaiger Anspruch der Kommunen auf finanzielle Mindestausstattung jedenfalls nicht gegenüber dem Bund bestehe (BVerfGE 26, 172, 181). In dem Vorlageverfahren BVerfGE 83, 363 ff. seien die zu überprüfenden lan-desrechtlichen Regelungen zur Krankenhausumlage mit Art. 28 Abs. 2 GG vereinbar, da eine zureichende Fi-nanzausstattung der Kommunen und damit das Recht zur eigenverantwortlichen Einnahme- und Ausgabewirt-schaft unberührt bleibe (BVerfGE 83, 363 (386)). Die Verfassungsbeschwerde mehrerer Landkreise (BVerfGE 119, 331 ff.) wurde bezüglich der Finanzhoheit als unbegründet zurückgewiesen, da die Beschwerdeführer als Berechtigte eines Zahlungsanspruchs kein Abwehrrecht gegen die in der angegriffenen Vorschrift vorgesehene Zahlung an das nicht berechnete Land hätten (BVerfGE 119, 331 (361)). Die Verfassungsbeschwerde mehrerer Städte (BVerfGE 155, 310 ff.) war nur hinsichtlich eines Verstoßes gegen das Aufgabenübertragungsverbot aus Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG i.V.m. Art. 28 Abs. 2 S. 1 und S. 3 GG begründet (BVerfGE 155, 310 (349)).

<sup>40</sup> Lange, Das Konnexitätsprinzip und die kommunale Verfassungsbeschwerde gegen gesetzgeberisches Unterlas-sen, DÖV 2014, 793.

<sup>41</sup> BVerwGE 100, 56 (58 f.); Kube, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 56. Edition, Stand: 15.08.2023, Art. 104a Rn. 8; Hellermann, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 104a Rn. 59; Kmnet, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 17. Auflage 2022, Art. 104a Rn. 3.

<sup>42</sup> Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 101. EL Mai 2023, Art. 104a Rn. 31.

<sup>43</sup> Mehde, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 101. EL Mai 2023, Art. 28 Rn. 230.

Rahmen der aus einer Aufgabenübertragung resultierenden Finanzausstattung können sich die Kommunen zudem auf die jeweiligen landesverfassungsrechtlichen **Vorschriften zum Konnexitätsprinzip** berufen, **die in den Landesverfassungen der dreizehn Flächenländer enthalten sind.**<sup>44</sup> Ungeachtet ihrer konkreten Ausgestaltung<sup>45</sup> beruhen sämtliche landesverfassungsrechtliche Konnexitätsbestimmungen auf dem Grundgedanken, dass die Kommunen neben Zuwendungen auf Grundlage des allgemeinen Finanzausgleichs, der grundsätzlich von der finanziellen Leistungsfähigkeit des jeweiligen Landes abhängt, einen **unabhängigen Ausgleich für Mehrbelastungen erhalten, die sie durch staatliche Übertragungen und Veränderungen von Aufgaben** erleiden.<sup>46</sup> Sofern sich die Kommune auf ein striktes Konnexitätsprinzip<sup>47</sup> berufen kann, hat sie dabei den **konkreten Umfang der Mehrbelastungen darzulegen**, die durch die angegriffene Vorschrift eingetreten oder zu befürchten sind.<sup>48</sup> Ferner muss sie beweisen, dass die **Kostenerhöhungen ausschließlich auf der Aufgabenübertragung** beruhen.<sup>49</sup> Zu berücksichtigen ist, dass der Gesetzgeber seine Verpflichtung zur finanziellen Entlastung der Kommunen auch erfüllen kann, indem anderweitig **Aufgaben oder Standards reduziert** oder **neue Einnahmemöglichkeiten eröffnet** werden.<sup>50</sup>

#### 4. Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz

Von dem verfassungsgerichtlichen Rechtsschutz ist der verwaltungsgerichtliche Rechtsschutz abzugrenzen. Dieser kommt gemäß § 40 Abs. 1 S. 1 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) in Betracht, sofern es sich **nicht um eine Streitigkeit verfassungsrechtlicher Art** handelt. Eine Streitigkeit verfassungsrechtlicher Art liegt bei doppelter Verfassungsunmittelbarkeit vor.<sup>51</sup> Diese besteht, wenn beide Parteien unmittelbar am Verfassungsleben beteiligt sind und sich die Streitigkeit auf Rechte oder Pflichten bezieht, die sich unmittelbar aus der Verfassung ergeben.<sup>52</sup>

<sup>44</sup> Art. 71 Abs. 3 BWVerf; Art. 83 Abs. 3 BayVerf; Art. 97 Abs. 3 BbgVerf; Art. 137 Abs. 6 HessVerf; Art. 72 Abs. 3 M-VVerf; Art. 57 Abs. 4 NdsVerf; Art. 78 Abs. 3 NWVerf; Art. 49 Abs. 5 R-PVerf; Art. 120 SaarVerf; Art. 85 SächsVerf; Art. 87 Abs. 3 S-AVerf; Art. 57 Abs. 2 SHVerf; Art. 93 Abs. 1 S. 2 ThürVerf.

<sup>45</sup> Im Rahmen der landesverfassungsrechtlichen Vorschriften ist zwischen einem relativen und einem strikten Konnexitätsprinzip zu unterscheiden. Bei einem relativen Konnexitätsprinzip ist der Gesetzgeber zu einer Kostenregelung verpflichtet, ihn trifft aber keine ausdrückliche Ausgleichspflicht bzw. besteht lediglich eine Verpflichtung zur Schaffung eines angemessenen Ausgleichs. Demgegenüber verpflichtet das in den Landesverfassungen vorherrschende strikte Konnexitätsprinzip zu einem vollständigen Ausgleich (Ernst, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz, 7. Auflage 2021, Art. 28 Rn. 196 Fn. 894; Engels, in: Sachs, Grundgesetz, 9. Auflage 2021, Art. 28 Rn. 88).

<sup>46</sup> Leisner-Egensperger, Das Konnexitätsprinzip im verfassungsrechtlichen Ländervergleich, NVwZ 2021, 1487 (1488); Ernst, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz, 7. Auflage 2021, Art. 28 Rn. 196.

<sup>47</sup> Vgl. zum Begriff die Ausführungen in Fußnote 45.

<sup>48</sup> Dombert, a.a.O., (348); BbgVerfG, NVwZ-RR 2009, 185.

<sup>49</sup> Dombert, a.a.O., (350); MVVerfG, LKV 2006, 217.

<sup>50</sup> Dombert, a.a.O., (346); BbgVerfG, LKV 2002, 323.

<sup>51</sup> Reimer, in: Posser/Wolff/Decker, BeckOK Verwaltungsgerichtsordnung, 67. Edition, Stand: 01.01.2023, § 40 Rn. 97.

<sup>52</sup> BVerfG, NVwZ 1988, 817.

Hinsichtlich eines möglichen Verstoßes gegen landesverfassungsrechtliche Konnexitätsverpflichtungen liegt eine solche Streitigkeit vor, so dass die entsprechende Überprüfung der **Verfassungsgerichtsbarkeit vorbehalten** ist.<sup>53</sup>

\* \* \*

---

<sup>53</sup> Lange, a.a.O., (797).