

# **Kontinuität und Wandel – Kommunale Finanzausstattung in Nordrhein-Westfalen im Zehn-Jahres-Rückblick**

*Von Dr. Dörte Diemert, Claus Hamacher und Dr. Christian von Kraack*

## **A) Entwicklung der kommunalen Finanzsituation: Daten und Fakten (Dr. von Kraack)**

## **B) Gemeindefinanzreform: Eine unendliche Geschichte? (Claus Hamacher)**

## **C) Zur Bedeutung der Föderalismusreformen I und II für die nordrhein-westfälischen Kommunen (Dr. Dörte Diemert)**

Die finanzverfassungsrechtlichen Regelungen des Grundgesetzes sind immer wieder Gegenstand politischer Diskussionen. Dabei geht es vorrangig um die Frage, ob das System der Verteilung der Steuergesetzgebungs- und -ertragskompetenzen aber auch die Lastenverteilung zwischen Bund und Ländern – und Kommunen – richtig austariert ist.

Mit Blick auf die letzten zehn Jahre gilt insoweit ein besonderes Augenmerk den beiden Föderalismusreformen: der Föderalismusreform I aus dem Jahr 2006<sup>1</sup> und der Föderalismusreform II aus dem Jahr 2009<sup>2</sup>. Aus kommunaler Sicht sind dabei insbesondere die Verankerung eines Aufgabenübertragungsverbots in Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG durch die Föderalismusreform I und die Einführung der sog. Schuldenbremse durch die Föderalismusreform II von besonderem Interesse.

### **I. Föderalismusreform I**

Mit dem durch Föderalismusreform I geschaffenen Verbot des Bundes, Aufgaben direkt auf die Kommunen zu übertragen, reagierte der Verfassungsgeber auf einen – von kommunaler Seite seit langem beklagten – Missstand. Insbesondere im Sozialbereich hatte der Bundesgesetzgeber wiederholt neue Leistungsgesetze geschaffen und deren Vollzug und Finanzierung mit Zustimmung des Bundesrats sodann unmittelbar auf die kommunale Ebene übertragen – für die Kommunen mit einer höchst misslichen Konsequenz: Ein Anspruch auf Erstattung der mit der Aufgabenwahrnehmung einhergehenden Kosten gegen den Bund scheiterte am Fehlen eines bundesfinanzverfassungsrechtlichen Konnexitätsgebots, während die landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsregelungen in der Regel mangels Aufgabenzuweisung durch das Land nicht als Anspruchsgrundlage in Betracht kamen.<sup>3</sup>

Der Kanon der auf diesem Weg geschaffenen Aufgaben prägt noch heute ganz maßgeblich die Sozialausgaben der Kommunen: Kinderbetreuung, Sozialhilfe, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, Leistungen der Grundsicherung für Erwerbsfähige. Eine finanzielle Überlastung der kommunalen Ebene in Folge dieser „Umgebungsgeschäfte“ war

---

<sup>1</sup> S. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28.08.2006 (BGBl. I, S. 2034).

<sup>2</sup> S. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 29.7.2009 (BGBl. I, 2248).

<sup>3</sup> So Huber/Wollenschläger, Durchgriffsverbot und landesverfassungsrechtliches Konnexitätsgebot, in: VerwArch 2009, S. 305 (306).

vorhergezeichnet.<sup>4</sup> Die Dynamik der Entwicklung ist entsprechend alarmierend:<sup>5</sup> Die Sozialausgaben der Kommunen stiegen 2010 erneut um rund 2 Mrd. Euro und werden Ende 2010 einen Spitzenwert von über 42,2 Mrd. Euro erreichen.<sup>6</sup>

Im Zuge der Föderalismusreform I wurde daher eine sehr intensive politische Diskussion darüber geführt, wie solchen „Verträgen zu Lasten Dritter“, hier: des Bundes und der Länder zu Lasten der Kommunen, verfassungsrechtlich ein Riegel vorgeschoben werden könne.<sup>7</sup> Dazu wurden verschiedene Konzepte erörtert. Der Vorschlag, den Durchgriff des Bundes auf die Kommunen zu beschränken und mit der Verpflichtung zum Mehrbelastungsausgleich zu verbinden,<sup>8</sup> scheiterte am Widerstand der Länder und dem verfassungsrechtlichen Bedenken, dass es hierdurch zu einer verfassungsrechtlich problematischen Aufwertung der Kommunen hin zu einer „dritten Ebene“ im Bundesstaat komme.<sup>9</sup> Anstelle dessen wurde schließlich in Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG ein vollständiges Verbot der Aufgabenübertragung des Bundes auf die Kommunen verabredet und gleichzeitig in Art. 104 a Abs. 4 GG bei Bundesgesetzen mit Kostenfolgen ein neues Zustimmungserfordernis des Bundesrates geschaffen. Auf diesem Weg sollte für die Kommunen ein vergleichbarer Schutzeffekt erreicht werden.<sup>10</sup>

Bislang konnte allerdings über die Reichweite des damit im Grundgesetz verankerten Aufgabenübertragungsverbot noch keine abschließende Einigung erzielt werden.<sup>11</sup> Relativ eindeutig fallen die Beurteilungen nur aus, wenn es um die Begründung qualitativ neuer Aufgabe geht, wobei der Frage, ob das Bundesgesetz gerade eine neue Zuständigkeit der Kommunen begründet, eine zentrale Bedeutung zugemessen.<sup>12</sup> Diese Einschätzung hat auch den damaligen Bundespräsidenten Köhler bewogen, den Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Rechts der Verbraucherinformation<sup>13</sup> nicht auszufertigen<sup>14</sup>.

Schwieriger ist die Verfassungsrechtslage hingegen bei der bundesseitig vorgenommenen Veränderung und Ausweitung von Aufgaben, die die Kommunen schon bislang wahrgenommen haben (sog. Altaufgaben). Ab wann sind die Veränderungen so gravierend, dass von

---

<sup>4</sup> Dazu schon Schoch, in: FS von Arnim, S. 411 ff.; Kallerhoff, Art. 125 a I 1 GG im Zusammenspiel mit dem kommunalen Durchgriffsverbot der Art. 84 I 7, Art. 85 I 2 GG, in: DVBl. 2011, S. 6.

<sup>5</sup> S. dazu Deutscher Städtetag, Sozialleistungen der Städte in Not – Zahlen und Fakten zur Entwicklung kommunaler Sozialausgaben, in: Beiträge zur Stadtpolitik Bd. 93, 2010, abrufbar unter [www.staedtetag.de](http://www.staedtetag.de) unter Schwerpunkte/ Fachinformationen (Letzter Abruf am 1.3.2010).

<sup>6</sup> Gemeinsame Prognose der kommunalen Spitzenverbände, vgl. Pressemitteilung des Deutschen Städtetags v. 14.02.2010.

<sup>7</sup> S. auch die Darstellung von Henneke, DVBl. 2009, 561 (564 f.) m.w.N.

<sup>8</sup> S. Schoch/Wieland, Finanzierungsverantwortung für gesetzgeberisch veranlasste kommunale Aufgaben, 1995; Schoch, Verfassungsrechtlicher Schutz der kommunalen Finanzautonomie, 1997, Schoch, in: FS von Arnim, S. 411 (427); vgl. dazu auch Schön, Kostenfolgen von Bundesgesetzen, in: Holtschneider/Schön (Hrsg.), Reform des Bundesstaates, 2007, S. 83 f.

<sup>9</sup> S. Schön, Kostenfolgen von Bundesgesetzen, in: Holtschneider/Schön (Hrsg.), Reform des Bundesstaates, 2007, S. 83 f.; Röttgen/Boehl, Abweichung statt Zustimmung, in: Holtschneider/Schön (Hrsg.), Reform des Bundesstaates, 2007, S. 24.

<sup>10</sup> S. Röttgen/Boehl, Abweichung statt Zustimmung, in: Holtschneider/Schön (Hrsg.), Reform des Bundesstaates, 2007, S. 24.

<sup>11</sup> S. die Darstellung des Streitstandes u.a. bei Huber/Wollenschläger, Durchgriffsverbot und landesverfassungsrechtliches Konnexitätsgebot, in: VerwArch 2009, S. 305 (306 ff.).

<sup>12</sup> S. Kallerhoff, Art. 125 a I 1 GG im Zusammenspiel mit dem kommunalen Durchgriffsverbot der Art. 84 I 7, Art. 85 I 2 GG, in: DVBl. 2011, S. 6 (7) m.w.N.

<sup>13</sup> S. BT-Drs. 16/1408.

<sup>14</sup> S. Unterrichtung des Bundestages durch den Bundespräsidenten vom 8.12.2006, BT-Drs. 16/3866; siehe dazu Schoch, Verfassungswidrigkeit des bundesgesetzlichen Durchgriffs auf Kommunen, in: DVBl. 2007, S. 261 ff.

einer „neuen“ Aufgabe im Sinne des Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG gesprochen werden muss<sup>15</sup> und welchen Regelungsgehalt hat in diesem Zusammenhang die Übergangsregelung des Art. 125 a I GG? Nach dieser Vorschrift gilt Bundesrecht, dass nach den neuen Vorgaben nicht mehr erlassen werden könnte, als Bundesrecht fort, wobei es durch Landesrecht ersetzt werden kann. Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Reform bestehendes Bundesrecht bleibt von der Neuregelung durch die Föderalismusreform I also unberührt. Kann der Bundesgesetzgeber mit Blick darauf solche „Alt-Aufgaben“ beliebig ändern? Ist Art. 125 a GG insoweit als eine Ausnahme vom Aufgabenübertragungsverbot zu verstehen?

Diese Fragen werden zurzeit intensiv in der Wissenschaft und Praxis diskutiert:<sup>16</sup> Rein quantitative Mehrungen – so ist beispielsweise zu lesen – könnten keine „neuen Aufgaben“ darstellen, vielmehr müsse zwischen einer quantitativen Vermehrung bestehender Aufgaben und einer unzulässigen Übertragung qualitativ neuer Aufgaben unterschieden werden. Andernfalls sei dem Bundesgesetzgeber jede gesetzgeberische Modifikation bestehender kommunaler Aufgaben versagt und eine „Versteinerung“ des bereits geltenden Recht zu besorgen.<sup>17</sup> Argumentiert man hingegen strikt am Schutzgehalt des Aufgabenübertragungsverbots zugunsten der Kommunen und ihrer kommunalen Finanzhoheit, dann müssten Aufgabenerweiterungen, die zu höheren Belastungen der Kommunen im Sinne einer Aufgabendifferenz führen, dem Aufgabenübertragungsverbot unterfallen.<sup>18</sup> Schließlich wäre es dem Gesetzgeber ja auch möglich, die Zuständigkeitszuweisung an die Kommunen aufzuheben.

Für die Kommunen ist diese Weichenstellung von zentraler Bedeutung: Soweit es das Grundgesetz zulässt, dass der Bundesgesetzgeber den Altbestand der Aufgaben ohne weiteres modifizieren darf, ist eine Berufung auf landesverfassungsrechtliche Konnexitätsregeln nur unter erschwerten Bedingungen möglich. Für ein Eingreifen des Konnexitätsgebots wird nämlich häufig ein dem Land zurechenbares Tätigwerden verlangt.<sup>19</sup> Auch wenn die Frage, welche Anforderungen an diese „Verursachungsbeitrag“ zu stellen sind, noch nicht abschließend beantwortet ist,<sup>20</sup> kommt somit dem angesprochenen Verhältnis zwischen Art. 84 Abs. 1

---

<sup>15</sup> S. die ausführliche Darstellung des Streitstandes bei Kallerhoff, Art. 125 a I 1 GG im Zusammenspiel mit dem kommunalen Durchgriffsverbot der Art. 84 I 7, Art. 85 I 2 GG, in: DVBl. 2011, S. 6 (7 f.).

<sup>16</sup> Vgl. Engelken, Kommunen und bundesrechtliche Aufgaben nach der Föderalismusreform I, in: VBIBW 2008, S. 457 (459 ff.); Huber/Wollenschläger, Durchgriffsverbot und landesverfassungsrechtliches Konnexitätsgebot, in: VerwArch 2009, S. 305 (307 ff.); Henneke, in: DVBl. 2011, S. 125 (128 ff.). Darüber hinaus wird auch die Frage aufgeworfen, ob Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft vom Aufgabenübertragungsverbot ausgenommen sind; siehe dazu u.a.: Ingold, Das Aufgabenübertragungsverbot aus Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG als Hindernis für die bauplanungsrechtliche Gesetzgebung des Bundes?, in: DÖV 2010, S. 134 ff.; Meßmann, Das Aufgabenübertragungsverbot aus Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG, in: DÖV 2010, S. 726 ff. und Ingold, Nochmals: Das Aufgabenübertragungsverbot (Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG), in: DV 2010, S. 732 ff.

<sup>17</sup> Antwort des Staatssekretärs Heinrich Tiemann v. 15.12.2006 auf die Frage des FDP-Abgeordneten Jörg Rohde, BT-Drs. 16/3971, S. 6 (7); sowie Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der FDP-Fraktion zum kommunalen Aufgabenübertragungsverbot und Weihnachtsbeihilfe, BT-Drs. 16/3989, S. 2 ff.

<sup>18</sup> Kallerhoff, Art. 125 a I 1 GG im Zusammenspiel mit dem kommunalen Durchgriffsverbot der Art. 84 I 7, Art. 85 I 2 GG, in: DVBl. 2011, S. 6 (9 ff.).

<sup>19</sup> Huber/Wollenschläger, Durchgriffsverbot und landesverfassungsrechtliches Konnexitätsgebot, in: VerwArch 2009, S. 305 (325 ff.); Macht/Scharrer, Landesverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzipien und Föderalismus, in: DVBl. 2008, S. 1150 (1153 f.).

<sup>20</sup> Was gilt beispielsweise bei landesrechtlichen Zuständigkeitszuweisungen, die vor Einführung des Konnexitätsprinzips geschaffen wurden und die mit – vor Einführung des Durchgriffsverbot zulässigen – bundesrechtlichen Zuständigkeitszuweisungen an die Kommunen übereinstimmen, wenn der Bund später seine Zuständigkeitszuweisung aufhebt – wie beispielsweise beim Kinderförderungsgesetz geschehen. Mit Blick beispielsweise auf Art. 15 Abs. 1 BayAGSG stellt sich die Frage, ob die landesrechtliche Zuständigkeitszuweisung fortbesteht, einen neuen Regelungsgehalt erfährt und ob die für ein Eingreifen des Konnexitätsprinzips ausreicht. Huber/Wollenschläger, Durchgriffsverbot und landesverfassungsrechtliches Konnexitätsgebot, in: VerwArch 2009, S. 305 (326) gehen in diesem Fall von einer ursprünglichen Nichtigkeit entsprechender deklaratorischer

S. 7 und Art. 125 a I GG große Bedeutung zu. Das Bundesverfassungsgericht hat sich dazu noch nicht abschließend geäußert, sondern die Frage bislang ausdrücklich offen gelassen.<sup>21</sup>

Auch die gesetzgeberische Handhabung ist nicht eindeutig: Die Gewährung der sog. Weihnachtsbeihilfe gem. § 133 b SGB XII<sup>22</sup> wurde nicht als ein Fall einer unzulässigen Aufgabenübertragung angesehen, sondern es wurde vielmehr auf die alte Sozialhilfeträgerschaft der kreisfreien Städte und Kreise gem. § 3 SGB XII verwiesen. Weitere Beispiele von Änderungen im materiellen Recht mit erheblicher Kostenrelevanz sind die Anhebung der Regelsätze für die Sozialhilfe gemäß § 28 Abs. 2 SGB XII<sup>23</sup> sowie die Anhebung des Barbetrages von 26 auf 27 % gem. § 35 Abs. 2 SGB XII.<sup>24</sup>

Erst im Gesetzgebungsverfahren zur Schaffung des Kinderförderungsgesetzes<sup>25</sup> hat die Bundesregierung mit umgekehrten Vorzeichen argumentiert. Auch hier enthielt das Bundesrecht in § 69 SGB VIII noch eine „alte“, aus der Zeit vor der Föderalismuskommission I stammende direkte Zuständigkeitszuweisung an die Kommunen. Obwohl durch das Kinderförderungsgesetz zusätzliche Aufgaben geschaffen werden, insb.

- die Erweiterung der Bedarfskriterien gem. § 24 Abs. 3 SGB VIII als objektivrechtliche Verpflichtung zur Schaffung von Plätzen
- die Einführung eines Rechtsanspruchs auf Förderung in einer Tageseinrichtung oder Kindertagespflege für einjährige Kinder ab dem 1. August 2013 und
- die Pflicht zur Übernahme der hälftigen Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge gem. § 23 Abs. 2 SGB VIII

sprachen sich die Bundesländer für einen Fortbestand der „alten“ Zuständigkeitszuweisung aus. Dadurch wollten sie vermeiden, dass sie selbst neue landesgesetzliche Zuständigkeitszuweisungen schaffen müssen und damit der Anwendungsbereich des landesverfassungsrechtlich verankerten Konnexitätsprinzips eröffnet wird. Sie argumentierten daher, aufgrund der „Übergangsregelung“ des Art. 125 a GG würden die vor der Föderalismusreform I durch Bundesgesetz begründeten kommunalen Zuständigkeiten weiter gelten.

Die Gesetzesbegründung fällt hingegen erfreulich deutlich aus:<sup>26</sup> Dort heißt es, dass die Vorschrift den bundesgesetzlichen Durchgriff auf die kommunale Ebene, wie er in der Bestimmung der örtlichen Träger zum Ausdruck kam (§ 69 Abs. 1 Satz 2 a. F.), zurücknehme

---

torischer landesrechtlicher Zuständigkeitsnorm nach dem Grundsatz „Bundesrecht bricht Landesrecht“ aus Art. 31 GG aus, weshalb der Landesgesetzgeber ohnehin verpflichtet sei, eine Zuständigkeitsregelung zu treffen – und damit auch dem Konnexitätsgebot greife. Etwas anderes nehmen sie hingegen an, wenn neben der deklaratorischen Zuständigkeitszuweisung eine zusätzliche weitergehende landesrechtliche Zuständigkeitsregelung bestand, die vom Nichtigkeitsvorwurf nicht betroffen ist. Anders Macht/Scharrer, Landesverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzipien und Föderalismus, in: DVBl. 2008, S. 1150 (1153 f.), die davon ausgehen, in diesen Fällen würde die ursprünglich „deklaratorische“ Zuständigkeitsbestimmung zu einer „konstitutiven“, was aber für ein Eingreifen des Konnexitätsgebots nicht reiche.

<sup>21</sup> BVerfG, Urt. v. 20.12.2007 – 2 BvR 2433/04, 2 BvR 2434/04 –.

<sup>22</sup> Art. 1 Nr. 29 des Gesetzes zur Änderung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze vom 2.12.2006 (BGBl. I S. 2670).

<sup>23</sup> § 28 Abs. 2 SGB XII i. V. m. Regelsatzverordnung v. 3.6.2004 (BGBl. I 2004, 1067), geändert durch Art. 1 der Verordnung vom 20.11.2006 (BGBl. I, S. 2657) i. V. mit der Rentenwertbestimmungsverordnung 2007 v. 14.6.2007 (BGBl. I, S. 1113).

<sup>24</sup> Art. 1 Nr. 8 lit. b Gesetzes zur Änderung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze vom 2.12.2006 (BGBl. I S. 2670).

<sup>25</sup> S. Gesetz zur Förderung von Kinder unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (Kinderförderungsgesetz – KiföG) v. 10.12.2008 (BGBl. I 2008, S. 2403).

<sup>26</sup> Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, Gesetz zur Förderung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (Kinderförderungsgesetz – KiföG), BT-Drs. 16/9299, S. 2, 17.

und damit ein zentrales Anliegen der Föderalismusreform I umgesetzt werde. Der Bundesgesetzgeber dürfe danach Aufgaben nicht mehr direkt an die Gemeinden und Gemeindeverbände übertragen. Auch wenn die geltenden Regelungen des SGB VIII aufgrund der Übergangsvorschrift des Artikels 125a GG weiterhin Bestand hätten, würde eine Zuweisung neuer oder erweiterter Aufgaben im Rahmen der Novellierung gegen dieses Gebot verstoßen. Deshalb verzichte der Bund auf die Bestimmung der örtlichen Träger der Jugendhilfe und überlasse diese dem Landesrecht. Die Bestimmung der örtlichen wie der überörtlichen Träger sei damit Aufgabe der Länder. Wiesen diese die Aufgaben den Gemeinden und Gemeindeverbänden zu, so entscheide das jeweilige Landesverfassungsrecht darüber, welche Kostendeckungspflichten ggf. im Verhältnis zwischen Land und Kommune entstünden.

Im Ergebnis wurde § 69 SGB VIII wie geplant geändert und der Bundesdurchgriff auf die Kommunen aufgehoben. Da das nordrhein-westfälische Landesrecht – anders als andere Bundesländer – keine deklaratorische Bestimmung der Kommunen als örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe enthielt, verabschiedete der nordrhein-westfälische Gesetzgeber am 22.10.2008 ein „Gesetz zur Änderung des Ersten Gesetzes zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes“, kurz AG-KJHG, welches am 11.11.2008 und damit knapp einen Monat vor dem Kinderförderungsgesetz des Bundes<sup>27</sup> und Wegfall des § 69 SGB VIII in Kraft trat. Darin wurden die Kreise und kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen – nunmehr qua Landesrecht – zu örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe bestimmt. Gleichwohl sah das Land Nordrhein-Westfalen keine Notwendigkeit, die Konnexitätsrelevanz des Kinderförderungsgesetzes für NRW anzuerkennen. In der Gesetzesbegründung heißt es vielmehr, dass die Regelung keine Auswirkung auf die kommunale Selbstverwaltung habe, weil sie keine neuen Zuständigkeiten betreffe.<sup>28</sup>

Auch im Nachgang zur Verabschiedung zögerte die Landesregierung eine Verständigung mit den kommunalen Spitzenverbänden über die Konnexitätsrelevanz und den notwendigen Mehrbelastungsausgleich solange hinaus, bis schließlich 20 Mitgliedstädte des Städtetags Nordrhein-Westfalen, eine Mitgliedstadt des Städte- und Gemeindebundes und zwei Kreise – kurz vor Ablauf der Beschwerdefrist – Verfassungsbeschwerde beim Verfassungsgerichtshof in Münster einlegten. Die Verfassungsbeschwerdeschrift richtete sich gegen die durch § 1 a AG-KJHG vorgenommene Übertragung der Aufgaben der Jugendhilfe nach Maßgabe des Kinderförderungsgesetzes auf die Kommunen ohne gleichzeitige Regelung über den finanziellen Belastungsausgleich.

Nachdem der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen beim ersten „großen Anwendungsfall“ des strikten Konnexitätsprinzips, der Kommunalisierung der Umwelt- und Versorgungsverwaltung, mit Blick auf das „verfassungsrechtliche Neuland“ noch zurückhaltend geurteilt hatte, wurde das Urteil zur Umsetzung des Kinderförderungsgesetzes mit Spannung erwartet. Und die Entscheidung der Richter zum Kinderförderungsgesetz<sup>29</sup> fiel in der wünschenswerten Deutlichkeit aus: § 1 a Abs. 1 AG-KJHG, so die Richter, verletze das Recht auf der Beschwerdeführer auf Selbstverwaltung aus Art. 78 Abs. 1 Landesverfassung NRW in seiner Ausprägung durch das Konnexitätsprinzip in Art. 78 Abs. 3 Landesverfassung NRW. Mit der fraglichen Zuständigkeitsbestimmung habe der Landesgesetzgeber einen konnexitätsrelevanten Sachverhalt geregelt, ohne die erforderliche Bestimmung über die Kostendeckung einschließlich einer Kostenfolgeabschätzung zu treffen. Die Zuständigkeitsregelung beruhe auf einer originären, eigenen Entscheidung des Landesgesetz-

---

<sup>27</sup> In Kraft getreten am 16.12.2008.

<sup>28</sup> LT-Drs. 14/7432, S. 2, 5.

<sup>29</sup> VerFGH NRW, Urt. V. 12.10.2010 – VerFGH 12/09 –.

gebers und sei ursächlich dafür, dass die Kreise und kreisfreien Städte zur Übernahme und Durchführung von Aufgaben aus dem Bereich der Kinder- und Jugendhilfe verpflichtet seien. Der Gesetzgeber hätte die Zuständigkeit auch anderweitig regeln können, denn es bestehe gerade kein Automatismus, dass entsprechend der früheren bundesgesetzlichen Normierung die Kreise und kreisfreien Städte als örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe bestimmt würden.

Auch der Umstand, dass die landesrechtliche Norm vor Wegfall des alten bundesrechtlichen Zuständigkeitsnorm in Kraft getreten sei, änderte nach Einschätzung des Gerichtshof nichts an dieser Wertung: Der Erlass der neuen landesrechtlichen Zuständigkeitsnorm stehe „in unmittelbarem zeitlichen und rechtlichen Zusammenhang“ mit der Änderung des § 69 SGB VIII. Im Verhältnis von Land und Kommunen – und das allein nehme Art. 78 Abs. 3 Landesverfassung NRW in den Blick – handele es sich um die erstmalige Zuweisung von Aufgaben in Kinder- und Jugendhilfeangelegenheiten und um eine Übertragung neuer Aufgaben. Das entspreche auch dem Normzweck des Art. 78 Abs. 3 Landesverfassung NRW, der die Kommunen vor Aufgabenübertragungen oder -veränderungen ohne konkreten Ausgleich der zusätzlichen finanziellen Belastungen schützen wolle. Als bald, so das Gericht, müsse der Landesgesetzgeber daher eine Regelung beschließen, die den Anforderungen des Art. 78 Abs. 3 Landesverfassung NRW gerecht werde.

Mit Blick auf diese Entscheidung fand schon im November 2010 ein erstes Auftaktgespräch zwischen dem Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport (MFKJKS) statt, in dem es um das weitere Verfahren der Kostenfolgeabschätzung ging. Aussagen zum Umfang des den Kommunen zustehenden Mehrbelastungsausgleichs werden erst nach Abschluss der gegenwärtig noch andauernden Gespräche gemacht werden können. Die Kostenfolgen dürften allerdings erheblich sein. Für eine Bewertung, ob die Rahmen einer Ergänzungsvorlage zum Nachtragshaushalt 2010 gebildete Rücklage in Höhe von 370 Mio. Euro auskömmlich ist, ist es daher noch zu früh.

Als ein vorläufiges Fazit kann schon jetzt aber festgehalten werden, dass das Urteil für die nordrhein-westfälischen Kommunen und die Handhabung des Konnexitätsprinzip in NRW von zentraler Bedeutung ist. Auch wenn zahlreiche offene Fragen – beispielsweise zur Abgrenzung des Aufgabenübertragungsverbots und der Übergangsregelung des Art. 125 a GG – noch nicht abschließend geklärt sind und insoweit noch kein lückenlosen Schutz gewährleistet ist, sind die Kommunen mit der Förderalismusreform I und der Konnexitätsregelung in der Landesverfassung ihrem Wunsch nach mehr Transparenz und einer Schärfung des Kostenbewusstseins bei der Schaffung und Übertragung von Aufgaben einen wichtigen Schritt näher gekommen.

Gleichwohl wären euphorische Reaktionen verfrüht. Wer schützt die Kommunen davor, dass ihnen die Finanzmittel, die sie über das Konnexitätsprinzip erhalten, nicht an anderer Stelle – beispielsweise durch Kürzung im kommunalen Finanzausgleich – wieder genommen werden? Diese schon seit langem formulierte Sorge dürfe durch die – im Zuge der Förderalismusreform II beschlossene – Schuldenbremse weiter an Gewicht gewinnen.

## **Förderalismusreform II**

Die Förderalismusreform II selbst ist stark geprägt von den Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise. Auf das gute Jahr 2008 folgte ein historisch beispielloser Sturz in das Krisenjahr 2009 mit einem Einbruch der Wirtschaftsleistung (BIP) um rd. 5 Prozent. Gleichzeitig

gerieten mehrere Banken ernsthaft ins Taumeln. Die Politik regierte mit der Auflage umfangreicher Konjunkturprogramme – unter anderem dem Zukunftsinvestitionsgesetz, mit dem der Bund den Ländern und Kommunen 10 Mrd. Euro für Investitionen zur Verfügung stellte<sup>30</sup> – und Stützungsmaßnahmen sowie Regulierungsinitiativen auf dem Banken und Finanzmarkt.

Allerdings prägte eine zunehmende Sorge um die wirtschaftliche Situation und die langfristige Stabilität der öffentlichen Haushalte die öffentliche Diskussion. Nachdem sich die seit März 2007 tagende Kommission lange Zeit nicht auf ein neues Verschuldungskonzept einigen konnte, gelang in diesem politischen Klima nunmehr (fast zeitgleich mit der Ankündigung einer Rekordneverschuldung des Bundes im Jahr 2010 in Höhe von fast 90 Mrd. Euro) eine grundlegende Neufassung der Verschuldungsregeln für Bund und Länder – allgemein als „Schuldenbremse“ bezeichnet. Die neuen Regelungen, deren Wirksamkeit fachlich durchaus kontrovers diskutiert wird, können daher auch als vereinte Demonstration des Konsolidierungswillens angesehen werden<sup>31</sup>.

Jenseits der im Einzelnen unterschiedlichen Bewertungen der neuen Regelungen<sup>32</sup> bestand im wissenschaftlichen Diskurs nämlich Einvernehmen, dass sich die bisherigen Regelungen der Finanzverfassung in der Praxis nicht bewährt haben.<sup>33</sup> Die bislang geltende „goldene Regel“ des Art. 115 GG, die in ähnlicher Form auch Bestandteil vieler Landesverfassung ist, ermöglicht eine Nettokreditaufnahme bis zur Höhe der im Haushaltsplan veranschlagten Investitionen. Wegen einem äußerst kritikwürdigen (Brutto-)Investitionsbegriff, einer zu weit gefassten Ausnahmeregelung für konjunkturelle Störungen, der Ausblendung des Haushaltsvollzugs sowie einer fehlenden Verpflichtung, die in Zeiten des wirtschaftlichen Abschwungs aufgenommene Verschuldung in guten Zeiten wieder zurückzuführen, hatte diese Regel ein permanentes Anwachsen der Verschuldung nicht verhindern können: Zum 31.12.2007 und damit dem Stichtag, der den Kommissionsberatungen über die Förderalismusreform II zugrunde lag, war der gesamtstaatliche Schuldenberg schon auf rd. 1,6 Billionen Euro angewachsen. Davon entfielen 957,3 Mrd. Euro auf den Bund, 485,2 Mrd. Euro auf die Länder und 110,6 Mrd. Euro auf die Kommunen. Nach dem vorläufigen Ergebnis des Statistischen Bundesamtes ist diese Verschuldung bis zum 31.12.2010 inzwischen auf insgesamt 2 Billionen Euro angewachsen.<sup>34</sup> Und selbst diese Zahlen blenden die sog. implizite Verschuldung noch.

Auch das Bundesverfassungsgerichts hatte daher den Gesetzgeber eindringlich aufgefordert, die Staatsverschuldung zu begrenzen und das bisherige Regelwerk als nicht ausreichend wirk-

---

<sup>30</sup> Vgl. Gesetz zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder (Zukunftsinvestitionsgesetz – ZuInvG), BGBl. I 2009, S. 416; s. dazu u.a. auch: Anton/Diemert, Gemeindefinanzbericht 2009: Kommunal Finanzen im freien Fall?, in: der städtetag 2009, Heft 5, S. 23 ff.; Wohltmann, Finanzmarktkrise und Konjunkturerinbruch: Maßnahmen der Bundesregierung zur Stabilisierung der Finanzmärkte und der Realwirtschaft, in: Der Landkreis 3/2009, S. 124 ff.

<sup>31</sup> S. Förster/ Fries/ Gase u.a., Länderfinanzbericht Haushaltsjahr 2009, in: Junkernheinrich/ Koriath/ Lenk u.a. (Hrsg.), Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2010, Berlin 2010, S. 20. Den Zeitpunkt begrüßt Fuest, Die fiskalpolitischen Handlungsspielräume Deutschlands mit der Schuldenschränke, in: Wirtschaftsdienst 2010, S. 711 (713), ausdrücklich, da es für das Vertrauender Konsumenten und Investoren wichtig gewesen sei, eine Strategie für den Ausstieg aus der Politik der kreditfinanzierten Ausgabenprogramme und den Abbau der Defizite zu liefern.

<sup>32</sup> Kritisch u.a. Helmedag, Staatsschulden als permanente Einnahmequelle, in: Wirtschaftsdienst 9/2010, S. 611 ff., der befürchtet, dass sich Deutschland mit der Schuldenbremse „auf Geisterfahrt“ begeben.

<sup>33</sup> S. die Darstellung von Häde, Die Ergebnisse der zweite Stufe der Föderalismusreform, in: AöR 135 (2010), S. 541 (547 ff.); Tappe, Die neue „Schuldenbremse“ im Grundgesetz, in: DÖV 2009, S. 881 ff.; Scholl, Die Neuregelung der Verschuldungsregeln von Bund und Ländern in den Art. 109 und 115 GG, in: DÖV 2010, S. 160 (163 f.) jeweils mit umfangreichen Nachweisen.

<sup>34</sup> Schulden der öffentlichen Haushalte am 31.12.2010: 1.998,8 Mrd. Euro, davon entfielen 1.284,1 Mrd. Euro auf den Bund, 595,3 Mrd. Euro auf die Länder und 119,6 Mrd. Euro auf die Gemeinden und Gemeindeverbände; s. Pressemitteilung Nr. 069 von Destatis v. 21.02.2011.

sam bezeichnet:<sup>35</sup> An „der Revisionsbedürftigkeit der geltenden verfassungsrechtlichen Regelungen [sei] gegenwärtig kaum noch zu zweifeln“. Die staatliche Verschuldungspolitik habe „praktisch durchgehend einseitig zur Vermehrung der Schulden beigetragen“ und „bereits einen verbreitet als bedrohlich bewerteten Stand erreicht“. Mit deutlichen Worten erinnert das oberste Gericht den Gesetzgeber daran, dass eine übermäßige Staatsverschuldung und die damit verbundene wachsende Zinslast das langfristige Wachstum der Wirtschaft hemmen, die aktuellen Handlungsspielräume des Staates verengen und Finanzierungslasten in die Zukunft auf künftige Generationen verlagern. Wie zentral das Vertrauen der Öffentlichkeit und der Märkte in solide Staatsfinanzen für die öffentlichen Haushalte und insbesondere deren Kreditfinanzierung sind, haben die jüngsten Entwicklungen im Euroraum rund um die Staatshaushalte Griechenlands, Irlands und Portugal nachdrücklich unter Beweis gestellt.<sup>36</sup>

Die vor diesem Hintergrund in der Kommission verabredete Runderneuerung der Verschuldungsgrenzen wurde mit dem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes Mitte 2009 verabschiedet<sup>37</sup>. Sie verbietet nunmehr grundsätzlich eine Neuaufnahme von Krediten, wobei durch Ausnahmeregelungen gewährleistet werden soll, dass Bundes- und Länderhaushalte mit der Konjunktur atmen können und bei Naturkatastrophen handlungsfähig bleiben. Eine strukturelle Verschuldung soll – begrenzt auf 0,35 % des Bruttoinlandsprodukts – zukünftig ausschließlich dem Bund gestattet sein.

Die Länderhaushalte dürfen bei normaler Konjunkturlage ab 2020 keine Defizite mehr aufweisen. Jenseits der Frage, ob die neuen Regelungen tatsächlich den vielfach geforderten Richtungswechsel in der Verschuldungspolitik des Bundes und der Länder einleiten können und fiskalpolitisch überzeugen<sup>38</sup> und ob sie mit der verfassungsrechtlichen Haushaltsautonomie der Länder vereinbar sind<sup>39</sup>, zeichnet sich daher jetzt schon ab, dass die neuen Regelungen die Haushalts- und Finanzpolitik des Bundes und der Länder in den nächsten Jahren nachhaltig beeinflussen werden. Angesichts des absehbaren demographischen Wandels dürften sich daraus massive Belastungen für die zukünftigen Haushalte ergeben.<sup>40</sup>

In einem im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen erarbeiteten und im Juni 2010 vorgelegtem Forschungsbericht des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung (RWI) wird beispielsweise das Strukturdefizit, das Nordrhein-Westfalen bis 2020 auf

---

<sup>35</sup> BVerfGE 119, 96, 114 ff.

<sup>36</sup> S. u. a. Europäische Zentralbank, Monatsbericht Dezember 2010, S. 85, 89 ff.

<sup>37</sup> Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 29.7.2009, BGBl. I, 2248.

<sup>38</sup> Kritisch insoweit Helmedag, Staatsschulden als permanente Einnahmequelle, in: Wirtschaftsdienst 9/2010, S. 611 (612), der darauf setzt, dass „buchhalterische Kreativität“ einen Weg aus der mit der Schuldenbremse geschaffenen Bredouille weisen könnte und in der notwendigen „Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen“ ein „segensreiches Schlupfloch“ sieht. Kritisch auch: Weizäcker, Die Notwendigkeit von Staatsschulden, in: Wirtschaftsdienst 2010, S. 720 ff.; Flassbeck/ Spiecker, Vom Retter zum Sündenbock? Aufgaben einer rationalen Fiskalpolitik, in: Wirtschaftsdienst 2010, S. 723 ff.; Magin, Die Wirkungslosigkeit der neuen Schuldenbremse, in: Wirtschaftsdienst 2010, S. 262 ff.; Im Grundsatz pro Schuldengrenze argumentieren hingegen Fuest, Die fiskalpolitischen Handlungsspielräume Deutschlands mit der Schuldenschanke, in: Wirtschaftsdienst 2010, S. 711 ff.; Rother/ Schuknecht/ Stark, Konsolidierung ist ohne Alternative, in: Wirtschaftsdienst 2010, S. 714 ff.;

<sup>39</sup> Vgl. dazu: Scholl, Die Neuregelung der Verschuldungsregeln von Bund und Ländern in den Art. 109 und 115 GG, in: DÖV 2010, S. 160 (168) m.w.N.; Hancke, Defizitbegrenzung im Bundesstaat – Verfassungsmäßigkeit einer verbindlichen Verschuldungsregel für die Bundesländer, in: DVBl. 2009, S. 621 ff.; F. Wernsmann, Die Föderalismusreform II – Erfolgversprechender Ausstieg aus der Schuldenspirale?, in: ThürVBl. 2010, S. 121 (123); Koriath, Das neue Staatsschuldenrecht – zur zweiten Stufe der Föderalismusreform, in: JZ 2009, 729 (731 f.); Kemmler, Schuldenbremse und Benchmarking im Bundesstaat, DÖV 2009, S. 549 (554 ff.); Häde, Die Ergebnisse der zweiten Stufe der Föderalismusreform, in: AöR 135 (2010), S. 541 (563 f.).

<sup>40</sup> S. stellvertretend für viele Deutsche Bundesbank, Demographischer Wandel und langfristige Tragfähigkeit der Staatsfinanzen in Deutschland, in: Monatsbericht Juli 2009, S. 31 ff.

Null senken muss, mit 5,6 Mrd. Euro beziffert.<sup>41</sup> Auch schon vor Ablauf der Übergangsfristen entfaltet die neue Schuldengrenze damit Vorwirkungen.

Grundsätzlich gilt, dass die Länderhaushalte schon im Vorfeld des Fristablaufs so aufzustellen sind, dass zum Stichtag den Anforderungen der Schuldengrenze genügt wird. Hinsichtlich der konkreten Umsetzung der Schuldenbremse bestehen aber durchaus erhebliche Spielräume des Bundes und der Länder – beispielsweise bei der Konjunkturbereinigung. Auf Bundesebene ist die Konjunkturbereinigung in Übereinstimmung mit dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt durchzuführen, welches zuletzt aber auf der europäischen Ebene umgestellt wurde.<sup>42</sup>

Die Länder sind an die Entscheidungen des Bundes insoweit nicht gebunden. Sofern sie durch eigene Regelung von der ihnen eingeräumten Möglichkeit der konjunkturbedingten Verschuldung Gebrauch machen wollen, müssen sie eine Konjunkturbereinigung vornehmen. Auch bei der Bereinigung um die Einnahmen und Ausgaben aus finanziellen Transaktionen<sup>43</sup> – beispielsweise Privatisierungseinnahmen oder Ausgaben für Vermögensbeschaffungen –, bei der näheren Ausgestaltung der Ausnahmetatbestände bei Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen zum Beispiel hinsichtlich des zeitlichen Rahmens eines Tilgungsplans – oder bei der Erstreckung der Schuldenbremse auf den Haushaltsvollzug und Nachtragshaushalte bestehen erhebliche Gestaltungsspielräume.<sup>44</sup> Während ein erster Gesetzentwurf der damaligen Regierungsfractionen CDU und FDP insoweit noch keine dezidierten Konkretisierungen enthielt,<sup>45</sup> sieht der jüngst vorgelegte Gesetzentwurf entsprechende Regelungsvorschläge vor.<sup>46</sup>

Auf dieser Basis regt inzwischen auch der NRW-Finanzminister ein „parteiübergreifendes Nachdenken“ an.<sup>47</sup> Belastet wird die gegenwärtige Diskussion bisher allerdings durch sehr starke parteipolitische Interessen. Während andere Bundesländer durch auf eine möglichst breite Basis setzen, erschweren in NRW Vorwürfe des „Regierungspfuschs“ und der „Schuldenmacherei“, die sich am Landeshaushalt 2010 und 2011 entzündeten, einen parteiübergreifenden Konsens.

Bei allen diesen Auseinandersetzungen darf ein zentrales Anliegen der Kommunen allerdings nicht aus dem Blick geraten. Unabhängig von der „politischen Farbe“ der jeweilige Regierung muss nämlich mit Blick in die Zukunft sichergestellt werden, dass das Land Nordrhein-Westfalen den wachsenden Konsolidierungsdruck im eigenen Haushalten nicht einfach an die

---

<sup>41</sup> Rheinisch-westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), Ermittlung der Konjunkturkomponenten für die Länderhaushalte zur Umsetzung der in der Föderalismuskommission II vereinbarten Verschuldungsbegrenzung, Projektbericht, 2010, abrufbar über [www.rwi-essen.de](http://www.rwi-essen.de) unter Publikationen / Projektberichte.

<sup>42</sup> Hierzu und zu der Frage, ob der Bund diese Entscheidung nachvollzieht, s. Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Januar 2011, S. 59 ff.

<sup>43</sup> Für den Bund s. Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 Grundgesetz (Artikel 115-Gesetz). Die Berücksichtigung von finanziellen Transaktionen soll nach den Gesetzgebungsmaterialien zu einer Annäherung des Haushaltssaldos an den Finanzierungssaldo der Maastricht-Rechnung führen (vgl. BT-Drs. 16/12400, S. 19).

<sup>44</sup> S. u.a. F. Wernsmann, Die Föderalismusreform II – Erfolgversprechender Ausstieg aus der Schuldenspirale?, in: ThürVBl. 2010, S. 121 (123 f.).

<sup>45</sup> S. Gesetzentwurf der Landesregierung zur Änderung der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen (Art. 83), LT-Drs. 14/10358.

<sup>46</sup> S. Gesetzentwurf der Fraktion der CDU zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (Artikel 83), LT-Drs. 15/1068.

<sup>47</sup> S. FAZ v. 21.1.2011 „Pläne für Schuldenbremse – Nordrhein-Westfalens Finanzminister regt ‚Nachdenken‘ an“.

Kommunen und damit an das letzte und unter Autonomiegesichtspunkten schwächste Glied weiterreicht.

Die Kommunen selbst sind (ebenso wie die Sozialversicherungsträger) nicht in die Regelungen zur Schuldenbremse einbezogen worden<sup>48</sup>. Neben den mit einer solchen Einbeziehung verbundenen administrativen Schwierigkeiten ist das kommunale Haushaltsrecht von vornherein gänzlich anders gestrickt als das herkömmliche Haushaltsrecht des Bundes und der Länder. Während die neue Schuldengrenze des Grundgesetzes kameral geprägt ist, hat sich die – zum 1. Januar 2009 bei allen nordrhein-westfälischen Kommunen eingeführte – kommunale Doppik von der Kameralistik weitgehend verabschiedet. Mit dem sogenannten Ressourcenverbrauchskonzept verfolgt die kommunale Doppik ein viel umfassenderes Modell zur Begrenzung der Verschuldung und Gewährleistung intergenerativer Gerechtigkeit als die neue Schuldengrenze.<sup>49</sup> Diese Weichenstellung birgt aber auch das Risiko eines Schlupflochs zugunsten der Landes- und zulasten der kommunalen Haushalte:<sup>50</sup> Wird den Ländern der Weg der Kreditaufnahme durch die Schuldengrenze verbaut, dann – so eine zentrale Befürchtung der kommunalen Ebene – wird sich der Handlungsdruck andere Ventile suchen.

Kürzungen im kommunalen Finanzausgleich sind nur eine – vergleichsweise offensichtliche – Vorgehensweise. Zu einem Durchreichen von Belastungen an die nordrhein-westfälischen Kommunen kommt es auch dann, wenn die Dotierung des kommunalen Finanzausgleichs trotz steigender Aufgabenbelastungen nicht angepasst wird.<sup>51</sup> Staatlicherseits verursachte Verschuldung wird damit auf kommunale Schultern verlagert.

Zwar schützt Artikel 28 Abs. 2 Satz 1 Grundgesetz den Kern des kommunalen Selbstverwaltungsrechts, was eine Aushöhlung dieser Garantie eigentlich verbietet und den Kommunen auch in schwierigen Zeiten die Wahrnehmung eines Mindestmaßes freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben garantieren sollte.<sup>52</sup> Jenseits der Frage, wie quantitative Grenzwerte für eine Mindestausstattung definiert werden könnten,<sup>53</sup> scheitern die Kommunen, die sich gegen Kürzungen des kommunalen Finanzausgleichs wenden, in der Regel schon am – in Nordrhein-Westfalen in der Verfassung verankerten<sup>54</sup> – Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes.<sup>55</sup>

Bis dato war die Landespolitik nicht bereit ein „kommunales Existenzminimum“ de facto und unabhängig von der Leistungsfähigkeit des Landes anzuerkennen. Vielmehr wird auf die schwierige Finanzlage des Landes abgestellt und es werden Vergleiche der Landes- und

---

<sup>48</sup> Kritisch hierzu: Scholl, Die Neuregelung der Verschuldungsregeln von Bund und Ländern in den Art. 109 und 115 GG, in: DÖV 2010, S. 160 (165).

<sup>49</sup> Magin, Die Wirkungslosigkeit der neuen Schuldenbremse, in: Wirtschaftsdienst 2010, S. 262 (267); Tappe, Wie passt die Schuldenbremse zu staatlichen Doppik, in: Wirtschaftsdienst 2010, S. 269 (271); Fischer/Gnädinger, Generationengerechte Haushaltswirtschaft – Schuldenverbot, HGrGMoG und Ergebnisausgleich, in: VM 2009, S. 281 ff.

<sup>50</sup> Diese Gefahr sehen – mit Blick auf die Schuldengrenze – auch: Groh, Schuldbremse und kommunale Selbstverwaltungsgarantie, in: LKV 2010, S. 1 (2); Scholl, Die Neuregelung der Verschuldungsregeln von Bund und Ländern in den Art. 109 und 115 GG, in: DÖV 2010, S. 160 (165); Dedy/Dahlke, Die Auswirkungen der Schuldenbremse auf die Kommunen, in: Der Gemeindehaushalt 2011, S. 1; vgl. auch Kemmler, Schuldenbremse und Benchmarking im Bundesstaat, in: DÖV 2009, S. 549 (556).

<sup>51</sup> S. auch Groh, Schuldbremse und kommunale Selbstverwaltungsgarantie, in: LKV 2010, S. 1 (2).

<sup>52</sup> S. BVerfGE 1, 167 (174); BVerwGE 106, 280 (287).

<sup>53</sup> Vgl. Diemert, Das Haushaltssicherungskonzept, S. ???.

<sup>54</sup> S. Art. 79 S. 2 LVerf NRW.

<sup>55</sup> S. dazu Söbbeke, in: Heusch/Schönenbroicher, Landesverfassung NRW, Art. 79 Rn 28 m.w.N. aus der Rechtsprechung zur „Schicksalsgemeinschaft“ von Bund, Ländern und Kommunen im allgemeinen Steuerverbund.

Kommunalverschuldung vorgenommen. Mit diesen Relativierungen wird – anstatt das Schlupfloch der Lastenverschiebung auf die Kommunen zu schließen – darauf abgezielt, öffentliche Verschuldung auf möglichst viele und eben auch kommunale Schultern zu verteilen. Auch die EU-Defizit-Kriterien können dies nicht wirksam verhindern. Die Gefahr, dass auf diesem Weg ernsthafte Konsolidierung unterbleibt, Verschuldung lediglich umverteilt wird und Verschuldungsgrad und -verantwortung intransparent werden, ist enorm. Von einem nur auf dem Papier stehenden Finanzierungsanspruch allein können die Kommunen aber nicht leben!

Die Kommunen benötigen daher einen Schutzmechanismus, durch den verhindert wird, dass die Länder – statt den unbequemen Weg des Aufgabenabbaus und der Deregulierung einzuschlagen – den kommunalen Finanzausgleich und die Zuweisungen an die Kommunen als Dispositionsmasse zur Einhaltung der Verschuldungsgrenze einsetzen und damit Verschuldung verlagern.<sup>56</sup> Schon im Rahmen der Diskussion in der Föderalismuskommission II war ein solcher Schutzmechanismus gefordert worden, der in der Kommission aber nicht durchsetzbar war.

In der Diskussion um die Umsetzung der Schuldengrenze in Nordrhein-Westfalen haben sich die Kommunen und ihre Vertreter dafür eingesetzt, den in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung vielfach anerkannten Anspruch auf eine finanzielle Mindestausstattung im Sinne einer absoluten Untergrenze der kommunalen Finanzausstattung in der Landesverfassung ausdrücklich und ohne Begrenzung durch die finanzielle Leistungsfähigkeit des Landes zu verankern. Auch die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder fordern, die Verfassungsbestimmungen der neuen Schuldenregel durch ihre rechtliche und tatsächliche Umsetzung weder zu umgehen noch auszuhöhlen und sehen in der Verlagerung von Verschuldung auf Kommunen und Sozialversicherungsträger einen zentralen Gefahrenpunkt.<sup>57</sup>

---

<sup>56</sup> So schon Henneke, Begrenzt die Leistungsfähigkeit des Landes den Finanzausstattungsanspruch der Kommunen?, in: DÖV 2008, 857 (867); s. auch den konkreten Formulierungsvorschlag von Dedy/Dahlke, Die Auswirkungen der Schuldenbremse auf die Kommunen, in: Der Gemeindehaushalt 2011, S. 1, der allerdings an das nordrhein-westfälische **monistische Aufgabenmodell** anzupassen wäre.

<sup>57</sup> Jahresbericht 2010 des Landesrechnungshofs NRW, Landtags-Drucksache 15/14 vom 28. Juni 2010, S. 97.