

Liebe Anwesende,

Zum Schluss dieser Veranstaltung wollen wir 11 Thesen zu den Kommunalfinanzen diskutieren. Mein Beitrag ist programmatisch!

Vorbemerkung I: Aktuell

An Heiligabend erschienen Medien mit Aufmachern:

„NRW übernimmt Kölner Schulden“ – In 167 Städten und Gemeinden wird das Land mit 8,9 Mrd. Euro unmittelbar in Schuldverträge einsteigen. Oberhausen liegt mit 1,2 Mrd. Euro an der Spitze. Vom Bund hört man nichts.

Stattdessen meldet die FAZ: *„Bayern dürfte insgesamt rund 850 Mio. Euro über vier Jahre vom Bund bekommen ...“* Das seien *„Hilfen für die Geberländer im Länderfinanzkraftausgleich.“*¹ Ein Deal im Koalitionsvertrag.

- 1 -

Vorbemerkung II: Historisch

Nach der französischen Revolution 1789 und den Revolutionskriegen schuf Napoleon 1806 den Rheinbund. Es entstand ein zentralistisch-bürokratisches Präfektur-System. Freiherr vom und zum Stein entwickelte ein Gegenmodell zur französischen Verfassung mit einem föderalen Anspruch auf kommunale Selbstverwaltung, das uns bis heute prägt.

Mit der Preußischen Städteordnung von 1808 hatten 10 % aller Einwohnenden umfassende Rechte, aber die Finanzhoheit der Städte war gewährleistet.

Die Kommunale Selbstverwaltung wurde 1849 in die Paulskirchenverfassung aufgenommen. Im 19. Jahrhunderts entwickelte sich der Kapitalismus schwungvoll. Kommunale Eigenbetriebe spielten eine wichtige Rolle.

Nach der Niederlage des 1. Weltkrieges und der Revolution wurden die Staatsfinanzen zentralisiert und der Spielraum der Kommunen reduziert.

Hitler schaffte 1935 die kommunale Selbstverwaltung ab.²

- 2 -

Aktuelle Diskussion und Zielsetzung

Mit der Verabschiedung des Grundgesetzes und der Landesverfassungen wurde die kommunale Selbstverwaltung wieder aufgegriffen. Seit dieser Zeit gibt es immer wieder Diskussionen und Gerichtsurteile über die Kommunale Selbstverwaltung.

Meine These: Unsere heutigen Diskussionen über die Stärkung der Kommunen sollten wir unbedingt in diesem föderalen Rechtskontext führen!

Wenig bekannt, aber von Bedeutung ist die „Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung“ von 1985. Der föderale Weg der Selbstverwaltung hat einen Wert in europäischer Politik. Das ist nicht selbstverständlich. Artikel 9, Abs. 2:

„Die Finanzmittel der kommunalen Gebietskörperschaften müssen in angemessenem Verhältnis zu den durch die Verfassung oder das Gesetz vorgesehenen Zuständigkeiten stehen.“³

- 3 -

In Vergessenheit geraten ist auch die 1990er deutsche Verfassungsdebatte. In der 7. Sitzung der „Gemeinsamen Verfassungskommission“ im Juni 1992 lag ein Vorschlag von Jochen Vogel für die SPD-Fraktion vor, das Grundgesetz Artikel 28, Abs. 2 zu ändern. Er schlug vor:

„Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfasst auch die dazu erforderliche Finanzausstattung.“

Sehr spannend sind die Einwände, die von der damaligen Kohl-CDU kamen: Zitat: *„Bei allen Vorschlägen zur Ergänzung des Artikel 28, Abs. 2 GG müsse vermieden werden, daß auch nur dem Anschein nach von dem im Grundgesetz begründeten zweigliedrigen Staatsaufbau abgewichen werde.“⁴*

Und: *„Bei dem Begriff der ‚erforderliche Finanzausstattung‘ wurde ferner die Gefahr gesehen, daß daraus ein einklagbarer Finanzanspruch der Kommunen abgeleitet werden könne.“⁴*

- 4 -

Und der Gipfel: *„Eine solche ‚Privilegierung‘ des kommunalen Finanzbedarfs wäre mit der Zweigliedrigkeit des bundesstaatlichen Verfassungsaufbau nicht zu vereinbaren. Hernach sind die Kommunen Teile der Länder und diese für die kommunale Finanzausstattung verantwortlich. Darüber hinaus wäre insbesondere in Zeiten knapper Finanzmittel, die alle öffentlichen Haushaltsträger zu Einsparungen zwingen, eine einseitige Bevorzugung der kommunalen Ebene von Bund und Ländern verfassungspolitisch nicht vertretbar.“*⁴

Beschlossen wurde in der Kommission und später im Bundestag, den Artikel 28 um den Satz zu ergänzen – bitte genau hinhören:

„Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfasst auch

(soweit der SPD-Satz bis hier und dann neu:
die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung.“

- 5 -

Ich möchte diese Dreistigkeit, die ich so noch nicht kannte, mit dem aktuellen Zitat von dem Verfassungsexperten Prof. Dr. Hans-Günter Henneke aus dem Professorenengespräch 2025 des Deutschen Landkreistages kommentieren:

*„Wäre dieser Vorschlag mehrheitsfähig gewesen, hätten wir uns in den folgenden 30 Jahren zahlreiche rechtliche Diskussionen und gerichtliche Auseinandersetzungen sparen können.“*⁵

Eine föderale Dreigliedrigkeit der Bundesrepublik wäre progressiv und demokratisch.

Wir sollten aber beachten und darum kämpfen, dass auch die Bundesländer ein ausreichendes Steuerrecht erhalten und höhere Anteile an den Bundessteuern.

- 6 -

Es bleibt uns vorerst nur ein Weg, ein enger Schulterschluss der Kommunen mit den Bundesländern, eine ausreichende Finanzausstattung gegenüber dem Bund durchzusetzen.

Das ist schwierig und komplex, weil die Bundesländer immer wieder versuchen, bilateral Deals mit dem Bund zu treffen.

Seit der Föderalismusreform 2006 – kein Durchgriff des Bundes auf Kommunen, Artikel 84 GG, Abs. 1 –, ist der Spielraum der Kommunen etwas besser geworden, aber gleichzeitig ist die Verschuldung angestiegen.

Da es nun ein Durchgriffsverbot gibt, müssen die Kommunen mit den Ländern eine vollumfängliche Finanzierung durch den Bund erwirken.

Z.B. beim Wohngeld. Es darf nicht sein, dass sich der Bund mit dem

- 7 -

Wohngeld brüstet und die Umsetzung und die Personalkosten von den Kommunen getragen werden. In Köln, mindestens 12 Mio. Euro, jedes Jahr.

Für die Länder und die Kommunen wird es sinnvoll sein, Mischfinanzierungen mit dem Bund aus dem Wege gehen. Wir brauchen klare Verantwortlichkeiten!

2002 gab es in Hessen einen Volksentscheid zur Konnexität.

In der Landesverfassung Baden-Württemberg steht in Artikel 71, es sei „*ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen*“,

wenn den Kommunen neue Aufgabe übertragen werden.

Das ist etwas besser als die Bestimmungen in NRW.

Wir werden heute im Laufe des Tages über viele einzelne Forderungen zum kommunalen Finanzausgleich diskutieren. Meine Anregung wäre, darüber

- 8 -

hinaus, an den alten Vorschlag von Jochen Vogel anknüpfen.
Stichwort „*erforderliche Finanzausstattung*“ und ihn einzufordern.

Wir sollten die Standhaftigkeit der Landesregierung gegenüber dem Bund z.B. bei den Altschuldendiskussionen, den Haushaltsberatungen und den baldigen Landtagswahlen in NRW zum Thema machen.

Die progressiven Kräfte in NRW sollten darüber nachdenken, ob sie nicht gemeinsam eine Verfassungsinitiative für eine ausreichende Finanzierung der Kommunen entwickeln.

Quellen:

1 FAZ, 12.12.2025

2 Jens Hildebrandt. Geschichte der Kommunalen Selbstverwaltung,
19.10.2017, Bundeszentrale für politische Bildung

- 9 -

3 Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung, 15.10.1985,
Sammlung Europäische Verträge Nr. 122

4 Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, Deutscher Bundestag
Ds. 12/6000, 5.11.1993

5 Prof. Dr. Hans-Günter Hennecke, Schriften zum deutschen und
europäischen Kommunalrecht, Band 63, 25.2.2025, Richard Boorberg Verlag

Weiterer Hinweis:

Verfassungsrechtliche Grundlagen der Finanzierung der Kommunen in
Nordrhein-Westfalen Gutachten von Prof. Dr. Klaus Lange im Auftrag des
Städtetages Nordrhein-Westfalen, des Landkreistages Nordrhein-Westfalen
und des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen. 12/2015.