



DEUTSCHER
LANDKREISTAG

Schriften zum deutschen und
europäischen Kommunalrecht

Band 63

HENNEKE (Hrsg.)

**Wirkungsfelder der
kommunalen
Spitzenverbände im
handlungsfähig(er)en
Bundesstaat**



|BOORBERG

Wirkungsfelder der kommunalen Spitzenverbände im handlungsfähig(er)en Bundesstaat

Professorengespräch 2025
des Deutschen Landkreistages
am 25./26.2.2025
im Landratsamt des Rhein-Neckar-Kreises

Herausgegeben von

Professor Dr. Hans-Günter Henneke

Geschäftsführendes Präsidialmitglied
des Deutschen Landkreistages, Berlin

Honorarprofessor an der Universität Osnabrück

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek | Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über www.dnb.de abrufbar.

ISBN 978-3-415-07776-8

© 2025 Richard Boorberg Verlag

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlages. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen. Die Nutzung sämtlicher Inhalte für das Text- und Data-Mining ist ausschließlich dem Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG vorbehalten. Der Verlag untersagt eine Vervielfältigung gemäß § 44b Abs. 2 UrhG ausdrücklich.

Anfragen gemäß EU-Verordnung über die allgemeine Produktsicherheit (EU) 2023/988 (General Product Safety Regulation – GPSR) richten Sie bitte an: Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG, Produktsicherheit, Scharrstraße 2, 70563 Stuttgart; E-Mail: produktsicherheit@boorberg.de

Satz: Reemers Publishing, Luisenstr. 62, 47799 Krefeld | Druck und Bindung: Beltz Grafische Betriebe GmbH, Am Fliegerhorst 8, 99947 Bad Langensalza

Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG | Scharrstraße 2 | 70563 Stuttgart
Stuttgart | München | Hannover | Berlin | Weimar | Dresden
www.boorberg.de

Zweiter Abschnitt

Finanzierung kommunaler Aufgabenerfüllung

Janbernd Oebbecke

Kommunale Finanzen und kommunale Aufgabenwahrnehmung

I. Das Thema

Wie jede Politik ist Kommunalpolitik auf Ressourcen angewiesen. Menschen werden für politische Mandate und Führungsämter benötigt, für die Vorbereitung und Durchführung der politischen Entscheidungen, nicht nur in den Verwaltungen, sondern auch bei kommunalen Unternehmen. Organisatorische und rechtliche Infrastrukturen sind ebenso eine wichtige Ressource wie Informationen und nicht zuletzt braucht es Zeit. Angesichts der jetzt zu erwartenden kommunalen Finanzierungsdefizite¹ soll es hier ums Geld gehen.

Wie jede Not wirft auch Geldnot Fragen in zwei Richtungen auf: Warum ist sie entstanden, was kann man tun, um die Lage zu verbessern und künftige Not zu verhindern? Und: Wie kann man individuell damit umgehen, solange sie besteht?

Als Ursachen für die finanzielle Notlage² der Kommunen kommen bei bundesweiter Betrachtung³ u. a. unsere dezentrale Ordnung in Betracht, die sich in einer immer digitaler werdenden Welt zunehmend als dysfunktional erweist, vielleicht mehr aber noch die auf Wahlperioden fixierte eingeschränkte Problemwahrnehmungs- und Problemlösungsbereitschaft unserer demokratischen Organe auf allen Ebenen. Die finanzielle Notlage der Kommunen in ihrer Gesamtheit ist Gegen-

1 Dazu etwa *Manfred Schäfers*, Städte bitten Bürger zur Kasse, FAZ Nr. 287 v. 9.12.2024 S. 15.

2 Zum Begriff der Notlage *Thomas Duve*, Haushaltsnotlagen bei Kommunen, DÖV 2008, 22 ff.

3 Dazu etwa *Boris Palmer*, Der Bund treibt die Städte in ein Desaster, FAZ Nr. 252 v. 29.10.2024 S. 8; *Jasper von Altenbockum*, Kommunaler Wirbelsturm, FAZ Nr. 259 v. 6.11.2024 S. 1.

stand der Verantwortung der Länder und wird dort durchaus unterschiedlich wahrgenommen.⁴

Das Thema der folgenden Überlegungen ist eine Antwort auf die zweite Frage: Wie kann die einzelne Kommune damit umgehen, dass zu wenig Geld da ist. Konkreter: Wie können Gemeinden und Kreise ihre Aufgaben unter den Bedingungen extremer finanzieller Knappheit erfüllen? Diese Frage muss jede kommunale Körperschaft für sich beantworten. Die Antwort muss von der Rechtslage ausgehen, sie muss aber politische Aspekte einbeziehen. Dass Recht existiert, ändert ja für sich genommen noch nichts. Das Recht hat Leistungsgrenzen und es muss angewandt und nötigenfalls durchgesetzt werden. Ob es angewandt und durchgesetzt wird, wird politisch entschieden.

II. Verwalten in der Unterfinanzierung

Wie können die Vertretungen und Verwaltungen der Kommunen sich also verhalten, wenn definitiv zu wenig Geld da ist, um allen Aufgaben gerecht zu werden? Präziser: Was ist zu tun, wenn es unmöglich ist, allen rechtlichen Pflichten gerecht zu werden?

Die Frage ist nicht neu. Die Antwort darauf ist dreißig Jahre alt⁵ und, soweit ersichtlich, im Ergebnis nach wie vor unbestritten.⁶ Sie geht aus von dem Satz „Ultra posse nemo obligatur“. Auf Deutsch: Wo nichts ist, hat der Kaiser sein Recht verloren. Die Bindung an das Recht ist immer durch die tatsächlichen Möglichkeiten begrenzt.

Praktisch heißt das: Die Kommune, die nicht mehr allen Vorgaben entsprechen kann, muss selbst entscheiden, wie sie die Prioritäten setzt und was sie wegen der fehlenden Mittel weglässt. Für solche Prioritätenentscheidungen sind ihre Organe demokratisch gewählt und sie

⁴ Diese Verantwortung hebt *Jochen-Konrad Fromme*, Verteilungssymmetrie zur Lösung von Finanzkonflikten zwischen Land und Kommunen ungeeignet, *GemH* 2025, 4 (7, 10) hervor. Zu Nordrhein-Westfalen jüngst *Janbernd Oebbecke*, Nordrhein-Westfalen und seine Kommunal Finanzen, *GemH* 2024, 265 ff.

⁵ *Janbernd Oebbecke*, Die unterfinanzierte Kommunalverwaltung, *Verw* 29 (1996), 323 ff.

⁶ *Norbert Meier/Stefan Greiner*, Rechtliche Handlungsmöglichkeiten der Kommunen bei finanzieller Überforderung durch landes- und bundesgesetzliche Aufgabenzuweisungen und gleichzeitiger Verpflichtung zum Haushaltsausgleich, *VerwArch* 2006, 293 ff.; s. auch *Menno Aden*, Leistungsverweigerungsrecht bei nicht voll refinanzierten Pflichtaufgaben?, *GemH* 2019, 256 ff.

sind dazu legitimiert. Die finanzielle Überforderung schränkt ihre Entscheidungsfreiheit nicht nur ein, sie gewährt ihnen auch neue, andere Spielräume.

Dass man nicht allen Pflichten gerecht werden kann, bedeutet aber nicht völlige Freiheit, denn die rechtlichen Vorgaben entfalten weiter rechtliche Wirkungen. Sie sind bei der politischen Entscheidung zu berücksichtigen. Dabei genießen gesetzliche Pflichtaufgaben aber nicht ohne Weiteres Vorrang vor freiwilligen Aufgaben. Was Pflichtaufgabe ist und was nicht, ist Ergebnis einer historischen Entwicklung und zu einem beträchtlichen Teil kontingent. Dass der Gesetzgeber eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft nicht als regelungsbedürftig angesehen hat, sagt nichts über ihre Bedeutung aus. Selbst da, wo Pflichtaufgaben mit individuellen Ansprüchen bewehrt sind, gibt es Spielräume, etwa beim Tempo der Bearbeitung. Rechtlich notwendig ist eine verantwortliche und begründete Entscheidung, wie mit der Knappheit umgegangen werden soll. Diese Antwort wird je nach Kommune unterschiedlich ausfallen.

In der Unterfinanzierung geht also die Zuständigkeit zur politischen Prioritätensetzung von den Parlamenten als Gesetzgebern teilweise auf die Exekutive vor Ort über. Die Gesetzgeber müssen dann zur Kenntnis nehmen, dass ihre Entscheidungen nicht ohne Weiteres umgesetzt werden, und dass Gesetzgebung ohne Rücksicht auf Ressourcen zwar möglich ist, ihre Ergebnisse aber nur unzureichend prognostiziert werden können. Es ist deshalb wichtig, dass die kommunalen Entscheider nicht nur den Mangel kommunizieren, sondern auch, wie sie angesichts des Mangels die Prioritäten setzen. Wenn die Gesetzgebung irgendwann darauf reagiert – sei es mit einer Rücknahme von Pflichten, sei es mit der Bereitstellung zusätzlicher Mittel –, funktioniert der politische Regelkreis.⁷

So einleuchtend die Lösung erscheint, so unsicher ist, ob und wann überhaupt von individueller Unterfinanzierung in diesem Sinne die Rede sein kann. Es wird sich zeigen, dass es sie von Rechts wegen allenfalls ganz ausnahmsweise gibt; bei rechtmäßigem Verhalten von Gemeinden kann sie praktisch nicht eintreten. Allerdings ist die Rechtslage bei den Gemeinden und bei den Kreisen nicht ganz dieselbe.

⁷ Janbernd Oebbecke, Finanzbedarf, Haushaltsausgleich und Selbstverwaltung, Landkreis 2014, 247 (249 f.).

III. Die Rechtslage bei der Gemeinde

Gemeinden sind gesetzlich verpflichtet, ihren Haushalt auszugleichen. Auf der Einnahmenseite ist ihnen eine Reihenfolge der Deckungsmittel vorgegeben: Zuerst die sonstigen Finanzmittel, also etwa Vermögenserträge oder Mieten, aber auch die Zuweisungen des Landes, dann Entgelte für von den Gemeinden erbrachte Leistungen, schließlich Steuern. Kredite dürfen nur aufgenommen werden, wenn eine andere Finanzierung nicht möglich ist oder wirtschaftlich unzweckmäßig wäre. Was die Höhe der Einnahmen aus Entgelten angeht, gibt es rechtliche Untergrenzen und Obergrenzen, am deutlichsten bei manchen Gebühren.⁸ Die Gewerbesteuer kennt eine Untergrenze für den Hebesatz. Rechtliche Obergrenzen für Steuern spielen für unsere Überlegungen keine Rolle;⁹ soweit ersichtlich hat noch nie ein Gericht eine Hebesatzentscheidung aus diesem Grunde aufgehoben.

Rechtliche Vorgaben gibt es auch auf der Ausgabenseite. Manches ist gesetzlich der Höhe nach fixiert; das gilt etwa für die Bezüge des unverzichtbaren beamteten hauptamtlichen Personals oder für bestimmte gesetzliche Leistungen etwa in der wirtschaftlichen Jugendhilfe. Auch die Höhe mancher Umlagen etwa für Wasser- oder Zweckverbände kann die Gemeinde betragsmäßig nicht beeinflussen. Anderes ist dem Grunde, nicht aber der Höhe nach vorgegeben. Hier gibt es Raum für Verwaltungskunst und politische Prioritätensetzung. Wieviel Personal etwa für Kontrollaufgaben eingesetzt wird, entscheidet die Behördenspitze,¹⁰ und sie hat es auch in der Hand, genügend Ressourcen für die Heranziehung der vorrangig Verpflichteten bei Sozialleistungen bereitzustellen. Schließlich gibt es Aufgabenfelder, die rechtlich nicht verpflichtend, aber deshalb nicht unbedingt weniger wichtig sind.

Es gibt rechtlich also auf beiden Seiten der Waage starke Bindungen und große Freiräume. Zwingend vorgegeben ist aber überall: Die Waage muss ausgeglichen sein. Allerdings sind die Regeln im Einzelnen unterschiedlich. Um den Kommunen den Ausgleich zu erleichtern, hat die Landespolitik etwa in Nordrhein-Westfalen im Gemeindehaushaltsrecht seit zwanzig Jahren immer neue Buchungstricks zugelas-

⁸ Näher dazu *Janbernd Oebbecke*, Reaktionen des Rechts auf kommunale Finanzprobleme, DVBl. 2013, 1409 (1410 f.).

⁹ Für die Grundsteuer OVG NRW, Beschl. v. 16.7.2013 – 14 A 464/13 –, Juris; VG Gelsenkirchen, Urt. v. 25.10.2012 – 5 K 1137/12 –, Juris; Urt. v. 18.12.2012 – 5 K 1134/12 –, Juris; VG Arnsberg, Urt. v. 17.2.2014 – 5 K 1205/13 –, Juris.

¹⁰ Das wird in der Praxis offenbar teilweise anders gesehen, so etwa wenn behauptet wird, man könne zwischen „Pflichtaufgaben nicht priorisieren“ (*Timo Steppat*, Ein Kontrolleur für zwölftausend Waffen, FAZ Nr. 147 v. 23.10.2024 S. 4).

sen¹¹ und damit künftigen Generationen Lasten aufgebürdet. An der Ausgleichspflicht als solcher ändert sich dadurch nichts. Diese Pflicht kann aufsichtlich durchgesetzt werden. Weil es auf beiden Seiten der Waage für die Gemeinden eine Vielzahl von Stellschrauben gibt und dem Gesetz nicht eine einzig richtige Lösung entnommen werden kann,¹² reichen die anderen kommunalaufsichtlichen Mittel für die Durchsetzung des Ausgleichsgebots häufig nicht aus. Dann muss ein Beauftragter eingesetzt werden, der anstelle der gewählten Vertretung den Haushaltsausgleich herstellt.¹³ Rechtlich ist es also möglich, den Haushaltsausgleich durchzusetzen und das ist auch schon gemacht worden.¹⁴ Von Rechts wegen ist die Unterfinanzierung bei Gemeinden also ausgeschlossen.

IV. Die Rechtslage bei den Kreisen

Wenn man eine tüchtige Jurastudentin des fünften Semesters untersuchen ließe, wie der Haushaltsausgleich bei den Kreisen funktioniert, sähe sie ins Gesetz und hätte eine klare Antwort: Die Kreise sind ohne Wenn und Aber verpflichtet, soweit andere Mittel nicht ausreichen, von den kreisangehörigen Gemeinden eine Umlage zu erheben. Weil die Kreise praktisch keine anderweitigen disponiblen Einnahmequellen besitzen, ist das eine einleuchtende Regelung. Die Gemeinden können Steuern erheben, um ihre Haushalte auszugleichen, die Kreise sind verpflichtet, das über die Kreisumlage zu tun.

In dieser Erkenntnis würde sich die junge Frau durch die bisher einzige Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum finanziellen Verhältnis von Gemeinden und Kreisen bestätigt fühlen. Der Beschluss ist am 21. Mai 1968¹⁵ ergangen und betraf den ehemaligen hessischen Kreis Gelnhausen. Die steuerstarke Gemeinde Breitenborn wehrte sich unter Berufung auf ihre Finanzhoheit vor dem Verwaltungsgericht

11 Dazu *Manfred Busch*, Neues kommunales Finanzmanagement: Zerrieben zwischen hehren Grundsätze und politischer Opportunität, *GemH* 2024, 124 ff.; *Manfred Busch*, Neues aus NRW: NKF als Instrument der Problemverschiebung und -verschleierung, in: *FS Junkernheinrich* 2025, S. 63 ff.

12 *Janbernd Oebbecke*, Rechtliche Vorgaben für den Haushaltsausgleich und ihre Durchsetzung, *GemH* 2009, 241 (242).

13 *Janbernd Oebbecke*, Rechtliche Vorgaben für den Haushaltsausgleich und ihre Durchsetzung, *GemH* 2009, 241 (243 f.).

14 Dazu *Stefan Niederste Frielinghaus*, Die Bestellung des Beauftragten aufgrund von Zahlungsschwierigkeiten der Gemeinden, *GemH* 2007, 102 ff.

15 BVerfG, Beschl. v. 21.5.1968 – 2 BvL 2/61 –, *Juris*.

gegen die Heranziehung zur Kreisumlage für das Jahr 1958 aufgrund der damals in Hessen geltenden Vorbelastungsregelung. Danach erhöhten sich die maßgeblichen Umlagegrundlagen um den Betrag, um den die Steuerkraftmesszahl der Gemeinde 160 vom Hundert der Bedarfsmesszahl überstieg. Die steuerstärkeren Gemeinden wurden also überproportional herangezogen; das war vor allem schmerzhaft, wenn man wie Breitenborn deutlich unter dem fiktiven Hebesatz blieb. Das Verwaltungsgericht Frankfurt (Main) legte die Sache dem Bundesverfassungsgericht vor, weil es meinte, die Vorbelastungsregelung habe eine Aushöhlung des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts zur Folge. Die Gemeinden könnten nämlich nur noch die Hebesätze anheben, über die Kreistagsmitglieder auf den Kreis Einfluss nehmen oder ihren Finanzbedarf drosseln. All diesen Möglichkeiten seien aber enge Grenzen gesetzt. Von Verfassungs wegen müsse der Gemeinde mindestens ein bestimmter Teil des Gewerbesteueraufkommens verbleiben. Der indirekte Zwang auf die Festsetzung der fiktiven Hebesätze sei verfassungswidrig.

Das Bundesverfassungsgericht hat sich diesen Bedenken damals nicht angeschlossen; seiner Meinung nach war die Heranziehung zur Kreisumlage nach Maßgabe der Vorbelastungsregelung zulässig. Es könne nicht als selbstverwaltungsfeindlich angesehen werden, wenn das Betätigungsfeld der Gemeinden durch eine finanzielle Belastung im Interesse des Kreises eingeschränkt werde. Wörtlich:

„Die Gemeinden sind bei der Festsetzung der Hebesätze nicht völlig frei; es ist ihnen nicht gewährleistet, daß sie ihre Entscheidungen nur nach ihren Interessen und ohne Rücksicht auf ihre Verpflichtungen treffen können. Das Wesen der gemeindlichen Finanzhoheit besteht nicht darin, daß die Gemeinde frei schalten kann, sondern darin, daß sie verantwortlich disponiert und bei ihren Maßnahmen auch ihre Stellung innerhalb der Selbstverwaltung des modernen Verwaltungsstaates und die sich daraus ergebende Notwendigkeit des Finanzausgleichs in Betracht zieht. Deshalb kann darin, daß die Umlageverpflichtung die ‚hochabundanten‘ Gemeinden möglicherweise zur Festsetzung von höheren als ihnen genehmen Hebesätzen veranlaßt, eine Beeinträchtigung der – richtig verstandenen – Finanzhoheit nicht gesehen werden.“

Sollte eine Gemeinde wegen unerwartet plötzlich sinkender Steuereinnahmen in einem Haushaltsjahr unvorhergesehen in Schwierigkeiten geraten, sei es Sache des Landes, hier etwa über den sog. Ausgleichsstock zu helfen. Geht man von dieser Rechtsauffassung aus, kann es eine rechtliche Diskussion nur über zwei Fragen geben: Wo liegt die Eingreifschwelle für solche Landeshilfen? Hat der Kreis bei seiner Aufgabenerfüllung die Zuständigkeitsgrenzen beachtet?

Liest unsere Studentin jetzt aber noch weiter, ist es mit ihrer Sicherheit vorbei. Sie stößt nämlich auf die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 31. Januar 2013 im Fall Malbergweich, wonach die Umlageregelung je nach finanzieller Lage der einzelnen Gemeinde modifiziert angewandt werden muss.¹⁶ Wie im erwähnten hessischen Fall Breitenborn/Gelnhausen ging es diesmal in Rheinland-Pfalz um eine progressive Belastung wegen überdurchschnittlicher Steuerkraft.¹⁷ Gegen die Entscheidung lassen sich viele Einwände vorbringen.¹⁸ Die Instanzgerichte sind ihr aber weitgehend gefolgt. Unsere Studentin wird nach der Lektüre aber sehr verwirrt sein und an dem, was sie bisher im Studium gelernt und als sachgerecht verstanden hat, verzweifeln. Sie wird sich fragen: Warum wird die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1968 vom Bundesverwaltungsgericht nicht einmal erwähnt? Und vielleicht mehr noch, warum nur hat das Bundesverwaltungsgericht 2013 anders als das VG Frankfurt/Main 1960 die unmissverständlich klare gesetzliche Regelung über die Kreisumlage im Gesetz nicht nach Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG dem Bundesverfassungsgericht zur Entscheidung vorgelegt, wenn es sie für unvereinbar mit Art. 28 Abs. 2 GG hielt?

Folgt man dieser m. E. verfehlten neueren Rechtsprechung, kann es, anders als bei den Gemeinden, bei den Kreisen dazu kommen, dass der individuelle Haushaltsausgleich nicht möglich ist, wenn nämlich die kreisangehörigen Gemeinden alle nicht hinreichend leistungsfähig sind. Dann öffnet sich in der Tat die finanzpolitische Gletscherspalte,¹⁹ in die die Kreise sich gestürzt sehen.

V. Ein verfassungsrechtlicher Ausstattungsanspruch als Lösung?

Jetzt könnte man auf den Gedanken kommen, dem Kreis, der sich in einer solchen Lage befindet, könne ein verfassungsrechtlicher Ausstattungsanspruch gegen das Land helfen. Auch wenn man eine Pflicht der

16 BVerwG, Urt. v. 31.1.2013 – 8 C 1/12 –, Juris.

17 Dazu <https://malbergweich.de/berichte/archiv/malbergweich-gewinnt-finance-streit.html>.

18 Dazu *Janbernd Oebbeke*, Kreisumlage und gemeindliche Finanznot, in: FS Henneke, 2022, S. 735 (742 f.); s. jetzt auch *Hans-Günter Henneke*, Hilfeschiebe der Kreise aus der Gletscherspalte, Landkreis 2024, 75 ff.

19 *Hans-Günter Henneke*, Hilfeschiebe der Kreise aus der Gletscherspalte, Landkreis 2024, 75 ff.

Länder zur Gewährleistung einer Mindestfinanzausstattung annimmt, ist damit noch nicht gesagt, dass eine einzelne Kommune einen entsprechenden Anspruch geltend machen kann und wie man sich ggf. den Haushaltsausgleich in einer solchen Lage praktisch vorstellen müsste. Diese Frage ist ja schon wegen der zeitlichen Abläufe im Aufstellungsverfahren nicht leicht zu beantworten.

Hier kann die Diskussion zu diesem Thema²⁰ nicht dargestellt, geschweige denn entschieden werden. Unbestreitbar dürfte sein, dass die gewährleistete Selbstverwaltung der Gemeinden und Kreise ohne finanzielle Ressourcen leerläuft. Rechnet man, was zwingend erscheint, zu diesen Ressourcen nicht nur das Geld, das man hat, sondern auch das, das man sich verschaffen kann, fällt es nach dem Gesagten jedenfalls für die Gemeinden schwer, anzunehmen, die Mindestausstattung sei irgendwann nicht gewährleistet. Steuererhöhungen sind bis auf unabsehbar Weiteres möglich. Es wird ja auch eingeräumt, dass eine „angemessene Hebesatzausschöpfung“ erwartet werden kann;²¹ wieso ein zur Finanzierung der rechtmäßigen kommunalen Verwaltungstätigkeit von Gemeinden und Kreisen erforderlicher Hebesatz überhaupt unangemessen sein könnte, bleibt offen. Die erwähnte verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung zur Kreisumlage schützt die Finanzhoheit der Gemeinden, indem sie der kreislichen Umlageerhebung Grenzen zieht, formuliert aber allenfalls sehr zurückhaltende Erwartungen an die gemeindliche Hebesatzanspannung. Dabei bleibt im argumentativen Schatten, dass ein verfassungsrechtlicher Mindestfinanzvorbehalt nach seiner Herleitungslogik auch den Kreisen zustehen müsste. Wer die stringenten Haushaltsvorgaben für Gemeinden und Kreise ignoriert bzw. aushebelt, müsste die Frage beantworten, wo das Geld herkommen soll. Jedenfalls bisher steht die Antwort in Form eines gerichtlich durchgesetzten Zahlungsanspruchs einer einzelnen kommunalen Körperschaft gegen ein Land aus.²² Angesichts der strikt begrenzten Landesfinanzen griffe ein solches Judikat ja auch massiv in die Haushaltshoheit des Landes ein. Mancher würde sagen, damit übernehmen die Richter die Macht. Ein individueller Finanzie-

20 *Anna Leisner-Egensperger*, Die demokratische Funktion der kommunalen Selbstverwaltung und der gemeindlichen Finanzausstattungspflicht, NVwZ 2024, 1899 ff. m. w. N.; *Friedrich Schoch*, Schutz des Kernbereichs kommunaler Finanzausstattung durch Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG, ZG 2019, 114 ff. *Hubert Meyer*, Kommunen und ihr Geld: Was kann das (Verfassungs)Recht leisten?, NordÖR 2015, 289 ff.

21 *Hans-Günter Henneke*, Einheitliche Garantie von Mindeststandards an bürgerschaftlicher Selbstbestimmung in ganz Deutschland auch in finanzieller Hinsicht, FS Junkernheinrich 2025, S. 261 (266).

22 *Christof Sommer/Carl-Georg Müller*, Was bleibt von der kommunalen Finanzhoheit bestehen?, GemH 2024, 126 (127 f.).