

Schriften zum Öffentlichen Recht

---

Band 823

**Die „Aufgabe“  
im Finanzverfassungsrecht  
des Grundgesetzes**

Zugleich ein Beitrag zum  
Handwerk der Verfassungsauslegung

Von

**Jörg Waiblinger**



**Duncker & Humblot · Berlin**

**JÖRG WAIBLINGER**

**Die „Aufgabe“ im Finanzverfassungsrecht  
des Grundgesetzes**

**Schriften zum Öffentlichen Recht**

**Band 823**

Die „Aufgabe“  
im Finanzverfassungsrecht  
des Grundgesetzes

Zugleich ein Beitrag zum  
Handwerk der Verfassungsauslegung

Von

Jörg Waiblinger



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Waiblinger, Jörg:**

Die „Aufgabe im Finanzverfassungsrecht des Grundgesetzes :  
zugleich ein Beitrag zum Handwerk der Verfassungsauslegung /  
Jörg Waiblinger. – Berlin : Duncker und Humblot, 2000  
(Schriften zum öffentlichen Recht ; Bd. 823)  
Zugl.: Augsburg, Univ., Diss., 1998  
ISBN 3-428-09880-3

Alle Rechte vorbehalten  
© 2000 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Fotoprint: Werner Hildebrand, Berlin  
Printed in Germany

ISSN 0582-0200  
ISBN 3-428-09880-3

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☺

## Vorwort

„Wir dürfen ja nicht naturwissenschaftliche Untersuchungen anstellen aufgrund leerer Behauptungen oder gar Anordnungen, sondern so wie es die Erscheinungen verlangen; denn nicht Unvernunft und leerer Wahn bringen unserem Leben Nutzen, wichtig ist nur, daß es ohne Beunruhigung dahingehe. Alles vollzieht sich ohne Erschütterungen und im Einklang mit den Erscheinungen, wenn alles auf mehrfache Weise erklärt werden kann. Wir müssen nur bei dem bleiben, was ein Forscher mit einleuchtenden Gründen darüber vorgebracht hat. Wenn jemand das eine bestehen läßt, das andere aber verwirft, obwohl es in gleicher Weise mit den Erscheinungen übereinstimmt, dann verläßt er ganz offenkundig den Bereich der naturwissenschaftlichen Forschung und gleitet in den Mythos ab.“

(*Epikur*, Brief an Pythokles)

Die Weltanschauungslehre, auf der diese Gedanken beruhen, ist nicht tauglicher Gegenstand juristischer Überlegungen. Hier soll allein die beschriebene traditionelle Methodik der Naturwissenschaften interessieren.

Diese Methodik ist nicht ohne weiteres auf die Rechtswissenschaft übertragbar. Der juristische Diskurs befaßt sich in weiten Bereichen mit Wertungen. Wenn über diese Wertungen zwischen den maßgeblichen Diskursteilnehmern Konsens besteht, wird nicht selten die von *Epikur* so sehr betonte Unterscheidung zwischen den „einleuchtenden Gründen“ einerseits und dem „Mythos“ andererseits beim juristischen Argumentieren für ohne praktische Bedeutung und daher für unwesentlich gehalten.

Gerade im Finanzverfassungsrecht, bei dem juristische Überlegungen oft ganz erhebliche finanzielle Konsequenzen nach sich ziehen, wird nicht selten allein mit Blick auf das praktische Ergebnis argumentiert. Das Vertrauen auf „einleuchtende Gründe“, auf die Überzeugungskraft rechtstechnischer und ohne Ansehen der Person entwickelter, gewissermaßen „handwerklicher“ Argumente, ist gerade auf diesem Rechtsgebiet nicht immer sehr ausgeprägt.

Die vorliegende Untersuchung versucht, die Grundlagen „handwerklichen“ Argumentierens im Finanzverfassungsrecht zu festigen und dadurch die

Grenzen, jenseits derer sich die letztlich unausweichlichen Wertungsfragen stellen, zu überprüfen. Sie wurde im Sommer 1998 abgeschlossen und im Wintersemester 1998/99 von der Juristischen Fakultät der Universität Augsburg als Dissertation angenommen. Herrn Professor *Reiner Schmidt*, der diese Arbeit mit großer Umsicht betreut hat, und Herrn Professor *Wolfgang Jakob*, der die Mühe des Zweitgutachtens auf sich genommen hat, danke ich vor allem für die äußerst zügige und unkomplizierte Abwicklung im Promotionsverfahren.

Hamburg/Ulm, 17. Februar 1999

*Jörg Waiblinger*

# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b> .....	11
(1) Die „Aufgabe“ im öffentlichen Recht .....	27
(2) Der sogenannte finanzverfassungsrechtliche Aufgabenbegriff .....	30
<i>Erster Teil</i>	
<b>Die Tradition eines „finanzverfassungsrechtlichen Aufgabenbegriffs“</b>	34
(1) Ausnahmen vom Konnexitätssatz .....	38
(2) Von der Konnexität im Bund-Länder-Verhältnis .....	40
<b>A. Der aufgabenorientierte Länderfinanzausgleich</b> .....	43
1. Finanzierung als kompetenzrechtlich relevantes Staatshandeln .....	46
a) Die „Aufgabe“ als Verteilungsmaßstab .....	47
b) Umgehungsversuche .....	50
(1) Ungeschriebene Kompetenzen .....	51
(2) Ungeschriebene „Finanzierungskompetenzen“ .....	54
2. Der Schluß von der „Aufgabe“ auf die Finanzierungslast .....	57
a) Materielle Theorien .....	58
(1) Die Theorie der Deckungsverantwortung .....	58
(2) Ein Gegenmodell: Australien .....	61
b) Die formaljuristische Lösung .....	62
(1) Pragmatische Lösung .....	66
(2) Dogmatische Begründung .....	70



B. Konnexität als Lastentragungsregel .....	75
1. Der Schluß von der Kompetenz auf die „Aufgabe“ .....	79
a) Der Letztvollzug als grundsätzlich rechtserhebliche Kostenursache .....	81
(1) Das Kriterium der unmittelbar kostenverursachenden Tätigkeit .....	84
(2) „Unmittelbarkeit“ .....	86
b) Indifferenz gegen Mittelbarkeit .....	89
(1) „Unmittelbarkeit“ in der Rechtsprechung der Fachgerichte .....	90
(2) Tendenzen und Perspektiven .....	92
2. Das Prinzip der Vollzugskausalität .....	98
a) Von Rechtsprinzipien und Rechtsbegriffen .....	99
b) Zur Einordnung des Art. 104a Abs. 1 GG .....	102

*Zweiter Teil*

**Das Fremdfinanzierungsverbot  
(Art. 104a Abs. 1 GG)**

<b>Das Fremdfinanzierungsverbot (Art. 104a Abs. 1 GG)</b>	<b>107</b>
(1) Das „Gemengelage“-Argument .....	114
(2) Begrenzte Tragweite .....	116
A. Die „Bestellungsfälle“ .....	118
(1) „Selbständiger“ und „Funktionär“ .....	120
(2) Konsequenzen im Finanzverfassungsrecht .....	123
1. „Bestellungsfälle“ als Prüfstein für Rechtsdogmatik .....	130
a) Indirekte Bestimmung der Kostenlast .....	133
b) Kompetenzprobleme .....	135
2. Von der Zulässigkeit einer Bestellung kostenpflichtiger Fremdleistungen ..	139
a) Der Grundsatz der Ausgabentrennung .....	143
b) Die Ausnahmen (Art. 104a Abs. 1, 2. HS GG) .....	148

B. Aufgabenzuweisung aus Einzelermächtigungen .....	151
(1) Die Trennung zwischen Kompetenzrecht und Finanzverfassungsrecht .....	158
(2) Die „Aufgabe“ – ein Begriff des Kompetenzrechts .....	163
1. Einzelermächtigungen zur Bund-Länder-Finanzierung .....	166
a) Gemeinschaftsaufgaben, Art. 91a, 91b GG .....	168
b) Auftragsverwaltung, Art. 104a Abs. 2 GG .....	172
c) Geldleistungsgesetze, Art. 104a Abs. 3 GG .....	178
d) Finanzhilfen, Art. 104a Abs. 4 GG .....	185
e) Mehrbelastungsausgleich, Art. 106 Abs. 4 Sätze 2, 3 GG .....	187
f) Sonderlastenausgleich, Art. 106 Abs. 8 GG .....	188
g) Öffentlicher Personennahverkehr, Art. 106a GG .....	188
h) Ergänzungszuweisungen, Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG .....	190
i) Kriegsfolgelasten, Art. 120 GG .....	198
j) „Gemeinsamer Nenner“ .....	199
2. Die kompetenzrechtliche Generalklausel des Art. 35 Abs. 1 GG .....	202
a) Amtshilfe im Verwaltungsrecht .....	209
(1) Keine eigene Aufgabe .....	211
(2) Ergänzende Hilfe .....	212
b) Amtshilfe im Verfassungsrecht .....	213
 <b>Zusammenfassung in Thesen</b> .....	 219
 <b>Literaturverzeichnis</b> .....	 223
 <b>Sachverzeichnis</b> .....	 235



## Einleitung

Knappe Kassen verschärfen bundesstaatliche Verteilungskonflikte. Praktisch alle Gebietskörperschaften weisen Haushaltsdefizite auf. Prof. *Gerhard Seiler*, Oberbürgermeister der Stadt Karlsruhe und seinerzeit Präsident des Deutschen Städtetages, formulierte das in seinem Semestereröffnungsvortrag an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer so<sup>1</sup>:

„Spieglein, Spieglein an der Wand – wer ist der Ärmste in unserem Land?“ Was sagt hierzu der Bundesfinanzminister? „Natürlich wir. Das Verhältnis zwischen Zinsausgaben und Gesamtausgaben, also die berühmte Zinslastquote, ist bei uns am höchsten, also sind wir die Ärmsten.“ Die Länderfinanzminister sagen etwas anderes: „Uns drücken die Personalausgaben für die Lehrer und die Polizisten. Und die sind gestiegen. Es gibt immer mehr Kriminalität und es gibt immer mehr Kinder, und daher drückt uns das Verhältnis Personalausgaben zu Gesamtausgaben.“ Und wir Kommunen sagen: „Sozialhilfe, dramatisch ansteigende soziale Lasten – bei stagnierenden Einnahmen können wir diese Leistungen nicht auf Dauer erbringen.“

Tja, meine sehr geehrten Damen und Herren, wer hat nun recht? Dies ist schwierig, und ich übergebe diese Frage daher der Wissenschaft.“

Die Wissenschaft beschäftigt sich in den letzten Jahren immer mehr mit Finanzverfassungsrecht. Bereits auf der 52. Jahrestagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer in Bayreuth (1992) standen die „Grundsätze der Finanzverfassung des vereinten Deutschlands“ auf der Tagesordnung. Die verfassungsrechtlichen Grundlagen finden sich in den Referaten von *Peter Selmer*<sup>2</sup> und *Ferdinand Kirchhof*<sup>3</sup> und in zahlreichen Diskussionsbeiträgen<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> *Gerhard Seiler*, Kommunale Finanzen in schwieriger Lage, Speyrer Vorträge, Heft 34 (1996), S. 21 ff.

<sup>2</sup> *Peter Selmer*, VVDStRL 52 (1993), S. 10 ff.

<sup>3</sup> VVDStRL 52 (1993), S. 71 ff.

<sup>4</sup> Vor allem *Joachim Wieland*, Einen und Teilen, DVBl. 1992, S. 1181 ff. und Zusammenfassung der Aussprache im Rahmen der Staatsrechtslehrertagung bei *Martin Morlok*, NJW 1993, S. 906 ff.; *Georg Trapp*, Reform der grundgesetzlichen Lastenverteilung durch das Veranlassungsprinzip, ZRP 1996, 339; *Werner Heun*, Die

Damals ging es vor allem um die Einbeziehung der neuen Bundesländer in den gesamtdeutschen Finanzausgleich ab 1.1.1995<sup>5</sup>. Viele Stimmen machten grundlegenden Reformbedarf geltend<sup>6</sup>. Dennoch kam es im Zusammenhang mit der Schaffung der Deutschen Einheit nicht zu Änderungen im Finanzverfassungsrecht; hier wurde das Grundgesetz lediglich bei der Umsatzsteueraufteilung<sup>7</sup> und wegen der Regionalisierung der Bundesbahn<sup>8</sup> modifiziert.

Fragen der Verteilung der Finanzverantwortung blieben auf der Tagesordnung aktueller verfassungspolitischer und verfassungsrechtlicher Diskussionen. Rücksichtnahme auf die Staatsfinanzen ist dem deutschen Recht nicht

---

Zusammenführung der Aufgaben- und Ausgabenverantwortung von Bund, Ländern und Gemeinden als Aufgabe einer Reform der Finanzverfassung – Probleme und Risiken, DVBl. 1996, 1020; *Rainer Grote*, Empfehlen sich Maßnahmen, um in der Finanzverfassung Aufgaben- und Ausgabenverantwortung von Bund, Ländern und Gemeinden stärker zusammenzuführen?, JZ 1996, 832.

<sup>5</sup> Art. 7 Abs. 2, 3 EinigungsV. Zur Rechtslage in der Übergangszeit: *Hartmut Bauer*, Die finanzverfassungsrechtliche Integration der neuen Länder, HStR IX, S. 259 ff., *Hans-Günter Henneke*, Finanzverfassung im geeinten Deutschland, Jura 1991, S. 230 sowie das gesamte Heft 1/1993 der Zeitschrift Staatswissenschaften und Staatspraxis mit Beiträgen von *Hans-Peter Schneider*, *Klaus-Dirk Henke*, *Gunnar Folke Schuppert*, *Helmuth Hesse*, *Rudolf Wendt*, *Volker Arnold*, *Dieter Birk*, *Heinz Grosseckler*, *Joachim Wieland*, *Christian Starck* und *Reimut Joachimsen*. Problematisch war seinerzeit vor allem die Kulturfinanzierung nach Art. 35 EinigungsV; hierzu *Helmuth Schulze-Fielitz*, Art. 35 EinigungsV – Freibrief für eine Bundeskulturpolitik, NJW 1991, S. 2456.

<sup>6</sup> Im Beitrag von *Selmer* sind gleich zwei Abschnitte mit der Überschrift „Die Reform des ...“ versehen. Ein Überblick findet sich bei *Vogel/Waldhoff* in: Bonner Kommentar (81. Lieferung 1997), Vorbemerkungen zu Art. 104a – 115 GG, Rdnr. 263 ff. und bei *Bauer*, HStR IX (1997), S. 259 ff. (292). Grundlegend zur Reformdiskussion: *Rolf Peffekoven*, Der Finanzausgleich – eine vertane Chance, FinArch n.F. 51 (1994), S. 281 (290); *Gunnar Folke Schuppert*, Maßstäbe für einen künftigen Länderfinanzausgleich, Staatswissenschaften und Staatspraxis 4 (1993), S. 26 ff. (39); *Peter Selmer*, Die gesetzliche Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen, FinArch n.F. 51 (1994), S. 331 (336); *Joachim Wieland*, Maßstäbe für einen künftigen Länderfinanzausgleich, Staatswissenschaften und Staatspraxis 4 (1993), S. 110; umfassend *Konrad Littmann*, Kritisches zur Krise der öffentlichen Finanzen, Staatswissenschaften und Staatspraxis 1996, S. 457 ff.

<sup>7</sup> Änderungen des Art. 106 GG, Gesetze zur Änderung des Grundgesetzes vom 3.11.1995 (BGBl. I S. 1492) und vom 20.10.1997 (BGBl. I S. 2470).

<sup>8</sup> Neuer Art. 106a GG, Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 20.12.1993 (BGBl. I S. 2089).

fremd<sup>9</sup>. Der 61. Deutsche Juristentag in Karlsruhe (1996)<sup>10</sup> beschäftigte sich intensiv mit dem Zusammenhang zwischen „Aufgaben“ und „Ausgaben“. Die Abteilung Verfassungsrecht verhandelte über die Frage „Empfehlen sich Maßnahmen, um in der Finanzverfassung Aufgaben- und Ausgabenverantwortung von Bund, Ländern und Gemeinden stärker zusammenzuführen?“, die in einem sorgfältigen und fundierten Gutachten von *Ferdinand Kirchhof* umfassend aufbereitet worden war.

Anlaß für die Diskussion war das Problem der Sozialhilfelasten<sup>11</sup>. Der Rechtsanspruch auf Sozialhilfe beruht auf Bundesrecht, er ergibt sich aus dem Bundessozialhilfegesetz. Die Kostenlast trifft jedoch kreisfreie Städte und Landkreise, die kraft bundesgesetzlicher Regelung (§ 96 Abs. 1 Satz 1 BSHG)<sup>12</sup> örtliche Träger der Sozialhilfe sind. Vor allem die Großstädte, in denen wegen der Wirtschaftsstruktur die Finanzlage ohnehin problematisch ist, sind von den Sozialhilfelasten besonders betroffen<sup>13</sup>. Trotz der Entlastung durch das Gesetz über die Pflegeversicherung<sup>14</sup>, das im Ergebnis die Kostenbelastung der kommunalen Ebene nicht durch eine Korrektur der Verteilung der bereits vorhandenen öffentlichen Mittel, sondern stattdessen durch eine „Versicherungslösung“ zu verringern versuchte, sind die Finanznöte der Gemeinden nur wenig gemildert worden.

Abwehransprüche der Kommunen bestehen allenfalls gegen die rechtswidrige Übertragung von Aufgaben. Gemeinden steht ein Abwehrrecht gegen bundesgesetzliche Aufgabenzuweisungen zu, wenn diese unverhältnismäßig in die kommunale Selbstverwaltung eingreifen. *Schoch* und *Wieland* haben im Zusammenhang mit den einschlägigen Regelungen des Rechts der Sozial-

---

<sup>9</sup> *Ferdinand Kirchhof*, Das Haushaltsrecht als Steuerungsressource, DÖV 1997, S. 749 (756).

<sup>10</sup> Ständige Deputation des Deutschen Juristentages, Verhandlungen des Einundsechzigsten Deutschen Juristentages in Karlsruhe am 18. und 19. September 1996.

<sup>11</sup> *Stefan Koriath*, Beteiligung des Bundes an den Sozialhilfekosten, DVBl. 1993, S. 356 ff.; grundlegend *Wolfgang Kitterer* (Hrsg.), Sozialhilfe und Finanzausgleich, 1990.

<sup>12</sup> Bundessozialhilfegesetz i.d.F.d.B. v. 23.3.1994; BGBl. I S. 646, 2975; z.g.d. G. v. 16.12.1997, BGBl. I S. 2970.

<sup>13</sup> Hierzu z.B. *Seiler*, Speyrer Vorträge 34 (1996), S. 21 ff. (29).

<sup>14</sup> Gesetz zur sozialen Absicherung des Risikos der Pflegebedürftigkeit (Pflegeversicherungsgesetz) vom 26.5.1994; BGBl. I S. 1014, 2097.