

Christian S. Mann

Fluthilfe 2013

Finanzierung der Hochwassernachsorge



Nomos

Nomos Universitätsschriften

Recht

Band 921

Christian S. Mann

Fluthilfe 2013

Finanzierung der Hochwassernachsorge



Nomos

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Potsdam, Univ., Diss., 2017

ISBN978-3-8487-4493-0 (Print)

ISBN 978-3-8452-8704-1 (ePDF)

1. Auflage 2017

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2017. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Für meinen Großvater

Vorwort

Die vorliegende Abhandlung lag im Wintersemester 2016/2017 und im Sommersemester 2017 der Juristischen Fakultät der Universität Potsdam als Dissertation vor. Die Disputation fand am 5.7.2017 statt.

Mein Dank gebührt an erster Stelle Univ.-Prof. Dr. Thorsten Ingo Schmidt für seine engagierte Betreuung, seine schnellen und hilfreichen Ratschläge, seinen Zuspruch bei der Themenwahl sowie seine Unterstützung im Bewerbungsverfahren für das Stipendium der Friedrich-Ebert-Stiftung. Ebenfalls danke ich Prof. Dr. Lutz Lammers für sein Gutachten im Bewerbungsverfahren für das Stipendium und seine Unterstützung als Zweitkorrektor.

Mein Dank gilt zudem meinen ehemaligen Vorgesetzten und Kollegen im Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, insbesondere meinem Referatsleiter Ingmar Streese. Ohne die Anstellung im Ministerium wäre diese Dissertation nicht zustande gekommen.

Der Friedrich-Ebert-Stiftung bin ich auf alle Zeit in großer Dankbarkeit für die Förderung in der Studien- und Promotionsphase verbunden. Mein Dank richtet sich vor allem an Prof. Dr. Jürgen Keßler und Prof. Dr. Dieter Schimanke für das entgegengebrachte Vertrauen.

Schließlich möchte ich meiner gesamten Familie, allen voran meiner Ehefrau Kristina, für Unterstützung, Rückhalt, Verständnis, Beistand und Hilfe in allen Lebenslagen danken. Außerdem bedanke ich mich herzlich bei meiner Mutter Elisabeth, meiner Ehefrau Kristina sowie meinen Mitstipendiatinnen Farzaneh Lari und Bêrivan Bektaş für das Korrekturlesen dieser Abhandlung.

Mein Großvater Wolfgang Dolg prägte meine Persönlichkeit und war mir stets ein Vorbild. Leider durfte er die Fertigstellung dieser Abhandlung nicht mehr erleben. Ihm ist diese Schrift gewidmet.

Berlin, im Juli 2017

Christian S. Mann

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	19
1. Teil: Einführung	23
§ 1: Einblick in das Finanzverfassungsrecht des Bundes	23
A. Die Bedeutung der Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland	23
B. Die Systematik und geschichtliche Entwicklung der Finanzverfassung	25
I. Artt. 104a bis 109 GG: Die föderativen Finanzbeziehungen	25
II. Art. 110 bis 115 GG: Die Haushaltsführung des Bundes	28
§ 2: Ausblick auf die Abhandlung	28
A. Schwerpunkte und Begrifflichkeiten der folgenden Ausführungen	28
B. Forschungsstand der umrissenen Themen	29
C. Relevanz des Themas	30
I. Finanzpolitische Relevanz	30
II. Allgemeine, umweltpolitische sowie rechtliche Relevanz	31
2. Teil: Das Hochwasser 2013 und der Aufbauhilfefonds des Bundes	35
§ 3: Bewältigung der Flutschäden 2013 durch den Aufbauhilfefonds	35
A. Bezifferung der Schäden und Vergleiche zu 2002	35
B. Staatliche Unterstützung in zwei Schritten: Sofort- und Aufbauhilfen	36
C. Aufbauhilfefonds 2013 – Sondervermögen i. S. v. Art. 110 GG?	38
I. Zum Sondervermögen i. S. v. Art. 110 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 GG	38
1. Beispiele, Errichtungskompetenz und -voraussetzungen	39
a. Gesetzes- und Verfassungslage bei Sondervermögen	40
b. Beispiele für Sondervermögen	41
c. Kompetenzgrundlage für die Errichtung von Sondervermögen	42
d. Voraussetzungen für die Errichtung von Sondervermögen	45
2. Begriffsmerkmale von Sondervermögen	61

3. Verhältnis der Sondervermögen zu ihrem Muttergemeinwesen	63
4. Finanzquellen von Sondervermögen	64
5. Finanzkontrolle der Sondervermögen	65
6. Beendigung und Änderung von Sondervermögen	67
7. Vor- und Nachteile von Sondervermögen	68
a. Vorteile von Sondervermögen	68
b. Nachteile von Sondervermögen	69
c. Schlussfolgerung zu den Vor- und Nachteilen von Sondervermögen	69
II. Aufbauhilfefonds 2013: Sondervermögen i. S. d. GG!	71
D. Finanzierung des Sondervermögens Aufbauhilfe 2013	73
I. Aufteilung der Kosten der Fluthilfe 2013 auf Bund und Länder	73
II. Kompetenz des Bundes zur Mittelbereitstellung für die Fluthilfe 2013	74
III. Zulässigkeit der Kreditaufnahme im Rahmen der Fluthilfe 2013	75
1. Die verfassungsrechtliche „Schuldenbremse“	75
2. Wahrung der „Schuldenbremse“ bei der Finanzierung der Fluthilfe	76
E. Berücksichtigung des Gleichbehandlungsgrundsatzes	77
I. Begrenzung der Fluthilfen auf die Einzugsgebiete von Donau und Elbe	78
II. Unterschiedliche Höhe der Fluthilfen in den verschiedenen Bundesländern	78
F. Tatsächliche Umsetzung der Fluthilfe 2013 und Vergleiche zu 2002	79
§ 4: Europarechtliche Auswirkungen auf nationalstaatliche Fluthilfen	81
A. Europäisches Beihilferecht	81
I. Beihilfeverbot und nationalstaatliche Hochwassernachsorge	81
II. Beihilferechtliche Bewertung der deutschen Fluthilfen des Jahres 2013	82
B. Unterstützung durch den Solidaritätsfonds der Europäischen Union	84
3. Teil: Die Wahrung des Konnexitätsprinzips bei der Fluthilfe 2013	87
§ 5: Vorgesankten zum Konnexitätsprinzip und zur folgenden Prüfung	87
A. Historie der Finanzbeziehungen im deutschen Föderalismus	87

I. Finanzbeziehungen zwischen Reich und Ländern vor 1949	87
II. Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern seit 1949	88
1. Inkrafttreten des Grundgesetzes (1949)	88
2. Reformen des Finanzverfassungsrechts (1955 und 1969)	90
3. Das „Flurbereinigungsabkommen“ (1971)	91
4. Föderalismusreformen (2006 und 2009)	92
B. Das Konnexitätsprinzip i. S. v. Art. 104a Abs. 1 GG	95
I. Erläuterungen zum Konnexitätsprinzip	95
1. „Ausgaben“ i. S. d. Konnexitätsprinzips nach Art. 104a Abs. 1 GG	96
2. „Aufgaben“ i. S. d. Konnexitätsprinzips nach Art. 104a Abs. 1 GG	96
a. „Aufgabe“ i. S. d. landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzipien	96
b. „Aufgabe“ i. S. d. bundesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzips	99
II. Ausnahmen von Konnexitätsprinzip i. S. v. Art. 104a Abs. 1 GG	102
1. Ausdrückliche Ausnahmen vom Konnexitätsprinzip nach dem GG	103
2. Ungeschriebene Ausnahmen vom Konnexitätsprinzip nach dem GG	104
C. Vorgesankten zur Prüfung des Konnexitätsprinzips bei der Fluthilfe	105
§ 6: Das Konnexitätsprinzip und der Bundesbeitrag an der Fluthilfe 2013	106
A. Verwaltungskompetenz des Bundes für die Fluthilfe 2013	107
I. Ausdrückliche Bundesverwaltungskompetenz für die Fluthilfe	108
1. Bundesverwaltung aufgrund konkreter Aufgabenzuweisung	108
2. Bundesverwaltung aufgrund eines Bundesgesetzes	109
3. Ergebnis zu den ausdrücklichen Verwaltungskompetenzen des Bundes	110
II. Ungeschriebene Bundesverwaltungskompetenz für die Fluthilfe 2013	110
B. Ergebnis zur Wahrung des Konnexitätsprinzips bei der Fluthilfe 2013	111

§ 7: Geschriebene Bundesfinanzierungsbefugnis für die Fluthilfe 2013	111
A. Art. 104b GG (Finanzhilfen)	111
I. Vorbemerkungen	111
1. Wille des Gesetzgebers zu Fluthilfe-Finanzhilfen?	111
2. Die Entwicklung der Finanzhilfen mit Bezugnahme auf die Fluthilfe	112
a. Inkrafttreten des Grundgesetzes (1949) bis Große Finanzreform (1969)	112
b. Änderungen durch die Föderalismusreformen (2006/2009)	113
3. Verfassungsrechtliche Probleme bei der Gewährung von Finanzhilfen	115
4. Thesen zu Zuständigkeiten des Bundes im Fall von Naturkatastrophen	116
a. These zur Bundesgesetzgebung im Fall von Naturkatastrophen	116
b. These zur Bundesfinanzierung im Fall von Naturkatastrophen	117
c. These zur Bundesverwaltung im Fall von Naturkatastrophen	117
d. Zusammenfassung der Thesen zu Art. 104b Abs. 1 S. 2 GG	118
II. Prüfung der Voraussetzung von Art. 104b Abs. 1 S. 1 GG	118
1. Ausdrückliche Bundesgesetzgebung für die Fluthilfe 2013	119
a. Ausschließliche Bundesgesetzgebung für die Fluthilfe 2013	120
b. Konkurrierende Bundesgesetzgebung für die Fluthilfe 2013	121
c. Ergebnis zur ausdrücklichen Bundesgesetzgebung für die Fluthilfe 2013	123
2. Ungeschriebene Gesetzesbefugnis des Bundes für die Fluthilfe 2013	123
a. Ungeschriebene Gesetzesbefugnis des Bundes kraft Natur der Sache	124
b. Ergebnis zur ungeschriebenen Bundesgesetzgebung für die Fluthilfen	127
3. Ergebnis zur Gesetzgebungsbefugnis des Bundes für die Fluthilfe 2013	127

III. Prüfung der Voraussetzungen von Art. 104b Abs. 1	
S. 2 GG	127
1. Vorliegen einer Naturkatastrophe i. S. v. Art. 104b	
Abs. 1 S. 2 GG	127
a. Naturkatastrophe i. S. d. Grundgesetzes	128
b. Staatlicher Kontrolle entzogen und staatliche	
Finanzlage beeinträchtigt	130
2. Ergebnis zum Vorliegen einer Naturkatastrophe	
i. S. v. Art. 104b GG	131
IV. Prüfung der restlichen Voraussetzungen von Art. 104b	
Abs. 1 S. 1 GG	131
1. Finanzhilfen des Bundes	132
a. Definition Finanzhilfen	132
b. Finanzierung der Fluthilfe 2013 durch Finanzhilfen	133
2. Verwendungszweck: „Besonders bedeutsame	
Investitionen der Länder“	133
a. Definition des Investitionsbegriffs i. S. v. Art. 104b	
Abs. 1 S. 1 GG	134
b. Fluthilfen als besonders bedeutsame	
Sachinvestitionen i. S. d. Norm	135
c. Ergebnis zur Fluthilfe als Sachinvestitionen i. S. v.	
Art. 104b GG	139
3. Förderziel und Erforderlichkeit der Finanzhilfen	139
a. Förderziel Nr. 1: Abwehr einer Störung	
gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts	140
b. Förderziel Nr. 2: Ausgleich unterschiedlicher	
Wirtschaftskraft	143
c. Förderziel Nr. 3: Förderung des wirtschaftlichen	
Wachstums	145
d. Ergebnis zum Förderziel und zur Erforderlichkeit	
der Finanzhilfen	146
4. Ergebnis zu den Voraussetzungen für Finanzhilfen	
nach Art. 104b GG	146
V. Die Ausgestaltung der Finanzhilfen nach Art. 104b GG	147
1. Nähere Ausgestaltung der Finanzhilfen nach Art. 104b	
Abs. 2 S. 1 GG	147
2. Befristung, Überprüfung, Degression gem. Art. 104b	
Abs. 2 S. 2, 3 GG	148
a. Befristung und Überprüfung gem. Art. 104b Abs. 2	
S. 2 GG	149

b. Degression gem. Art. 104b Abs. 2 S. 3 GG	150
3. Ergebnis zur Ausgestaltung der Finanzhilfen nach Art. 104b Abs. 2 GG	151
VI. Ergebnis zu den Voraussetzungen von Art. 104b Abs. 1 S. 1 GG	151
B. Artt. 91a; 91b GG (Gemeinschaftsaufgaben)	151
I. Vorgesandten zu den Gemeinschaftsaufgaben nach Artt. 91a, 91b GG	151
1. Definition und Wirkung von Gemeinschaftsaufgaben	151
2. Unterschiede und Gemeinsamkeiten innerhalb der Artt. 91a ff. GG	152
3. Historie der gemeinsamen Aufgabenerfüllung von Bund und Ländern	153
4. Sinn und Grenzen von Gemeinschaftsaufgaben	154
II. Die Fluthilfe 2013 als Gemeinschaftsaufgabe i. S. v. Artt. 91a, 91b GG	154
C. Art. 104a Abs. 2, 3 GG (Ausführung von Bundesgesetzen)	156
D. Art. 143c GG (kompensatorische Übergangsregel)	157
E. Ergebnis zu den ausdrücklichen Ausnahmen vom Konnexitätsprinzip	158
§ 8: Ungeschriebene Bundesfinanzierungsbefugnis für die Fluthilfe 2013	158
A. Ungeschriebene Finanzierungsbefugnisse i. S. d. Verfassungstheorie	158
I. Von ungeschriebenen Verwaltungskompetenzen abgeleitete Finanzierungsbefugnisse	159
1. Vorbemerkungen zu ungeschriebenen Verwaltungskompetenzen	159
2. Ungeschriebene Bundesverwaltung kraft Sachzusammenhang/Annex	159
3. Ungeschriebene Verwaltungskompetenzen kraft Natur der Sache	160
a. Klassische Prüfung der Voraussetzungen nach Anschütz	160
b. Modifizierung der Anschütz-Formel	161
II. Ergebnis zur ungeschriebenen Verwaltung i. S. d. Verfassungstheorie	165
B. Ungeschriebene Bundesfinanzierungsbefugnisse in der Staatspraxis	166

I. Vorbemerkungen zur Staatspraxis bei der Hochwassernachsorge	166
1. Äußerungen von Staatsvertretern zur Fluthilfe 2013	166
2. Verheerende Naturkatastrophen des 21. Jahrhunderts in Deutschland	167
a. Orkan Kyrill im Jahr 2007	167
b. August-Hochwasser im Jahr 2002	168
II. „Gesamtstaatliche Repräsentation“ und „Flurbereinigungsabkommen“	173
1. Bundesbeteiligung als „Gesamtstaatliche Repräsentation“?	173
2. Ergebnis zur „Gesamtstaatlichen Repräsentation“ bei der Fluthilfe 2013	175
III. Originäre ungeschriebene Bundesfinanzierung bei der Fluthilfe 2013	175
1. Keine Gefährdung der Eigenstaatlichkeit der Länder?	176
2. Einwilligung der Länder in die Gefährdung ihrer Eigenstaatlichkeit?	177
3. Modifizierung der Kompetenzordnung aufgrund der Flut 2013?	179
a. Gesamtbetrachtung der Zuständigkeitsordnung, Subsidiaritätsprinzip	179
b. Modifizierung der Kompetenzen wegen bundesstaatlicher Solidarität?	182
c. Modifizierung der Kompetenzen aufgrund der Ausmaße der Flut 2013?	184
d. Ergebnis zur Modifizierung der Kompetenzen wegen der Flut 2013	186
IV. Ergebnis zur originären ungeschriebenen Finanzierung des Bundes	187
C. Ergebnis zur Finanzierungsbefugnis des Bundes bei der Fluthilfe 2013	187
§ 9: Der Finanzierungsbeitrag der Ländergesamtheit an der Fluthilfe 2013	188
A. Konnexitätsprinzip und Fluthilfe durch nicht betroffene Länder	189
I. Geschichtlicher Hintergrund und Telos des Konnexitätsprinzips	190
II. Systematische Erwägungen zur horizontalen Wirkung des Konnexitätsprinzips	191
	15

III. Verfassungsrechtliche Beschränkungen neben dem Konnexitätsprinzip	192
IV. Ausnahmen eines Konnexitätsprinzips mit horizontaler Wirkung	193
B. Ergebnis zum Finanzierungsbeitrag der nicht überschwemmten Länder	193
4. Teil: Bewältigungsstrategien für zukünftige Flutkatastrophen	195
§ 10: Ansprüche und Pflichten im Zusammenhang mit Hochwasser	195
A. Ansprüche von Geschädigten im Fall eines Hochwassers	195
I. Ansprüche von Hochwasseropfern gegen den Staat	196
1. Staatshaftungsrecht	196
a. Schadensersatzansprüche	196
b. Entschädigungsansprüche	200
c. Ergebnis zu staatshaftungsrechtlichen Ansprüchen	202
2. Ansprüche aus Grundrechten	202
a. Grundrechte im Katastrophenfall	202
b. Schutzpflichten im Zusammenhang mit Hochwasser	203
c. Existenzgefährdungen durch Flutkatastrophen	205
d. Ergebnis zu Ansprüchen aus Grundrechten im Zusammenhang mit Hochwassern	207
3. Ergebnis zu Ansprüchen gegen den Staat im Zusammenhang mit Hochwasser	207
II. Ansprüche von Hochwasseropfern gegen Private	207
1. Ansprüche gegen private Katastrophenhelfer	207
2. Ansprüche gegen Versicherungen	208
a. Angebotslücke bei Hochwasserversicherungen?	208
b. Nachfragelücke bei Hochwasserversicherungen!	210
c. Ergebnis zu Ansprüchen gegen Private im Fall eines Hochwassers	212
III. Ergebnis zu Ansprüchen von Geschädigten im Fall eines Hochwassers	212
B. Pflichten des Staates im Hinblick auf private Flutschäden	212
I. Staatliche Hochwassernachsorge als Teil der Daseinsvorsorge	213
II. Staatliche Fürsorgepflicht gegenüber Hochwasseropfern	214
1. Herleitung der Fürsorgepflicht	215
2. Einwände gegen die staatliche Fürsorgepflicht gegenüber Flutopfern	216

a. Unfaire Lastenverteilung und mangelnde Eigenvorsorge der Flutopfer?	217
b. Politische Interessen und fehlende gesetzliche Regelungen?	218
c. Berufsfreiheit der Versicherer?	219
3. Stellungnahme zur staatlichen Fürsorgepflicht gegenüber Flutopfern	220
C. Ergebnis zu Ansprüchen und Pflichten im Zusammenhang mit Fluten	220
§ 11: Sinnvolle Maßnahmen im Hinblick auf zukünftige Flutkatastrophen	221
A. Bedeutsame Präventionsmaßnahmen gegen Hochwasserrisiken	222
I. Verhinderung von Flutkatastrophen	222
II. Vorbereitung und Reaktion auf Flutwasserschäden	223
1. Katastrophenbewältigung und Risikoaufklärung	224
2. Eigenvorsorge potentieller Hochwasseropfer	224
3. Erhöhung der Versicherungsdichte durch eine Versicherungspflicht	225
a. Umgang mit Flutschäden in anderen Mitgliedsstaaten der EU	226
b. Einführung einer obligatorischen Flutversicherung in Deutschland	227
c. Zusammenfassung der Diskussion zur Pflichtversicherung	234
B. Verfassungsgemäße Finanzierung staatlicher Hochwassernachsorge	235
I. Finanzierung der Hochwassernachsorge unter Beteiligung des Bundes	236
1. Bund-Länder-Finanzausgleich	236
a. Finanzausgleich und Konnexitätsprinzip	236
b. Grundlegendes zum Finanzausgleich	237
c. Aktuelle Ausgestaltung des Finanzausgleichs	238
d. Berücksichtigung von Flutschäden im Rahmen des geltenden Finanzausgleichs	239
e. Ergebnis zur Berücksichtigung von Flutschäden im Rahmen des Finanzausgleichs	250
2. Änderung der Zuständigkeitsordnung zugunsten des Bundes	250

Inhaltsverzeichnis

II. Finanzierung der Hochwassernachsorge ohne Bundesbeteiligung	251
III. Stellungnahme zur Zukunft der staatlichen Hochwassernachsorge	252
5. Teil: Zusammenfassung der Ergebnisse in Thesen	255
Thesen zum ersten Teil	255
Thesen zum zweiten Teil	255
Thesen zum dritten Teil	256
Thesen zum vierten Teil	256
Literaturverzeichnis	259

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	andere Auffassung
a. E.	am Ende
a. F.	alte Fassung
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AG	Aktiengesellschaft
AGVO	Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung
AO	Abgabenordnung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel (Singular)
Artt.	Artikel (Plural)
AufbhG	Aufbauhilfefonds-Errichtungsgesetz
AufbhV	Aufbauhilferverordnung
Aufbh-VV	Aufbauhilfe-Verwaltungsvereinbarung
BAföG	Bundesgesetz über individuelle Förderung der Ausbildung
BB	Brandenburg
Bd.	Band
Begr.	Begründer
Beil.	Beilage
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BHO	Bundshaushaltsordnung
BK	Bonner Kommentar
BR-Drs.	Drucksachen des Deutschen Bundesrates
BRD	Bundesrepublik Deutschland
bspw.	beispielsweise
BT-Drs.	Drucksachen des Deutschen Bundestages
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Bundesverfassungsgerichtsentscheidung
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Bundesverwaltungsgerichtsentscheidung
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise

Abkürzungsverzeichnis

CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
DDR	Deutsche Demokratische Republik
diesbzgl.	diesbezüglich
DKKV	Deutsches Komitee für Katastrophenvorsorge
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DStZ	Deutsche Steuer-Zeitung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
e. V.	eingetragener Verein
EntflechtG	Entflechtungsgesetz
EU	Europäische Union
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft
ERP	European Recovery Program
ErwGr	Erwägungsgrund
EuGH	Europäischer Gerichtshof
exkl.	exklusive
FAG	Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern
FDP	Freie Demokratische Partei
f.	folgende (Singular)
ff.	folgende (Plural)
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
FZV	Verordnung über die Zulassung von Fahrzeugen zum Straßenverkehr
G. v.	Gesetz vom
GAK	Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes
GAKG	Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“
GDV	Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V.
GewArch	Gewerbearchiv
GG	Grundgesetz
gg.	gegen
ggf.	gegebenenfalls
GS	Gedächtnisschrift

Hdb./Hdb	Handbuch
HStR	Handbuch des Staatsrechts
HGB	Handelsgesetzbuch
HGrG	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
i. d. R.	in der Regel
i. e. S.	im engeren Sinn
i. H. v.	in Höhe von
i. S. d.	im Sinn der/des
i. S. e.	im Sinn einer/eines
i. S. v.	im Sinn von
i. V. m.	in Verbindung mit
i. w. S.	im weiteren Sinn
inkl.	inklusive
JuS	Juristische Schulung
JZ	JuristenZeitung
Kap.	Kapitel
Kfz	Kraftfahrzeug
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
LHO	Landeshaushaltsordnung
MaßstG	Gesetz über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen
MinBlFin	Ministerialblatt des Bundesfinanzministeriums
Mio.	Million/Millionen
Mrd.	Milliarde/Milliarden
Nds. LT	Niedersächsischer Landtag
NdsVBl.	Niedersächsische Verwaltungsblätter
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NordÖR	Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland
Nr.	Nummer

Abkürzungsverzeichnis

NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NWVBL	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
R	Recht
Rn.	Randnummer
S.	Satz bei Normen/Seite im Übrigen
SBLS	Schriften der Brucerius Law School
Slg.	Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes und des Gerichts Erster Instanz
sog.	sogenannte/r/s
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StabG	Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft
u. U.	unter Umständen
u. a.	unter anderem
usw.	und so weiter
v.	von/vom
V. v.	Verordnung vom
Var.	Variante
vgl.	vergleiche
VIZ	Zeitschrift für Vermögens- und Immobilienrecht
Vorb.	Vorbemerkung
VV-BHO	Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung
VW	Versicherungswirtschaft
WD	Wirtschaftsdienst
WHG	Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts
WiVerw	Zeitschrift für Wirtschaftsverwaltungsrecht
z. B.	zum Beispiel
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZIP	Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

1. Teil: Einführung

§ 1: Einblick in das Finanzverfassungsrecht des Bundes

Diese Abhandlung beschäftigt sich mit den von Bund und Ländern¹ organisierten Fluthilfen des Jahres 2013 nach dem Aufbauhilfegesetz.² Zu diesem gesamtstaatlichen Projekt werden die folgenden Ausführungen verfassungsrechtliche Fragestellungen beantworten, verfassungspolitische Gedanken darstellen und Alternativen zur momentanen Staatspraxis aufzeigen. Dabei werden hauptsächlich Probleme im Zusammenhang mit dem Finanzverfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland begutachtet, dem in den Artt. 104a bis 115 GG ein eigener Abschnitt in der deutschen Verfassung gewidmet ist. Eine solche Hervorhebung findet sich weltweit in nur sehr wenigen Verfassungen³ und stellt zudem eine Abweichung von der üblichen Systematik des Grundgesetzes⁴ dar, die neben den Grundrechten im Übrigen nach Verfassungsorganen und Staatsfunktionen gliedert. Darin zeigt sich die herausragende Bedeutung der Materie.⁵ Deshalb gilt die Finanzverfassung auch als besonders streitbehaftet und als der meistgeänderte Abschnitt des Grundgesetzes.⁶

A. Die Bedeutung der Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland

Die „*Finanzverfassung*“, auch „*Steuerfinanzverfassung*“⁷ bzw. „*aufgabenbezogene Folgeverfassung*“⁸, bildet einen tragenden „*Eckpfeiler*“⁹ der

1 I. S. d. Präambel des GG.

2 Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „*Aufbauhilfe*“ und zur Änderung weiterer Gesetze (Aufbauhilfegesetz) v. 15.7.2013, BGBl I S. 2401.

3 *Vogel*, JA 1980, S. 577 f.

4 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland v. 23.5.1949, BGBl I S. 1, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes v. 23.12.2014, BGBl I S. 2438.

5 *Henneke* in Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, Vorb. v. Art. 104a, Rn. 1; *Maurer*, StaatsR, § 21, Rn. 5.

6 *Heun* in Dreier, GG, Vorb. zu Art. 104a - 115, Rn. 7, 11.

7 *Waldhoff* in HStR V, § 116, Rn. 10, 29.

8 *Buscher/Ekardt*, DÖV 2007, S. 89 f.; *Selmer*, JuS 2006, S. 1052, 1059.

9 *Keilmann* in Piduch, BundeshaushaltsR, Art. 104a GG, Rn. 7.

bundesstaatlichen Ordnung¹⁰ und somit ein Kernstück des Grundgesetzes. Sie verteilt sowohl bedeutende Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen als auch das Abgabenaufkommen auf Bund, Länder und Gemeinden und trifft finanzpolitische Grundsatzentscheidungen.¹¹ Daher ist sie als „das Verfassungsrecht der Staatseinkünfte und Staatsausgaben“ zu bezeichnen.¹² Damit beantwortet die Finanzverfassung wesentliche Kernfragen.¹³ Im Idealfall sorgt sie, insbesondere durch die Steuerverteilung nach Artt. 105 bis 107¹⁴ bzw. 108¹⁵ GG, für eine aufgabengerechte Finanzausstattung von Bund und Ländern,¹⁶ damit diese in der Lage sind, effektiv ihre Funktionen und Aufgaben zu erfüllen.¹⁷

Genau wie im übrigen Verfassungsrecht wird die Bundesrepublik Deutschland dabei in erster Linie systematisch nur in Bund und Länder unterteilt. Zwar muss auch den Gemeinden wegen Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG eine finanzielle Eigenverantwortung zugestanden werden, welche durch den Bund gem. Art. 28 Abs. 3 GG zu gewährleisten ist. Dennoch gelten die Gemeindefinanzen verfassungsrechtlich als Landesfinanzen, vgl. Art. 106 Abs. 9 GG.¹⁸ Trotz der grundsätzlichen haushaltswirtschaftlichen Unabhängigkeit von Bund und Ländern gem. Art. 109 Abs. 1 GG¹⁹ kann der Bund jedoch auf die Landesfinanzen gem. Art. 109 Abs. 4 GG i. V. m. dem HGrG²⁰ einwirken und grundlegende Entscheidungen für diese treffen.²¹ Das HGrG konkretisiert dabei wichtige finanzverfassungsrechtliche

10 BVerfGE 55, 274 [300]; *Selmer*, NVwZ 2007, S. 872.

11 *Badura*, StaatsR, Rn. 41; *Buscher/Ekardt*, DÖV 2007, S. 89 f.; *Pauker*, DÖV 1988, S. 64.

12 *Schwarz/Reimer*, JuS 2007, S. 119.

13 BT-Drs. 5/2861, S. 10.

14 *Christ*, NVwZ 2009, S. 1333, 1338; *Kramer, Hinrichsen, Lauterbach*, JuS 2012, S. 896, 901.

15 *Mosbacher*, DVP 2012, S. 354 f.

16 *Waldhoff* in *Kahl*, S. 167, 176.

17 *Buscher/Ekardt*, DÖV 2007, S. 89 f.; *Häde*, JA 1994, S. 80 f.; *Pauker*, DÖV 1988, S. 64 f.; *Mahrenholz* in GG 1989, Art. 109, Rn. 12; *Selmer*, NVwZ 2007, S. 872; *Wieland*, DVBl. 1992, S. 1181 f.

18 *Buscher/Ekardt*, DÖV 2007, S. 89, 93; *Heller*, Haushaltsgrundsätze, Rn. 99; *Waldhoff* in *HStR V*, § 116, Rn. 18.

19 *Schmidt*, StaatsR, Nr. 746.

20 Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz - HGrG) v. 19.8.1969, BGBl I S. 1273, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes v. 15.7.2013, BGBl I S. 2398.

21 *Jarass* in *Jarass/Pieroth*, GG, Art. 109, Rn. 22; *Mahrenholz* in GG 1989, Art. 109, Rn. 4.

Regeln, mit denen sich der Bund allerdings auch selbst verpflichtet.²² Zudem verfügen die Länder durch den Bundesrat ihrerseits über Einflussmöglichkeiten, da die Thematik des HGrG zustimmungsbedürftig ist, was wiederum die Souveränität der Länder berücksichtigt.²³

B. Die Systematik und geschichtliche Entwicklung der Finanzverfassung

Die Finanzverfassung ist im zehnten Abschnitt des Grundgesetzes verortet.²⁴ Sie stellte einst den einzigen Abschnitt der deutschen Verfassung dar, der ein geschlossenes Sachgebiet behandelte.²⁵ Gedanklich ist die Finanzverfassung aber in zwei voneinander zu differenzierende Unterabschnitte zu unterteilen: erstens die Art. 104a bis 109 GG zu den föderativen Finanzbeziehungen und zweitens die in den Art. 110 bis 115 GG ausschließlich für den Bund geltenden Regeln der Haushaltsführung.²⁶ Daneben bestehen mittlerweile auch außerhalb des zehnten Abschnitts Normen des Finanzverfassungsrechts, vgl. Artt. 91a; 91b; 115c Abs. 3; 115k Abs. 3 und 120 GG.²⁷ In den neuen Bundesländern trat die Finanzverfassung der Artt. 104a ff. GG erst zum 1.1.1995 in Kraft. In den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung Deutschlands wurde die Anwendbarkeit dieser Normen aufgrund des enormen wirtschaftlichen Unterschieds gegenüber den alten Bundesländern ausgeschlossen.²⁸

I. Artt. 104a bis 109 GG: Die föderativen Finanzbeziehungen

Der erste Teil, die bundesstaatliche Finanzverfassung,²⁹ enthält größtenteils Regelungen über Steuern³⁰ und stellt zudem ein Spiegelbild der bundesstaatlichen Ordnung dar.³¹ Als spezielle Vorschriften zu den allgemeinen Bestimmungen des Grundgesetzes regeln die Artt. 104a bis 109 GG

22 Heun in Dreier, GG, Art. 109, Rn. 4.

23 Schwarz/Reimer, JuS 2007, S. 219, 221.

24 Waldhoff in Kahl, S. 167, 173.

25 Häde, JA 1994, S. 1.

26 Heun in Dreier, GG, Vorb. zu Art. 104a - 115, Rn. 1, 16.

27 Häde, JA 1994, S. 1.

28 Wieland, DVBl. 1992, S. 1181 f.

29 Waldhoff in HStR V, § 116, Rn. 1, 57 f.

30 Schwarz/Reimer, JuS 2007, S. 119 f.

31 Schwarz/Reimer, JuS 2007, S. 219 f.

die Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen sowie die Finanzgerichtsbarkeit, wodurch die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern umfassend ausgestaltet werden.³² Aufgrund der politischen Bedeutung öffentlicher Finanzen war dieser Teil der Verfassung bereits bei der Ausarbeitung des Grundgesetzes 1948 auf dem Herrenchiemseer Konvent stark umstritten. Grund war ein historisch begründetes Spannungsverhältnis zwischen Bund und Ländern, welches sich durch die vorherigen deutschen Verfassungen entwickelt hatte. Über mehrere Dekaden geriet abwechselnd jeweils eine Seite in eine finanzielle Abhängigkeit gegenüber der anderen.³³ Die Bismarck'sche Reichsverfassung von 1871 verlieh den Ländern staatsrechtlich und finanzwirtschaftlich umfassende Kompetenzen. Die Zuständigkeiten des Reichs beschränkte sich hingegen auf Aufgaben, die notwendigerweise zentral ausgeübt werden mussten. Dazu zählten Bereiche wie Auswärtiges, Wehrmacht, Post- und Fernmeldewesen. Das Reich war finanziell auf die Matrikularbeiträge der Länder angewiesen.³⁴ Dadurch kam es zu einer politischen Abhängigkeit des Reichs gegenüber den Ländern.³⁵

Erst durch die Weimarer Reichsverfassung von 1919 erlangte die Weimarer Republik, als Nachfolgerin des Kaiserreichs, in der Finanzverfassung eine stärkere Stellung gegenüber den Ländern.³⁶ Dies lag u. a. daran, dass das Reich nun erstmals neben der Deckung seiner eigenen Ausgaben auch die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit sowie die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im gesamten Staatsgebiet sicherstellen sollte, wodurch der Finanzbedarf stieg. Um dieser Entwicklung gerecht zu werden, erhielt das Reich eine finanzverfassungsrechtliche Kompetenz, die den Ausbau eines eigenen umfassenden Steuersystems ermöglichte und dem Reich eine bestimmende Stellung gewährte.³⁷

Neben diesem Spannungsverhältnis zwischen Bund und Ländern stellte die nach Kriegsende 1948 skeptische Haltung der Besatzungsmächte gegenüber Deutschland ein weiteres Problem bei der Ausarbeitung der Finanzverfassung dar. Die Besatzungsmächte setzten sich durch nachdrückliches Einwirken für eine eher schwache verfassungsrechtliche und finanzpolitische Stellung des deutschen Zentralstaats ein.³⁸ Tatsächlich

32 *Mosbacher*, DVP 2012, S. 354.

33 *Heun* in Dreier, GG, Vorb. zu Art. 104a - 115, Rn. 6.

34 *Vogel*, JA 1980, S. 577.

35 BT-Drs. 5/2861, S. 12.

36 *Badura*, StaatsR, Rn. 4, 42; *Heun* in Dreier, GG, Vorb. zu Art. 104a - 115, Rn. 3.

37 BT-Drs. 5/2861, S. 15; *Badura*, StaatsR, Rn. 41.

38 *Häde*, LKV 2011, S. 97 f.

nahm die Geschichte aber einen anderen Lauf. Der Bund erarbeitete sich in den folgenden Jahrzehnten eine (finanzielle) Vormachtstellung. Diese Machtverschiebung sollte im Zuge der sog. Großen Finanzreform³⁹ der Bundesrepublik in den Jahren 1968/1969 korrigiert werden.⁴⁰ Bis heute gilt diese erste große Grundgesetzreform als die eigentliche Geburtsstunde der deutschen Finanzverfassung.⁴¹ Die Vorbereitungen auf die Reform nahmen mehrere Jahrzehnte in Anspruch.⁴² Die Änderungen traten 1970 in Kraft.⁴³

Doch trotz dieser jahrelangen Bemühungen zeigt die Historie mit der finanzpolitischen Erstarkung des Bundes einen bis zur Gegenwart andauernden Trend, der das in der Bevölkerung überwiegend vorhandene Bedürfnis nach Angleichung der Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet widerspiegelt.⁴⁴ Infolgedessen griff der Bund vor allem in der Wirtschaft immer wieder weitreichend in Länderzuständigkeiten ein, was die Länder aus finanziellen Gründen regelmäßig tolerierten.⁴⁵ Als Ergebnis dieser Politik fallen seit längerer Zeit auf Bundesebene erheblich mehr Einnahmen an, als für die Wahrnehmung bundeseigener Aufgaben notwendig wären. Währenddessen fehlt es den meisten Ländern oft an ausreichenden Finanzmitteln.⁴⁶ Nach dem heutigen Verständnis vom deutschen Föderalismus zielt die Finanzverfassung allerdings auf eine sachgerechte, gleichwertige Verteilung von Finanzmitteln auf Bund und Länder ab, damit alle Bundesgenossen eigenständig und eigenverantwortlich ihre Aufgaben wahrnehmen können.⁴⁷ Nur wenn beide Seiten nicht auf Zuweisungen der anderen bundesstaatlichen Ebene angewiesen sind, können sie autonom und effizient arbeiten.⁴⁸ Ausnahmen von diesem Grundsatz spiegeln sich in den Fällen bundesweiter Kooperation zur Wahrung einheitlicher Lebensverhältnisse wider.⁴⁹

39 *Waldhoff* in Kahl, S. 167, 178.

40 BT-Drs. 5/2861, S. 10.

41 *Waldhoff* in Kahl, S. 167, 180.

42 *Buscher/Ekardt*, DÖV 2007, S. 89 f.

43 *Waldhoff* in HStR V, § 116, Rn. 75.

44 *Heun* in Dreier, GG, Vorb. zu Art. 104a - 115, Rn. 7, 12.

45 *Pauker*, DÖV 1988, S. 64 f.

46 *Matz*, DVBl. 2015, S. 943, 950.

47 *Waldhoff* in HStR V, § 116, Rn. 57, 67.

48 *Mahrenholz* in GG 1989, Art. 109, Rn. 12.

49 *Häde*, JA 1994, S. 80 f.; *Schwarz/Reimer*, JuS 2007, S. 219, 221.