

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1422

Die Finanzierungsverantwortung für kommunale Aufgaben

Von

Lei Yin



Duncker & Humblot · Berlin

LEI YIN

Die Finanzierungsverantwortung
für kommunale Aufgaben

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1422

Die Finanzierungsverantwortung für kommunale Aufgaben

Von

Lei Yin



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät
der Georg-August-Universität Göttingen
hat diese Arbeit im Jahr 2019
als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

Alle Rechte vorbehalten
© 2020 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: L101 Mediengestaltung, Fürstenwalde
Druck: CPI buchbücher.de gmbh, Birkach
Printed in Germany

ISSN 0582-0200
ISBN 978-3-428-15755-6 (Print)
ISBN 978-3-428-55755-4 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde von der juristischen Fakultät der Universität Göttingen im Wintersemester 2018/2019 als Dissertation angenommen. Literatur und Rechtsprechung konnten bis Oktober 2018 berücksichtigt werden.

Herrn Prof. Dr. Dr. h. c. Werner Heun und Herrn PD Dr. Alexander Thiele, die als Doktorväter die Arbeit betreut haben, gilt mein größter Dank. Besonderer Dank gebührt auch Herrn Prof. Dr. José Martínez für die Erstellung des Zweitgutachtens. Meinen Eltern ist die Arbeit gewidmet, die mich während des Studiums stets unterstützt haben. Ohne ihre Unterstützung wäre die Arbeit nicht entstanden.

Lei Yin

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	15
A. Die öffentliche Aufgabenfinanzierung im Mehr-Ebenen-System	15
B. Anlass der Arbeit	17
C. Aufbau der Arbeit	19

Teil 1

Begrifflichkeiten	21
A. Der Begriff „Aufgabe“ im öffentlichen Recht	21
I. Bezugsэлеmente der Aufgabe	22
1. Der aufgegebenе Gegenstand	22
a) Aufgabe als Sachbereich	22
b) Aufgabe als Handlungsweise	23
c) Aufgabe und Staatsfunktion	24
d) Die Organisationsaufgabe	25
2. Die Zuordnung zu einem Subjekt	27
3. Die Aufforderung zur Handlung	28
4. Zwischenergebnis	28
II. Die öffentliche und die staatliche Aufgabe	29
III. Kommunale Aufgabe als staatliche Aufgabe im weiteren Sinne	32
B. Der Begriff „Verantwortung“	34
I. Entstehung, Verbreitung und Materialisierung des Begriffs	35
II. Die Grundstruktur der Verantwortung	37
1. Strukturelemente	37
2. Die ex-post- und die ex-ante-Verantwortung	40
3. Die materielle und die formelle Verantwortung	42

Teil 2

Verantwortung im Staatsorganisations- und Kompetenzrecht	44
A. Allgemeines	44
B. Die Verantwortungsteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen	46
I. Die Verantwortung des Staates	47
II. Das politisch-demokratische Verständnis von Aufgabenverantwortung	48

III. Zuordnung der staatlichen Aufgabenverantwortung	50
1. Aufgabenzuordnung nach der spezifischen sachlichen Relevanz	51
2. Aufgabenzuordnung nach dem sachlichen Entscheidungsspielraum	53
3. Aufgabenzuordnung nach dem Subsidiaritätsprinzip	54
C. Verantwortung im konkreten Rechtskontext	58
I. Verantwortung als Kompetenzbegriff	58
1. Der Begriff „Zuständigkeit“	58
2. Die kompetenzielle Verantwortung	60
II. Verantwortung als Zurechnungsbegriff	62
III. Die Finanzierungsverantwortung	63
D. Das Verhältnis zwischen Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung	65
I. Grundsatz der Konnexität von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung	65
1. Begriffserklärung	65
2. Der materielle Konnexitätsgrundsatz	66
3. Die mittelbare Konnexität – das Interessenprinzip	69
II. Das Verursacherprinzip	70
1. Die Anwendbarkeit des Verursacherprinzips auf die vertikalen (Finanz-)Beziehungen	70
2. Das Verhältnis zwischen Verursacherprinzip und Konnexitätsgrundsatz	74
3. Die Einordnung des Art. 104a Abs. 1 GG	76
III. Die Position der Einnahmeausstattung im System der Aufgabenfinanzierung	78

Teil 3

Grundgesetzlicher Rahmen für die kommunale Aufgabenfinanzierung	81
A. Die grundgesetzliche Aufgabenordnung	81
I. Die grundgesetzliche Kompetenzverteilung	82
1. Die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen	83
a) Die ausschließliche Gesetzgebung des Bundes	83
b) Die konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen	84
c) Die ungeschriebenen Gesetzgebungskompetenzen des Bundes	87
2. Die Verteilung der Verwaltungskompetenzen	89
a) Ausführung der Bundesgesetze als eigene Angelegenheit durch die Länder	90
b) Gesetzesausführung im Auftrag des Bundes durch die Länder	91
c) Die materielle Bedeutung der zwei Verwaltungstypen	92
II. Die grundgesetzliche Aufgabenzuordnung – die Frage nach Aufgabenverantwortung	95
B. Die grundgesetzliche Finanzordnung	96
I. Die Ausgabenverteilung	99
1. Zweck- und Verwaltungsausgaben	99

2. Die allgemeine Lastentragungsregel des Art. 104a Abs. 1 GG	101
3. Lastentragung bei Bundesauftragsverwaltung nach Art. 104a Abs. 2 GG	103
4. Sonderregelung der Geldleistungs- und geldwerten Leistungsgesetze nach Art. 104a Abs. 3 und 4 GG	103
a) Zustimmungsbedürftigkeit	104
b) Geldleistungsgesetze	105
aa) Tatbestand	105
bb) Rechtsfolge	108
(1) Fakultative Kostenbeteiligung des Bundes	108
(2) Umschlagen in Bundesauftragsverwaltung nach Art. 104a Abs. 3 S. 2 GG bei Geldleistungsgesetzen	108
c) Die geldwerten Sach- und vergleichbaren Dienstleistungen	109
5. Zwischenergebnis	110
II. Die Einnahmenverteilung	111
1. Die Steuergesetzgebungskompetenzen	112
2. Die Steuerertragskompetenzen	114
3. Zwischenergebnis	120
C. Die kommunale Selbstverwaltung	121
I. Das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden	122
1. Die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft	123
2. Die eigenverantwortliche Regelung	127
3. Im Rahmen der Gesetze	129
II. Die finanzverfassungsrechtliche Sicherung der gemeindlichen Selbstverwaltung	132
III. Die Selbstverwaltung der Landkreise	135
D. Zwischenergebnis	137

Teil 4

Finanzierungsverantwortung des Landes für kommunale Aufgaben	139
A. Die finanzielle Mindestausstattung und die angemessene Finanzausstattung	139
B. Struktur des kommunalen Aufgabenbestandes	142
I. Der Aufgabendualismus	143
II. Der Aufgabenmonismus	145
III. Das Verhältnis zwischen Aufgabendualismus und -monismus	148
C. Die kommunale Aufgabenstruktur und Finanzgarantie	150
D. Anwendung des landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzips	154
I. Bedeutung und Funktionen des Konnexitätsprinzips	154
1. Die Funktionen des landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzips	156
a) Warn- bzw. Präventivfunktion	156

b) Transparenz- und Vorsorgefunktion	157
c) Schutzfunktion	157
2. Bedeutung des landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzips	158
II. Normativer Gehalt der Konnexitätsregelungen	160
1. Formelle Anforderungen	161
2. Der materielle konnexitätsauslösende Grundtatbestand	162
a) Die konnexitätsrelevante „Aufgabe“	162
b) Der Aufgabenübertragungsakt	165
c) Anwendung unter Voraussetzung der freien Entscheidung des Landes?	166
aa) Direkte Aufgabenübertragung durch den Bund oder die EU	168
bb) Indirekte Aufgabenübertragung durch den Bund oder die EU	172
cc) Zwischenergebnis	173
3. Rechtsfolge: Die Kostendeckungsregelung und der Mehrbelastungsausgleich	174
a) Die konnexitätsrelevanten Kosten und Mehrbelastungen	174
b) Die Kostenfolgeabschätzungsprognose	176
aa) Die Maßgeblichkeit der einmaligen Kostenfolgeprognose	176
bb) Die Beobachtungs- und Nachbesserungspflicht	177
c) Die Kostendeckungsbestimmung	179
d) Der „entsprechende“ und der „angemessene“ Mehrbelastungsausgleich	182
aa) Die Zulässigkeit einer kommunalen Interessenquote	183
bb) Die „wesentliche“ bzw. „erhebliche“ Mehrbelastung	186
4. Anwendung des Konnexitätsprinzips auf Änderung bestehender Aufgaben	187
III. Bundesrechtliche Änderungen der kommunalen Aufgaben	189
1. Das Aufgabenübertragungsverbot nach Art. 84 Abs. 1 S. 7, 85 Abs. 1 S. 2 GG	189
2. Relativierung durch Art. 125a Abs. 1 GG	192
a) Aufhebungsbefugnis des Bundes und Ersetzungsbefugnis der Länder	193
b) Materielle Änderungskompetenz des Bundes	195
3. Konnexitätspflicht des Landes für bundesrechtliche Aufgabenänderung	198
4. Zwischenergebnis	200
E. Bemerkung zum landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzip	201
Zusammenfassung	206
Literaturverzeichnis	214
Sachverzeichnis	240

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Ansicht
AcP	Archiv für die Civilistische Praxis (Zeitschrift)
AfK	Archiv für Kommunalwissenschaften (Zeitschrift)
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts (Zeitschrift)
BayGO	Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern
BayKonsultVer	Vereinbarung über ein Konsultationsverfahren zwischen der Staatsregierung und den kommunalen Spitzenverbänden zur Umsetzung des Konnexitätsprinzips
BayLKO	Landkreisordnung für den Freistaat Bayern
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
BayVerf	Verfassung für den Freistaat Bayern
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BbgGO	Gemeindeordnung für das Land Brandenburg
BbgKV	Kommunalverfassung des Landes Brandenburg
BbgVerf	Verfassung des Landes Brandenburg
BbgVerfG	Verfassungsgericht des Landes Brandenburg
BbgVergG	Brandenburgisches Vergabegesetz
BR	Bundesrat
BT	Bundestag
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BWGO	Gemeindeordnung für Baden-Württemberg
BWKonnexAG	Gesetz zu einem Konsultationsverfahren zur Kostenfolgenabschätzung nach Art. 71 Abs. 3 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg
BWLKO	Landkreisordnung für Baden-Württemberg
BWLT	Landtag Baden Württemberg
BWStGH	Staatsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg
BWVBl.	Baden-Württembergische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
BWVerf	Verfassung des Landes Baden-Württemberg

DJT	Deutscher Juristentag
DÖV	Die öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
Drs.	Drucksache
DVBbl.	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
FG	Festgabe
FS	Festschrift
GemFinRefG	Gesetz zur Neuordnung der Gemeindefinanzen (Gemeindefinanzreformgesetz)
GG	Grundgesetz
GS	Gedächtnisschrift
HessGO	Hessische Gemeindeordnung
HessLKO	Hessische Landkreisordnung
HessStGH	Hessischer Staatsgerichtshof
HessVerf	Verfassung des Landes Hessen
HkWP	Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis
HStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts (Zeitschrift)
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)
Kap.	Kapitel
KiföG	Gesetz zur Förderung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege
KommJur	Kommunaljurist (Zeitschrift)
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung (Zeitschrift)
LVerfGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen der Landesverfassungsgerichte
MVKV	Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern
MVVerf	Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern
MVVerfG	Verfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NdsKVG	Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz
NdsLT	Landtag Niedersachsen
NdsStGH	Niedersächsischer Staatsgerichtshof
NdsVBl.	Niedersächsische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
NdsVerf	Niedersächsische Verfassung
NJ	Neue Justiz (Zeitschrift)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (Zeitschrift)
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – Rechtsprechungsreport (Zeitschrift)
NWGO	Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen

NWKO	Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen
NWKonnexAG	Gesetz zur Regelung eines Kostenfolgeabschätzungs- und eines Beteiligungsverfahrens gemäß Art. 78 Abs. 3 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen
NWLT	Landtag Nordrhein-Westfalen
NWVBl.	Nordrhein-westfälische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
NWVerf	Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen
NWVerfGH	Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen
OVGE	Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte Münster und Lüneburg
PVS	Politische Vierteljahresschrift (Zeitschrift)
RhPfGO	Gemeindeordnung für das Land Rheinland-Pfalz
RhPfKonnexAG	Landesgesetz zur Ausführung des Art. 49 Abs. 5 der Verfassung für Rheinland-Pfalz
RhPflKO	Landkreisordnung für das Land Rheinland-Pfalz
RhPfVerf	Verfassung für Rheinland-Pfalz
RhPfVerfGH	Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz
SaarlKonnexAG	Gesetz zur Regelung eines Kostenfolgeabschätzungs- und eines Beteiligungsverfahrens gemäß Art. 120 der Verfassung des Saarlandes
SaarlKSVG	Kommunaleselbstverwaltungsgesetz für das Land Saarland
SaarlVerf	Verfassung des Saarlandes
SachsAnhKVG	Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt
SachsAnhVerf	Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt
SachsAnhVerfG	Verfassungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt
SächsGO	Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen
SächsLKO	Landkreisordnung für den Freistaat Sachsen
SächsVBl.	Sächsische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
SächsVerf	Verfassung des Freistaates Sachsen
SächsVerfGH	Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen
SHGO	Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein
SHKO	Kreisordnung für Schleswig-Holstein
SHKonnexAG	Gesetz zur Regelung eines Beteiligungs- und Kostenfolgeabschätzungsverfahrens nach Art. 57 Abs. 2 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein
SHVerf	Verfassung des Landes Schleswig-Holstein
StabG	Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft
ThürKO	Thüringer Gemeinde und Landkreisordnung
ThürVBl.	Thüringische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)

ThürVerf	Verfassung des Freistaats Thüringen
ThürVerfGH	Thüringer Verfassungsgerichtshof
VerwArch	Verwaltungsarchiv (Zeitschrift)
Vorb.	Vorbemerkungen
WiSt	Wirtschaftswissenschaftliches Studium (Zeitschrift)
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung (Zeitschrift)
ZKF	Zeitschrift für Kommunalfinanzen (Zeitschrift)
ZSE	Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (Zeitschrift)

Einleitung

A. Die öffentliche Aufgabenfinanzierung im Mehr-Ebenen-System

Das staatliche Finanzwesen stellt einen der bedeutendsten Themenkreise öffentlicher Diskussionen dar¹. Insbesondere im modernen Steuerstaat, in dem die öffentlichen Ausgaben hauptsächlich durch die vom Staat einseitig festgesetzten, gegenleistungslosen Steuergelder abgedeckt werden², gebietet sich notwendigerweise eine Finanzordnung, durch die ein effektives, effizientes und nicht zuletzt gerechtes Finanzgebaren des Staates gewährleistet wird. Ein wesentliches Element davon ist die Zuordnung bzw. Verteilung der gesamten öffentlichen Finanzmittel auf verschiedene staatliche Einheiten sowie Untereinheiten – hier sind die Gebietskörperschaften unterschiedlicher Ebenen gemeint – zur Deckung ihres jeweiligen Finanzbedarfs. Der Grund hierfür besteht darin, dass der moderne Rechtsstaat in aller Regel ein komplexes Organisationsgeflecht aufweist, in dem nicht nur die Zentraleinheit, sondern auch die dezentralen Einheiten eigenständig Aufgaben wahrnehmen sowie Entscheidungen treffen können und müssen. Sie stehen zur Zentraleinheit nicht in einem reinen Über- bzw. Unterordnungsverhältnis, sondern sind vielmehr durch die rechtsstaatliche Ordnung je nach Gebiet, Tätigkeitsbereich sowie Funktionsweise differenziert und – zumal unter dem Konzept der Dezentralisation³ – mit einem eigenen Auftrag ausgestattet. Die Komplexität der Aufgaben- und Entscheidungsstruktur des Staates hat unvermeidlich die Komplexität des Finanzsystems zur Folge. Jede Aufgaben- bzw. Entschei-

¹ Für einen Überblick über die gegenwärtige Problemlage siehe *Kempny/Reimer*, Gutachten D zum 70. DJT, S. 11 ff.

² *Henneke*, Öffentliches Finanzwesen, Rn. 30; *Heun*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. III: Art. 105 Rn. 11 ff.; *Gröpl*, DVBl. 2006, S. 1079 (1082); BVerfGE 78, 249 (266 f.); 82, 159 (178); 93, 319 (342); RhPfVerfGH, DVBl. 2014, S. 842 (844).

³ Durch Dezentralisation werden etwa im Vergleich zu Dekonzentration nicht nur die Aufgaben, sondern auch die Entscheidungsbefugnisse und die Verantwortlichkeit an die unteren Stellen delegiert. Als verfassungsrechtliches bzw. -theoretisches Konzept steht der Dezentralisationsgedanke in engem Zusammenhang mit den tragenden Staatsprinzipien wie dem der Demokratie und Gewaltenteilung. Siehe *Püttner*, Verwaltungslehre, S. 60 f.; *Burgi*, Kommunalrecht, § 2 Rn. 6; *Jestaedt*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. I, § 14 Rn. 39 ff.

dungsautonomie erfordert entsprechende Finanzautonomie, die wegen der damit einhergehenden gebietsübergreifenden Auswirkungen jedoch bei den innerstaatlichen Gebietskörperschaften nur in beschränktem Maße realisierbar ist. Dieser Umstand wird im Zuge der Globalisierung und Europäisierung noch verschärft, da durch diese Entwicklungen die nationale Wirtschaft immer mehr in die internationale eingebunden und auf diese angewiesen sein wird. Die subnationalen Gebietskörperschaften verlieren in diesen Prozessen nicht nur hinsichtlich der Aufgabenautonomie einen wesentlichen Anteil ihrer Substanz, indem ihre Aufgabenwahrnehmung mehreren einheitlichen Anforderungen unterliegen muss. Folgeschwerer ist ihre Einbuße an Finanzautonomie und die damit einhergehende finanzielle Abhängigkeit von den übergeordneten Ebenen. Anstelle der eigenständigen Ausgabenveranlassung und Einnahmenbeschaffung tritt die Lasten- und Finanzmittelverteilung in den Vordergrund, worauf die nachgeordneten Gebietskörperschaften wenig Einfluss haben. Wie sachgerecht vorzugehen ist, um einerseits die Entscheidungs- sowie Handlungsfähigkeit subnationaler Gebietskörperschaften und andererseits die gesamtstaatliche Steuerungs- bzw. Regulierungsfähigkeit zu gewährleisten, erweist sich als die zentrale Aufgabe der staatlichen Finanzordnung. Es geht dabei nicht allein um das Problem der Finanzmasse für die Aufgabenwahrnehmung jeder Gebietskörperschaft, sondern vielmehr um das Problem der Finanzstruktur, also die Etablierung rechtlicher Mechanismen zur Sicherung einer stetigen aufgabengerechten Finanzausstattung.

Das schwächste Glied dieses Mehr-Ebenen-Systems bildet die Kommunalebene. Als die untersten Gebietskörperschaften müssen die Kommunen die meisten staatlichen Zielsetzungen und Aufgaben unmittelbar vor Ort gegenüber den Bürgern und Einwohnern erfüllen⁴. Bezogen auf die dadurch anfallenden Ausgaben verfügen sie jedoch über die wenigsten Möglichkeiten sowohl bezüglich der Vereinnahmung aus eigener Kraft als auch bezüglich des Einflusses auf die Höhe der staatlichen Finanzzuweisungen. Ohne ein sach- und strukturgerechtes Verteilungssystem werden die Kommunen speziell damit bedroht, den Überwälzungsstrategien der höheren Ebenen zum Opfer zu fallen. Für die Kommunalfinanz besteht daher ein besonderes Schutzbedürfnis, das einen klaren Schutzzumfang und einen durchsetzbaren Schutzmechanismus verlangt.

⁴ Ein aktuelles Beispiel ist die sog. Flüchtlingskrise. Für die Unterbringung von Flüchtlingen werden die Kommunen herangezogen, obwohl sie mit der Flüchtlingspolitik auf der nationalen Ebene nichts zu tun haben.

B. Anlass der Arbeit

Anlass dieser Arbeit ist vor allem die Vielfalt der in den Diskussionen um die Finanzbeziehungen zwischen den drei Hoheitsebenen auftretenden Begriffe, Ansätze und Konzepte. Dies zeigte sich bereits im früheren Streitstand um das Verständnis der allgemeinen Lastentragungsregel des Art. 104a Abs. 1 GG, wobei eine Vielzahl von Ansichten vertreten wurde⁵. Zwar wird die Mehrzahl dieser Ansichten nicht mehr geteilt und die Auslegungsstreitigkeit über die Vorschrift als beendet betrachtet⁶, aus den damaligen Auffassungen lassen sich aber grundlegende Bezugspunkte für die staatliche Ausgabenverteilung ablesen. Diese beanspruchen bis heute allgemein – das heißt nicht auf das Bund-Länder-Verhältnis beschränkt – Geltung. Nach aktueller Rechtslage wird als Zuordnungs- bzw. Verteilungsmaßstab der Ausgabenlast die Aufgabenverantwortung⁷, die gesetzgeberische/verwaltungsmäßige Verursachung⁸, die örtliche/überörtliche Radizierung⁹ bzw. der Grad der Weisungsgebundenheit¹⁰ der Aufgabe sowie der Interessenanteil¹¹ an der Aufgabenwahrnehmung herangezogen. Trotz der kontextbezogenen Formulierungsunterschiede teilen diese Faktoren eine gewisse gemeinsame Ratio, die in der Literatur häufig vereinzelt und konzis angeführt, jedoch nicht systematisiert wird. In dieser Arbeit wird versucht, aus der Eigenart der Gebietskörperschaften als demokratisch gebildeten politischen Einheiten die allgemein geltenden Maßstäbe und Prinzipien für die staatliche Aufgaben- und Finanzverteilung abzuleiten und damit die hinter diesen Faktoren stehende Ratio zu zeigen.

Der im Titel genannte Begriff „Finanzierungsverantwortung“ wurde bewusst gewählt. Der Grund dafür, diesen Terminus anstatt eines aussagekräftigeren Begriffs wie den der „Finanzierungszuständigkeit“ zu verwenden, liegt darin, dass ihm ein Gerechtigkeitsgedanke innewohnt. Hinterfragt wird damit also die Rationalität anstatt der Funktionalität geltender Finanzregelun-

⁵ Siehe *Trapp*, Das Veranlassungsprinzip, S. 70 ff.; *Brems*, Die Aufgabenverlagerung, S. 239 ff. m. w. N.

⁶ *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), GG: Art. 104a Rn. 7.

⁷ In Bezug auf den Konnexitätsgrundsatz zwischen Aufgaben- und Ausgabenverantwortung, siehe Teil 2 D. I. 2.

⁸ Bezüglich der Gesetzes-/Vollzugskausalität in den Diskussionen über Art. 104a Abs. 1 GG (Teil 2 D. II. 3. und Teil 3 B. I. 2.) und das landesverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip (Teil 4 D. I. 2.).

⁹ Für die Definition des eigenen Aufgabenbestandes der Gemeinden nach dem dualistischen Verständnis, siehe Teil 3 C. I. 1. und Teil 4 B. I.

¹⁰ Siehe die monistische Aufgabensystematik der Gemeinden (Teil 4 B. II.).

¹¹ Hinsichtlich des Abzugs einer kommunalen „Interessenquote“ aus den Ausgleichsleistungen bei der Anwendung des landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzips, siehe Teil 4 D. II. 3. d) aa).