



Sachstand

Bundesmittel zur Finanzierung von Arbeitsschutzkontrollen durch Landesbehörden

Bundemittel zur Finanzierung von Arbeitsschutzkontrollen durch Landesbehörden

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 050/22
Abschluss der Arbeit: 25.04.2022
Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Zuständigkeit für die Überwachung des Arbeitsschutzes	4
3.	Zuständigkeit für die Finanzierung	4
3.1.	Grundsatz der Konnexität (Art. 104a Abs. 1 GG)	4
3.2.	Unterscheidung zwischen Verwaltungsausgaben und Zweckausgaben	5
3.2.1.	Unterscheidungskriterien	6
3.2.2.	Abgrenzbare Personalkosten	7
3.2.3.	Verwaltungsausgabenerstattung bei Amtshilfe und Organleihe	9
4.	Änderung des Grundgesetzes	10

1. Fragestellung

Die Auftraggeberin fragt danach, inwiefern es nach dem Grundgesetz möglich wäre, Bundesmittel zur Finanzierung der Arbeitsschutzkontrollen durch die Landesbehörden zur Verfügung zu stellen beziehungsweise wie das Grundgesetz hierfür angepasst werden müsste.

2. Zuständigkeit für die Überwachung des Arbeitsschutzes

Die Überwachung des Arbeitsschutzes ist bundesgesetzlich in den §§ 21 ff. des Arbeitsschutzgesetzes (ArbSchG) geregelt. Gemäß Art. 83 Grundgesetz (GG) führen die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zulässt. Für den Bereich des Arbeitsschutzes trifft das Grundgesetz keine von diesem Grundsatz abweichende Bestimmung. Die Länder führen das ArbSchG daher als eigene Angelegenheit aus und regeln sowohl die Einrichtung der Behörden als auch das Verwaltungsverfahren (Art. 84 Abs. 1 GG).¹

3. Zuständigkeit für die Finanzierung

3.1. Grundsatz der Konnexität (Art. 104a Abs. 1 GG)

Gemäß Art. 104a Abs. 1 GG tragen der Bund und die Länder gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt.

Auf diese Weise verankert das Grundgesetz das sog. **Konnexitätsprinzip**, den Zusammenhang zwischen sachlicher Zuständigkeit und Finanzierungsverantwortung. Die Finanzierungslast folgt gemäß Art. 104a Abs. 1 GG der Zuständigkeit einer staatlichen Ebene für eine bestimmte Aufgabe und schafft in der Folge eine kausale Verknüpfung zwischen der Aufgabenerledigung und der Ausgabenlast.² Die Vorschrift normiert damit den allgemeinen Lastenverteilungsgrundsatz, wonach sich die Ausgabenverantwortung aus der Wahrnehmung der zugewiesenen Aufgaben ergibt.³ Allgemein geht man davon aus, dass Art. 104a Abs. 1 GG dem Prinzip der Durchführungskonnexität folgt. Derjenige, der mit der Verwaltung einer Aufgabe betraut ist, hat die Ausgaben des Gesetzesvollzugs zu tragen (Vollzugskausalität).⁴

Art. 104a Abs. 1 GG verlangt, dass Bund und Länder die sich aus ihrer Aufgabenwahrnehmung

1 Vgl. BT-Drs. 19/18811, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jutta Krellmann, Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 19/17409 –, S. 2; BT-Drs. 20/258, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Susanne Ferschl, Anke Domscheit-Berg, Nicole Gohlke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 20/135 –, S. 1 f.

2 Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2. Auflage 2019, Rn. 102.

3 Heun, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2018, Rn. 12; vgl. auch den Gesetzesentwurf zur Änderung und Ergänzung des Grundgesetzes (Finanzreformgesetz) vom 30. April 1968, BT-Drs. V/2861, Tz. 289.

4 Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2. Auflage 2019, Rn. 115.

ergebenden Ausgaben gesondert finanzieren. Neben dem Gebot, die aus der eigenen Zuständigkeit resultierenden Kosten zu tragen, begründet die Bestimmung auch ein **grundsätzliches Verbot der Fremd- und Mischfinanzierung**. Eine finanzielle Beteiligung an der Erledigung fremder Verwaltungsaufgaben ist für Bund und Länder grundsätzlich unzulässig.⁵

Wie bereits ausgeführt, obliegt die Überwachung des Arbeitsschutzes den Bundesländern. Ausgehend von dem Grundsatz der Konnexität tragen diese somit auch die Finanzierungsverantwortung für die Durchführung von Arbeitsschutzkontrollen. Soweit durch die Zurverfügungstellung von Bundesmitteln ein Teil der hierfür anfallenden Kosten getragen beziehungsweise erstattet würde, wäre dies mit Art. 104a Abs. 1 GG grundsätzlich nicht vereinbar.

Die in Art. 104a Abs. 1 GG enthaltene Einschränkung „soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt“ stellt jedoch klar, dass **Sonderregelungen** des Grundgesetzes hiervon nicht betroffen werden.⁶ Solche Ausnahmen von dem Grundsatz der Konnexität finden sich in Art. 104 Abs. 2 und 3 GG für die Auftragsverwaltung und für Geldleistungsgesetze. Weitere Ausnahmen ergeben sich aus Art. 91a – 91e GG (Finanzierung von Gemeinschaftsaufgaben), Art. 104b – 104d GG (Finanzhilfen des Bundes), Art. 120 GG (Kriegsfolge- und Sozialversicherungslasten), Art. 106a GG (Ausgleichsbetrag für den öffentlichen Personennahverkehr), Art. 106 Abs. 8 GG (Sonderlastenausgleich).⁷ Die genannten Ausnahmen vom Grundsatz der Konnexität sind vorliegend jedoch nicht einschlägig. Die Überwachung des Arbeitsschutzes erfolgt nach gegenwärtiger Rechtslage insbesondere nicht im Wege der Bundesauftragsverwaltung. Die übrigen Ausnahmeregelungen erfassen bereits tatbestandlich nicht den Bereich des Arbeitsschutzes.

Somit lässt sich festhalten, dass die Zurverfügungstellung von Bundesmitteln für Arbeitsschutzkontrollen der Länder nach gegenwärtiger Rechtslage gegen Art. 104a Abs.1 GG verstieße.

3.2. Unterscheidung zwischen Verwaltungsausgaben und Zweckausgaben

In der Literatur wird davon ausgegangen, dass der Grundsatz des Art. 104 a Abs. 1 GG nicht zwischen Verwaltungsausgaben und Zweckausgaben differenziere, sondern die Ausgabenverantwortung einheitlich zuweise. Die Unterscheidung zwischen den genannten Ausgabenarten liege jedoch den folgenden Regelungen der Art. 104a Abs. 2 bis 4 GG von Anfang an zugrunde. Das ergebe sich aus der Regelung des Art. 104 a Abs. 5 GG, die zur Lastentragung hinsichtlich der Verwaltungsausgaben den jeweiligen Verwaltungsträger verpflichte und damit die Grundregel des Art. 104a Abs.1 GG für Verwaltungsausgaben ausnahmslos bestätige. Abweichungen von der Grundregel des Art. 104a Abs. 1 GG betreffen folglich ausschließlich die Zweckausgaben.⁸

Ausgangspunkt für die Unterscheidung zwischen Verwaltungsausgaben und Zweckausgaben ist

5 Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2. Auflage 2019, Rn. 123.

6 Gesetzesentwurf zur Änderung und Ergänzung des Grundgesetzes (Finanzreformgesetz) vom 30. April 1968, BT-Drs. V/2861, Tz. 289.

7 Vgl. Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2. Auflage 2019, Rn. 128 ff.

8 Heun, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2018, Art. 104a GG, Rn. 16.

somit Art. 104 Abs. 5 GG. Nach Satz 1 der Regelung tragen der Bund und die Länder die bei ihren Behörden entstehenden Verwaltungsausgaben und haften im Verhältnis zueinander für eine ordnungsmäßige Verwaltung. Das Nähere bestimmt nach Satz 2 ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.⁹ Aus Satz 1 Halbsatz 1 der Regelung folgt, dass Bund und Länder die bei ihren Behörden entstehenden Verwaltungsausgaben selbst zu tragen haben. Es wird zudem davon ausgegangen, dass die Verwaltungsausgaben in jedem Fall bei der handelnden Körperschaft verbleiben müssten. Eine freiwillige Übernahme durch eine andere Körperschaft oder eine zwangsweise Abwälzung sei unzulässig.¹⁰

Im Folgenden wird daher eine begriffliche Abgrenzung der Verwaltungsausgaben von den Zweckausgaben vorgenommen.

3.2.1. Unterscheidungskriterien

Nach der Gesetzesbegründung zum Finanzreformgesetz sind **Verwaltungsausgaben** „Kosten des Verwaltungspersonals und der Verwaltungseinrichtungen“.¹¹ Nach der Gesetzesbegründung zum Finanzanpassungsgesetz handelt es sich um Ausgaben, die durch die Verwaltung selbst bedingt sind, also durch den staatlichen Apparat, der zur Durchführung der jeweiligen Aufgaben eingesetzt wird. Dazu gehören in erster Linie die Ausgaben für die personelle Ausstattung (mit allen Nebenkosten) und die technischen Einrichtungen der Verwaltung (zum Beispiel Bauten, Einrichtungen, Gerät und Material). Diese Ausgaben sind grundsätzlich Verwaltungsausgaben, ohne dass es darauf ankommt, ob die Tätigkeit zum Beispiel der Durchführung eines Gesetzes oder unmittelbar selbst der Durchführung eines bestimmten Sachzwecks (wie zum Beispiel die Tätigkeit der Polizei im Außendienst) dient.¹² Darunter sollen insbesondere Kosten für die Unterhaltung und den Betrieb des administrativen Apparats, bestehend aus Personalkosten, bis hin zu Reise- und Umzugskosten, und auch Sachkosten für Dienstgebäude, Geräte, Fahrzeuge, Nachrichtennetze, Geschäftsbedürfnisse und dergleichen fallen.¹³

Dagegen sind unter **Zweckausgaben** die Ausgaben zu verstehen, die unmittelbar der Erfüllung und Förderung der betreffenden Sachgebiete dienen und damit durch den Verwaltungsapparat entstehen.¹⁴ Als Beispiele werden Bau- und Erhaltungskosten in der Fernstraßenverwaltung genannt, also Sachleistungen der Verwaltung, oder Zuwendungen an die Begünstigten aufgrund

9 Vgl. Gesetz zur Anpassung verschiedener Vorschriften über die Finanzbeziehungen zwischen dem Bund und den Ländern an die Neuregelung der Finanzverfassung (Finanzanpassungsgesetz – FAnpG) vom 30. August 1971, BGBl. I, 1971, Nr. 88, S. 1426-1436.

10 Kube, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 50. Edition, Stand: 15.02.2022, Art. 104a, Rn. 46, m. w. N.

11 Entwurf eines Gesetzes zur Änderung und Ergänzung des Grundgesetzes (Finanzreformgesetz) vom 30. April 1968, BT-Drs. V/2861, Tz. 301.

12 Gesetzesentwurf der Bundesregierung zum Finanzanpassungsgesetz vom 27. Januar 1971, BT-Drs. VI/1771, S. 15.

13 Heintzen, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 7. Auflage 2021, Art. 104a, Rn. 21.

14 Keilmann, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 42. Erg.-Lfg. Juni 2007, Art. 104a, Rn. 80.

von Geldleistungsgesetzen.¹⁵

Eine gängige Faustformel lautet: Verwaltungsausgaben fallen **für** den Verwaltungsapparat an, Zweckausgaben **durch** das Verwaltungshandeln.¹⁶

Bei den Arbeitsschutzkontrollen der Länder dürften in erster Linie Kosten für das hiermit befasste Verwaltungspersonal sowie die entsprechenden Verwaltungseinrichtungen anfallen. Mit Bau- und Erhaltungskosten vergleichbare Sachleistungen werden dagegen nicht erbracht. Ebenso wenig werden Zuwendungen an Begünstigte aufgrund von Geldleistungsgesetzen gewährt. Hier-von ausgehend wären die bei den Arbeitsschutzkontrollen der Länder anfallenden Kosten als Verwaltungsausgaben anzusehen.

3.2.2. Abgrenzbare Personalkosten

In den vorstehend genannten Gesetzesbegründungen zum Finanzreformgesetz und zum Finanz-anpassungsgesetz werden Personalkosten grundsätzlich den Verwaltungsausgaben zugeordnet.

Allerdings wird in der Gesetzesbegründung zum Finanzreformgesetz darauf hingewiesen, dass bei der Wahrnehmung von Bauaufgaben des Bundes durch die Länder in Auftragsverwaltung die Zuordnung der Baunebenkosten zu den Verwaltungskosten oder zu den Sachausgaben besonders schwierig sei.¹⁷ Hierunter sollen Kosten für die Entwurfsbearbeitung, Aufsicht und ähnliche Leis-tungen fallen, die eher den Bauausgaben zuzurechnen sind.¹⁸ Diese Baunebenkosten werden all-gemein als Zweckausgaben angesehen, obwohl es sich um Personalausgaben handelt.¹⁹

Im Hinblick auf sonstige Personalkosten wird vertreten, dass es sich hierbei generell um Verwal-tungsausgaben handele.²⁰

Die Abgrenzung wird jedoch in solchen Fällen als schwierig angesehen, in denen es nicht um staatliche Leistungen an bestimmte Begünstigte, sondern um „Verwaltungstätigkeiten im allge-meinen öffentlichen Interesse“ geht. Bei derartigen Verwaltungstätigkeiten hänge die verfas-sungsrechtliche Beurteilung, welche Ausgaben als unmittelbar der eigentlichen Verwaltungstätig-keit dienende Zweckausgaben und welche als für den Betrieb und Erhalt des Verwaltungsappa-

15 Heintzen, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 7. Auflage 2021, Art. 104a, Rn. 21.

16 Heintzen, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 7. Auflage 2021, Art. 104a, Rn. 21.

17 Entwurf eines Gesetzes zur Änderung und Ergänzung des Grundgesetzes (Finanzreformgesetz) vom 30. April 1968, BT-Drs. V/2861, Tz. 302.

18 Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz, 9. Auflage 2021, Rn. 11.

19 Heun, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2018, Art. 104a GG, Rn. 18; Siekmann, in: Sachs, Grund-gesetz, 9. Auflage 2021, Rn. 11.

20 Heun, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2018, Art. 104a GG, Rn. 18; Schmehl/Braun Binder, in: Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Lfg. 4/20, Rn. 33.

rats erforderliche Verwaltungsausgaben anzusehen sind, entscheidend davon ab, was das einzelne Gesetz als Verwaltungsaufgabe übertrage beziehungsweise was es als Zweck des jeweiligen Verwaltungshandelns festlege. Wenn das Gesetz lediglich staatliche **Aufsichtsmaßnahmen, zum Beispiel Kontrollen oder Genehmigungen** vorsehe, begründe es allein Verwaltungsausgaben.²¹

Soweit hingegen die gesetzlich begründete Aufgabe in der Schaffung besonderer Einrichtungen und Bauten bestehe, die im öffentlichen Interesse vorgehalten würden, handele es sich um eine bestimmte Sachaufgabe der Verwaltung; die Kosten dieser besonderen Einrichtungen, etwa die Bau- und Erhaltungskosten für den Fernstraßenbau oder die Errichtung von Katastrophenschutz-einrichtungen einschließlich der unmittelbar dort anfallenden Personalkosten seien danach Zweckausgaben, während es sich auch hier um bloße Verwaltungsausgaben handele, soweit Ausgaben für die notwendigen Behörden zur Schaffung, Beaufsichtigung und Leitung dieser Einrichtungen entstünden.²²

Die Überwachung des Arbeitsschutzes ist bundesgesetzlich in den §§ 21 ff. ArbSchG geregelt. Die zuständigen Behörden haben die Einhaltung des ArbSchG und der auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen zu überwachen und die Arbeitgeber bei der Erfüllung ihrer Pflichten zu beraten (§ 21 Abs. 1 Satz 2 ArbSchG). Die zuständigen Landesbehörden haben bei der Überwachung nach Absatz 1 sicherzustellen, dass im Laufe eines Kalenderjahres eine Mindestanzahl an Betrieben besichtigt wird (§ 21 Abs. 1a Satz 1 ArbSchG). Das ArbSchG sieht insofern staatliche Aufsichtsmaßnahmen in Form von Kontrollen sowie die Beratung von Arbeitgebern vor. Sachleistungen, die mit Bau- und Erhaltungskosten für den Fernstraßenbau oder die Errichtung von Katastrophenschutz-einrichtungen vergleichbar wären, werden dagegen nicht erbracht. Nach der genannten Auffassung sind die für die Arbeitsschutzkontrollen anfallenden Personalkosten somit als Verwaltungsausgaben anzusehen.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu sog. „projektbezogenen Personalkosten“ unterfallen Personalausgaben dann den Zweckausgaben, soweit sie der entsprechenden Sachaufgabe zurechenbar sind.²³ Demnach können auch Personalkosten für projektbezogene Betreuungstätigkeiten (Planung, Vergabe, Überwachung des Auftrags, Abnahme und Schlussrechnung bei Kampfmittelräummaßnahmen)²⁴ sowie Personalkosten für den Betrieb einer Landessammelstelle für radioaktive Abfälle²⁵ als Zweckausgaben einzuordnen sein. Das Bundesverwaltungsgericht führt aus, dass die Frage, ob projektbezogene Personalkosten zu den Zweckausgaben oder den Verwaltungsausgaben gehören, dahin geklärt sei, dass Personalkosten den Zweckausgaben

21 Hellermann, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 104a, Rn. 146; Maunz, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 82. EL Januar 2018, Art. 104a GG, Rn. 64 (Hervorhebungen nur hier).

22 Hellermann, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 104a, Rn. 146; Maunz, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 82. EL Januar 2018, Art. 104a GG, Rn. 64.

23 BVerwG, Urteil vom 24. Juli 2008 – 7 A 2/07 –, juris, Rn. 11; BVerwG, Urteil vom 27. Januar 2010 – 7 A 8/09 –, juris, Rn. 19; BVerwG, Urteil vom 20. Februar 1997 – 3 A 2/95 –, juris, Rn. 14.

24 BVerwG, Urteil vom 20. Februar 1997 – 3 A 2/95 –, juris, Rn. 4, 14.

25 BVerwG, Urteil vom 27. Januar 2010 – 7 A 8/09 –, juris, Rn. 19.

unterfielen, soweit sie **der entsprechenden Sachaufgabe zurechenbar** seien. Zweckausgaben erfassten nicht nur die zweckgebundenen sächlichen Kosten, sondern auch personelle Kosten, die die Erfüllung der Sachaufgabe erfordere. Das folge daraus, dass der Zweck der übertragenen Sachaufgabe nicht ohne Einsatz von Personal erreicht werden könne.²⁶

Hiervon ausgehend erschiene auch die Zuordnung von Personalkosten für Arbeitsschutzkontrollen zu den Zweckausgaben nicht ausgeschlossen, soweit sich diese der Sachaufgabe (hier den Kontrolltätigkeiten) zurechnen ließen.

Fraglich ist jedoch, ob sich die genannte Rechtsprechung auf die vorliegende Fragestellung übertragen lässt. Dagegen spricht, dass sich die Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts auf Fälle beziehen, in denen seitens der zuständigen Landesbehörden Sachleistungen (Kampfmittelräummaßnahmen, Betrieb einer Landessammelstelle für radioaktive Abfälle) erbracht werden, mit denen die hierfür anfallenden Personalkosten in einem engen Zusammenhang stehen. Insofern sind die Personalkosten vergleichbar mit Baunebenkosten, die – wie bereits ausgeführt – ebenfalls als Zweckausgaben angesehen werden, obwohl es sich um Personalkosten handelt. Im Falle von Personalkosten für Arbeitsschutzkontrollen fehlt es dagegen an einer entsprechenden Sachleistung, sodass diese – anders als die Personalkosten in den vom Bundesverwaltungsgericht entschiedenen Fällen – nicht mit Baunebenkosten vergleichbar sind. Vor diesem Hintergrund würde die Übertragung der genannten Rechtsprechung zu einer Ausweitung des Begriffs der Zweckausgaben führen, die mit der Gesetzesbegründung zum Finanzreformgesetz, in der Personalkosten grundsätzlich als Verwaltungsausgaben angesehen werden, im Widerspruch stünde.

Hiervon ausgehend dürfte Überwiegendes dafür sprechen, hinsichtlich der Arbeitsschutzkontrollen der Länder sowohl die Kosten für deren Verwaltungseinrichtungen, als auch die diesbezüglichen Personalkosten als Verwaltungsausgaben im Sinne des Art. 104a Abs. 5 Satz 1 Halbsatz 1 GG anzusehen.

3.2.3. Verwaltungsausgabenerstattung bei Amtshilfe und Organleihe

Fraglich ist, ob der Bund den Ländern die Verwaltungsausgaben für die Durchführung der Arbeitsschutzkontrollen **erstatte** dürfte. Grundsätzlich ist eine Verwaltungskostenerstattung nach dem Wortlaut des Art. 104a Abs. 5 Satz 1 Halbsatz 1 GG ausgeschlossen.

Art. 1 Abs. 1 Satz 2 des auf Grundlage des Art. 105 Abs. 1 Satz 2 GG erlassenen Finanzanpassungsgesetzes (FAnpG) bestimmt allerdings, dass die Erstattung von Verwaltungskosten bei Amtshilfe unberührt bleibt. Erledigen die Länder oder der Bund auf Grund von Verwaltungsvereinbarungen Verwaltungsaufgaben, die dem anderen Teil obliegen, richtet sich die Erstattung von Verwaltungsausgaben gemäß Absatz 2 der Vorschrift nach den getroffenen Vereinbarungen.

Eine Verwaltungsausgabenerstattung kommt somit in Fällen der Amtshilfe (Art. 35 Abs. 1 GG) und der vereinbarten Organleihe in Betracht.²⁷

26 BVerwG, Urteil vom 24. Juli 2008 – 7 A 2/07 –, juris, Rn. 11 (Hervorhebungen nur hier).

27 Keilmann, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 42. Erg.-Lfg. Juni 2007, Art. 104a, Rn. 75 f.

Allerdings würde eine Verwaltungsausgabenerstattung des Bundes an die Länder voraussetzen, dass die Länder im Aufgabenbereich des Bundes tätig werden. Dies ist vorliegend jedoch nicht der Fall. Vielmehr obliegt die Durchführung der Arbeitsschutzkontrollen originär den Ländern. Sie führen diese Aufgabe somit nicht für den Bund im Wege der Amtshilfe oder Organleihe aus. Eine Verwaltungsausgabenerstattung des Bundes an die Länder kommt daher nicht in Betracht.

4. Änderung des Grundgesetzes

Ausgehend von den vorstehenden Ausführungen verstieße die Zurverfügungstellung von Bundesmitteln für die Arbeitsschutzkontrollen der Länder nach gegenwärtiger Rechtslage gegen Art. 104a Abs. 1 und Abs. 5 Satz 1 Halbsatz 1 GG. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob das genannte Vorgehen durch eine Änderung des Grundgesetzes in rechtlich zulässiger Weise umgesetzt werden könnte.

Nicht zielführend wäre es, die Überwachung des Arbeitsschutzes im Grundgesetz als Fall der Bundesauftragsverwaltung im Sinne des Art. 85 GG vorzusehen. Handeln die Länder im Auftrag des Bundes, trägt gemäß Art. 104a Abs. 2 GG zwar der Bund die sich daraus ergebenden Ausgaben. Dabei handelt es sich jedoch lediglich um die **Zweckausgaben**. Die Verwaltungsausgaben tragen gemäß Art. 104a Abs. 5 GG die Länder, weil dem Bund im Rahmen der Auftragsverwaltung keine Ermächtigungsbefugnis über Einrichtungen und Personalausstattungen der Länder zukommt.²⁸ Bei den Ausgaben für die Durchführung der Arbeitsschutzkontrollen handelt es sich, wie vorstehend ausgeführt, um Verwaltungsausgaben.

Denkbar wäre jedoch die Aufnahme einer **Sonderregelung** in das Grundgesetz, welche die Übernahme der Verwaltungsausgaben für die Durchführung der Arbeitsschutzkontrollen durch den Bund vorsieht. Auch bei unverändertem Fortbestand des Art. 104a Abs. 1 und 5 Satz 1 Halbsatz 1 GG wäre ein solches Vorgehen rechtlich zulässig. Dies ergibt sich aus folgenden Erwägungen:

Das Grundgesetz enthält bereits eine Bestimmung, welche eine Übernahme der Verwaltungsausgaben durch den Bund vorsieht. Gemäß **Artikel 91e Abs. 1 GG** wirken Bund und Länder oder die nach Landesrecht zuständigen Gemeinden und Gemeindeverbände bei der Ausführung von Bundesgesetzen auf dem Gebiet der Grundsicherung für Arbeitsuchende in der Regel in gemeinsamen Einrichtungen zusammen. Gemäß Absatz 2 kann der Bund zulassen, dass eine begrenzte Anzahl von Gemeinden und Gemeindeverbänden (sog. Optionskommunen) auf ihren Antrag und mit Zustimmung der obersten Landesbehörde die Aufgaben nach Absatz 1 allein wahrnimmt (Satz 1). **Die notwendigen Ausgaben einschließlich der Verwaltungsausgaben** trägt gemäß Satz 2 der Bund, soweit die Aufgaben bei einer Ausführung von Gesetzen nach Absatz 1 vom Bund wahrzunehmen sind.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 7. Oktober 2014 hierzu ausgeführt, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber mit Art. 91e GG für das Gebiet der Grundsicherung für Arbeitsuchende eine umfassende Sonderregelung geschaffen habe. In seinem Anwendungsbereich verdränge Art. 91e GG sowohl die Art. 83 ff. GG als auch Art. 104a GG.²⁹ Art. 91e Abs. 2 Satz 2

28 Keilmann, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 42. Erg.-Lfg. Juni 2007, Art. 104a, Rn. 48.

29 BVerfG, Urteil vom 07. Oktober 2014 – 2 BvR 1641/11 –, juris, Leitsatz 1.

GG – wonach der Bund bei einer Aufgabenwahrnehmung durch Optionskommunen die Kosten trägt, soweit er dies auch im Regelfall des Art. 91e Abs. 1 GG täte – bedeute in der Sache eine direkte Finanzierung kommunalen Verwaltungshandelns durch den Bund. Dies ermögliche es zwar, die Verteilung der Finanzierungslasten zwischen Bund und Ländern im Übrigen unangetastet zu lassen, stelle in der Sache jedoch eine Abweichung von den Grundsätzen des Art. 104a Abs. 1, Abs. 3 und Abs. 5 GG dar. Insoweit gehe Art. 91e GG den allgemeinen Regelungen der Finanzverfassung vor.³⁰

Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts verstößt Art. 91e GG auch nicht gegen Art. 79 Abs. 3 GG. **Ein absolutes Verbot der Mischverwaltung lasse sich weder aus dem Demokratie- noch aus dem Rechtsstaatsprinzip des Grundgesetzes ableiten.** Die bundesstaatliche Kompetenzverteilung gelte ohnehin nur so, wie sie durch das Grundgesetz konkret ausgestaltet sei. Art. 20 Abs. 1 bis 3 GG in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG hinderten den verfassungsändernden Gesetzgeber nicht, in begrenzten Ausnahmefällen die konkreten Ausprägungen der dort verankerten Grundsätze aus sachgerechten Gründen zu modifizieren.³¹

Somit dürfte es aus verfassungsrechtlicher Sicht ebenso zulässig sein, für andere Bereiche (wie etwa die Überwachung des Arbeitsschutzes) Sonderregelungen zu schaffen, die von den Grundsätzen des Art. 104a Abs. 1 und Abs. 5 GG abweichen. Hiervon ausgehend könnte eine Sonderregelung in das Grundgesetz aufgenommen werden, welche die Zurverfügungstellung von Bundesmitteln für Arbeitsschutzkontrollen der Länder vorsieht.

Eine hierfür erforderliche Änderung des Grundgesetzes müsste nach den Vorgaben des Art. 79 Abs. 1 und 2 Grundgesetz erfolgen. Das Grundgesetz kann gemäß Art. 79 Abs. 1 Satz 1 GG nur durch ein Gesetz geändert werden, das den Wortlaut des Grundgesetzes ausdrücklich ändert oder ergänzt. Ein solches Gesetz bedarf nach Art. 79 Abs. 2 GG der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates.

30 BVerfG, Urteil vom 07. Oktober 2014 – 2 BvR 1641/11 –, juris, Rn. 88.

31 BVerfG, Urteil vom 07. Oktober 2014 – 2 BvR 1641/11 –, juris, Rn. 84.