



---

## Sachstand

---

### **Härtefallfonds auf Bundes- und Landesebene**

Verfassungsrechtliche Kollisionsregeln im Bereich  
gesetzesakzessorischer und gesetzesfreier Verwaltung

**Härtefallfonds auf Bundes- und Landesebene**

Verfassungsrechtliche Kollisionsregeln im Bereich  
gesetzesakzessorischer und gesetzesfreier Verwaltung

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 134/22  
Abschluss der Arbeit: 02.11.2022  
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

---

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

<b>1.</b>	<b>Fragestellung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Rechtsnatur von Härtefallfonds und Billigkeitsrichtlinien</b>	<b>4</b>
<b>3.</b>	<b>Verfassungsrechtliche Kollisionsregeln im Bereich der gesetzesfreien Verwaltung</b>	<b>5</b>
3.1.	Anwendbarkeit des Art. 31 GG	6
3.2.	Vorrang der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung	7
3.3.	Gestaltung und Auslegung der Regelung	9
<b>4.</b>	<b>Verfassungsrechtliche Kollisionsregeln im Bereich der gesetzesakzessorischen Verwaltung</b>	<b>9</b>
<b>5.</b>	<b>Wahl der Rechtsform des Fondsträgers und rechtliche Auswirkungen auf Parallelität der Härtefallfonds</b>	<b>10</b>
<b>6.</b>	<b>Zusammenfassung</b>	<b>11</b>

## 1. Fragestellung

Es wird erstens die Frage gestellt, ob Härtefallfonds mit gleichem Kreis an Anspruchsberechtigten, auch in Hinblick auf Art. 31 des Grundgesetzes (GG)<sup>1</sup>, parallel auf Landes- und Bundesebene tätig werden können. Zweitens wird gefragt, inwieweit die Rechtsform der Institution, die Träger eines Härtefallfonds ist, sich auf das parallele Tätigwerden der Härtefallfonds auswirkt.

Die vorliegende Bearbeitung fokussiert sich auf die verfassungsrechtlichen Kollisionsregeln im Fall der Parallelität von Billigkeitsrichtlinien und Härtefallfonds. Die Beantwortung der haushaltsrechtlichen Fragen, die sich im Zusammenhang mit einem parallelen Bestehen von Härtefallfonds auf Bundes- und Landesebene stellen, ist Gegenstand einer gesonderten Bearbeitung des Fachbereichs WD 4 (WD 4 - 3000 - 096/22).

## 2. Rechtsnatur von Härtefallfonds und Billigkeitsrichtlinien

Finanzielle Härteleistungen zur staatlichen Unterstützung in besonderen Notlagen werden grundsätzlich nach den Vorgaben des § 53 der Bundeshaushaltsordnung (BHO)<sup>2</sup> und der entsprechenden Vorschriften auf Landesebene<sup>3</sup> aus Härtefallfonds und aus Billigkeitsgründen gewährt. Billigkeit bezieht sich nach einem allgemeinen Verständnis auf die außergesetzliche Gerechtigkeit im Einzelfall.<sup>4</sup> Ein Anspruch auf die Billigkeitsleistung besteht daher nicht.<sup>5</sup> Die Leistungen werden aus Gründen der staatlichen Fürsorge zum Ausgleich oder der Milderung von Schäden und Nachteilen gewährt (Verwaltungsvorschrift des Bundesfinanzministeriums zu § 53 BHO Nr. 1.)<sup>6</sup>, wenn es im Sinne der Subsidiarität keine anderen Ansprüche oder sonstigen Hilfsmöglichkeiten gibt, die die Betroffenen wahrnehmen können.<sup>7</sup>

- 
- 1 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.05.1949 in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 28.06.2022 (BGBl. I S. 968).
  - 2 Bundeshaushaltsordnung vom 19.08.1969 (BGBl. I S. 1284), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 01.06.2022 (BGBl. I S. 1030).
  - 3 Die Vorschriften auf Landesebene sind überwiegend inhaltsgleich mit § 53 BHO, bis auf Art. 53 der Haushaltsordnung des Freistaates Bayerns (BayHO) vom 08.12.1971 (BayRS IV S. 664) zuletzt geändert durch Art. 5 des Gesetzes vom 09.04.2021 (GVBl. S. 150). Vgl. dazu *Gröpl*, BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 53, Rn. 29.
  - 4 Vgl. dazu *Scheller*, in: Heuer/Scheller/Engels/Eibelshäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Lfg. 74 Stand: 01.11.2020, § 53, Rn. 2. Ähnlich *Gröpl*, BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 53, Rn. 14.
  - 5 Ausführlich dazu bereits Wissenschaftliche Dienste des Bundestags, WD 4 - 3000 - 016/21, S. 5, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/836590/b841b05fb516dec06cd766236b29b455/WD-4-016-21-pdf-data.pdf>.
  - 6 Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung (VV-BHO) vom 14.03.2001 (GMBL 2001 Nr. 16/17/18, S. 307) in der Fassung des BMF-Rundschreibens vom 18.07.2022 (GMBL. 2022 Nr. 33, S. 742).
  - 7 *Gröpl*, BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 53, Rn. 18 f.

Die Härteleistungen, ihre Zwecksetzung, die leistungsbegründenden Voraussetzungen und die Höhe der Leistung werden in der Regel in haushaltsrechtlichen Billigkeitsrichtlinien festgelegt und geregelt (VV-BHO zu § 53 Nr. 2.2.). Diese gehören zum Bereich der Leistungsverwaltung und stellen sog. gesetzesvertretende Verwaltungsvorschriften dar, weil sie anstelle einer gesetzlichen Regelung die Leistungsvoraussetzungen durch verwaltungsinterne Richtlinien festlegen.<sup>8</sup> Sie enthalten zwar vergleichbar mit Parlamentsgesetzen abstrakt-generelle Vorgaben, jedoch in der Regel ohne Außenwirkung. Vielmehr entfalten sie primär ihre Bindungswirkung im verwaltungsinternen Bereich.<sup>9</sup> Im Rahmen der Billigkeitsprüfung überwiegt zudem die Berücksichtigung der Besonderheiten des Einzelfalls und entsprechender Gerechtigkeitserwägungen, die sich nicht im gleichen Umfang mit abstrakt-generellen Vorschriften wie Gesetzen erfassen lassen, da gerade diejenigen Fälle erfasst werden sollen, die nicht bereits von gesetzlichen Regelungen umfasst sind.<sup>10</sup>

Dementsprechend ist mangels gesetzlicher Grundlage die Regelung von Billigkeitsleistungen und Härtefallfonds durch Richtlinien Gegenstand der gesetzesfreien Verwaltung.<sup>11</sup> Nach der überwiegenden Auffassung ist dies mit den verfassungsrechtlichen Grundsätzen des Gesetzesvorbehalts und des Wesentlichkeitsgrundsatzes vereinbar, wenn es sich um staatliche Leistungen handelt, die die Betroffenen begünstigen und nicht in Grundrechte Dritter eingreifen, solange die Leistung jedenfalls im Haushaltsplan und durch eine Richtlinie konkretisiert ist.<sup>12</sup> Die Einrichtung von Härtefallfonds auf gesetzlicher Grundlage ist daher nicht zwingend erforderlich, jedoch möglich.<sup>13</sup> In Bezug auf die Betrachtung von Kollisionen von Billigkeitsleistungen aus Härtefallfonds ist daher zwischen der gesetzesfreien und gesetzesakzessorischen Verwaltung zu unterscheiden.

### 3. Verfassungsrechtliche Kollisionsregeln im Bereich der gesetzesfreien Verwaltung

Die zentrale Kollisionsvorschrift des Grundgesetzes ist Art. 31 GG, wonach im Kollisionsfall Bundesrecht Landesrecht bricht. Fraglich ist jedoch, ob diese Vorschrift im Bereich der gesetzesfreien Verwaltung auf Billigkeitsrichtlinien anzuwenden ist oder ob andere Kollisionsregeln für die Gestaltung des Bereichs der gesetzesfreien Verwaltung mit Richtlinien und der Einrichtung von Härtefallfonds gelten.

---

8 Siehe *Ossenbühl*, in: Isensee/Kirchhof, HStR V, 3. Aufl. 2007, § 104 Rn. 33 f.

9 Vgl. BVerwG, Urteil vom 23.04.2003, – 3 C 25/02 –, juris, Rn. 14.

10 Vgl. *Gröpl*, BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 53, Rn. 16, mit Bezug auf den Billigkeitsbegriff der §§. 163, 227 der Abgabenordnung (AO) vom 01.10.2002 (BGBl. I S. 3866; 2003 I S. 61), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 12. Juli 2022 (BGBl. I S. 1142).

11 Vgl. ähnlich zu Subventionsrichtlinien und der Fondsverwaltung, v. *Arnim*, in: Isensee/Kirchhof, HStR VI, 3. Aufl. 2008, § 138 Rn. 33 f.

12 Vgl. in Bezug auf Subventionen, BVerwG, Urteil vom 27.03.1992, – 7 C 21/90 –, juris, Rn. 40.

13 Ausführlich Wissenschaftliche Dienste des Bundestags, WD 4 - 3000 - 016/21, S. 7, 16, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/836590/b841b05fb516dec06cd766236b29b455/WD-4-016-21-pdf-data.pdf>.

### 3.1. Anwendbarkeit des Art. 31 GG

Bundes- und Landesrecht im Sinne des Art. 31 GG bezieht sich auf die Gesamtheit des geschriebenen und ungeschriebenen Rechts jeder Rangstufe einschließlich des vorkonstitutionellen Rechts.<sup>14</sup> Die Anwendbarkeit des Art. 31 GG auf Verwaltungsvorschriften, die grundsätzlich Binnenrecht darstellen, ist demgegenüber umstritten.

Teilweise wird die Rechtsnormqualität einer Verwaltungsvorschrift und damit die Anwendbarkeit des Art. 31 GG bejaht, wenn die Verwaltungsvorschrift im Einzelfall Außenwirkung oder normkonkretisierende Wirkung entfaltet, wie im Rahmen der Länderverwaltung mit Bundesaufsicht gemäß Art. 84 Abs. 2 GG, der Bundesauftragsverwaltung nach Art. 85 Abs. 2 S. 1 GG oder im Fall normkonkretisierender Verwaltungsvorschriften.<sup>15</sup> Nach der überwiegenden Auffassung sind Verwaltungsvorschriften jedoch insgesamt nicht vom Rechtsbegriff des Art. 31 GG erfasst. Dies wird damit begründet, dass die den Verwaltungsvorschriften vereinzelt zukommende Außenwirkung noch keinen eigenständigen, grundsätzlichen Rechtsnormcharakter, sondern nur rechtsnormähnliche Wirkung im Einzelfall begründet.<sup>16</sup>

Folglich ist Art. 31 GG weder nach der überwiegenden Auffassung noch nach den differenzierenden Ansichten auf Billigkeitsrichtlinien anwendbar. Für die überwiegende Auffassung folgt das bereits allein aus dem Umstand, dass es sich um Verwaltungsvorschriften handelt. Für die differenzierende Ansicht folgt es daraus, dass Billigkeitsrichtlinien als gesetzesvertretende Verwaltungsvorschriften weder gesetzeskonkretisierende noch ermessenslenkende (Außen-)Wirkung entfalten.<sup>17</sup> Zwar kann es im Zusammenhang mit Art. 3 Abs. 1 GG im Einzelfall zu einer Außenwirkung von Billigkeitsrichtlinien kommen.<sup>18</sup> Weil es sich um eine indirekte, über den Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG vermittelte Außenwirkung handelt, ist diese ebenfalls nicht geeignet, einen eigenständigen Rechtsnormcharakter im Sinne des Art. 31 GG zu begründen.

Für den fehlenden gesetzesähnlichen, abstrakt-generellen Rechtsnormcharakter spricht außerdem die besondere Eigenschaft der Billigkeitsleistung der Prüfung von Gerechtigkeitserwägungen im

---

14 *Korioth*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Bd. IV, 98. EL, Art. 31 Rn. 16 (März 2022).

15 *März*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 31 Rn. 32; *Pietzcker*, in: HStR VI, 3. Aufl. 2008, § 134, Rn. 45. Für eine entsprechende Anwendung des Art. 31 GG, *Huber*, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Rn. 10; *Kment* in: Jarass/Pieroth, GG, 17. Aufl. 2022, Art. 31, Rn. 2.

16 *Korioth* in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Bd. IV, 98. EL, Art. 31 Rn. 16 (März 2022); *Dreier*, in: Dreier, GG, Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 31 Rn. 33; *Hellermann*, in: BeckOK GG, 52. Ed. Stand: 15.8.2022, Art. 31, Rn. 9.3. Vgl. Art. 31, Rn. 9.3. *Gubelt/Hanschel*, in: v. Münch/Kunig, GG, Bd. 1, 7. Aufl. 2021, Art. 31, Rn. 14.

17 Im Ergebnis auch *Pietzcker*, in: HStR VI, 3. Aufl. 2008, § 134, Rn. 45.

18 *Gröpl*, BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 53, Rn. 5; *Scheller*, in: Heuer/Scheller/Engels/Eibelshäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Lfg. 74 Stand: 01.11.2020, § 53, Rn. 5. Ausführlich zur Bewertung der Innen- und Außenwirkung, *Ossenbühl*, in: Isensee/Kirchhof, HStR V, 3. Aufl. 2007, § 104 Rn. 44 ff.

Einzelfall.<sup>19</sup> Im Übrigen hat § 53 BHO sowie das Haushaltsrecht insgesamt überwiegend Binnenrechtscharakter.<sup>20</sup> Die bundes- und landesrechtlichen Haushaltsgesetze, in denen die Härtefallfonds potentiell aufgenommen werden können, stellen ausschließlich formelle Gesetze dar, die mangels Außenwirkung keine eigenständigen Rechtsansprüche begründen.<sup>21</sup>

Im Bereich der gesetzesfreien Verwaltung ist Art. 31 GG folglich nicht auf haushaltsrechtliche und gesetzesvertretende Billigkeitsrichtlinien anwendbar.

### 3.2. Vorrang der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung

Unabhängig von der Anwendbarkeit des Art. 31 GG ist die durch die verfassungsrechtlichen Kompetenzvorschriften begründete Kollisionsvermeidung vorrangig zu berücksichtigen, weil nur formell und materiell verfassungsgemäße Maßnahmen und Handlungen überhaupt zueinander in einem Kollisionsverhältnis stehen können.<sup>22</sup>

Auch wenn die grundgesetzliche Kompetenzordnung nach Art. 30, 70, 83 ff. GG in erster Linie auf die Gesetzesakzessorische Verwaltung ausgerichtet ist, ist insbesondere Art. 30 GG die zentrale Kompetenzvorschrift für die gesetzesfreie Verwaltung und damit für den Erlass von Richtlinien und die Einrichtung von Härtefallfonds.<sup>23</sup> Danach haben die Länder die Kompetenz zur Ausübung der staatlichen Befugnisse sowie zur Erfüllung der staatlichen Aufgaben inne, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung vorsieht. Gesetzesfreie Verwaltung bedeutet daher nicht, dass die Aufgabenwahrnehmung nicht an gesetzliche oder verfassungsrechtliche Vorgaben gebunden ist. Vielmehr müssen auch im Bereich der gesetzesfreien Bundesleistungsverwaltung die entsprechenden Kompetenzen vorliegen.<sup>24</sup> Diese Voraussetzung wird durch 2.2.1 VV-BHO konkretisiert, wonach sich der Zweck der Billigkeitsleistungen auf die Aufgaben des Bundes beschränken muss. Insoweit wird in Bezug auf die Finanz-, Verwaltungs- und Gesetzgebungskompetenz von Härtefallfonds im Einzelnen auf die umfassenden Ausführungen in der Ausarbeitung WD 4 - 3000 - 016/21 verwiesen, wonach trotz der grundsätzlichen Kompetenz der Länder ausnahmsweise eine ungeschriebene Bundesverwaltungskompetenz zur Einrichtung von Härtefallfonds auf der Grundlage von Billigkeitsrichtlinien

- 
- 19 Vgl. *Gröpl*, BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 53, Rn. 16, mit Bezug auf den Billigkeitsbegriff der §§, 163, 227 der Abgabenordnung (AO) vom 01.10.2002 (BGBl. I S. 3866; 2003 I S. 61), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 12. Juli 2022 (BGBl. I S. 1142).
- 20 Zu § 53 BHO als Norm des Binnenrechts, *Gröpl*, BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 53, Rn. 5. Vgl. zum binnenrechtlichen Charakter des Haushaltsplans nach § 3 Abs. 2 BHO und der BHO und LHO insgesamt, *Gröpl*, BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, Einl., Rn. 42.
- 21 *Kube*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Bd. VII, 98. EL, Art. 110 Rn. 54, 64 (März 2022).
- 22 BVerfGE 121, 317 (349). *März*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 31 Rn. 23; *Korioth* in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Bd. IV, 98. EL, Art. 31 Rn. 6 (März 2022).
- 23 BVerfGE 12, 205, (246). *Gubelt/Hanschel*, in: v. Münch/Kunig, Bd. 1, 7. Auflage 2021, Art. 30, Rn. 29. Vgl. ferner *Kirchhof*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Bd. V, 98. EL, Art. 83 Rn. 29 (März 2022); v. *Arnim*, in: HStR VI, 3. Aufl. 2008, § 138, Rn. 69.
- 24 Vgl. *Ibler*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Bd. V, 98. EL, Art. 86 Rn. 46 (März 2022).

vorliegen kann.<sup>25</sup> Dies setzt allerdings voraus, dass die zu erfüllende Aufgabe eindeutig überregionalen Charakter hat und sie nicht vollständig durch die Landesverwaltung erfüllt werden kann.<sup>26</sup>

Wenn der Bund Verwaltungsvorschriften erlässt, gilt im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG (öffentliche Fürsorge) allerdings die Sperrwirkung gegenüber der Landesgesetzgebung nach Art. 72 Abs. 1 GG nicht.<sup>27</sup> Das bedeutet, dass diese verfassungsrechtliche Regelung der Kollisionsvermeidung nicht auf den Bereich der Billigkeitsrichtlinien übertragen werden kann.

Nichtsdestotrotz gilt auch im Bereich der gesetzesfreien Verwaltung der Grundsatz des Vorrangs des Gesetzes, sodass Verwaltungsvorschriften und damit auch Billigkeitsrichtlinien mit höherrangigen Rechtssätzen vereinbar sein müssen.<sup>28</sup> Allerdings ist die Besonderheit von Verwaltungsvorschriften, dass sie primär innerhalb der Verwaltung ihre Bindung entfalten. Im Fall von Rechtskollisionen mit höherrangigen Rechtssätzen, d.h. auch mit Art. 30 GG, steht daher den anwendenden Beamten das Recht der Remonstration nach §§ 62, 63 des Bundesbeamtengesetzes (BBG)<sup>29</sup> zu, wonach der Grundsatz gilt, dass trotz der möglichen Fehlerhaftigkeit und zur Gewährleistung der Funktionsfähigkeit der Verwaltung die Verwaltungsvorschrift trotzdem wirksam bleibt.<sup>30</sup> Im Ausnahmefall können schwerwiegende Fehler zur Nichtigkeit von Verwaltungsvorschriften führen, wenn nach § 63 Abs. 2 S. 4 BBG das aufgetragene Verhalten die Würde des Menschen verletzt, strafbar oder ordnungswidrig ist und dies für die Beamten erkennbar ist.<sup>31</sup>

- 
- 25 Wissenschaftliche Dienste des Bundestags, WD 4 - 3000 - 016/21, S. 6 ff., abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/836590/b841b05fb516dec06cd766236b29b455/WD-4-016-21-pdf-data.pdf>
- 26 Vgl. dazu auch BVerfGE 22, 180 (216 f.). Vgl. ferner v. Arnim, in: Isensee/Kirchhof, HStR VI, 3. Aufl. 2008, § 138 Rn. 72. Zu den engen Grenzen der Finanzierungsbefugnis des Bundes im Bereich der gesetzesfreien Fondsverwaltung aus sozialpolitischen Gründen, Müller-Volbehr, Fonds- und Investitionskompetenz des Bundes, 1975, S. 87 ff., 125. Nicht hinterfragt wird insofern eine Bundeskompetenz bezüglich des Härtefallfonds für Opfer terroristischer oder extremistischer Angriffe, siehe dazu ebenfalls Wissenschaftliche Dienste des Bundestags, WD 4 - 3000 - 016/21, S. 8, m.w.N., abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/836590/b841b05fb516dec06cd766236b29b455/WD-4-016-21-pdf-data.pdf>.
- 27 Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, 17. Auflage 2022, Art. 72 Rn. 6; Wittreck, in: Dreier, GG, Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 72 Rn. 25.
- 28 Vgl. Spitzlei, Nichtiges Verwaltungshandeln, 2022, S. 450 m.w.N.
- 29 Bundesbeamtengesetz vom 05.02.2009 (BGBl. I S. 160), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 28. Juni 2021 (BGBl. I S. 2250).
- 30 Zusammenfassend Spitzlei, Nichtiges Verwaltungshandeln, 2022, S. 471 f.
- 31 Spitzlei, Nichtiges Verwaltungshandeln, 2022, S. 472.



### 3.3. Gestaltung und Auslegung der Regelung

Zuletzt können unbeabsichtigte Doppelungen und Kollisionen von Leistungen und Regelungen auf Bundes- und Landesebene durch die Gestaltung und Auslegung des Regelungsinhalts der Billigkeitsrichtlinien vermieden werden.<sup>32</sup> Zwar wurden diese Grundsätze für die Auslegung von kollidierenden Gesetzen entwickelt. Jedoch spricht für eine Übertragung auf den Bereich der gesetzesfreien Verwaltung, dass auch der aus dem Bundesstaatsprinzip abgeleitete Grundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens für den gesamtstaatlichen Bereich gilt, der u.a. Rücksichtnahmepflichten zwischen Bund und Ländern beinhaltet.<sup>33</sup> Zudem sind Bund und Länder nach Art. 109 Abs. 1 GG in ihrer Haushaltswirtschaft selbstständig und unabhängig, sodass auch diesbezüglich gegenseitige Rücksichtnahmepflichten bestehen, die bei der Gestaltung und Auslegung der Billigkeitsrichtlinien zu berücksichtigen sind.<sup>34</sup>

Insoweit sind nach haushaltsrechtlichen Grundsätzen Billigkeitsleistungen gegenüber anderen Leistungsansprüchen auf Bundes- und Landesebene subsidiär, sodass eine finanzielle Überkompensation durch doppelte Leistungsgewährung zu vermeiden ist.<sup>35</sup> Im Bereich der gesetzesfreien Verwaltung können daher mit Blick auf die Gestaltungsfreiheit zur Vermeidung von Kollisionen und unzulässigen Überkompensationen z.B. die bereits erhaltenen Leistungen auf Billigkeitsleistungen des Bundes angerechnet werden.<sup>36</sup>

## 4. Verfassungsrechtliche Kollisionsregeln im Bereich der gesetzesakzessorischen Verwaltung

Denkbar ist schließlich auch, dass Härteleistungen statt auf der Grundlage von in Verwaltungsvorschriften enthaltenen Billigkeitsregelungen auf gesetzlicher Grundlage vorgesehen werden. In dieser Konstellation der gesetzesakzessorischen Verwaltung ist Art. 31 GG anders als im Bereich der gesetzesfreien Verwaltung dem Grunde nach anwendbar, wenn auf Bundes- und Landesebene Gesetze erlassen werden, die für den gleichen Kreis der Anspruchsberechtigten Härteleistungen vorsehen. Allerdings betrifft Art. 31 GG die Kollision von Bundes- und Landesrecht, d.h., wenn die Normen den gleichen Sachverhalt und die gleiche Rechtsfrage betreffen, aber unterschiedliche Rechtsfolgen anordnen.<sup>37</sup> Im Fall der Inhaltsgleichheit der Tatbestandsvoraussetzungen, auch in Bezug auf die Anspruchsberechtigten und der Rechtsfolge im Sinne einer ebenenübergreifenden Normendoppelung wird überwiegend vertreten, dass aufgrund des Sinn und Zwecks des Art. 31

---

32 Zum Vorrang der Auslegung, BVerfGE 121, 317 (349).

33 *Sommermann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Bd. 2, Art. 20, Rn. 37.

34 *Kirchhof*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 3, 7. Aufl. 2018, Art. 109, Rn. 3.

35 Wissenschaftliche Dienste, WD 4 - 3000 - 096/22, S. 4 f.

36 Wissenschaftliche Dienste, WD 4 - 3000 - 096/22, S. 5.

37 BVerfGE 121, 317 (348).

GG, Widerspruchsfreiheit des föderalen Rechtssystems zu gewährleisten, die Kollisionsregel nicht anzuwenden ist.<sup>38</sup>

Wie zuvor unter 3.2. und 3.3. ausgeführt, ist außerdem die grundgesetzliche Kompetenzregelung vor der Anwendung der Kollisionsregel des Art. 31 GG vorrangig. Bund und Länder müssen daher für die Aufgabe zuständig sowie die Gesetze entsprechend formell verfassungsgemäß sein. Entscheidet sich danach der Bund, den Härtefallfonds auf gesetzlicher Ebene und unter Bezug auf die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz der öffentlichen Fürsorge nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG einzurichten, führt dies für die Landesgesetzgebung zu einer Sperrwirkung nach Art. 72 Abs. 1 GG, außer der Bundesgesetzgeber lässt entsprechende gesetzgeberische Gestaltungsmöglichkeiten für den Landesgesetzgeber offen, etwa durch eine ausdrückliche Öffnungsklausel. Gegenüber Verwaltungsvorschriften gelten Bundesgesetze als höherrangiges Recht, sodass aufgrund des Vorrangs des Gesetzes diese nicht im Widerspruch zueinander stehen dürfen, da anderenfalls die Verwaltungsvorschriften fehlerhaft sind. Auch diesbezüglich können zur Vermeidung von Widersprüchen Öffnungsklauseln vorgesehen werden oder wie zuvor erläutert, die bisher erhaltenen Leistungen angerechnet werden.

Im Übrigen wird bezüglich der Besonderheiten der Verwaltungskompetenz, Ausgabentragung und Finanzierungsbefugnis im Bereich der gesetzesakzessorischen Einrichtung von Billigkeitsleistungen auf die Ausführungen unter 4.2.2. der Ausarbeitung des WD 4 (WD 4 - 3000 - 016/21, S. 9) verwiesen.

## 5. Wahl der Rechtsform des Fondsträgers und rechtliche Auswirkungen auf Parallelität der Härtefallfonds

Nach Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG können selbständige Bundesoberbehörden und neue bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts, zu denen auch Stiftungen gezählt werden,<sup>39</sup> für Angelegenheiten, für die dem Bund die Gesetzgebung zusteht, d.h. auch in Bezug auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG (öffentliche Fürsorge), durch Bundesgesetz errichtet werden. Errichtung im Sinne von Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG wird weit verstanden und erfasst auch die Zurüstung bereits bestehender Behörden.<sup>40</sup> Dies gilt folglich auch für die Eingliederung von Härtefallfonds und Übernahme der entsprechenden Auszahlungen. Beispielsweise werden Härteleistungen für Opfer extremistischer Übergriffe vom Bundesamt für Justiz geleistet.<sup>41</sup> Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG

---

38 März, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 31 Rn. 42; Dreier, in: Dreier, GG, Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 31 Rn. 40; Koriath in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Bd. IV, 98. EL, Art. 31 Rn. 14 f. (März 2022). Vereinzelt wird vertreten, dass auch inhaltsgleiche Rechtsvorschriften von Art. 31 GG umfasst sind, Pietzcker, HStR VI, 3. Aufl. 2008, § 134, Rn. 60; Huber, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 31 Rn. 21.

39 Ibler, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 98. EL GG, Art. 87 Rn. (März 2022).

40 Sachs, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 87 Rn. 72.

41 Vgl. dazu § 2 Abs. 3 des Gesetzes über die Errichtung des Bundesamts für Justiz vom 17.12.2006 (BGBl. I S. 3171), zuletzt geändert durch Art. 16 des Gesetzes vom 24.06.2022 (BGBl. I S. 959). Vgl. ferner BT-Drs. 16/1827, S. 12 f. Die Richtlinie zur Zahlung von Härteleistungen für Opfer extremistischer Übergriffe aus dem Bundeshaushalt (Kapitel 0708 Titel 681 01) ist abrufbar unter [https://www.bundesjustizamt.de/SharedDocs/Downloads/DE/Haerteleistungen/Richtlinie\\_Haerteleistung\\_extremistisch.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bundesjustizamt.de/SharedDocs/Downloads/DE/Haerteleistungen/Richtlinie_Haerteleistung_extremistisch.pdf?__blob=publicationFile&v=1), zuletzt geprüft am 31.10.2022.

---

macht allerdings keinen Unterschied zwischen Trägern der unmittelbaren und Trägern der mittelbaren Verwaltung, sondern fordert gleichermaßen eine gesetzliche Grundlage für die Errichtung oder Zurüstung der jeweiligen Institution. Der wesentliche Unterschied, dass nur Institutionen der mittelbaren Bundesverwaltung über eine eigenständige Rechtspersönlichkeit verfügen,<sup>42</sup> wirkt sich insoweit nicht auf das mögliche parallele Bestehen von Härtefallfonds aus.

## 6. Zusammenfassung

Die parallele Einrichtung von Härtefallfonds auf Bundesebene, die den gleichen Kreis an Anspruchsberechtigten wie Härtefallfonds auf Landesebene betreffen, und die entsprechenden verfassungsrechtlichen Kollisionsvorschriften hängen davon ab, ob es sich um eine gesetzesakzessorische oder gesetzesfreie Gestaltung der Härtefallfonds handelt.

Im Bereich der gesetzesfreien Verwaltung ist die Vorschrift des Art. 31 GG auf Billigkeitsrichtlinien nicht anwendbar. Vielmehr sind die verfassungsrechtlichen Kompetenzvorschriften maßgebend. Danach haben grundsätzlich die Länder im Bereich der gesetzesfreien Verwaltung die Kompetenz nach Art. 30 GG. Ausnahmsweise kann der Bund im gesetzesfreien Raum auf der Grundlage ungeschriebener Verwaltungskompetenzen tätig werden. Verwaltungsvorschriften, die im Widerspruch zu höherrangigen Recht stehen, d.h. auch Verwaltungsvorschriften auf Bundesebene oder Grundsätze des Haushaltsrechts, sind zwar in der Regel nicht nichtig, dennoch fehlerhaft. Allerdings können zur Berücksichtigung des haushaltsrechtlichen Grundsatzes der Subsidiarität mögliche Überkompensationen durch Anrechnungen vermieden werden.

Art. 31 GG ist im Bereich der gesetzesakzessorischen Verwaltung nach der überwiegenden Auffassung nicht als Kollisionsvorschrift anwendbar, sofern die jeweiligen Rechtsvorschriften inhaltsgleich sind, d.h. sowohl Tatbestandsvoraussetzungen als auch Rechtsfolgen übereinstimmen. Maßgeblich sind daher im Fall der Inhaltsgleichheit ebenfalls die grundgesetzlichen Kompetenzvorschriften sowie die Auslegung und Gestaltung der gesetzlichen Grundlage der Härtefallfonds im Einzelnen, wie im Bereich der gesetzesfreien Verwaltung durch Anrechnungen oder auch Öffnungsklauseln, die den Ländern ausdrückliche Regelungsbereiche überlassen.

\*\*\*

---

42 *Krebs*, in: *Isensee/Kirchhof, HStR V*, 3. Aufl. 2007, § 108 Rn. 18 ff.; *Hermes*, in: *Dreier, GG*, Bd. 3, 3. Aufl. 2018, Art. 86 Rn. 27.