

**Veröffentlichungen
der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer**

Heft 14

**Die Finanzverfassung im Rahmen
der Staatsverfassung**

**Verwaltung
und Verwaltungsrechtsprechung**

Berichte

von

Karl M. Hettlage

Theodor Maunz

Erich Becker

Helmut Rumpf

und

Aussprache zu den Berichten

**in den Verhandlungen der Tagung der deutschen Staatsrechtslehrer
zu Hamburg am 13. und 14. Oktober 1955**



Berlin 1956

Walter de Gruyter & Co.

vormals C. J. Göschen'sche Verlagshandlung — J. Guttentag Verlagsbuchhandlung
Georg Reimer — Karl J. Trübner — Veit & Comp.

Unveränderter photomechanischer Nachdruck 1973

ISBN 3 11 006016 7

© 1956/73 by **Walter de Gruyter & Co.**, vormals **J. Göschen'sche Verlagshandlung — J. Guttentag, Verlagsbuchhandlung — Georg Reimer — Karl J. Trübner — Veit & Comp.**, Berlin 30

Printed in the Netherlands

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung, sowie der Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (durch Photokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Inhalt

	Seite
Eröffnung der Tagung am 13. Oktober 1955	1
Erster Beratungsgegenstand:	
Die Finanzverfassung im Rahmen der Staatsverfassung	
1. Bericht von Professor Dr. Karl M. Hettlage	2
Leitsätze des Berichterstatters	32
2. Mitbericht von Professor Dr. Theodor Maunz	37
Leitsätze des Mitberichterstatters	61
3. Aussprache	64
Zweiter Beratungsgegenstand:	
Verwaltung und Verwaltungsrechtsprechung	
1. Bericht von Professor Dr. Dr. Erich Becker	96
Leitsätze des Berichterstatters	132
2. Mitbericht von Privatdozent Dr. Helmut Rumpf	136
Leitsätze des Mitberichterstatters	172
3. Aussprache	174
Verzeichnis der Redner	211
Verzeichnis der Mitglieder der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer	212
Satzung der Vereinigung	218

Eröffnung der Tagung am 13. Oktober 1955

Der Vorsitzende (Jahrreiß) eröffnete die Tagung. Der Dekan der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Hamburg, Herr Schultze-von Lasaulx, begrüßte die Vereinigung im Namen des Rektors und der Fakultät. Der Vorsitzende gab dem herzlichen Dank der Vereinigung Ausdruck für alle Fürsorglichkeit, die der Senat von Hamburg, die Universität und vor allem die Fakultät der Vorbereitung und Durchführung der Tagung gewidmet haben.

In einem Nachruf auf Ludwig Adamovich, Walter Henrich und Walter Jellinek würdigte der Vorsitzende den schweren Verlust, den Wissenschaft und Lehre durch das Ableben dieser drei Gelehrten im Jahre 1955 erlitten hat.

Erster Beratungsgegenstand:

Die Finanzverfassung im Rahmen der Staatsverfassung

1. Bericht von Professor Dr. Karl M. Hettlage, Mainz

I.

Die deutsche Finanzverfassung ist seit der Verabschiedung des Grundgesetzes eine offene Frage. Der Verfassungsgeber von 1949 sah sich aus äußeren und inneren Gründen nicht in der Lage, für den Bereich der Finanzen eine Zwischenverfassung so festzulegen, wie es im übrigen geschehen ist. In Art. 107 GG wurde der einfache Bundesgesetzgeber verpflichtet, diesen vorläufigsten Teil einer vorläufigen Ordnung bis zum Ende des Jahres 1952 durch eine vorläufig endgültige Regelung zu ersetzen. Seit 4 Jahren erörtern nun die gesetzgebenden Körperschaften, die Wissenschaft und die öffentliche Meinung Mittel und Wege zu einer besseren Finanzverfassung. Auch die Staatsrechtswissenschaft hat dazu einiges zu sagen.

Unsere heutige Finanzverfassung genießt keinen guten Ruf, obwohl die Finanzen nicht in schlechter Verfassung sind. Die bisherige Entwicklung hat eindeutig dargetan, daß die derzeitigen Verfassungsgrundlagen der Finanzpolitik je länger je mehr ein Hemmnis der großen Politik nach innen und außen sind. Über den hohen Rang der Frage nach einer besseren und richtigeren Finanzverfassung braucht kein Wort verloren zu werden. Die vom Verfassungsgeber selbst aufgegebene Neuordnung ist die erste größere Revision des Grundgesetzes und rührt an seine tragenden Grundgedanken.

Die besonderen finanzpolitischen und finanzwissenschaftlichen Fragen, die vor allem der bundesstaatliche Finanzausgleich aufgibt, werde ich nicht erörtern, obwohl gerade von dort her die gestaltenden Kräfte der Finanzverfassung kommen. Eine Betrachtung der Finanzverfassung in erster Linie unter staatsrechtlichen Gesichtspunkten tut den Problemen notwendig Gewalt an. Dieser gewollten Einseitigkeit der Betrachtungsweise müssen wir uns bei unserem Gedankenaustausch bewußt bleiben.

Mein Bericht bringt zunächst einige grundsätzliche Überlegungen über die Finanzverfassung überhaupt, ihr Ziel, ihren Gegenstand und ihre normative Eigenart; er wendet sich dann der Finanzgewalt und ihren Grenzen zu, insonderheit der Stel-

lung der Finanzgewalt im Rechtsstaat, in der Gewaltenteilung und im Bundesstaat.

II. Wesen und Aufgabe einer verfassungsrechtlichen Finanzordnung

Unter der Finanzverfassung im staatsrechtlichen Sinne ist der Inbegriff jener Verfassungsnormen zu verstehen, die sich mit der Ordnung des Geldwesens und dem Ablauf der Finanzvorgänge in der staatlichen Haushalts-, Vermögens- und Schuldenwirtschaft und insbesondere der Grundordnung des Steuerwesens beim Staat und den eingegliederten Gemeinwesen befassen. Mit Recht hat Strickrodt in einer weit ausholenden Untersuchung über die Möglichkeiten eines allgemeinen Systems der Finanzverfassung hervorgehoben, daß dieser Begriff bisher allzu eng gehandhabt worden ist, indem man unter Finanzverfassung hauptsächlich die verfassungsrechtliche Ordnung der Finanzgewalt im Bundesstaat, den Finanzausgleich, verstanden hat. Tatsächlich schafft aber die Finanzverfassung erst den sicheren Rechtsboden, auf dem das ganze Wirtschafts- und Sozialgefüge ruht. Vorgänge des Geldwesens sind zwar immer nur Spiegelungen bestimmter güterwirtschaftlicher Sachverhalte. Diese Spiegelhaftigkeit nimmt ihnen aber nicht ihre eigene und unmittelbare Wirksamkeit in der Wirtschaftsordnung. Dieser untrennbare Zusammenhang von Wirtschaftsordnung und Finanzverfassung gipfelt in der Abhängigkeit des Wertes fast aller Rechtsbeziehungen vom Wert des Geldes. Ihren letzten Sinn nimmt die Finanzverfassung aus dieser Hinordnung auf die Sicherheit der Währung und die Beständigkeit aller geldwerten Rechtsverhältnisse.

Von der Finanzverfassung kann im gleichen Sinne wie von der Wirtschaftsverfassung gesprochen werden. Beide sind zwei Seiten der gleichen Münze. Soweit die Grundlagen des Wirtschaftslebens verfassungsrechtlich überhaupt normiert werden, wird damit zugleich immer auch etwas über die Verfassung des Geldwesens ausgesagt. So wird die Grundentscheidung einer Verfassung für ein liberales Wirtschaftssystem im Geldwesen nur eine Funktion der freien Wirtschaft und im Finanzrecht nur ein Organisationsmittel der Gesellschaft sehen, wie sie z. B. in bestimmten Autonomievorstellungen für die Notenbank oder in der gesetzlich offenen Kreditschöpfung der Banken sich ausdrückt. Eine liberale Wirtschaftsverfassung wird die Finanzgewalt des Staates gegenüber dem Bürger anders ausgestalten als etwa eine sozialistische oder totalitäre Ordnung. Eine Verfassung, die — wie das Grundgesetz — über die verfassungsmäßige Wirtschaftsordnung nichts Besonderes aus-

sagt, könnte an den Grundlagen der Finanzordnung ebenso schweigend vorübergehen. Sie könnte sich gegenüber Änderungen des Geldwertes als einem gesellschaftlichen Vorgang ebenso neutral verhalten wie gegenüber Fehlbeträgen im Staatshaushalt oder gegenüber Art und Ausmaß der staatlichen Verschuldung. Auch die Organisation der Finanzgewalt im Bundesstaat mit ihren Bestimmungen über die Zuteilung von Steuerquellen oder Steuererträgen könnte sie der einfachen Gesetzgebung nach der allgemeinen Kompetenzordnung überlassen, wie es die Weimarer Reichsverfassung im wesentlichen getan hat. Sie brauchte auch nichts über die innere Ordnung des Staatshaushaltes oder über die staatliche Verschuldung auszusagen.

Die tragenden Leitgedanken auch der Finanzverfassung gründen sich auf bestimmte politische Ideale, nicht zuletzt auf einer bestimmten Vorstellung von der sozialen Gerechtigkeit. Auch darin unterscheidet sie sich nicht von der Wirtschaftsverfassung. Ob man sie wegen dieser letzten Rechtfertigung in ihren Hauptsätzen, z. B. hinsichtlich der Stabilität des Geldwertes, mit dem Range überpositiven Rechts und der Geltungskraft ungeschriebenen Verfassungsrechts ausstatten darf, wie es gelegentlich geschieht, erscheint mir allerdings zweifelhaft. In welchem Maße aber ihre Kernsätze von den verfassungspolitischen Grundentscheidungen berührt werden, mag in bezug auf den Rechtsstaatsgedanken, die Gewaltenteilungslehre und das bundesstaatliche Prinzip näher dargetan werden.

III. Rechtsstaat und Finanzverfassung

Die rechtsstaatliche Grundordnung will die menschliche Persönlichkeit gegenüber staatlichen und sozialen Gewalten schützen. Damit muß sie auch der Finanzgewalt bestimmte Grenzen setzen und das natürliche unregelmäßige Finanzgeschehen, durch das der Sozial- und Rechtsordnung schwere Gefahren drohen können, normativ umhegen. Sie muß vor allem auch den staatlichen Steueranspruch grundsätzlich der gleichen rechtsstaatlichen Begrenzung und Formalisierung wie sonstige Eingriffe der Staatsgewalt unterwerfen, wenn die rechtsstaatliche Grundordnung vollständig und widerspruchsfrei sein soll. Mit Recht aber hat Herr Forsthoff in seinem Bericht über Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates vor diesem Kreise 1953 betont, daß der Rechtsstaat als Steuerstaat auf einer spezifischen, in der rechtsstaatlichen Verfassung enthaltenen Voraussetzung beruhe, nämlich der Abgrenzung der Finanzhoheit von dem grundrechtlichen Schutz des Eigentums. Der Steueranspruch ist seiner Natur nach niemals Enteignung

im staatrechtlichen Sinne mit ihren Schranken und ihren Rechtsfolgen. Diese Herausnahme des Steueranspruchs aus dem Verfassungsschutz gegen enteignende Eingriffe bedeutet eine wesentliche Durchbrechung des ganzen rechtsstaatlichen Schutzsystems. Tatsächlich ist sie auch das trojanische Pferd des Sozialismus im bürgerlichen Rechtsstaat, wie uns die englische Entwicklung der letzten Jahrzehnte und unsere eigene auch beweisen. Wir allerdings haben dazu noch einen anderen Mißbrauch der staatlichen Finanzgewalt in der Stabilisierungsgesetzgebung nach zwei großen Inflationen mit ihren enteignenden Folgen gründlich kennengelernt. Was bleibt aber von der freiheitlichen Grundordnung und dem Schutz des Eigentums bestehen, wenn der Staat alle Geldbesitzer um 93,5 vH und alle Gläubiger um 90 vH und seine eigenen sogar um 100 vH ohne Verfassungsbruch enteignen darf?

Die Herausnahme der Finanzgewalt des Staates aus dem grundrechtlichen Enteignungsschutz gibt schwere Probleme auf. Es ist offenbar unsinnig und unmöglich, die Finanzgewalt unter die Grenzen und Rechtsfolgen von sonstigen enteignenden Eingriffen zu stellen. Auf ihr beruht die gesamte materielle Ordnung des Staatslebens. Die Finanzgewalt allein ermöglicht es, das Bekenntnis der Verfassung zum Sozialstaat zu verwirklichen. Das Spannungsverhältnis zwischen dem rechtsstaatlichen und sozialstaatlichen Ideal ist durch eine materielle Einschränkung der Finanzgewalt nicht aufzuheben. Eine solche Schutzklausel wäre ein Fremdkörper im System des sozialen Rechtsstaates. Sie wäre auch rechtsinhaltlich kaum vorstellbar und vollziehbar und würde günstigenfalls den Katalog unbestimmter Verfassungsrechtsbegriffe um eine weitere Umschreibung des Angemessenen und seiner Grenzen vermehren. Der gesetzgebenden Gewalt und auf der Grundlage der Gesetze auch der vollziehenden Gewalt ist hier ein breites Tor des Interventionismus ohne verfassungsrechtliche Schranken eröffnet, worauf schon Herr Scheuner in seinem vorjährigen Referat hingewiesen hat.

Inwieweit die Würde des Menschen und das allgemeine Persönlichkeitsrecht durch ein Übermaß enteignender Besteuerung oder durch bestimmte Formen dieser Enteignung verletzt sein könnten, mag hier dahingestellt bleiben. Diese äußersten Werte der grundrechtlichen Ordnung begrenzen selbstverständlich auch die Finanzgewalt. Das gleiche muß von dem rechtsstaatlichen Fundamentalsatz der Gleichheit vor dem Gesetz gesagt werden. Aber wegen Verletzung des Gleichheitssatzes ist meines Wissens noch nie ein Steuergesetz für ver-

fassungswidrig erklärt worden, auch nicht das Investitionshilfegesetz, dem Herr Ipsen unter diesem Gesichtspunkt eine so tiefgründige Kritik angedeihen ließ. Der Gleichheitssatz bedeutet für die Handhabung der Finanzgewalt, daß, wie es Art. 134 der Weimarer Reichsverfassung ausdrückte, die Staatsbürger ohne Unterschied im Verhältnis ihrer Mittel zu allen öffentlichen Lasten nach Maßgabe der Gesetze beitragen. Eine solche Formel relativiert den verfassungsrechtlichen Schutz gegen abgaberechtliche Willkür fast bis zur Unwirklichkeit.

Die merkwürdige Sonderstellung der Finanzgewalt in der rechtsstaatlichen Schutzordnung betrifft natürlich nur Art und Ausmaß des Steueranspruchs, nicht seine rechtsstaatliche Formalisierung durch den Vorbehalt und den Vorrang des Gesetzes; sie beschränkt insbesondere auch nicht die Zulässigkeit des Rechtsweges. Eine Finanzgerichtsbarkeit nach den allgemeinen rechtsstaatlichen Grundsätzen verstände sich aus der Generalklausel des Art. 19 GG bei uns von selbst, auch wenn sie nicht in Art. 108 GG noch ausdrücklich vorgesehen wäre. Diese Finanzgerichtsbarkeit bedeutet die richterliche Überprüfung der Gesetzesanwendung im vollen Umfange der sonstigen Verwaltungsgerichtsbarkeit. Sie nimmt an allen verfassungsrechtlichen Garantien der rechtsprechenden Gewalten, die unabhängigen Richtern anvertraut ist, teil. Insoweit kann von einer Sonderstellung der Finanzgewalt im Rechtsstaat nicht gesprochen werden.

Die Finanzverfassung wird auch von einem anderen allgemeinen Verfassungs-Problem berührt, dem von Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit. Dieses Spannungsverhältnis, das alle Bereiche der Verfassung durchzieht, wird bei der Finanzverfassung besonders deutlich. Die Kategorien des Geldlichen pflegen höchst real zu sein. Wenn die Verfassung darüber etwas zuverlässig normieren will, ist ihr der bequeme Weg eines dilatorischen Formelkompromisses oder eines bloßen Programmsatzes zwar nicht verwehrt, aber doch aus der Natur der Sache erschwert. Die Finanzverfassung ist sozusagen der Schwurpunkt des ganzen Verfassungswerkes, was Rechtsstaat, Gewaltenteilung und vor allem die bundesstaatliche Ordnung angeht. Man hat den Finanzausgleich nicht zu Unrecht die deutsche Gretchenfrage genannt. In ihr wird die Ernsthaftigkeit und Realisierbarkeit wesentlicher Teile des übrigen Verfassungswerkes auf die Probe gestellt. Daraus mag sich auch die große Zurückhaltung der meisten Verfassungen zu Finanzfragen erklären, die die Entwicklung im wesent-

lichen der künftigen Entscheidung des einfachen Gesetzgebers überlassen.

Die Anforderungen an eine angemessene, materiell richtige Finanzverfassung wechseln ständig. Es gibt praktisch keinen Grundsatz einer guten Finanzordnung, der nicht heute richtig und notwendig, morgen aber unter veränderten Verhältnissen falsch und unangemessen sein kann. Selbst die goldene Finanzregel des jährlich auszugleichenden Haushalts, die unter normalen Voraussetzungen uneingeschränkt gelten soll und deshalb bei uns in Art. 110 GG mit Verfassungskraft ausgestaltet worden ist, wird in einer Wirtschaftskrise unvernünftig. Die Macht der Verhältnisse würde über sie hinweggehen. Die Normen der Finanzverfassung ermangeln vielfach tatsächlich der Vollziehbarkeit und Durchsetzbarkeit in jedem Fall. So sind z. B. Art. 109, 110 und 113 GG heute schon unwirksame, weil unwirkliche Gesetze. Der Verfassungsgeber sollte sich deshalb gerade im Bereich der Finanzen große Zurückhaltung und äußerstes Maß auferlegen.

Die rechtsstaatliche Ordnung setzt eine bestimmte gesellschaftliche Wirklichkeit voraus, die sie schützen und deren Entwicklung sie mehr oder weniger lenken will. Diese Ordnung in Gesellschaft und Wirtschaft beruht auf einer bestimmten Güterordnung mit einem festen Wertmaßstab aller geldwerten Rechtsbeziehungen, den wir Währung nennen. Wenn eine rechtsstaatliche Ordnung ihren Sinn behalten soll, so kann sie an diesem höchsten Rechtsgut, das die Grundlage der gesamten Wirtschafts- und Sozialordnung bildet, nicht achtlos vorübergehen. Veränderungen des Geldwertes sind weithin Folgen der Gesetzgebung, sie können aber auch durch bloße Regierungsmaßnahmen ganz legaler Art ausgelöst werden. Änderungen des Geldwertes brauchen nicht einmal vom Staat auszugehen. Der bloße Ablauf des freien Wirtschaftsgeschehens führt ständig zu Veränderungen der Kaufkraft durch Veränderungen der Preise und Löhne, des Kreditvolumens und anderer automatischer Vorgänge. Hier laufen Ereignisse höchsten politischen Ranges außerhalb der rechtsstaatlichen Grundordnung ab. Auf diesem Wege können Revolutionen sich abseits aller staatsrechtlichen Kategorien vollziehen. Mit anderen Worten: die Währung ist ein Schutzgut jeder rechtsstaatlichen Ordnung, das die Verfassung grundrechtlich oder institutionell, unmittelbar oder mittelbar, geschrieben oder ungeschrieben zu wahren hat.

Wie die Finanzverfassung die Währung normativ schützen sollte und könnte, ist schwer zu sagen. Meist geschieht dies mittelbar durch Gebote oder Verbote oder Verfassungsinsti-

tutionen, die letztlich dem Schutz der Währung und der Stabilität der wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse dienen. Dazu rechnet beispielsweise schon die verfassungsrechtliche Festlegung der Gesetzesform für den Haushaltsplan und die staatliche Verschuldung und insbesondere natürlich das — sachlich problematische — Verfassungsgebot des Haushaltsausgleichs. Zu diesem mittelbaren Wahrungsschutz in der Finanzverfassung gehören weiter etwaige institutionelle Sicherungen für die Unabhängigkeit der Notenbank oder die Sonderrechte der Regierung und des Finanzministers in Finanzfragen oder die Ausdehnung der richterlichen Unabhängigkeit auf die Rechnungsprüfungsbehörden. Diese verschiedenartigen Verfassungsnormen sichern die Währung aber nur mittelbar und unvollständig. Sie sind auch durchweg nicht zu diesem Ziele aufeinander abgestimmt. Dennoch darf ihre Bedeutung nicht unterschätzt werden. In unserer Verfassung könnten sie wesentlich erweitert und vertieft werden z. B. durch eine verfassungsrechtliche Sicherung der Unabhängigkeit der Notenbank, deren Rechtsstellung ursprünglich auf Besatzungsrecht beruhte, heute aber der einfachen Bundesgesetzgebung ubelassen ist. Zu diesem Ziele sagt Art. 88 GG nichts aus.

Einzelne Bestimmungen einfacher Gesetze, die der guten Ordnung der Finanzen und dem Wahrungsschutz dienen, haben tatsächlich den Rang materieller Verfassungsnormen. Das gilt z. B. von § 21 Abs. 3 der Reichshaushaltsordnung und § 26 der Geschaftsbildung der Bundesregierung, wonach die Mehrheit der Bundesregierung den Finanzminister nur überstimmen kann, wenn der Bundeskanzler mit der Mehrheit stimmt. Das gleiche galt von § 96 der Geschaftsbildung des Bundestags, der das Initiativrecht der Abgeordneten bei Finanzvorlagen einschränkte, leider aber durch ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts für unzulässig und verfassungswidrig erklärt worden ist. Das Außerordentliche solcher von der Verfassungsregel abweichenden Bestimmungen zum Schutze von Finanzen und Währung bringt sie in die Nähe des Ausnahme- und Notstandsrechts. Sie sind nicht selten autoritäre Abweichungen von den demokratischen Verfassungsgrundsätzen, wie denn die Finanzverfassung aus diesen hier nur angedeuteten Sachzusammenhängen weithin Ausnahmerecht von der allgemeinen Verfassungsregel ist.

Für das Ideal des sozialen Rechtsstaates könnte ein Grundrecht auf stabile Währung, auf Werterhaltung des Erarbeiteten und Gesparten, ebenso gerechtfertigt erscheinen, wie ein Grundrecht auf Arbeit mit dem Ziele der Vollbeschäftigung. Es braucht nicht gesagt zu werden, wie problematisch ein

solches Grundrecht wäre. Seinem Wesen nach könnte es sich nur als Programmsatz an den Gesetzgeber und die Regierung richten, ohne subjektive Sozialrechte des Einzelnen gegen währungsgefährdende Staatsmaßnahmen zu begründen. Eine aktuelle Rechtswirkung gegen Schwankungen der Kaufkraft, etwa im Sinne einer Richtlinie für Preis- und Lohnbewegungen, würde ein solcher Programmsatz der Verfassung praktisch nicht erwerben können. Lassen wir deshalb diesen abwegigen Einfall aus der Traumfabrik des Staatsrechts auf sich beruhen. Wir müssen feststellen, daß es für den Wert des Geldes keinen Verfassungsschutz und keine wirkliche Rechtssicherheit gibt. Das letzte Ziel einer Finanzverfassung ist insoweit nicht erreichbar. Das rechtsstaatliche Grundanliegen des Schutzes gegen staatliche Willkür zerschellt hier an der rauhen Wirklichkeit.

Um so bedeutender ist der mittelbare Schutz der Währung durch verfassungsrechtliche Einzelbestimmungen. In dieser Beziehung ist unsere Finanzverfassung wie die der meisten Staaten recht unvollkommen, wie denn überhaupt das Staatsrecht aus den neueren gesicherten Erkenntnissen der Staatswissenschaften, der Wirtschafts- und Finanzwissenschaften, kaum Folgerungen gezogen hat. Die wesentlichen Rechtstützen einer geordneten Geldverfassung und öffentlichen Finanzgebarung sind durchweg der einfachen Gesetzgebung überlassen, wie z. B. das Notenprivileg und die Stellung der Notenbank gegenüber Gesetzgeber und Regierung oder die — kaum entwickelte — Staatsaufsicht über die Kreditschöpfung der Banken. Andere währungsgefährdende Maßnahmen, wie die staatliche Geldschöpfung durch die Ausgabe von Kassenscheinen mit Annahmezwang oder staatliche Wechselreiterei nach Art der berühmten Mefo-Wechsel oder Kippen und Wippen bei der Münzprägung, sind gesetzlich ungeregelt und nicht verboten.

Unser Grundgesetz kennt einen mittelbaren Währungsschutz in Art. 110 mit dem Gebot des Haushaltsausgleichs, in Art. 112, der Haushaltsüberschreitungen von einem unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnis abhängig machen will, in Art. 113 durch die vorbehaltene Zustimmung der Bundesregierung zu Mehrausgabebeschlüssen von Bundestag und Bundesrat gegenüber dem Voranschlag, in Art. 114 in der Entlastung der Bundesregierung durch Bundestag und Bundesrat als einen Akt mehr formeller Kontrolle und in der richterlichen Unabhängigkeit der Mitglieder des Rechnungshofes, und schließlich in Art. 115, der die Aufnahme von Krediten auf einen außerordentlichen Bedarf und in der Regel auf werbende

Zwecke beschränken will. Wie gering die Rechtssubstanz dieser Klauseln ist und wie wirkungslos sie in der politischen Praxis vielfach sind, wird uns zum Teil noch beschäftigen und braucht im einzelnen hier nicht dargetan zu werden. Als verfassungsrechtlicher Schutzdamm für die Stabilität der Währung können sie kaum gewertet werden. Soviel über die Bedeutung der Finanzverfassung für die rechtsstaatliche Grundordnung.

IV. Die Finanzgewalt in der Gewaltenteilung

Auch ein anderer tragender Grundgedanke unserer Verfassung, der Grundsatz der Gewaltenteilung, gibt für die Finanzverfassung eigene Probleme auf. Wesentliche Durchbrechungen des Trennungsgrundsatzes sind für die Finanzverfassung geradezu typisch. Nicht zu Unrecht hat Herr Wacke die Finanzverfassung der Bundesrepublik als einen Katalog von Verfassungsausnahmen bezeichnet. Diese Abweichungen von der sonstigen Kompetenzordnung betreffen die Zuständigkeit zur Steuergesetzgebung, das Verhältnis von Legislative und Exekutive bei der Feststellung des Staatshaushalts und insbesondere die Aufteilung der Finanzgewalt im Bundesstaat. Die Abweichungen von der allgemeinen Verfassungsordnung berühren sogar die Gerichtsbarkeit, wenn man die einheitliche Regelung der Finanzgerichtsbarkeit durch Bundesgesetz, die Art. 108 Abs. 5 GG vorschreibt, abweichend von Art. 92 GG dahin versteht, daß die Finanzgerichte aller Instanzen als Bundesgerichte eingerichtet werden können. Ich halte diese Auffassung mit den Herren Friesenhahn und Klein nicht für zutreffend, will darauf aber auch im einzelnen nicht eingehen.

Für die grundsatzwidrige Ausübung von funktioneller Verwaltung durch Organe der Gesetzgebung bietet die Finanzverfassung die bekannten Beispiele der Feststellung des Haushaltsplans oder der Erteilung von Kreditermächtigungen durch ein formelles Gesetz, die einen eindeutigen Vorrang der Legislative begründen. Das erklärt sich aus der geschichtlichen Entwicklung des vordemokratischen Steuerbewilligungsrechts zum volldemokratischen Haushaltsbewilligungsrecht.

Auch hier bestätigt sich die Feststellung der Herren Drath, Forsthoff, Weber u. a., daß der Grundsatz der Gewaltenteilung seine umfassende Funktion des Hemmens und Ausgleichs der Gewaltenträger in der modernen Demokratie einzubüßen beginnt und mehr ein technisches Mittel zur Organisation der Staatsgewalt zugunsten der individuellen Freiheit geworden ist. Der Einbruch der gesetzgebenden Gewalt in den Funktionsbereich von Regierung und Verwaltung ist breit: von der Ent-eignung durch Gesetz über parlamentarische Mitwirkungs-

rechte beim Gesetzesvollzug bis zur unmittelbaren Einflußnahme auf die Durchführung des gesetzlich festgestellten Haushaltsplanes. Die Ursachen und Probleme dieser Entwicklung gehören nicht hierher, ihre Auswirkungen auf die Finanzverfassung, insbesondere auf die Rechtsnatur des Haushaltsplans und die tragenden Grundgedanken des öffentlichen Haushaltsrechts, sollen aber kurz hervorgehoben werden.

Das Haushaltsgesetz ist keine Norm, die Ansprüche oder Verbindlichkeiten Dritter begründet (§ 24 RHO); das gilt gleichermaßen für öffentliche und private Rechte und Pflichten. So kann z. B. eine Steuer nicht schon deshalb erhoben werden, weil sie im Haushaltsgesetz vorgesehen ist. Umgekehrt muß eine Verbindlichkeit gegenüber dem Staat selbstverständlich erfüllt werden, auch wenn sie nicht im Haushaltsplan als Einnahme veranschlagt ist. Die Rechtswirkung des Haushaltsgesetzes wird zutreffend als Autorisation, als Ermächtigung an die Regierung zur Leistung bestimmter Ausgaben für bestimmte Zwecke gekennzeichnet. Für die Einnahmeseite des Haushaltsplans begründet das Haushaltsgesetz keine Pflicht der Regierung, die veranschlagten Beträge zu erheben. Eine Rechtspflicht dazu kann nur durch besondere Gesetze, vor allem die Abgabengesetze, begründet werden; das gleiche gilt für eine etwaige Verpflichtung der Regierung zur Leistung bestimmter Ausgaben. Die vollziehende Gewalt ist bei der Durchführung des Haushaltsplans kein Vollzugsausschuß der gesetzgebenden Gewalt. Diese Selbständigkeit und alleinige Verantwortung der Regierung entspricht dem Verfassungsgrundsatz der Gewaltentrennung in Art. 20 Abs. 2 GG. Die Befugnisse der gesetzgebenden Organe beschränken sich auf die politische Haushaltsüberwachung, die sich in der formalen Genehmigung von Haushaltsabweichungen, in der Überprüfung der Rechnung und der abschließenden Entlastung äußert. Einmischungen von Gesetzgebungsorganen, z. B. des Finanzausschusses oder eines Fachausschusses der Volksvertretung, in den Vollzug des Haushaltsplans sind verfassungswidrig. So ist ein Haushaltsvermerk, der die Leistung einer Ausgabe oder die Besetzung einer Planstelle von der vorherigen Zustimmung eines Ausschusses der Volksvertretung abhängig machen will, rechtsunwirksam und für die Regierung unbeachtlich. Nach Art. 79 Abs. 3 GG würde eine Mitwirkung von Gesetzgebungsorganen beim Vollzug des Haushaltsplans nicht einmal durch verfassungsänderndes Gesetz begründet werden können. Ich bin der Meinung, daß diese Verfassungsschranke auch außerhalb des Haushaltsvollzuges unübersteigbar ist und eine Mitwirkung von Ausschüssen oder Mitgliedern der gesetzgebenden

Körperschaften in Regierungs- und Verwaltungsangelegenheiten auf Grund besonderer Gesetze verbietet.

Für den Bereich des Haushaltsvollzuges muß ich aber leider hinzusetzen, daß diese verfassungsrechtlichen Feststellungen über die alleinige Entscheidungskompetenz der Regierung tatsächlich nur einen geringen praktischen Wert haben, denn die politische Abhängigkeit der Regierung vom Parlament läßt sie ein ständiges Einvernehmen mit diesem suchen und Auseinandersetzungen über ihre alleinigen Entscheidungsbefugnisse nach Möglichkeit vermeiden.

Diese politische Abhängigkeit der Regierung vom Parlament ist auch geeignet, die tragenden Grundgedanken unseres Haushaltsrechts mehr und mehr zu verändern und auszuhöhlen. Alle Haushaltsordnungen gehen von der Annahme aus, daß die Volksvertretung der natürliche Hüter einer guten Finanzordnung gegenüber einer ausgabefreudigen Regierung sei, die unzweifelhaft auch heute einer Bindung und Überwachung zur Wahrung von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit bedarf. Das Lebensgesetz der Massendemokratie, das ist der Wettbewerb der Parteien um die Stimme der Wähler, hat diese Interessenlage wesentlich verschoben. Das Parlament ist keineswegs mehr der geborene Hüter von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit. Die Regierung beim Vollzug des Haushaltsplans auch rechtlich noch dem Willen des Parlaments zu unterwerfen, hieße den natürlichen Hang der Demokratie zum Selbstmord noch verstärken. Gegen diese immer drohende Durchbrechung der Gewaltenteilung muß in der Finanzverfassung ein autoritäres Gegengewicht geschaffen werden. Ansätze dazu sind im Grundgesetz enthalten z. B. in dem Zustimmungsvorbehalt der Bundesregierung zu Mehrausgabebeschlüssen von Bundestag und Bundesrat in Art. 113 GG, der aber unklar und unvollständig ist und seinen Zweck bisher nicht erfüllt hat, oder in dem alleinigen Recht des Finanzministers zur Zustimmung zu Haushaltsüberschreitungen nach Art. 112 GG, das die nachträgliche Genehmigung durch Bundestag und Bundesrat aus § 83 der Reichshaushaltsordnung bedeutungslos gemacht hat. Auch die Unabhängigkeit des Rechnungshofes nach Art. 114 GG enthält ein solches autoritäres Element, das sich aber nur in „Erinnerungen“ und nicht in Maßnahmen äußern darf. Der Rechnungshof ist bisher verfassungsrechtlich nur der sachverständige Gehilfe des Parlaments zur Vorbereitung der Entlastung geblieben. Ein künftiges Finanzverfassungsgesetz wird aus diesen Ansätzen ein System gegenseitiger Kontrollen von Parlament und Regierung zur Sicherung von Haushalt und Währung mit dem Rechnungshof als unabhängigem insti-

tutionellen Hüter einer geordneten und wirtschaftlichen Finanzgebarung entwickeln müssen. Dabei sollte auch die Sonderstellung des Finanzministers innerhalb und außerhalb der Regierung verfassungsrechtlich gewährleistet werden. In anderen Ländern, insbesondere in Großbritannien, hat die politische Tradition seit Jahrhunderten zu solchen autoritären Einrichtungen der demokratischen Verfassung geführt, die ihre ungeschriebene Verfassungskraft bis heute behalten haben.

Diese Abweichungen von dem sonstigen Verfassungsbild im Bereich der Finanzordnung sind so bedeutend, daß die Frage nach einer in ihrer Art eigenen Finanzfunktion der Staatsgewalt gestellt werden kann. So meint z. B. Herr Wacke, daß für diese Abweichungen im Bereich von Gesetzgebung und Verwaltung, vor allem von der bundesstaatlichen Grundordnung, besondere innere Gründe maßgebend sein müssen; sie führten zu einer eigenen Finanzfunktion, die von allen anderen Bereichen des Staatslebens deutlich abgrenzbar sei. Mit der materiellen Verwaltung, die die Interessen der Bürger betreue und Daseinsvorsorge treibt, sei sie nicht vergleichbar. Die Finanzfunktion laufe quer durch das gesamte Staatsgefüge und bestehe in der Selbstausrüstung des Staates, in der Beschaffung der Mittel, in der Intendantur. Tatsächlich ist ja auch die Finanzverwaltung in Preußen aus der Heeresverwaltung der Kriegs- und Domänenkammern hervorgegangen, und diesen militärischen Zug, gepaart mit Nüchternheit und Ordnungssinn, hat sie bis heute im Typ zu bewahren sich bemüht. Der antiparlamentarische Affekt ist überall bei den Finanzministerien am größten. Sein Amt und die Finanzverfassung überhaupt leben immer ein wenig in der Nähe des Ausnahmezustandes. Man könnte Abschnitt 10 des Grundgesetzes über das Finanzwesen als die Traditionskompanie Preußens im liberal-demokratischen Verfassungsstaat rheinisch-bayerischen Gepräges bezeichnen, und es ist wohl auch kein Zufall, daß der geistige Vater dieser Finanzverfassung ein früherer preussischer Finanzminister war.

Ähnliche Ausnahmезüge zeigt im übrigen auch das Finanzrecht anderer Staaten, z. B. Frankreichs mit dem berühmten Inspecteur des Finance, der auf allen Stufen der Verwaltung fast ihr Vormund mit weiten Zustimmung- und Mitzeichnungsrechten ist. So weist die Natur der Sache dem Hüter der öffentlichen Finanzen tatsächlich überall die Funktion zu, ein objektives und objektivierendes Prinzip im Verfassungsbau und in der politischen Entwicklung der Parteiendemokratie zu sein. Ob man die Finanzgewalt wegen dieser Eigenart und Eigengesetzlichkeit staatrechtlich als eine besondere Finanz-

funktion bezeichnen soll, lasse ich dahingestellt. Eine vierte Gewalt ist damit nicht anerkannt. Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung behalten auch im Finanzbereich ihre funktionelle Eigenart und ihre typische Ausprägung.

V. Die Finanzgewalt im Bundesstaat

Die ganze Eigenart der Finanzverfassung und der komplexe Charakter ihrer Probleme wird bei ihrer Einordnung in das bundesstaatliche Verfassungssystem offenbar. Man bezeichnet diese Frage meist als die des Finanzausgleichs, der nicht minder ein staatsrechtliches wie ein finanzwirtschaftliches und finanzwissenschaftliches Problem ist. Es ist oft gesagt worden, daß die bundestaatliche Aufteilung der Gewalten und die politische Bedeutung des bündischen Gedankens wirkungslos bleiben, wenn ihnen nicht die Finanzverfassung in Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung entspricht. Wo die finanziellen Voraussetzungen für das verfassungsmäßige Zusammenwirken von Bund und Gliedern fehlen, ist der Wille der Verfassung nur beschränkt oder überhaupt nicht vollziehbar. Diese Inkongruenz von Staatsverfassung und Finanzverfassung kann sich gleichermaßen gegen den Bund wie gegen die Länder richten. Das zentrale Problem der bundesstaatlichen Finanzordnung besteht nun aber darin, daß die allgemeinen Grundsätze für das Zusammenwirken und die Trennung zwischen Bund und Ländern für die Finanzgewalt nicht unverändert angewandt werden können. Ältere Verfassungen haben das versucht, indem sie keine Sonderregeln für die Handhabung der Finanzgewalt aufstellten. Heute enthalten die Verfassungen wohl aller Bundesstaaten Sonderbestimmungen über die Aufteilung der Steuergesetzgebung und der Besteuerungshoheit. Bereits die Verfassung der Vereinigten Staaten von 1787 verlieh der Union eine umfassende Finanzgewalt, die von der sonstigen Gewichtsverteilung der Verfassung erheblich abwich. Durch die 16. Verfassungsnovelle von 1913 erhielt der Bund das Recht, eine eigene Einkommensteuer neben der Einkommensteuer der Einzelstaaten zu erheben. Immerhin blieben die Steuerquellen unbeschadet des Vorranges der Bundesfinanzgesetze einer getrennten Gesetzgebung und Verwaltung von Bund und Einzelstaaten überlassen, wobei der Bund neben den Zöllen, die ihm allein zustehen, sowohl indirekte als auch direkte Steuern nach eigenem Ermessen erheben kann. In der Schweiz wies die Bundesverfassung von 1848, deren Finanzartikel kennzeichnenderweise 1874 und später mehrfach ge-

ändert wurden, dem Bund zunächst die Zölle und Monopolerträge von Bahn und Post sowie die Verkehr- und Verbrauchssteuern zu. 1915 wurde dann zur Deckung des militärischen Bedarfes eine Bundeseinkommensteuer erhoben, die seitdem alljährlich unter wechselnden Bezeichnungen als direkte Bundessteuer weiter erhoben wird. Zu ihrer Rechtfertigung außerhalb der verfassungsmäßigen Gesetzgebungskompetenz erfand man eine wohlbegründete Theorie des fiskalischen Notrechts. Der Kampf um die verfassungsrechtliche Legalisierung der Bundeseinkommensteuer dauert in der Schweiz noch an. Die deutsche Entwicklung von der Bismarckschen Reichsverfassung bis heute ist bekannt. Sie weist die gleichen Entwicklungstendenzen auf. Es geht uns hier nicht um die finanzpolitische Generallinie dieser Erscheinungen, sondern lediglich um den Bedeutungswandel, den die staatsrechtlichen Probleme der Finanzgewalt im Bundesstaat unter ihr erfahren haben.

Unter **Finanzgewalt** ist die Ausübung der Staatsgewalt zur Deckung des staatlichen Bedarfs durch öffentliche Zwangsabgaben zu verstehen. Diese Finanzgewalt ist ein Ausfluß der allgemeinen Staatsgewalt, die im Bundesstaat wie diese auf Bund und Länder aufgeteilt werden muß. Sie ausschließlich dem Bund oder den Gliedstaaten vorzubehalten, hieße das bündische Prinzip beseitigen. Gewiß wäre eine Finanzverfassung denkbar, die die gesamte Finanzgesetzgebung und die Erhebung aller Steuern dem Bund vorbehalte und die Länder wie die übrigen Gebietskörperschaften an dem Aufkommen der Bundessteuern entsprechend ihren Aufgaben beteilige. Eine solche Finanzverfassung würde man aber nicht mehr bundesstaatlich nennen dürfen, selbst wenn den Ländern im übrigen eine ausschließliche oder konkurrierende Gesetzgebung und ein eigener weisungsfreier Verwaltungsbereich eingeräumt würden. Man würde diese Länder wegen des Fehlens einer eigenen Finanzgewalt nur noch als hochpotenzierte Selbstverwaltungskörper mit einer weitgehenden autonomen Rechtsetzungsbefugnis und mit eigenen und übertragenen Verwaltungsaufgaben bezeichnen können, nicht aber als Gliedstaaten eines Bundesstaates.

Es ist eine viel erörterte Erscheinung, daß die ständig zunehmenden Aufgaben des modernen Verwaltungsstaates in Bundesgesetzen einheitlich geregelt werden und dem stärkeren Finanzträger, das ist der Bund, angelastet werden. Die äußeren und inneren Gründe dafür sind bekannt. Diese Ungleichmäßigkeit in der Zunahme des Finanzbedarfes bei Bund und Ländern erfordert eine ständige Anpassung ihrer Finanzkompetenzen. Die förderale Theorie, die unserer Verfassung zugrunde liegt,

ist ein Kind des christlich-naturrechtlichen Subsidiaritätsprinzips und des Idealismus und der Romantik. Sie ist nicht nur ein zweckmäßiges, sondern ein unentbehrliches Gegenstück zur demokratischen Staatsform und zum rechtsstaatlichen Anliegen. Der Zuwachs an gesamtstaatlicher Verantwortung und öffentlichen Aufgaben und Lasten beim Bund hat die Labilität jeder bundesstaatlichen Ordnung durch den Kampf um einen möglichst großen Anteil an der Finanzgewalt erheblich vergrößert. Die Entwicklung hat den Bund überall zum angreifenden Teil gemacht. Die angegriffenen Länder nehmen ihre Zuflucht zum Verfassungsrecht, weshalb die neueren Finanzverfassungen sich überwiegend mit dem Finanzausgleich in Artikeln befassen, die ihrer Tendenz nach Schutzklauseln zugunsten des bisherigen Besitzstandes der Länder sind. Weitgehende Zustimmungsvorbehalte der Länder bei der Finanzgesetzgebung des Bundes sollen dieses Verteidigungssystem bis in die Grundsatzfragen der Verfassung hinein vertiefen. Gegenstände und Gehalt der Finanzartikel werden weniger durch ihren Rang für das Verfassungsleben als vielmehr durch das Ziel taktischer Vollkommenheit dieses staatsrechtlichen Verteidigungswerkes bestimmt. So werden dann schließlich sogar bestimmte Bedarfsgrößen und feste Quoten an einem ungewissen künftigen Steueraufkommen verfassungsrechtlich festgelegt, um sie tunlichst unentziehbar zu machen. Alles dieses ist in seiner Tendenz durchaus verständlich.

Worin liegt nun aber der tiefere Grund für diese Erscheinungen? Das Problem beginnt mit der Zuteilung der öffentlichen Aufgaben und des Finanzbedarfes auf Bund und Länder. Eine sinnvolle Zuordnung der Deckungsmittel, sei es aus eigenen Steuern, sei es aus Steueranteilen anderer Steuergläubiger, setzt eine bestimmte und in der großen Linie beständige, wenn auch nicht endgültige Zuweisung der finanziellen Lasten an alle Träger öffentlicher Aufgaben voraus. Über diese Aufgaben- und Ausgaben-Verteilung pflegen die Verfassungen der Bundesstaaten nichts besonderes zu bestimmen, so auch das Grundgesetz nicht. Sie unterstellen, daß durch die Zuweisung der Verwaltungsaufgaben bei der Durchführung der Gesetze zugleich über die Kostenträgerschaft entschieden werde, wobei der verfassungsrechtliche Unterschied zwischen einer eigenen Landesverwaltung und einer Bundesauftragsverwaltung der Länder keine Bedeutung für die Lasten haben soll; sie rechtfertige es lediglich, daß der Bund ausnahmsweise die Kosten einer Auftragsverwaltung durch Bundeszuschüsse mittrage, weil es sich hier um Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern handle.

Der Entwurf der Bundesregierung zu einem Finanzverfassungsgesetz, das den bisherigen Art. 106 GG in sieben neue Verfassungsartikel auflösen und erweitern wollte, versuchte in dieser Art, die Finanzverantwortung aus der Verwaltungsverwaltung abzuleiten. Die Deckungsmittel, die bisher nicht nach dem Finanzbedarf auf Bund und Länder aufgeteilt sind, sollen nunmehr nach dem besonderen „finanziellen Kompetenzbereich“ erneut aufgeteilt werden. Bundesaufgaben sollen aus Bundesmitteln, Länderaufgaben aus Ländermitteln finanziert werden, so lautet die eindrucksvolle Formel. Eine solche Richtlinie verschiebt das Problem nur von der Deckung des Istbedarfes, wie er nach der jeweiligen und vielfach grundsatzlosen Entscheidung des Gesetzgebers entsteht, hin zu der Ermittlung eines Sollbedarfes, zur „richtigen“ Zuordnung der Aufgaben und Lasten an Bund und Länder. Der innere Zusammenhang zwischen Aufgabenverantwortung und Ausgabenverantwortung soll das lastenzuteilende Prinzip sein. Dieser Leitgedanke entspricht dem förderalen Prinzip, mit dessen Sinn und Zweck die Ausweitung hoheitlicher Gewalt eines Partners auf Kosten eines anderen, sei es im Verhältnis Bund — Länder, sei es der Länder untereinander, grundsätzlich nicht vereinbar ist.

An den Begriffen „Aufgabenverantwortung“, „Ausgabenverantwortung“ und „Finanzverantwortung“ hat sich eine lebhafte Diskussion entfacht. Wer trägt die Aufgabenverantwortung bei der Durchführung eines Bundesgesetzes durch die Länder in eigener Verwaltung nach Art. 30 und 84 GG? Besteht nicht eine selbständige Deckungsverantwortung des Bundes dergestalt, daß ihm verfassungsrechtlich die Verantwortung für die Deckung aller Lasten auferlegt wird, die seine Gesetzgebung verursacht? Es ist ein allgemeiner Rechtsgedanke, daß Tätigwerden im fremden Auftrag grundsätzlich auch für fremde Rechnung geschieht, was sicherlich auch für die Bundesauftragsverwaltung der Länder gelten muß. Diesen Grundsatz aber auch auf die weisungsfreie eigene Verwaltungstätigkeit der Länder bei der Durchführung von Bundesgesetzen auszudehnen ist schon deshalb nicht gerechtfertigt, weil die Länder Art und Ausmaß der Aufgabenerfüllung im Rahmen der Bundesgesetze allein bestimmen. Diese Länderaufgaben bedingen Länderausgaben und sollen deshalb nach der Meinung der Bundesregierung auch deren alleinige Finanzverantwortung begründen.

Dieser Streit um die Verantwortungen ist deshalb so unfruchtbar, weil jeder Partner dem anderen die Finanzverantwortung für eine Aufgabe zuzuschieben versucht, bei der jener

in irgendeiner Form über die Durchführung der Aufgabe und damit über die Höhe ihrer Kosten mitbestimmt. Dieses politische Beteiligtsein soll zu einer entsprechenden finanziellen Beteiligung führen. Art und Ausmaß dieser wechselseitigen Interessen im weiten Bereich der öffentlichen Aufgaben sind so verschiedenartig und weitgespannt, daß daraus brauchbare Grundsätze für die Deckungs- oder Finanzverantwortung kaum mehr zu entwickeln sind. Schließlich bleibt es bei der Tautologie der vorgeschlagenen Neufassung des Art. 106 Abs. 2 GG, nach der „der Bund die zur Ausübung der staatlichen Befugnisse und zur Erfüllung der staatlichen Aufgaben erforderlichen Ausgaben trägt, soweit die Wahrnehmung dieser Befugnisse und Aufgaben Sache des Bundes ist; alle übrigen Kosten sollen die Länder tragen“. Die Begründung erläutert diese Umschreibung des *sum cuique* dahin, daß die Länder die Kosten ihrer Verwaltung grundsätzlich allein zu tragen haben, und daß bei der Wahrnehmung bestimmter Aufgaben durch mehrere Gebietskörperschaften — gemeint ist vor allem die Auftragsverwaltung — diese Gemeinschaftsaufgaben auch gemeinschaftlich finanziert werden müßten. Der Bund solle aber nicht das Recht haben, fremde Aufgaben, an denen er nur politisch interessiert ist, durch Zuschüsse mitzufinanzieren. Diese Ausführung eigener Länderaufgaben ganz für Rechnung des Bundes, wie sie Art. 120 GG für die Besatzungslasten und die Kriegsfolgelasten mit einem Block von rund 5 Milliarden DM als Ausnahme von der Regel vorschreibt, solle es künftig nicht mehr geben. Bis dahin soll eine Pauschalierung der Kostenerstattung oder eine wirklich spürbare Interessenquote der Länder von mindestens 30 vH (bisher 15 vH; nach der beschlossenen Neuregelung für ein Teilgebiet des Art. 120 GG künftig 20 vH) das finanzielle Interesse des Verwalters fremder Mittel erhalten.

Technische Einzelheiten interessieren hier nicht. Wichtig ist nur die Erkenntnis, daß aus der Natur einer bestimmten Aufgabe kaum ein brauchbares Zuordnungsprinzip für die Kostenbelastung entnommen werden kann. Selbst dort, wo eine Aufgabe ihrer Art nach als typische Länderaufgabe zu bezeichnen ist, besteht möglicherweise noch eine Ausgleichsfunktion des Bundes, die in Art. 28 Abs. 3 GG als Grundsatz verkündet wird. Diese Ausgleichsfunktion kann in einer ziemlich breiten Grenzzone dem sonst die Aufgabenzuteilung beherrschenden Subsidiaritätsprinzip widersprechen. Föderalismus bedeutet Verschiedenheit der öffentlichen Aufgaben nach Art und Ausmaß ihrer Verwirklichung von Land zu Land aus Selbstentscheidung.

Für die rechtsstaatliche Freiheit und für die politischen Werte des echten Föderalismus ist es kein zu hoher Preis, wenn sich dieser Unterschied der Aufgabenerfüllung in maßvollen Grenzen hält. Um diese Grenzen geht es aber gerade bei der Lastenzuweisung. Die politische Grundanschauung hierüber hat sich in den letzten 50 Jahren gewandelt. Die öffentliche Meinung nimmt schon geringfügige Leistungs- oder Belastungsunterschiede nicht mehr widerspruchslos hin. Ein gleichmäßiger Verwaltungsstandard und eine gleichmäßige Steuerbelastung sind auch im Bundesstaat ein Ideal geworden. Der Kreis der Aufgaben, deren Vollzug keine regionale Mannigfaltigkeit mehr erträgt, wird immer größer. Selbst die Zitadelle der Eigenstaatlichkeit, die kulturellen Aufgaben, werden davon erfaßt. Sollen die Schulen in Schleswig-Holstein oder in Bayern deswegen weniger gut ausgestattet sein als in Nordrhein-Westfalen, weil das Aufkommen an Landessteuern je Einwohner 1955 in Schleswig-Holstein 170,— DM, in Bayern 230,— DM und in Nordrhein-Westfalen 316,— DM betrug? Soll die Universität in Hamburg dreimal so reich ausgestattet sein wie die Landesuniversität in Schleswig-Holstein, weil das Steueraufkommen in Hamburg je Kopf 480,— DM und in Schleswig-Holstein nur 170,— DM beträgt? Hier fließt dem Bund ganz von selbst auch ohne den Verfassungshinweis in Art. 28 Abs. 3 GG eine Ausgleichsfunktion zu, deren Ausmaß heute mit den ursprünglichen Anschauungen der Verfassung kaum mehr in Einklang steht. Die Länder pflegen als Kollektiv allen Durchbrechungen der verfassungsmäßigen Aufgabentrennung zu widersprechen, sie einzeln vielfach aber selbst durch das Nachsuchen von Bundeszuschüssen herbeizuführen. Während sonst das Geld der Aufgabe folgen soll, zieht hier das Geld die Aufgabe nach sich.

Nach der Begründung zum Finanzverfassungsgesetz scheint die Bundesregierung aus dieser Entwicklung eine neue verfassungsrechtliche Theorie der Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern entwickeln zu wollen, die „auf der Grundlage der verfassungsrechtlichen Kompetenznormen, gegebenenfalls des ungeschriebenen Verfassungsrechts, durch die staatspolitische Praxis bestimmt werden“. Für diese Gemeinschaftsaufgaben, deren Kern die Bundesauftragsverwaltung ist, soll der Bund den Sachaufwand ganz oder teilweise tragen und sogar Zuschüsse zu den persönlichen und sachlichen Verwaltungskosten der Länder leisten dürfen, während sonst gegenseitige Verwaltungskostenzahlungen grundsätzlich ausgeschlossen sein sollen. Ich übergehe die finanzpolitische und technische Seite dieser Verwaltungskostenfrage hier. Sie hat