

HANNO KUBE

# Finanzgewalt in der Kompetenzordnung

*Jus Publicum*

110

---

**Mohr Siebeck**

# JUS PUBLICUM

Beiträge zum Öffentlichen Recht

Band 110





Hanno Kube

# Finanzgewalt in der Kompetenzordnung

Mohr Siebeck

*Hanno Kube*, geboren 1970; 1989–1994 Studium der Rechtswissenschaft an den Universitäten Heidelberg und Genf; 1994 Erstes Juristisches Staatsexamen; 1994–1995 LL.M.-Programm, Cornell University, New York; 1995–1996 und seit 1999 Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Finanz- und Steuerrecht der Universität Heidelberg; 1996–1998 Rechtsreferendariat; 1998 Zweites Juristisches Staatsexamen, Promotion an der Universität Heidelberg und Visiting Scholar an der University of California at Berkeley; 2001 Jean Monnet Fellow, Europäisches Hochschulinstitut, Florenz; 2003 Habilitation an der Universität Heidelberg (Lehrbefugnis für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht, Europarecht); zur Zeit Lehrstuhlvertretung an der Universität Heidelberg.

Als Habilitationsschrift auf Empfehlung der Juristischen Fakultät der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg gedruckt mit Unterstützung der Deutschen Forschungsgemeinschaft.

978-3-16-157981-3 Unveränderte eBook-Ausgabe 2019

ISBN 3-16-148385-5

ISSN 0941-0503 (Jus Publicum)

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

© 2004 Mohr Siebeck Tübingen.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Computersatz Staiger in Rottenburg/N. aus der Garamond Antiqua gesetzt, von Gulde-Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Spinner in Ottersweier gebunden.

## Vorwort

Die hoheitliche Finanzgewalt untergliedert sich in die Einnahmen-, die Aufgaben- und die Ausgabengewalt. Diese Gewalten sind rechtlich vielfach miteinander verknüpft, greifen in jüngerer Zeit aber auch verstärkt ineinander über. Die Übergriffe beruhen in erster Linie auf dem Einsatz von Lenkungssteuern, ausgedehnten entgeltenden Abgaben und leistungsgebundenen Haushaltsansätzen. Welche rechtlichen Grenzen diesen Handlungsinstrumenten gesetzt sind, ist Gegenstand der vorliegenden Untersuchung. Die Zusammenschau der Einnahmen-, Aufgaben- und Ausgabengewalt erlaubt es dabei, den historisch begründeten, verfassungsrechtlich ausgestalteten hoheitlichen Finanzierungskreislauf in seiner Gesamtheit zu erschließen und effizienzförderliche Entwicklungsperspektiven der Finanzgewalt im Vergleich der kompetenzübergreifenden Handlungsinstrumente zu eröffnen, auch in der überstaatlichen Einbindung. Die Untersuchung mündet in der Entfaltung einer Kompetenzlehre, die Kompetenzzuordnungen sowohl in ihrer befugnisübertragenden als auch in ihrer übergriffsabwehrenden Funktion verdeutlicht. Die Arbeit lag der Juristischen Fakultät der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg im Wintersemester 2003/2004 als Habilitationsschrift vor. Zur Veröffentlichung wurde sie auf den Stand von Februar 2004 gebracht.

Danken möchte ich an erster Stelle meinem verehrten akademischen Lehrer Herrn Prof. Dr. Paul Kirchhof, der mich während der Jahre, in denen ich an seinem Lehrstuhl tätig war, in einer Weise gefördert hat, wie man es sich nicht anders wünschen könnte. Auch die Entstehung dieses Buches hat er in jeder Hinsicht unterstützt und das Erstgutachten im Habilitationsverfahren erstellt. Herrn Prof. Dr. Dr. h.c. Eberhard Schmidt-Aßmann danke ich herzlich für die Erstattung des Zweitgutachtens. Herrn Dr. Franz-Peter Gillig bin ich für die Aufnahme des Werks in die Reihe Jus Publicum des Mohr Siebeck Verlags verbunden. Die Deutsche Forschungsgemeinschaft hat eine großzügige Druckkostenbeihilfe gewährt.

Heidelberg, im Juni 2004

Hanno Kube



# Inhaltsübersicht

Vorwort .....	V
Abkürzungen .....	XXIX
<i>Einleitung</i>	
§ 1 Kompetenzübergriﬀe zwischen der Einnahmen-, Aufgaben- und Ausgabengewalt .....	2
<i>Erster Teil: Einnahmen-, Aufgaben- und Ausgabengewalt nach klassischem Bild</i>	
§ 2 Geschichtliche Entwicklung .....	30
§ 3 Hergebrachte Dogmatik des Grundgesetzes .....	110
<i>Zweiter Teil: Schwerpunkte finanzhoheitlicher Kompetenzübergriﬀe und ihre rechtliche Würdigung</i>	
§ 4 Lenkungssteuern .....	216
§ 5 Entgeltende Abgaben .....	347
§ 6 Leistungsgebundene Haushaltsansätze .....	454
<i>Dritter Teil: Zusammenschau der Kompetenzübergriﬀe und rechtlichen Würdigungen</i>	
§ 7 Die Ökonomisierung der Finanzgewalt und ihre verfassungs- rechtlichen Grenzen .....	518
§ 8 Die verallgemeinerte kompetenzrechtliche Übergriﬀsdogmatik .....	536
§ 9 Lenkungssteuern, entgeltende Abgaben und leistungsgebundene Haushaltsansätze im Vergleich .....	625
§ 10 Bewährung der Maßstäbe in Beispielfällen .....	646
§ 11 Kritischer Ausblick: Der privatwirtschaftlich eingebundene Finanzstaat .....	686
§ 12 Zusammenfassung der Ergebnisse .....	696
Literatur .....	747
Register .....	789



# Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	V
Abkürzungen .....	XXIX

## Einleitung

§ 1 Kompetenzübergriebe zwischen der Einnahmen-, Aufgaben- und Ausgabengewalt .....	2
A. Einnahmen-, Aufgaben- und Ausgabengewalt als Finanzgewalt in Kompetenzen und Formen .....	2
B. Kompetenzanknüpfungen und Kompetenzübergriebe .....	4
C. Problematische Intensivierung von Kompetenzübergrieffen .....	5
I. Lenkungsteuern .....	6
II. Entgeltende Abgaben .....	10
III. Leistungsgebundene Haushaltsansätze .....	14
IV. Gesamtbefund .....	18
1. Faktische Annäherung zwischen der Einnahmen-, Aufgaben- und Ausgabengewalt im Streben nach Effizienz .....	18
2. Verfassungsrechtliche Probleme .....	19
3. Problemverschärfung durch die zunehmende überstaatliche Einbindung der Aufgabengewalt .....	20
D. Die Aufgabe rechtlicher Maßstababbildung und Begrenzung finanzhoheitlicher Kompetenzübergriebe .....	20
I. Integrativer Untersuchungsansatz: Einnahmen-, Aufgaben- und Ausgabengewalt .....	20
II. Nachweis der überkommenen Dogmatik der Finanzgewalt .....	22
III. Einzeluntersuchungen der Kompetenzübergriebe .....	22
IV. Zusammenschau der Kompetenzübergriebe und rechtlichen Würdigungen .....	23
1. Die Ökonomisierung der Finanzgewalt und ihre verfassungsrechtlichen Grenzen .....	23
2. Die Übergrieffsdogmatik .....	23

3. Vergleich der rechtlichen Würdigungen der einzelnen kompetenzübergreifenden Handlungsinstrumente . . . . .	24
4. Verfassungsgemäße Finanzgewalt und ihre effizienzförderliche Weiterentwicklung . . . . .	25
E. Rechtstheoretischer Rahmen . . . . .	25
I. Die Struktur der Finanzgewalt . . . . .	25
II. Der Kompetenzübergreif zwischen Recht und Faktizität . . . . .	26
III. Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit . . . . .	27
F. Ziel der Untersuchung . . . . .	28

### *Erster Teil*

## Einnahmen-, Aufgaben- und Ausgabengewalt nach klassischem Bild

§ 2 Geschichtliche Entwicklung . . . . .	30
A. Die Herausbildung der Unterscheidung von Einnahmen- und Ausgabenkompetenzen in den Handlungsformen des Steuer- und Haushaltsrechts . . . . .	30
I. Der frühneuzeitliche Ständestaat . . . . .	30
1. Landesherrliche Kammereinkünfte und Fondswirtschaft . . . . .	31
2. Ständisches Steuerbewilligungsrecht und ständische Steuerverwaltung . . . . .	33
3. Die Reichssteuern . . . . .	37
II. Das absolutistische Zeitalter . . . . .	38
1. Inhaltliche Schwächung des ständischen Steuerbewilligungsrechts . . . . .	38
2. Institutionelle Schwächung der Stände . . . . .	40
3. Die Kameralistik der absoluten Monarchien . . . . .	41
III. Konstitutionalismus . . . . .	42
1. Das Vorbild der altlandständischen Finanzkompetenzen . . . . .	42
2. Wegfall der konkreten Zweckbindung der Steuerbewilligung . . . . .	45
3. Das Budget als Grundlage der Steuerbewilligung . . . . .	46
4. Zunehmender Einfluß der Repräsentativvertretungen auf die Budgetplanung . . . . .	47
5. Periodische Ausgabenbewilligung in Form des Haushaltsgesetzes . . . . .	52
6. Verstetigte Steuererhebung auf Grundlage von Steuergesetzen . . . . .	54
7. Besteuerung nach der individuellen Leistungsfähigkeit . . . . .	56
IV. Die konstitutionelle Entwicklung auf nationaler Ebene seit 1849 . . . . .	60

V. Weimarer Reichsverfassung . . . . .	62
1. Parlamentarisierung des Regierungssystems . . . . .	62
2. Erhaltung der Unterscheidungen von Kompetenzen und Formen . . . . .	63
VI. Anknüpfung durch das Grundgesetz . . . . .	64
VII. Zusammenfassung . . . . .	65
B. Die Entwicklung der Aufgabenkompetenz in den Handlungs- formen des Aufgabenrechts . . . . .	68
I. Der frühneuzeitliche Ständestaat . . . . .	69
1. Unterschiedlich zugeordnete und ausgeübte aufgaben- bezogene Rechte . . . . .	69
2. Inhaltliches Mitentscheiden durch Steuerbewilligung und Fondsverwaltung . . . . .	70
II. Das absolutistische Zeitalter . . . . .	72
1. Umfassende landesherrliche Aufgabenerfüllung . . . . .	72
2. Steuer und Haushalt im Dienst der Aufgabenerfüllung . . . . .	74
III. Konstitutionalismus . . . . .	77
1. Grundsätzliche monarchische Aufgabenzuständigkeit bei parlamentarischem Gesetzesvorbehalt . . . . .	77
2. Relatives Zurücktreten außerfiskalischer Steuerzwecke . . . . .	80
3. Formale Beschränkung der Aufgabenwirksamkeit des Haushaltsgesetzes . . . . .	82
IV. Die konstitutionelle Entwicklung auf nationaler Ebene seit 1849 .	86
1. Die Reichsgewalt . . . . .	86
2. Inhaltliche Gestaltung durch Besteuerung und Haushaltsplanung . . . . .	87
V. Weimarer Reichsverfassung . . . . .	89
1. Das allgemeine Parlamentsgesetz . . . . .	89
2. Positive Einschätzung außerfiskalischer Steuerzwecke im Rahmen der Nebenzwecklehre . . . . .	91
3. Uneinigkeit über die dogmatische Einordnung des Haushaltsgesetzes . . . . .	93
VI. Anknüpfung durch das Grundgesetz . . . . .	95
1. Ausweitung des Bereichs des Rechts . . . . .	95
2. Fortwirken der Lehre von den steuerlichen Nebenzwecken . . .	97
3. Inhaltliche Beschränkung der Aufgabenwirksamkeit des Haushalts . . . . .	97
VII. Zusammenfassung . . . . .	99
C. Ausbildung und Verschränkung von Einnahmen-, Aufgaben- und Ausgabengewalt . . . . .	104
I. Ausdifferenzierung der drei Gewalten . . . . .	104

II. Wechselverhältnis von Kompetenzen und Handlungsformen . . .	105
III. Kompetenzübergriffe . . . . .	105
IV. Entwicklungsschwerpunkte . . . . .	106
1. Übergang konkreter Finanzierungszwecke vom Steuerrecht zum Haushaltsrecht . . . . .	106
2. Zurücktreten haushaltsrechtlicher hinter aufgabenrechtliche Finanzierungszwecke . . . . .	107
3. Zusammenschau . . . . .	108
V. Die grundlegende Bedeutung der historischen Entwicklung . . . .	108
 § 3 Hergebrachte Dogmatik des Grundgesetzes . . . . .	 110
A. Einnahmenkompetenz und die hoheitlichen Handlungsformen des Steuerrechts . . . . .	 110
I. Anknüpfung durch den Verfassungsgeber . . . . .	110
II. Verfassungsrechtliche Einnahmenkompetenz . . . . .	111
1. Einnahmengesetzgebung . . . . .	111
2. Einnahmenverwaltung . . . . .	112
3. Einnahmenrechtsprechung . . . . .	113
4. Ertragszuordnung . . . . .	114
5. Numerus clausus der verfassungsgemäßen Steuerarten? . . . .	114
6. Das Prinzip der Steuerstaatlichkeit . . . . .	116
III. Die hoheitlichen Handlungsformen des Steuerrechts und ihre verfassungsrechtliche Einbindung . . . . .	 119
1. Der Verfassungstatbestand der Steuer . . . . .	119
a. § 3 Abs. 1 AO 1977 als Auslegungshilfe . . . . .	119
b. Die Tatbestandsmäßigkeit steuerlicher Lenkungszwecke und -wirkungen . . . . .	121
2. Verbindlichkeit und Außenwirkung . . . . .	124
3. Gesetz, Rechtsverordnung, Verwaltungsakt, Satzung, Verwaltungsvorschrift . . . . .	125
4. Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen . . . . .	127
a. Grundrechte, Rechtsstaatsprinzip, Demokratieprinzip . . . .	127
b. Steuerrechtliches Legalitätsprinzip . . . . .	128
c. Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit . . . . .	130
aa. Steuerrechtfertigung und Leistungsfähigkeitsprinzip . .	130
bb. Der verfassungsrechtliche Geltungsgrund des Leistungsfähigkeitsprinzips . . . . .	131
cc. Ausgestaltung eines leistungsfähigkeitsgemäßen Steuersystems . . . . .	135
dd. Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit, Besteuerungszwecke und Besteuerungswirkungen . . . .	137
d. Regel- und Prinzipiengeltung . . . . .	138

IV. Verknüpfungen mit der Aufgaben- und der Ausgabengewalt ...	140
1. Verfassungsgemäße rechtliche Anknüpfungen im Steuerrecht	140
2. Nicht zurechenbare Abhängigkeiten der Einnahmengewalt ..	143
3. Kompetenzübergriffe der steuerrechtlichen Handlungs- formen .....	144
V. Zusammenfassung .....	145
B. Aufgabenkompetenz und die hoheitlichen Handlungsformen des Aufgabenrechts .....	150
I. Anknüpfung durch den Verfassungsgeber .....	150
II. Verfassungsrechtliche Aufgabenkompetenz .....	151
1. Aufgabengesetzgebung .....	151
2. Aufgabenverwaltung .....	153
3. Aufgabenrechtsprechung .....	155
III. Die hoheitlichen Handlungsformen des Aufgabenrechts und ihre verfassungsrechtliche Einbindung .....	155
1. Die Allgemeinheit des Aufgabenrechts .....	155
2. Verbindlichkeit und Außenwirkung .....	156
3. Gesetz, Rechtsverordnung, Satzung, Verwaltungsakt, Verwaltungsvorschrift .....	158
4. Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen .....	160
a. Grundrechte, Rechtsstaatsprinzip, Demokratieprinzip ...	161
b. Gesetzesvorbehalt und Gesetzesvorrang .....	161
c. Zur materiellen Bedeutung der Aufgabenkompetenzen ...	164
d. Regel- und Prinzipiengeltung .....	166
IV. Verknüpfungen mit der Einnahmen- und der Ausgabengewalt ..	167
1. Verfassungsgemäße rechtliche Anknüpfungen im Aufgabenrecht .....	167
2. Nicht zurechenbare Abhängigkeiten der Aufgabengewalt ...	170
3. Kompetenzübergriffe der aufgabenrechtlichen Handlungsformen .....	171
V. Zusammenfassung .....	174
C. Ausgabenkompetenz und die hoheitlichen Handlungsformen des Haushaltsrechts .....	178
I. Anknüpfung durch den Verfassungsgeber .....	178
II. Verfassungsrechtliche Ausgabenkompetenz .....	180
1. Lastenordnung .....	180
2. Ausgabengesetzgebung .....	183
3. Ausgabenverwaltung .....	184
4. Ausgabenrechtsprechung .....	184
III. Die hoheitlichen Handlungsformen des Haushaltsrechts und ihre verfassungsrechtliche Einbindung .....	184

1. Der Haushaltsbezug des Haushaltsrechts .....	184
2. Verbindliche Ermächtigung und Innenwirkung .....	186
3. Haushaltsgrundsätzegegesetz, Haushaltsordnung, Haushaltsgesetz, Haushaltsplan, Haushaltsbewirtschaftung ..	188
4. Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen .....	190
a. Rechtsstaatsprinzip und Demokratieprinzip .....	190
b. Wirkungsbeschränkungen von Haushaltsgesetz und Haushaltsplan .....	191
aa. Verbot der Bepackung des Haushaltsgesetzes .....	191
bb. Ermächtigungswirkung des Haushaltsplans .....	193
cc. Innenwirkung des Haushaltsplans .....	194
c. Grundrechtsgeltung? .....	195
d. Haushaltsgrundsätze .....	196
aa. Vollständigkeit und Einheit des Haushaltsplans .....	197
bb. Wirtschaftlichkeit .....	198
e. Regel- und Prinzipiengeltung .....	199
IV. Verknüpfungen mit der Einnahmen- und der Aufgabengewalt ..	200
1. Verfassungsgemäße rechtliche Anknüpfungen im Haushaltsrecht .....	200
2. Nicht zurechenbare Abhängigkeiten der Aufgabengewalt ...	201
3. Kompetenzübergriffe der haushaltsrechtlichen Handlungsformen .....	201
V. Zusammenfassung .....	204
D. Kompetenzen, Handlungsformen und Kompetenzübergriffe unter dem Grundgesetz .....	209
I. Historische Anknüpfung und dogmatische Tragfähigkeit der Unterscheidung zwischen Einnahmen-, Aufgaben- und Aufgabengewalt .....	209
II. Der dogmatische Zusammenhang zwischen Kompetenz, Rechtsmaterie, Handlungsform, Rechtswirkung und Rechtmäßigkeitsmaßstab im einzelnen Gewaltbereich .....	209
III. Finanzgewalt nach verfassungsrechtlichem Bild .....	211
IV. Die Kompetenzübergriffe als Anknüpfungspunkte einer grundlagengerechten Abgrenzung von Kompetenzen und Handlungsformen .....	213

## Zweiter Teil

Schwerpunkte finanzhoheitlicher Kompetenzübergriffe  
und ihre rechtliche Würdigung

§ 4	Lenkungssteuern	216
A.	Lenkungssteuern in ihrer Aufgabenwirksamkeit	216
I.	Befund	216
1.	Der Tatbestand der Lenkungssteuer in ihrer Aufgabenwirksamkeit: Die indizgebende Abweichung vom Leistungsfähigkeitsprinzip	216
2.	Lenkungszwecke: Umverteilung und ökonomisierte Verhaltenslenkung	218
3.	Motiv aufgabenwirksamer Besteuerung: Effiziente Aufgabenerfüllung	219
4.	Lenkende Ausgestaltungen des Steuersystems	222
a.	Lenkungsinhalte im einzelnen	222
b.	Ausgestaltungsformen	223
c.	Abgrenzung zur Fiskalzweckbesteuerung	224
5.	Entwicklungsdynamik	225
II.	Rechtliche Würdigung	226
1.	Rechtsstaatlichkeit	227
a.	Das Erfordernis formell rechtsstaatlicher Tatbestandsklarheit	227
b.	Grenzen der Lenkungsbesteuerung aus den Grundrechten	230
aa.	Freiheitsgrundrechte	230
aaa.	Die Freiheitserheblichkeit steuerrechtlicher Lenkung	230
bbb.	Einzelgrundrechte; rechtsstaatlicher Gesetzesvorbehalt	232
ccc.	Die Pflicht zur angemessenen Formenwahl	236
bb.	Grundrechtliche Gleichheit	237
aaa.	Der rechtfertigende Grund der Ungleichbehandlung	237
bbb.	Gleichheit im steuerrechtlichen Ordnungszusammenhang	239
c.	Eigene rechtsstaatliche Gehalte der Lenkungsbesteuerung?	242
aa.	Zur Lenkungssteuer als milderem Mittel	242
bb.	Lenkungssteuerliche Effizienz	243
cc.	Verbesserter Rechtsschutz?	245
d.	Fazit: Die Lenkungssteuer im Rechtsstaat	246
2.	Horizontale Funktionenordnung	249
a.	Parlamentarische Selbstentäußerung von Aufgabenverantwortung; demokratischer Gesetzesvorbehalt	249

b. Weitere rechtsstaats- und demokratieerhebliche Zuständigkeitsprobleme . . . . .	252
c. Eigene demokratische Gehalte der Lenkungsbesteuerung? . . . . .	253
d. Fazit: Die Lenkungsteuer in der horizontalen Funktionenordnung . . . . .	254
3. Vertikale Gewaltenteilung . . . . .	256
a. Lenkungssteuern im Bund/Länder-Verhältnis . . . . .	256
aa. Klassische Ansätze zur Lösung des Konflikts legislativer Kompetenzen . . . . .	256
bb. Rechtsstaatliche Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung . . . . .	260
cc. Würdigung der Lösungsansätze . . . . .	262
aaa. Die Lenkungsteuer auf einnahmenkompetenzieller Grundlage . . . . .	262
bbb. Die Kompetenzausübungsschranke der Übergriffsintensität . . . . .	263
ccc. Übergriffsintensität als Maßstab rechtswidrigen Kompetenzmißbrauchs . . . . .	270
ddd. Widerspruchsfreiheit als Indiz fehlender eigenständiger, grundlegend planender Gestaltung . . . . .	271
dd. Zwischenergebnis . . . . .	276
b. Lenkungssteuern und EG-Recht . . . . .	278
aa. Geringer Umfang EG-rechtlicher Steuerharmonisierung . . . . .	279
bb. Die Bedeutung anderer EG-rechtlicher Vorschriften für die mitgliedstaatliche Lenkungsbesteuerung . . . . .	281
cc. Insbesondere: Die Beihilfenkontrolle gemäß Art. 87 ff. EG . . . . .	284
aaa. Entwicklung der Anwendung der Art. 87 ff. EG auf Steuervergünstigungen . . . . .	285
bbb. Die Dogmatik der Anwendung . . . . .	286
ccc. Mitteilung der Kommission von Dezember 1998 . . . . .	289
ddd. Ausnahmen, Verfahren . . . . .	292
dd. Dogmatische Anlage hoher Kontrollintensität . . . . .	293
c. Lenkungssteuern und WTO-Völkerrecht . . . . .	294
aa. Das Subventionskontrollrecht der WTO . . . . .	295
bb. Steuervergünstigungen als Subventionen . . . . .	297
cc. Strukturelle Ähnlichkeit zum EG-Recht . . . . .	299
d. Anwendbarkeit der Übergriffsdogmatik in der überstaatlichen Einbindung . . . . .	301
e. Fazit: Die Lenkungsteuer in der mehrstufigen Hoheitsordnung . . . . .	303
III. Ergebnis . . . . .	305

B. Lenkungssteuern in ihrer Ausgabenwirksamkeit .....	309
I. Befund .....	309
1. Die Abweichung vom Leistungsfähigkeitsprinzip als Indiz tatsächlicher Mittelbereitstellung: Die Verschonungs- subvention .....	309
2. Ergänzende Motive ausgabenwirksamer Besteuerung .....	311
3. Entwicklungsdynamik .....	312
II. Rechtliche Würdigung .....	313
1. Rechtsstaatlichkeit .....	313
a. Formell rechtsstaatliche Tatbestandsklarheit auch im Innenrecht .....	313
b. Gleichheitsgerechte Mittelbewirtschaftung im steuer- finanzierten Staat .....	314
c. Die Anforderung des Wirtschaftlichkeitsprinzips .....	316
d. Fazit: Die ausgabenwirksame Verschonungs- subvention im Rechtsstaat .....	317
2. Horizontale Funktionenordnung .....	318
a. Parlamentarische Selbstentäußerung von Ausgaben- verantwortung .....	319
b. Weitere rechtsstaats- und demokratieerhebliche Zuständigkeitsprobleme .....	322
c. Fazit: Die ausgabenwirksame Verschonungssubvention in der horizontalen Funktionenordnung .....	324
3. Vertikale Gewaltenteilung .....	324
a. Verschonungssubventionen im Bund/Länder-Verhältnis ..	325
aa. Modifizierte Zuordnung aufgabenbezogener Finanzierungslasten .....	325
bb. Anwendbarkeit der Übergriffsdogmatik .....	326
cc. Zulässige Intensität des Übergriffs in die Ausgabengewalt .....	327
b. Verschonungssubventionen und überstaatliches Recht ....	329
aa. Keine unzulässige Übergriffsintensität im Verhältnis zu überstaatlichen Einrichtungen .....	329
bb. Überstaatliche Anforderungen an die nationale Ausgabengewalt .....	331
c. Fazit: Die ausgabenwirksame Verschonungssubvention in der mehrstufigen Hoheitsordnung .....	331
III. Ergebnis .....	333
C. Auswirkungen von Lenkungssteuern auf die Einnahmengewalt ...	336
I. Befund .....	336
II. Rechtliche Würdigung .....	336
1. Rechtsstaatlichkeit der Einnahmengewalt .....	336

2. Die Einnahmengewalt in der horizontalen Funktionenordnung . . . . .	337
3. Die Einnahmengewalt in der vertikalen Gewaltenteilung . . . . .	338
a. Kompetenzausübungsschranken aus Art. 106 GG . . . . .	338
b. Keine wesentliche Berührung des EG-Eigenmittelsystems . . . . .	341
III. Ergebnis . . . . .	342
D. Lenkungssteuern und Gewaltenordnung . . . . .	343
§ 5 Entgeltende Abgaben . . . . .	347
A. Entgeltende Abgaben in ihrer Einnahmenwirksamkeit . . . . .	347
I. Befund . . . . .	347
1. Der Tatbestand der zunehmenden entgeltenden Abgaben in ihrer Einnahmenwirksamkeit . . . . .	347
a. Vollendung eines Verwaltungsprogramms . . . . .	347
b. Die zunehmende abgabenstaatliche Individualisierung als Indiz gesteigerter Einnahmenwirksamkeit . . . . .	352
2. Motiv einnahmenwirksamer Abgabenerhebung: Erweiterung der eigenen allgemeinen Finanzausstattung . . . . .	355
3. Beispiele neuer entgeltender Abgaben . . . . .	356
4. Entwicklungsdynamik . . . . .	360
II. Rechtliche Würdigung . . . . .	361
1. Rechtsstaatlichkeit . . . . .	362
a. Klarheit und Berechenbarkeit des finanzstaatlichen Eingriffs . . . . .	362
b. Grundrechtsschutz im vermögensrechtlichen Bereich . . . . .	365
aa. Die grundrechtliche Problematik abgabenrechtlicher Einnahmenwirksamkeit . . . . .	365
bb. Umfang und Grenzen grundrechtlicher Rechtfertigungsfähigkeit . . . . .	367
c. Fazit: Einnahmenwirksame entgeltende Abgaben im Rechtsstaat . . . . .	370
2. Horizontale Funktionenordnung . . . . .	372
a. Parlamentarische Selbstentäußerung von Einnahmenverantwortung . . . . .	372
b. Weitere rechtsstaats- und demokratieerhebliche Zuständigkeitsprobleme . . . . .	374
c. Eigene demokratische Gehalte einnahmenwirksamer entgeltender Abgaben? . . . . .	375
d. Fazit: Einnahmenwirksame entgeltende Abgaben in der horizontalen Funktionenordnung . . . . .	376
3. Vertikale Gewaltenteilung . . . . .	377
a. Einnahmenwirksame entgeltende Abgaben im Bund/Länder-Verhältnis . . . . .	377

aa. Hinreichen der Aufgabengesetzgebungskompetenz . . .	377
bb. Anwendbarkeit der Übergriffsdogmatik . . . . .	379
cc. Ergänzende Kompetenzausübungsschranken aus Art. 106 GG . . . . .	384
b. Einnahmenwirksame entgeltende Abgaben im Verhältnis zwischen staatlichem und überstaatlichem Recht . . . . .	389
c. Fazit: Einnahmenwirksame entgeltende Abgaben in der vertikalen Gewaltenteilung . . . . .	390
III. Ergebnis . . . . .	392
B. Entgeltende Abgaben in ihrer Ausgabenwirksamkeit . . . . .	397
I. Befund . . . . .	397
1. Materielle Ausgaben durch vergünstigende entgeltende Abgabenerhebungen und in sonderabgabenrechtlichen Finanzierungskreisläufen . . . . .	397
2. Ergänzende Motive ausgabenwirksamer Abgaben- erhebung . . . . .	402
3. Entwicklungsdynamik . . . . .	402
II. Rechtliche Würdigung . . . . .	403
1. Rechtsstaatlichkeit . . . . .	403
2. Horizontale Funktionenordnung . . . . .	403
3. Vertikale Gewaltenteilung . . . . .	405
a. Keine unzulässige Übergriffsintensität im Bund/Länder-Verhältnis . . . . .	405
b. Keine unzulässige Übergriffsintensität im Verhältnis zu überstaatlichen Einrichtungen . . . . .	407
III. Ergebnis . . . . .	408
C. Auswirkungen entgeltender Abgaben auf die Aufgabengewalt . . . . .	411
I. Befund . . . . .	411
1. Von der Vollendung eines Verwaltungsprogramms zu seiner Ökonomisierung . . . . .	411
2. Aufgabenbezogenes Motiv zunehmender entgeltender Abgabenerhebung: Effiziente Aufgabenerfüllung . . . . .	414
3. Entwicklungsdynamik . . . . .	416
II. Rechtliche Würdigung . . . . .	416
1. Rechtsstaatlichkeit der Aufgabengewalt . . . . .	416
a. Rechtstreue Aufgabenerfüllung und ihre ökonomische Verfälschung . . . . .	416
b. Gefährdung von Freiheit und Gleichheit . . . . .	418
aa. Abgabenrechtliche Zugangshürden zu Verhaltensfreiheiten . . . . .	418
bb. Ungleiche Freiheit nach der Entgeltfähigkeit . . . . .	423

cc. Gleichheit und Freiheit innerhalb staatlich originär geschaffener Einrichtungen . . . . .	424
dd. Lenkungsabgaben . . . . .	427
c. Fazit: Auswirkungen zunehmender entgeltender Abgaben auf die Rechtsstaatlichkeit der Aufgabengewalt . .	432
2. Die Aufgabengewalt in der horizontalen Funktionen- ordnung . . . . .	434
3. Die Aufgabengewalt in der vertikalen Gewaltenteilung . . . . .	435
a. Die Aufgabengewalt im Bund/Länder-Verhältnis . . . . .	435
b. Die Aufgabengewalt im Verhältnis zwischen Staat und überstaatlichen Rechtsträgern . . . . .	438
III. Ergebnis . . . . .	440
D. Entgeltende Abgaben und Gewaltenordnung . . . . .	443
E. Die Zunahme der Zwecksteuern . . . . .	447
I. Ausnahme vom Prinzip der Non-Affektation . . . . .	447
II. Parallelen und Unterschiede zu entgeltenden Abgaben . . . . .	449
III. Fehlende direkte Wirkung im anderen Kompetenzbereich, rechtliche Anknüpfung oder Kompetenzübergreif? . . . . .	450
IV. Maßstab der rechtlichen Anknüpfung . . . . .	452
§ 6 Leistungsgebundene Haushaltsansätze . . . . .	454
A. Leistungsgebundene Haushaltsansätze in ihrer Aufgabenwirksamkeit . . . . .	454
I. Befund . . . . .	454
1. Der Tatbestand des leistungsgebundenen Haushaltsansatzes in seiner Aufgabenwirksamkeit . . . . .	454
a. Von der allein mittelbereitstellenden zur leistungs- gebundenen Titelveranschlagung: § 6a HGrG . . . . .	454
b. Die Aufgabenwirksamkeit der haushaltsgesetzlichen Leistungsbindung: Indizgebende Abweichung vom Bepackungsverbot . . . . .	459
c. Eine weitere Form finanzhoheitlicher Ökonomisierung . .	463
2. Motiv aufgabenwirksamer Haushaltsansätze: Effiziente Aufgabenerfüllung . . . . .	464
3. Leistungsgebundene Haushaltsansätze in der Haushaltspraxis . . . . .	465
4. Entwicklungsdynamik . . . . .	469
II. Rechtliche Würdigung . . . . .	470
1. Rechtsstaatlichkeit . . . . .	471
a. Voraussehbarkeit und Grundrechtsschutz . . . . .	471

b. Ökonomische Verfälschung der rechtstreuen Aufgabenerfüllung? – Die Interpretations- und Konkretisierungsfunktion des leistungsgebundenen Haushalts .....	472
c. Eigene rechtsstaatliche Gehalte leistungsgebundener Haushaltsansätze .....	476
2. Horizontale Funktionenordnung .....	476
a. Parlamentarische Selbstentäußerung von Aufgabenverantwortung? – Chancen einer Stabilisierung parlamentarischer Entscheidungsrationalität .....	476
b. Weitere rechtsstaats- und demokratieerhebliche Zuständigkeitsprobleme? .....	482
3. Vertikale Gewaltenteilung .....	484
a. Der leistungsgebundene Haushaltsansatz im Bund/Länder-Verhältnis .....	484
aa. Hinreichen der Ausgabenkompetenz .....	484
bb. Anwendbarkeit der Übergriffsdogmatik – Die mögliche effizienzförderliche Scharnierfunktion des leistungsgebundenen Haushaltsansatzes im föderalen Zusammenwirken .....	486
b. Der leistungsgebundene Haushaltsansatz und EG-Recht/WTO-Völkerrecht .....	491
aa. Überstaatliche Anforderungen an staatliche leistungsgebundene Haushaltsansätze .....	491
bb. Leistungsdefinitionen in den Haushalten überstaatlicher Rechtsträger – Zulässigkeitsgrenzen nach der Übergriffsdogmatik .....	493
III. Ergebnis .....	495
B. Einnahmewirksamkeit leistungsgebundener Haushaltsansätze? ..	501
C. Auswirkungen leistungsgebundener Haushaltsansätze im Rahmen flexibilisierter Titelstrukturen auf die Ausgabengewalt ..	502
I. Befund .....	502
II. Rechtliche Würdigung .....	503
1. Rechtsstaatlichkeit der Ausgabengewalt .....	503
2. Die Ausgabengewalt in der horizontalen Funktionenordnung ..	504
a. Parlamentarische Selbstentäußerung von Ausgabenverantwortung? – Chancen einer Stärkung parlamentarischer Ausgabenverantwortung .....	504
b. Exekutive Ausgabenverantwortung .....	508
3. Die Ausgabengewalt in der vertikalen Gewaltenteilung .....	510
III. Ergebnis .....	511
D. Leistungsgebundene Haushaltsansätze und Gewaltenordnung ...	512

## Dritter Teil

Zusammenschau der Kompetenzübergriffe  
und rechtlichen Würdigungen

§ 7	Die Ökonomisierung der Finanzgewalt und ihre verfassungs- rechtlichen Grenzen .....	518
	A. Die Ökonomisierung der Finanzgewalt – Die Ökonomisierung des Staates .....	518
	I. Der Verfassungsstaat als wirtschaftender Staat .....	518
	II. Ökonomisierung des finanzhoheitlichen Handelns .....	519
	1. Zunehmende Dominanz des Effizienzmotivs .....	519
	2. Vom wirtschaftenden zum ökonomisierten Staat .....	520
	3. Faktische Annäherung zwischen der Einnahmen-, Aufgaben- und Ausgabengewalt .....	522
	4. Verlust an Kompetenz- und Formenstrengung .....	523
	B. Die Rechtsfigur des mittelbaren Wirksamwerdens .....	524
	I. Gewaltenannäherung durch mittelbares Wirksamwerden.....	524
	II. Bereichsspezifische Feststellung des mittelbaren Wirksamwerdens .....	525
	III. Gebot einer extensiven Auslegung des mittelbaren Wirksamwerdens .....	526
	IV. Die grundsätzliche Rechtserheblichkeit des mittelbaren Wirksamwerdens – Die notwendig materielle Perspektive in allen Mißbrauchs- und Kopplungsfällen .....	526
	V. Konkretisierung der Rechtserheblichkeit im jeweiligen Anforderungsrahmen .....	527
	C. Verfassungsrechtliche Anforderungen – Zur Tragfähigkeit aktueller dogmatischer Entwicklungen .....	528
	I. Rechtsstaatlichkeit im Verhältnis von Staat und Bürger .....	528
	II. Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in der horizontalen Funktionenordnung .....	530
	III. Kompetenzzuordnung in der vertikalen Gewaltenteilung – Ausgangspunkt der kompetenzrechtlichen Übergriffsdogmatik .	534
§ 8	Die verallgemeinerte kompetenzrechtliche Übergriffsdogmatik ..	536
	A. Der Kompetenzübergriff .....	536
	I. Einnahmen, Aufgaben und Ausgaben als grundsätzlich ausschließliche Befassungsgegenstände der Art. 105 ff., Art. 30, 70 ff., 83 ff. und Art. 104a, 109 GG .....	536

II. Materielle Einnahmen-, Aufgaben- und Ausgabenbegriffe als Feststellungsgrundlage mittelbarer Rechtswirkungen .....	537
III. Die Feststellung des Kompetenzübergriﬀs .....	539
1. Ausschuﬀtatbestände .....	539
a. Fehlende direkte Wirkungen in einem anderen Kompetenzbereich .....	540
b. VerfassungsgemäÙe rechtliche Anknüpfungen .....	540
c. Nicht zurechenbare Wirkungen faktischen Ursprungs ....	542
2. Die Wirkungskopplung als Kompetenzübergriﬀ .....	543
a. Indizgebende Bedeutung der Abweichung von RechtmäÙigkeitsprinzipien .....	543
b. Legislativer Gestaltungsraum .....	544
c. Auslegung der Kompetenzen und ihrer Ausübung .....	545
aa. Im Verhälltnis zwischen den finanzhoheitlichen Kompetenzbereichen .....	545
bb. Innerhalb eines finanzhoheitlichen Kompetenzbereichs .....	546
B. Schranken des Kompetenzübergriﬀs in der Struktur der Finanzgewalt .....	547
I. Rechtszuordnung und Rechtsverwehrung durch die vertikalen finanzhoheitlichen Kompetenzzuweisungen .....	547
1. Die doppelte Bedeutung der Ausschließlichkeit jeder Kompetenzzuweisung .....	547
2. Die Unerheblichkeit der Handlungsinstrumente für die Rechtsverwehrung .....	548
3. Die Unerheblichkeit der Kompetenzträgerschaft für die Rechtsverwehrung .....	549
II. Die kompetenzrechtliche Kompetenzausübungsschranke als RechtmäÙigkeitsanforderung .....	551
III. Der Maßstab der Übergriﬀsintensität und seine Konkretisierung .....	554
1. Funktionsgerechte Kompetenzeneinheit .....	554
2. Hilfskriterien zur näheren Bestimmung der zulässigen Übergriﬀsintensität .....	556
a. Kompetenzauslegung .....	556
aa. Im Verhälltnis zwischen den finanzhoheitlichen Kompetenzbereichen .....	556
bb. Innerhalb eines finanzhoheitlichen Kompetenzbereichs	557
b. Haupt- und Nebenzwecke .....	557
c. Die planmäßige, eigenständige, grundlegende Strukturierung .....	558
aa. Objektive Wirkungsstärke – Auch zum Kumulationsproblem .....	559

bb. Berührung eigener oder fremder Kompetenzen – Auch zum Konkretisierungsproblem .....	560
cc. Abweichung von bestehender fremder Ausgestaltung .	564
3. Effizienz und weitere Gemeinwohlzwecke als schranken- erweiternde Belange? .....	565
IV. Anwendungsrahmen der Übergriffsdogmatik .....	569
1. Anwendung auf die Aufgabenwirksamkeit der Lenkungssteuer .....	569
2. Anwendung auf alle anderen Übergriffswirkungen in der Struktur der Finanzgewalt .....	569
C. Die kompetenzrechtliche Kompetenzausübungsschranke als Vermittlerin zwischen Kompetenz und Rechtmäßigkeit .....	571
I. Einordnung der kompetenzrechtlichen Kompetenz- ausübungsschranke .....	571
1. Kompetenz und Rechtmäßigkeit als strikt getrennte Kategorien .....	571
2. Kompetenzübergriffe nach dem Indiz von Prinzipien- abweichungen .....	572
3. Rechtmäßigkeit nach Maßgabe der Kompetenzordnungen ...	573
4. Anforderung an legislatives und exekutives Handeln .....	573
5. Ein materielles Kompetenzverständnis? .....	574
II. Verfassungsprozessuale Berücksichtigung kompetenzrechtlicher Kompetenzausübungsschranken .....	576
1. Individualverfassungsbeschwerde .....	577
2. Verfahren prinzipialer Normprüfung .....	578
3. Bund/Länder-Streit .....	578
a. Ähnlichkeiten und Unterschiede zur Dogmatik des mittelbaren Grundrechtseingriffs .....	578
b. Abwehrgehalt der kompetenzrechtlichen Berechtigung ...	579
4. Organstreit .....	583
III. Der Beitrag der kompetenzrechtlichen Kompetenzausübungs- schranken zur Rechtmäßigkeit des Staatshandelns .....	585
1. Gewährleistung der einzelnen Kompetenzzuweisungen im Verhältnis zwischen Bund und Ländern .....	585
2. Gewährleistung der kompetenz- und formenrechtlichen Aufgliederung der Finanzgewalt .....	585
3. Zusätzliche Absicherung von Rechtsstaatlichkeit und horizontaler Funktionenordnung .....	587
IV. Grundlagengerechte Abgrenzung der finanzhoheitlichen Kompetenzen und Handlungsformen .....	588
1. Zunehmende Maßstabverengung auf die materielle Rechtsstaatlichkeit .....	588

2. Der Maßstabgehalt der Kompetenzordnung .....	589
3. Die Stabilisierung der ökonomisierten Finanzgewalt durch die Konzentrierung des finanzhoheitlichen Handelns auf rechtsprinzipiengemäße Kompetenzausübungen – Das Nebeneinander der Kompetenzkerne .....	589
D. Die kompetenzrechtliche Übergriffsdogmatik in der überstaatlichen Einbindung .....	591
I. Anwendbarkeit der Übergriffsdogmatik .....	591
1. Die Rechtsnatur der überstaatlich eingebundenen Kompetenzen .....	591
2. Die Einordnung als einnahmen-, aufgaben- und ausgabenbezogen .....	593
3. Funktionelle Kompetenzeneinheit und begrenzt zulässige Übergriffsintensitäten auch in der überstaatlichen Einbindung .....	594
4. Die Symmetrie der Übergriffsdogmatik .....	597
5. Konkretisierung im Bereich der Finanzgewalt .....	597
a. Nationale Steuern und überstaatliche Wettbewerbskontrolle .....	598
b. Nationale entgeltende Abgaben und überstaatliche Wettbewerbskontrolle .....	600
c. Nationale Haushaltsansätze und überstaatliches Aufgabenrecht .....	602
II. Verschiedene EG- und WTO-rechtsdogmatische Ansätze zur Gewaltenabstimmung im Licht der kompetenzrechtlichen Übergriffsdogmatik .....	603
1. Die Übergriffsdogmatik entfaltende Ansätze im überstaatlichen Wettbewerbsrecht .....	603
a. Die gewaltenabstimmende Auslegung der wettbewerbsrechtlichen Grundtatbestände – Insbesondere zur Anreicherung der Art. 87 Abs. 1 EG und Art. 1 WTO-Subventionsabkommen durch das Leistungsfähigkeits- und das Äquivalenzprinzip .....	603
b. Die gewaltenabstimmende Auslegung der wettbewerbsrechtlichen Ausnahmevorschriften (insbesondere Art. 87 Abs. 2 und 3, Art. 81 Abs. 3 und Art. 86 Abs. 2 i.V.m. Art. 16 EG) .....	606
2. Die besondere Stellung der Ansätze im Recht der EG-rechtlichen Grundfreiheiten und der sonstigen überstaatlichen Diskriminierungsverbote .....	607
a. Grundfreiheiten und sonstige Diskriminierungsverbote als Kompetenzausübungsschranken und als Elemente überstaatlicher Aufgabengewalt .....	607

b. Die gewaltenabstimmende Auslegung der Grundtatbestände – Insbesondere zur Bildung der Vergleichsgruppen .....	609
c. Gewaltenabstimmung auf Rechtfertigungsebene .....	611
3. Über die Übergriffsdogmatik hinausgehende Ansätze .....	612
4. Pragmatisches Nebeneinander der Ansätze .....	614
III. Die Finanzgewalt als Referenzgebiet zur weiteren Entfaltung einer überstaatlich eingebundenen Kompetenzen- und Formenlehre .....	615
1. Die Unterscheidung zwischen der Einnahmen-, Aufgaben- und Ausgabengewalt im Bundesstaat und in der überstaatlichen Einbindung .....	615
2. Übergriffsmildernde Zusammenführungen von Kompetenzen bei Hoheitsträgern? .....	616
3. Kohärente Kompetenzabgrenzungen auch in der überstaatlichen Einbindung der Finanzgewalt .....	616
4. Überstaatliches Recht und verfassungsrechtliche Gemeinwohlwertungen – Soziale Belange in der globalen Wettbewerbsordnung .....	618
5. Verallgemeinerung der Übergriffsdogmatik in der überstaatlichen Einbindung – Die besondere Herausforderung der Abgrenzungen im Binnenbereich der Ausgabengewalt ...	619
E. Kompetenzübergriffe zwischen der Einnahmen-, Aufgaben- und Ausgabengewalt und in den Binnenbereichen dieser Gewalten ...	620
I. Die inhaltliche Untergliederung der Finanzgewalt als Auslegungshilfe .....	620
II. Zum eigenständigen Geltungsanspruch von Kompetenzen im Binnenbereich der Ausgabengewalt .....	621
III. Der Gegenstandsbezug des Kompetenzrechts .....	623
§ 9 Lenkungssteuern, entgeltende Abgaben und leistungsgebundene Haushaltsansätze im Vergleich .....	625
A. Strukturelle Parallelen in den Befunden .....	625
I. Die Abweichungsoffenheit des prinzipiengeprägten Finanzrechts .....	625
II. Das Streben nach ökonomischer Effizienz .....	626
B. Vergleich der tatsächlichen und rechtlichen Entwicklungsdynamiken .....	627
C. Zur jeweiligen Wirkungskraft der einzelnen Verfassungsmaßstäbe	629
D. Unterschiede in den verfassungsgemäßen Entwicklungsperspektiven .....	631

I. Die gebotene Isolierung der Einnahmengewalt .....	632
1. Grundsätzliche verfassungsrechtliche Mißbilligung von Lenkungssteuern und zunehmenden entgeltenden Abgaben ..	632
2. Historische Kontinuität in den Verfassungswertungen .....	635
II. Die mögliche Annäherung zwischen der Aufgaben- und der Ausgabengewalt .....	637
1. Aufgabeninterpretation und -konkretisierung durch leistungsgebundene Haushaltsansätze .....	637
2. Historische Kontingenz dieser Gewalteaufgliederung .....	639
E. Ergebnis: Perspektiven binnenhoheitlicher Effizienzsteigerung...	641
 § 10 Bewährung der Maßstäbe in Beispielfällen .....	 646
A. Die steuerrechtliche Vergünstigung des § 82a EStDV .....	646
I. Regelungsgehalt des § 82a EStDV .....	646
II. Zulässigkeit in der Aufgabenwirksamkeit .....	647
III. Zulässigkeit in der Ausgabenwirksamkeit .....	653
IV. Zulässigkeit in den Auswirkungen auf die Einnahmengewalt ...	657
B. Die aufgabenrechtliche Versteigerung der UMTS-Lizenzen nach § 11 TKG .....	660
I. Die UMTS-Lizenzversteigerung nach § 11 TKG .....	660
II. Zulässigkeit in der Einnahmenwirksamkeit .....	663
III. Mangelnde Ausgabenwirksamkeit .....	672
IV. Zulässigkeit in den Auswirkungen auf die Aufgabengewalt .....	673
C. Die haushaltsrechtliche Leistungsbindung gemäß § 6a HGrG ....	677
I. Ein hypothetischer leistungsgebundener Haushaltsansatz nach § 6a HGrG .....	677
II. Zulässigkeit in der Aufgabenwirksamkeit .....	679
III. Mangelnde Einnahmenwirksamkeit .....	682
IV. Zulässigkeit in den Auswirkungen auf die Ausgabengewalt .....	683
 § 11 Kritischer Ausblick: Der privatwirtschaftlich eingebundene Finanzstaat .....	 686
A. Die zunehmende Relativierung der Grenze zwischen Finanzstaat und Privatwirtschaft .....	686
I. Privatwirtschaftliche Rationalität des Finanzstaates .....	686
II. Privatisierung finanzierungsbedürftiger Gemeinwohlaufgaben ..	687
III. Indienstnahme des Privaten als Financier: Die Quersubvention ..	688
B. Finanzverfassungsrechtliche Erheblichkeit .....	690

I. Materielle Betrachtung finanzstaatlicher Regelungswirkungen auch in der privatwirtschaftlichen Einbindung . . . . .	690
II. Der Geltungsanspruch der finanzverfassungsrechtlichen Maßstäbe . . . . .	690
III. Negativabgrenzung – Insbesondere die Aufopferungslage . . . . .	693
C. Transferechtigkeit . . . . .	695
§ 12 Zusammenfassung der Ergebnisse . . . . .	696
Literatur . . . . .	747
Register . . . . .	789

## Abkürzungen

a.A.	anderer Ansicht
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
AcP	Archiv für die civilistische Praxis
a.E.	am Ende
a.F.	alte Fassung
Alt.	Alternative
Anm.	Anmerkung
AO	Abgabenordnung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
ARSP	Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
Bad.-Württ.	Baden-Württemberg
BB	Betriebsberater
BBergG	Bundesberggesetz
Bd.	Band
BFH	Bundesfinanzhof
BFHE	Entscheidungen des Bundesfinanzhofs
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BSGE	Entscheidungen des Bundessozialgerichts
BStBl.	Bundessteuerblatt
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
CMLR	Common Market Law Review
CR	Computer und Recht
DB	Der Betrieb
ders.	derselbe
dies.	dieselbe; dieselben
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DRiZ	Deutsche Richterzeitung
Drs.	Drucksache
DStJG	Veröffentlichungen der Deutschen Steuerjuristischen Gesellschaft e.V.
DStR	Deutsches Steuerrecht

DStZ	Deutsche Steuer-Zeitung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EEG	Erneuerbare-Energien-Gesetz
EG	Europäische Gemeinschaft; Gründungsvertrag
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGKSV	Vertrag über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EigZulG	Eigenheimzulagengesetz
ELJ	European Law Journal
ELR	European Law Review
endg.	endgültig
ErbStG	Erbschaftsteuer- und Schenkungsteuergesetz
EStDV	Einkommensteuer-Durchführungsverordnung
EStG	Einkommensteuergesetz
ESVGH	Entscheidungssammlung des Verwaltungsgerichtshofs
etc.	et cetera
EU	Europäische Union; Vertrag
EuG	Gericht erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EuR	Europarecht
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV	Vertrag über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWS	Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht
f.	folgende
ff.	fortfolgende
FGG	Gesetz über die Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit
FinArch.	Finanzarchiv
FR	Finanz-Rundschau
FS	Festschrift
Fußn.	Fußnote
GATS	General Agreement on Trade in Services
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GBL	Gesetzblatt
GewArch.	Gewerbearchiv
GG	Grundgesetz
GS	Gedächtnisschrift
GVBl.	Gesetz- und Ordnungsblatt
GVOBl.	Gesetz- und Ordnungsblatt
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
Hess.	Hessen
HGR	Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa
HGrG	Haushaltsgrundsatzgesetz
Hrsg.	Herausgeber
HStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland
HWStR	Handwörterbuch des Steuerrechts
IStR	Internationales Steuerrecht

i.V.m.	in Verbindung mit
JA	Juristische Arbeitsblätter
JbFSt	Jahrbuch der Fachanwälte für Steuerrecht
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts
JuS	Juristische Schulung
JWT	Journal of World Trade
JZ	Juristenzeitung
KAG	Kommunalabgabengesetz
Kap.	Kapitel
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle
KOM	Kommissionsmitteilung
K&R	Kommunikation und Recht
KritJ	Kritische Justiz
KStDV	Körperschaftsteuer-Durchführungsverordnung
LHO	Landeshaushaltsordnung
lit.	Buchstabe
LS	Leitsatz
LStDV	Lohnsteuer-Durchführungsverordnung
MbO	Management by Objectives
MinöStG	Mineralölsteuergesetz
Mio.	Millionen
MMR	Multimedia und Recht
Mrd.	Milliarden
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
m.z.w.N.	mit zahlreichen weiteren Nachweisen
N.F.	Neue Folge
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – Rechtsprechungsreport
NW	Nordrhein-Westfalen
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
OVG	Oberverwaltungsgericht
OWiG	Gesetz über Ordnungswidrigkeiten
PoIG	Polizeigesetz
PPBS	Planning-Programming-Budgeting-System
Pr. GS	Preußische Gesetzessammlung
PrOVG	Preußisches Oberverwaltungsgericht
PrOVGE	Entscheidungen des Preußischen Oberverwaltungsgerichts
PrVBl.	Preußisches Verwaltungsblatt
RAO	Reichsabgabenordnung
Rdnr.	Randnummer
Rdnrn.	Randnummern
RGBL.	Reichsgesetzblatt
RIW	Recht der internationalen Wirtschaft

RL	Richtlinie
Rs.	Rechtssache
Rspr.	Rechtsprechung; Sammlung der Rechtsprechung
s.	siehe
S.	Seite
SGB	Sozialgesetzbuch
Sp.	Spalte
st.	ständige
StabG	Stabilitätsgesetz
StbJb.	Steuerberater-Jahrbuch
StbKongrRep.	Steuerkongressreport
StGB	Strafgesetzbuch
StromStG	Stromsteuergesetz
StuW	Steuer und Wirtschaft
stv.	stellvertretend
StVG	Straßenverkehrsgesetz
TKG	Telekommunikationsgesetz
u.a.	und andere
UMTS	Universal Mobile Telecommunication System
Urt.	Urteil
USt	Umsatzsteuer
UStDV	Umsatzsteuer-Durchführungsverordnung
UStG	Umsatzsteuergesetz
usw.	und so weiter
v.	von; vom
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
Verf.	Verfasser
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VerwArch.	Verwaltungsarchiv
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
Vol.	Volume
Voraufl.	Vorauslage
Vorbem.	Vorbemerkung
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VwVG	Verwaltungsvollstreckungsgesetz
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WiVerw.	Wirtschaft und Verwaltung
WRV	Weimarer Reichsverfassung
WTO	World Trade Organisation
YEL	Yearbook of European Law
z.	zu
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZBB	Zero Base Budgeting
ZEuS	Zeitschrift für europarechtliche Studien

ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZGR	Zeitschrift für Unternehmens- und Gesellschaftsrecht
ZHR	Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht
ZParl.	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZPO	Zivilprozeßordnung
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZUM	Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht



# Einleitung

## § 1 Kompetenzübergriffe zwischen der Einnahmen-, Aufgaben- und Ausgabengewalt

### *A. Einnahmen-, Aufgaben- und Ausgabengewalt als Finanzgewalt in Kompetenzen und Formen*

Geld ist notwendige Voraussetzung und wesentliches Mittel hoheitlichen Bewirkens. Schon *Bodin* bezeichnete die Finanzen als »les nerfs de la République«<sup>1</sup>, *Hamilton* sprach von ihnen in den *Federalist Papers* als »the vital principle of the body politic«<sup>2</sup>. Die Finanzausstattung des Staates kann aus eigener Wirtschaftstätigkeit herrühren, wird aber im grundrechtsverpflichteten Staat, der sich der Bedeutung des Geldes nicht nur als hoheitliches Machtmittel, sondern zugleich<sup>3</sup> als tatsächliche Grundlage individueller Berufs- und Eigentümerfreiheit<sup>4</sup> bewußt ist, in erster Linie durch Steuererhebung gewährleistet<sup>5</sup>. Das Finanzvermögen verbleibt dabei prinzipiell in privater Hand; der Staat nimmt Anteil am Erfolg privaten Wirtschaftens<sup>6</sup>. Vereinnahmte Steuern fließen dem Haushalt zu. Aus diesem werden sodann die einzelnen Ausgaben getätigt, die in Erfüllung der staatlichen Aufgaben anfallen. Einnahmen, Aufgaben und Ausgaben des Staates sind folglich eng verknüpft.

Im demokratischen Rechtsstaat spiegelt sich diese Verknüpfung in Kompetenzen und Handlungsformen wider. Der Staat verschafft sich seine Finanzausstattung auf der Grundlage von Einnahmekompetenzen in den Handlungsformen des Steuerrechts. Die zu erfüllenden Aufgaben werden im Aufgabenrecht auf der Basis von Aufgabenkompetenzen definiert. Die zur Aufgabenerfüllung erforderlichen Finanzmittel schließlich werden in der Form des Haushaltsgesetz-

---

<sup>1</sup> *J. Bodin*, *Les six Livres de la République*, 1583, L. VI ch. 2; *K. Vogel*, in: *J. Isensee/P. Kirchhof* (Hrsg.), *HStR* Bd. I, 2. Aufl., 1995, § 27, Rdnr. 22, verweist auf eine mögliche Bezugnahme auf *Ulpian*, *Dig.* 1. 20 (»(tributi) in quibus esse rei publicae nervos«); zur Begriffsverwendung seit der Antike *M. Stolleis*, *Pecunia nervus rerum*, 1983, S. 63 ff.

<sup>2</sup> *A. Hamilton*, *The Federalist Papers*, 1787/88, Nr. 30.

<sup>3</sup> *D. Subr*, *Geld ohne Mehrwert*, 1983, S. 59 ff., vergleicht Geld mit dem Joker eines Kartenspiels; mit der Trägerschaft kann seine Funktion wechseln; hierzu auch *K. Vogel*, in: *J. Isensee/P. Kirchhof* (Hrsg.), *HStR* Bd. IV, 2. Aufl., 1999, § 87, Rdnr. 2.

<sup>4</sup> *K. Vogel*, in: *J. Isensee/P. Kirchhof* (Hrsg.), *HStR* Bd. I, 2. Aufl., 1995, § 27, Rdnr. 18.

<sup>5</sup> Zum Steuerstaat als Staatsform *J. Isensee*, in: *FS H. P. Ipsen*, 1977, S. 409 ff.

<sup>6</sup> Zu dieser Grundentscheidung *P. Kirchhof*, in: *J. Isensee/P. Kirchhof* (Hrsg.), *HStR* Bd. IV, 2. Aufl., 1999, § 88, Rdnr. 1; *ders.*, in: *D. Merten/H.-J. Papier* (Hrsg.), *HGR* Bd. I, 2004, § 21, Rdnr. 33; auch *R. Scholz*, in: *T. Maunz/G. Dürig*, *GG*, Kommentar, Art. 12, Rdnr. 402 ff.

zes bereitgestellt, dessen Erlaß auf aufgabenakzessorischen Ausgabenkompetenzen gründet. Werden Einnahmen-, Aufgaben- und Ausgabenkompetenzen in den jeweiligen Handlungsformen ausgeübt, bilden sie die Einnahmen-, Aufgaben- und Ausgabengewalt des Staates. Diese Gewalten verbinden sich zur hoheitlichen Finanzgewalt.

Hoheitliche Gewalt wird hier also nicht im Sinne *Montesquieus* in die Legislative, Exekutive und Judikative unterteilt, die staatliche Funktionen sind<sup>7</sup>, sondern als die Ausübung bestimmter Kompetenzen in korrespondierenden Handlungsformen verstanden, die spezifische Rechtswirkungen haben und entsprechenden Rechtmäßigkeitsanforderungen unterliegen. Die Strukturierung in die Einnahmen-, Aufgaben- und Ausgabengewalt unterscheidet nach den zentralen Inhalten finanzhoheitlichen Handelns, insoweit also nicht nach Staatsfunktionen und ebensowenig nach Rechtsträgern.

Jede der derart bestimmten inhaltlichen Gewalten wird freilich legislativ, exekutiv und judikativ wahrgenommen. So handelt das Parlament als Steuer-, Aufgaben- und Haushaltsgesetzgeber, die Verwaltung als Steuer-, Aufgaben- und Haushaltsexekutive. Auch die Rechtsprechung läßt sich nach ihrem Steuer-, Aufgaben- und Haushaltsbezug unterteilen. Die Handlungsform des Gesetzes konkretisiert sich als Steuergesetz, Aufgabengesetz und Haushaltsgesetz, die Einzelmaßnahme der Verwaltung als Steuerverwaltungsakt, aufgabenrechtlicher Verwaltungsakt und Vollzugsakt der Haushaltsbewirtschaftung. Auch im vertikalen Verhältnis zwischen Bund und Ländern sind die drei inhaltlichen Teilgewalten der Finanzgewalt kompetenzrechtlich aufgegliedert. So kann ein Land für die Verwaltung eines Bundesaufgabengesetzes zuständig sein und zudem die korrespondierende Finanzierungslast tragen, also die Ausgabengesetzgebungs- und Ausgabenverwaltungskompetenz innehaben.

In der Struktur der Finanzgewalt bezeichnet eine Aufgabe danach nicht jeglichen, einem Staatsorgan zur Befassung kompetenzrechtlich zugewiesenen Tätigkeitsinhalt wie etwa den Erlaß eines Steuergesetzes oder den Vollzug eines Haushaltstitels, die in einem weiteren Sinne als Gesetzgebungs- und Verwaltungs-»Aufgaben« verstanden werden können. Eine Aufgabe bedeutet im Zusammenhang der Einnahmen-, Aufgaben- und Ausgabengewalt allein den finanzierungsbedürftigen, sachlichen Tätigkeitsinhalt, der über die Mittelvereinbarung und Mittelbereitstellung als solche hinausgeht. Aufgrund dieses Sachbezugs wird die Aufgabengesetzgebung und Aufgabenverwaltung vielfach auch als Sachgesetzgebung und Sachverwaltung definiert<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Ebenso ausdrücklich *N. Achterberg*, Probleme der Funktionenlehre, 1970, S. 109 ff. (»Ersetzung des Begriffs ›Gewaltenteilung‹ durch den Begriff ›Funktionenordnung‹«); *H. W. Kopp*, Inhalt und Form der Gesetze, Band II, 1958, S. 474 ff.; *G. Zimmer*, Funktion – Kompetenz – Legitimation, 1979, S. 60 ff.; für die Legislative auch *G. Müller*, Inhalt und Formen der Rechtssetzung als Problem der demokratischen Kompetenzordnung, 1979, S. 13 ff.

<sup>8</sup> Siehe beispielsweise BVerfGE 98, 106 (LS 3); 105, 185 (193); BVerfG, NVwZ 2003, 715 (715, LS 1); BVerwGE 96, 272 (LS 1).

Die Strukturierung der Finanzgewalt in die Einnahmen-, Aufgaben- und Ausgabengewalt geht somit über die klassischen staatsrechtlichen Kategorien der horizontalen Funktionenordnung und vertikalen Gewaltenteilung hinaus und macht die inhaltlichen Verknüpfungen des mittelbewirtschaftenden Staatshandelns bewußt. Indem diese Strukturierung neben der Einnahmen- und Ausgabengewalt auch die zu finanzierende Aufgabenerfüllung umfaßt, greift sie zudem über den Befassungsgegenstand der klassischen Dogmatik zum Finanzverfassungsrecht<sup>9</sup> hinaus.

### B. Kompetenzanknüpfungen und Kompetenzübergreifungen

Die inhaltlichen Verknüpfungen zwischen der Einnahmen-, Aufgaben- und Ausgabengewalt sind vielgestaltig. Zunächst knüpfen die finanzhoheitlichen Kompetenzen rechtlich aneinander an. So folgen die Lastentragungskompetenzen und im Anschluß daran die Haushaltsgesetzgebungs- und Haushaltsvollzugskompetenzen im Bund/Länder-Verhältnis nach Art. 104a Abs. 1, Art. 109 Abs. 1 GG den Zuständigkeiten für die Verwaltung der lastenbegründenden Aufgaben, den Aufgabenverwaltungskompetenzen.

Über diese rechtlichen Anknüpfungen hinaus stehen die Einnahmen-, die Aufgaben- und die Ausgabengewalt des Staates in rechtlich nicht zurechenbaren, auf ökonomischen oder politischen Geboten beruhenden oder auch rein tatsächlichen Abhängigkeiten voneinander. Beispielsweise ist der Umfang der haushaltsrechtlich verfügbaren Mittel vom Umfang der zuvor vereinnahmten Mittel abhängig.

Schließlich und insbesondere kann die Ausübung einer finanzhoheitlichen Kompetenz einen anderen Kompetenzbereich auch mittelbar berühren, ohne daß eine verfassungsgemäße rechtliche Anknüpfung bestünde, und in diesem Sinne in den anderen Kompetenzbereich übergreifen. Die Kompetenzordnung ist zwar prinzipiell strikt ausgestaltet<sup>10</sup> und beruht auf den Grundsätzen der Ausschließlichkeit und Alternativität<sup>11</sup>. Doch untersagt sie derartige Übergreifungen ebenso wie ausnahmsweise auch Überschneidungen zwischen den Kompetenzen<sup>12</sup> nicht von vornherein.

<sup>9</sup> K. Vogel/C. Waldhoff, in: Bonner Kommentar, Vorbem. z. Art. 104a-115, Rdnr. 1 ff.

<sup>10</sup> BVerfGE 104, 249 (274); W. Erbguth, in: M. Sachs, GG, Kommentar, Art. 30, Rdnr. 6, 17; auch P. Lerche, in: FS H. Maurer, 2001, S. 205 (210).

<sup>11</sup> H. Krüger, Allgemeine Staatslehre, 1966, S. 108 ff.; J. Isensee, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), HStR Bd. IV, 2. Aufl., 1999, § 98, Rdnr. 187; R. Stettner, Grundfragen einer Kompetenzlehre, 1983, S. 293 f.; U. Müller/K.-G. Mayer/L. Wagner, VerwArch. Bd. 93 (2002), S. 585 (587).

<sup>12</sup> Zur Kompetenzüberschneidung als einem »unentschiedenen Konkurrieren mehrerer berufener Stellen« R. Stettner, Grundfragen einer Kompetenzlehre, 1983, S. 293 f. (»Mehrfachkompetenz«); zur Unvermeidbarkeit H.-W. Rengeling, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), HStR

So hat jeglicher Besteuerungstatbestand Auswirkungen auf das Verhalten der Normunterworfenen<sup>13</sup>, das primärer Regelungsgegenstand der Aufgabengewalt ist, ohne daß die Kompetenzordnung dieser insoweit aufgabenwirksamen Ausübung von Einnahmenkompetenzen von vornherein entgegenstehen würde.

Entsprechendes gilt in den anderen finanzhoheitlichen Handlungsbereichen. Entgeltende Abgaben, also Gebühren, Beiträge und Sonderabgaben, vollenden Verwaltungsprogramme, indem sie ungewollte Vermögenswirkungen verwaltungsrechtlicher Vorteilsübertragungen ausgleichen<sup>14</sup>. Sie werden deshalb auf der Grundlage von Aufgabenkompetenzen erhoben. Zugleich gehen die vereinnahmten Mittel in die allgemeine Staatsfinanzierung ein, die primärer Regelungsgegenstand der steuerrechtlichen Einnahmenkompetenzen ist. Auch dies ist verfassungsrechtlich unproblematisch.

Schließlich können Haushaltstitel, die Finanzmittel im staatlichen Innenverhältnis zuweisen, auf die außenrechtliche Aufgabenerfüllung einwirken. Im Bereich der gesetzessfreien Leistungsverwaltung ist dabei von einer verfassungsgemäßen rechtlichen Anknüpfung des Aufgabenrechts an das Ausgabenrecht auszugehen. Doch auch darüber hinaus kommt es zu verfassungsrechtlich anerkannten, insoweit mittelbaren Einwirkungen des Ausgabenrechts auf die Aufgabengewalt.

Die Einnahmen-, Aufgaben- und Aufgabengewalt knüpfen damit in verfassungsgemäßer Weise rechtlich aneinander an, stehen daneben in rechtlich nicht zurechenbaren, auf ökonomischen oder politischen Geboten beruhenden oder auch rein tatsächlichen Abhängigkeiten voneinander und greifen schließlich in bestimmtem Ausmaß zulässigerweise mittelbar ineinander über.

### C. Problematische Intensivierung von Kompetenzübergriffen

In jüngerer Zeit intensivieren sich die mittelbaren Kompetenzübergriffe im Verhältnis zwischen der Einnahmen-, Aufgaben- und Aufgabengewalt auf unterschiedliche, zugleich aber strukturell parallele Weise stark, mitunter dramatisch. Diese Intensivierung beruht im Schwerpunkt auf dem Einsatz nachhaltig verhaltenanleitender, insbesondere vergünstigender Lenkungssteuern, inhaltlich ausgedehnter, wertabschöpfender oder auch lenkend ausgestalteter entgeltender Abgaben und schließlich leistungsgebundener Haushaltsansätze nach dem Bild der aktuellen Haushaltsrechtsreformen.

---

Bd. IV, 2. Aufl., 1999, § 100, Rdnr. 17; *M. Rodi*, *StuW* 1999, S. 105 (113); *U. Karpen/S. Becker*, *JZ* 2001, S. 966 (966 f.).

<sup>13</sup> *C. Trzaskalik*, in: Ständige Deputation des Deutschen Juristentages (Hrsg.), *Verhandlungen des Dreißigsten Deutschen Juristentages*, Leipzig 2000, Bd. I, 2000, E 10 m.w.N.

<sup>14</sup> *P. Kirchhof*, in: *J. Isensee/P. Kirchhof* (Hrsg.), *HStR* Bd. IV, 2. Aufl., 1999, § 88, Rdnr. 183.

## I. Lenkungssteuern

Seit sich die Besteuerung im Absolutismus vom Prinzip der Individualäquivalenz gelöst hatte, werden Steuern benachteiligend oder vergünstigend ausgestaltet, um das Verhalten der Steuerunterworfenen zu beeinflussen. Die besondere Wirkungskraft dieser Beeinflussung ergibt sich dabei daraus, daß das nahegelegte Verhalten, also die Vermeidung des benachteiligenden und die Erfüllung des vergünstigenden Tatbestandes, den Normadressaten vor einer finanziellen Einbuße bewahrt, die ihm schon in der Phase der Entscheidung über seine Handlungsalternativen deutlich vor Augen steht. Da er insoweit selbständig und freiwillig handelt, bedarf die Verhaltensanleitung keines weiteren, mit zusätzlichem Aufwand verbundenen Verwaltungsverfahrens. Obwohl der Bürger durch die Lenkungssteuer im Ergebnis einer Wahlschuld ausgesetzt wird, kann ihm jedenfalls das Angebot der Steuervergünstigung als eine Wohltat überbracht werden, was schließlich auch die politische Durchsetzbarkeit neuer lenkender Vergünstigungstatbestände erhöht.

Wenngleich benachteiligende und vergünstigende Lenkungssteuern aufgrund ihrer besonderen Eigenschaften seit langem genutzt werden, hat sich ihr Einsatz doch stetig intensiviert. Mit der inhaltlichen Ausdehnung der Staatsaufgaben ist auch die Lenkungssteuer immer mehr zu einem Instrument hoheitlicher Verhaltenslenkung und Umverteilung geworden. Gerade seit den 1980er Jahren trugen hierzu auch das erheblich anwachsende Steueraufkommen<sup>15</sup> und die zunehmend prominente Stellung des Steuerrechts in der Gesamtrechtsordnung<sup>16</sup> bei.

Begleitet wurde dieser Prozeß allerdings durch eine ebenso steigende Sensibilität für die aus der Lenkungsbesteuerung erwachsenden verfassungsrechtlichen Probleme<sup>17</sup>. Diese ergeben sich vor allem daraus, daß die Lenkungssteuer als einkommenrechtlich begründetes Handlungsinstrument in die Aufgabengewalt übergreift. Mit der Ausweitung der Lenkungsbesteuerung intensivieren sich auch diese Übergriﬀe.

Anschaulich verdeutlichen läßt sich die verfassungsrechtliche Problematik dieses Befundes anhand der umfangreichen Vergünstigungstatbestände des Einkommensteuerrechts<sup>18</sup>. Einkommensteuerrechtliche Steuervergünstigungen können an unterschiedlichen Stellen des steuerrechtlichen Regelungssystems ansetzen<sup>19</sup>, so am Steuersatz<sup>20</sup>, an der Steuerschuld<sup>21</sup>, insbesondere aber an der

<sup>15</sup> Zur Bedeutung des anwachsenden Steueraufkommens seit den 1980er Jahren für den verhaltenslenkenden Einsatz der Steuer C. *Trzaskalik*, in: Ständige Deputation des Deutschen Juristentages (Hrsg.), Verhandlungen des Dreiundsechzigsten Deutschen Juristentages, Leipzig 2000, Bd. I, 2000, E 15.

<sup>16</sup> Bereits K. *Vogel*, DSZ/A 1977, S. 5 ff.

<sup>17</sup> Zu dieser steigenden Sensibilität K. *Vogel*, Verfassungsrechtsprechung zum Steuerrecht, 1999, S. 8 f.

<sup>18</sup> Für einen Überblick K. *Tipke/J. Lang*, Steuerrecht, 17. Aufl., 2002, § 19, Rdnr. 8.

<sup>19</sup> Siehe J. *Lang*, Systematisierung der Steuervergünstigungen, 1974, S. 91 ff.

<sup>20</sup> Etwa §§ 34 und 34b EStG, bei außerordentlichen Einkünften, insbesondere aus bestimmten Veräußerungsgewinnen und aus der Forstwirtschaft.

Bemessungsgrundlage. Die verhaltenslenkenden Angebote eines Abzugs von der Bemessungsgrundlage konkretisieren sich in vorteilhaften Möglichkeiten der Absetzung<sup>22</sup>, Abschreibung<sup>23</sup> und steuerfreien Rücklagenbildung<sup>24</sup>, in der nur partiellen Gewinnermittlung<sup>25</sup> und in sonstigen Abzügen<sup>26</sup>.

Wird der Bürger durch das Angebot eines Abzugs von der Bemessungsgrundlage zu einer bestimmten Tatbestandsvermeidung oder -erfüllung aufgefordert, erscheint schon formell rechtsstaatlich bedenklich, daß der Verhaltensimpuls im Rahmen des primär einnahmenrechtlichen, für den einzelnen teilweise schwer zugänglichen Steuerrechts steht. Der gebotene Anreiz beispielsweise, die Herstellungskosten für den Einbau umweltschonender Anlagen wie Wärmepumpen-, Solar- und Windkraftanlagen in Gebäude erhöht absetzen zu können, ist in § 82a EStDV geregelt, der sich auf die Ermächtigungsgrundlage des § 51 Abs. 1 Nr. 2q EStG stützt. Die Norm zu finden und zudem zu verstehen, dürfte dem juristischen Laien nicht leicht fallen. Die einnahmenrechtlich fundierte Anleitung individuellen Verhaltens ist weiterhin freiheitsgrundrechtlich prüfungsbedürftig, wird der Bürger doch aus ökonomischen Gründen zu einem Verhalten gedrängt, zu dem er sich ohne die Vergünstigungsregelung möglicherweise nicht entschlossen hätte<sup>27</sup>. Nach dem Maßstab grundrechtlicher Gleichheit ist zu beurteilen, daß sich der Adressatenkreis der lenkungsteuerlichen Verhaltensauforderung nicht nach dem verfolgten Sachzweck, sondern nach der Steuerschuldnerschaft bestimmt. Adressat des § 82a EStDV ist jeder Einkommensteuerpflichtige, nicht aber jeder Gebäudeeigentümer oder -besitzer, der eine entsprechende umweltschonende Anlage einbauen könnte. Zusätzliche, besondere Gleichheitsprobleme wirft der regressive Effekt von Steuervergünstigungen bei progressiver Ausgestaltung des Steuertarifs auf. Der Verhaltensanreiz intensiviert sich insoweit nach Maßgabe von Kriterien, die zumeist nicht auf eine

---

<sup>21</sup> Etwa §§ 34e (bei Einkünften aus Land- und Forstwirtschaft), 34f EStG (für Steuerpflichtige mit Kindern bei Inanspruchnahme erhöhter Absetzungen für Wohngebäude oder der Steuerbegünstigten für eigengenutztes Wohneigentum) und 34g (bei Mitgliedsbeiträgen und Spenden an politische Parteien und an unabhängige Wählervereinigungen).

<sup>22</sup> Vgl. §§ 7b (für Einfamilienhäuser, Zweifamilienhäuser und Eigentumswohnungen), 7c (für Baumaßnahmen an Gebäuden zur Schaffung neuer Mietwohnungen), 7d (für Wirtschaftsgüter, die dem Umweltschutz dienen), 7h (bei Gebäuden in Sanierungsgebieten und städtebaulichen Entwicklungsbereichen), 7i (bei Baudenkmalen), 7k (für Wohnungen mit Sozialbindung) EStG sowie § 82a EStDV (Herstellungskosten und Erhaltungsaufwand für bestimmte, insbesondere umweltschützende Anlagen und Einrichtungen bei Gebäuden).

<sup>23</sup> Siehe §§ 7f (für abnutzbare Wirtschaftsgüter des Anlagevermögens privater Krankenhäuser), 7g (zur Förderung kleiner und mittlerer Betriebe) EStG sowie §§ 81 (für bestimmte Wirtschaftsgüter des Anlagevermögens im Kohlen- und Erzbergbau) und 82f (für Handelsschiffe, für Schiffe, die der Seefischerei dienen, und für Luftfahrzeuge) EStDV.

<sup>24</sup> Etwa § 6b Abs. 3 EStG (bei Reinvestition).

<sup>25</sup> Dazu § 13a EStG (bei Gewinnen aus Land- und Forstwirtschaft).

<sup>26</sup> Etwa §§ 10b Abs. 1 (Spenden für gemeinnützige Zwecke) und 10b Abs. 2 (Spenden an politische Parteien) EStG.

<sup>27</sup> Auch zum folgenden *P. Kirchhof u. a.*, Karlsruher Entwurf zur Reform des Einkommensteuergesetzes, 2001, S. 19 ff.

besondere Förderungswürdigkeit des einzelnen schließen lassen. Im Fall des § 82a EStDV beispielsweise steigt der verhaltensanreizende finanzielle Nutzen aus den erhöhten Absetzungen mit der Höhe des Einkommens und der Höhe der Herstellungskosten, nicht aber entsprechend der zu erwartenden umweltschonenden Wirkung der eingebauten Anlage. So ökonomisiert<sup>28</sup> und kommerzialisiert der Staat seine Aufgabenerfüllung, indem er Lenkungswirkungen erkaufte. Ob sich der Bürger dem Lenkungszweck gemäß verhält, hängt dabei nicht zuletzt von seiner Finanzkraft ab.

In der horizontalen Funktionenordnung der Staatsorgane stellt sich die Frage, inwieweit der Steuergesetzgeber beim Erlaß von Lenkungsteuern tatsächlich bewußte, dem aufgabenrechtlichen Gesetzesvorbehalt genügende Entscheidungen über die staatliche Aufgabenerfüllung trifft, zumal die Lenkungsteuer angesichts ihrer Zweckdichotomie in den Folgen besonders unscharf ist. Deutlich macht dies etwa die Ökosteuer, die den Zweck, den Mineralöl- und Stromverbrauch zu senken, ebenso zu verfolgen beansprucht wie den gegenläufigen Zweck, zusätzliche Mittel zur Unterstützung der gesetzlichen Rentenversicherungssysteme zu vereinnahmen. Im Vollzugsstadium begründet die Lenkungsteuer darüber hinaus Übergriffe des Finanzressorts in das entsprechende Fachressort.

Weitere Rechtsprobleme ergeben sich schließlich im Rahmen der vertikalen Gewaltenteilung. So kann eine bundesrechtliche Lenkungsteuer in eine Landesaufgabenkompetenz, ebenso aber auch eine landesrechtliche Lenkungsteuer in eine Bundesaufgabenkompetenz übergreifen. Das Bundesverfassungsgericht erklärte den Übergriff der auf Art. 105 Abs. 2a GG gestützten Kasseler Verpackungsteuer<sup>29</sup> in die ausgeübte Aufgabenkompetenz des Bundes zur Regelung der Abfallbeseitigung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG) für verfassungswidrig<sup>30</sup>.

Zusätzliche Abgrenzungsfragen ergeben sich in der vertikalen Gewaltenteilung im Verhältnis zwischen staatlicher Steuerausgestaltung und supranational ausgeübter oder völkerrechtlich koordiniert wahrgenommener Aufgabengewalt. Je stärker die Aufgabengewalt überstaatlich eingebunden wird, desto drängender werden gerade diese Abgrenzungserfordernisse. So haben sich vergünstigende Lenkungsteuern in ihrer effektiv leistungsstaatlichen Aufgabenwirksamkeit am Beihilfenkontrollrecht der EG (Art. 87 ff. EG) und am völkerrechtlichen Subventionskontrollrecht der WTO zu messen. Die in § 52 Abs. 8 EStG a.F. vorgesehene, über § 6b EStG hinausgehende Möglichkeit der Übertragung von stillen Reserven für Kapitalgesellschaften, die ihren Sitz oder ihre Geschäftsleitung

<sup>28</sup> Zum Begriff der Ökonomisierung näher sogleich unten § 1 C IV 1.

<sup>29</sup> Das Land kann seine Gesetzgebungszuständigkeit für örtliche Verbrauchsteuern auf die Gemeinden übertragen; vgl. BVerfGE 65, 325 (343); 98, 106 (123). Siehe zum vorliegenden Fall § 7 des Hessischen Kommunalabgabengesetzes.

<sup>30</sup> BVerfGE 98, 106; das Parallelverfahren BVerfGE 98, 83 betraf Landesabfallabgaben, deren genaue abgabenrechtliche Einordnung dahingestellt blieb; siehe auch BVerfG, NVwZ 2001, 1264 sowie BVerfGE 98, 265 (298 ff.).

in den neuen Bundesländern oder in Berlin haben, wurde durch den EuGH als staatliche Beihilfe eingeordnet und nach Art. 87 Abs. 1 EG verboten<sup>31</sup>. Ist das lenkungssteuerliche Gestaltungsanliegen im Verhältnis zwischen Bund und Ländern danach vor allem mit Aufgabenkompetenzen in Einklang zu bringen, die ebenfalls inhaltliche Ausgestaltungen ermöglichen, stehen staatlichen Lenkungssteuern in der überstaatlichen Einbindung in erster Linie kontrollierende und beschränkende Regelungen, in diesem Sinne ausgeübte Aufgabenkontrollkompetenzen, entgegen, die auf die negative Marktintegration zielen und im Hinblick darauf Querschnittscharakter haben.

Über ihre Aufgabenwirksamkeit hinaus greifen vergünstigende Lenkungssteuern jedoch auch in die Ausgabengewalt über. Dabei steht nicht die Leistung im Außenverhältnis im Mittelpunkt, die ein Element der Ausgabengewalt ist, sondern die innenrechtliche Mittelbereitstellung zur Aufgabenerfüllung. Eine Steuervergünstigung entspricht im Saldo einer teilweisen Auszahlung staatlicher Mittel im Anschluß an eine volle Steuererbringung und damit einer effektiven staatlichen Mittelbereitstellung. Ausdruck findet diese Einsicht im Subventionsbericht der Bundesregierung, der Steuervergünstigungen in ihrer Ausgabenwirksamkeit treffend als Verschonungssubventionen beschreibt. Nach dem 19. Subventionsbericht belaufen sich die auf Steuervergünstigungen beruhenden Steuermindereinnahmen der Gebietskörperschaften im Rechnungsjahr 2004 auf voraussichtlich über 26,6 Mrd. Euro<sup>32</sup>. Als dem Umfang nach wichtigste Verschonungssubventionen benennt der Subventionsbericht für das Jahr 2004 die Eigenheimzulage einschließlich der Kinderzulage nach § 9 Abs. 2 bis 5 EigZulG (11,442 Mrd. Euro), die Steuerbefreiung der Zuschläge für Nachtarbeit und andere Leistungen nach § 3b EStG (1,985 Mrd. Euro), die Vergünstigung des Stromverbrauchs bestimmter Wirtschaftsbereiche nach § 9 Abs. 3 StromStG (1,85 Mrd. Euro), die Vergünstigungen für Betreiber von Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen nach § 25 MinöStG (1,457 Mrd. Euro), die Vergünstigungen für Unternehmen, die durch die Stromsteuer erheblich belastet sind (1,45 Mrd. Euro) und die Umsatzsteuerermäßigung für kulturelle und andere Leistungen nach § 12 Abs. 2 UStG (1,35 Mrd. Euro)<sup>33</sup>. Diese Ausgabenwirksamkeit wird vor allem durch die Tatsache verdeckt, daß Verschonungssubventionen nicht im Haushaltsplan erscheinen. Bei der Einführung einer Verschonungssubvention muß deshalb auch nicht um formal zu verbuchende Haushaltsmittel gerungen werden. Die öffentlichen Kassen scheinen unbelastet.

Auch in ihrer Ausgabenwirksamkeit bedürfen Lenkungssteuern aber der verfassungsrechtlichen Prüfung. Erlaubt § 82a EStDV die erhöhte Absetzung der

<sup>31</sup> EuGH v. 19. 9. 2000, Rs. C 156/98 – Deutschland/Kommission –, Rspr. 2000, I-6857.

<sup>32</sup> BT-Drs. 15/1635, S. 23. Das Kieler Institut für Weltwirtschaft geht demgegenüber schon für das Jahr 2001 von einem Gesamtumfang der Verschonungssubventionen in Deutschland in Höhe von knapp 40 Mrd. Euro aus; A. Boss/A. Rosenschon, Subventionen in Deutschland: Quantifizierung und finanzpolitische Bewertung. Kieler Diskussionsbeiträge 392/393, 2002.

<sup>33</sup> BT-Drs. 15/1635, S. 24.

Herstellungskosten für den Einbau umweltschonender Anlagen, führt die individuelle Annahme dieses Vergünstigungsangebots zu Steuermindereinnahmen, die in ihrer Höhe weder im Voraus noch im Nachhinein genau zu bestimmen sind. In rechtsstaatlicher Hinsicht ist dieser Befund an Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG zu messen, der eine wirtschaftliche Haushaltsplanung und -führung verlangt; als materielle Ausgaben verzerren Steuermindereinnahmen die Staatsquote. Auch ist Art. 3 Abs. 1 GG als Anforderung objektiver Gleichheit bei der staatlichen Mittelbereitstellung zu wahren. Weiterhin übergehen Lenkungssteuern in ihrer Ausgabenwirksamkeit den Haushaltsgesetzgeber, weil dieser mit dem Budgetbeschluß nur über die formellen Ausgaben gebietet. Darüber hinaus und insbesondere begründen Lenkungssteuern auch in ihrer Ausgabenwirksamkeit Kompetenzübergriffe in der vertikalen Gewaltenteilung. Diese Übergriffe stellen sich hier als durch Art. 106 GG vermittelte, effektive aufgabenbezogene Lastenüberbürdungen dar, die dem Geltungsanspruch der Art. 104a, 109 Abs. 1 GG widersprechen.

Schließlich wirken sich benachteiligende und vergünstigende Steuerausgestaltungen auch auf die zugrundeliegende Einnahmengewalt selbst aus. Die verfassungsrechtlichen Anforderungen der Rechtsstaatlichkeit, der horizontalen Funktionenordnung und der vertikalen Gewaltenteilung erscheinen dabei als einnahmenrechtliche Anforderungen, so insbesondere in Gestalt der Einnahmenertragsordnung des Art. 106 GG.

## II. Entgeltende Abgaben

Zu intensivierten mittelbaren Kompetenzübergriffen im Verhältnis zwischen der Einnahmen-, Aufgaben- und Ausgabengewalt führt neben dem ausgedehnten Einsatz einnahmenrechtlich begründeter Lenkungssteuern die zunehmende Verwendung aufgabenrechtlich begründeter entgeltender Abgaben.

Nach überkommener Dogmatik vollenden entgeltende Abgaben Verwaltungsprogramme, indem sie die ungewollten Vermögenswirkungen programmgemäßer Vorteilsübertragungen auf den Bürger ausgleichen<sup>34</sup>. So wird der Einlaß in das kommunale Schwimmbad gewährt, hierfür aber ein Preis verlangt, regelmäßig in Höhe der anteiligen Unterhaltungskosten. Die Akzessorietät der Abgabenerhebung zum Verwaltungsprogramm spiegelt sich kompetenzrechtlich wider. Entgeltende Abgaben werden als Annex grundsätzlich den Aufgabengesetzgebungs- und Aufgabenverwaltungskompetenzen zugeordnet, die den jeweiligen Sachregelungen und ihrem Vollzug zugrundeliegen. Mangels anderweitiger Bestimmungen verbleibt der Abgabenertrag dabei der Vollzugskörperschaft, die auch die Verwaltungskosten trägt.

<sup>34</sup> P. Kirchhof, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), HStR Bd. IV, 2. Aufl., 1999, § 88, Rdnr. 183.

In Bund, Ländern und gerade auch in den Gemeinden, in denen der Gebührenteil der Aufgabenfinanzierung ohnehin hoch ist<sup>35</sup>, ist nunmehr allerdings zu beobachten, daß sich die Einsatzbereiche der entgeltenden Abgabenerhebung immer weiter ausdehnen<sup>36</sup>. Staatliches Handeln, das zuvor steuerfinanziert gewesen war, wird in diesem Sinne abgabenrechtlich individualisiert. Beispiele bilden die Überwälzung der Kosten polizeilicher Einsätze bei Großveranstaltungen auf den Veranstalter<sup>37</sup>, die Erhebung von Flugsicherheitsgebühren bei den Fluggesellschaften<sup>38</sup> und universitäre Rückmeldegebühren, deren Höhe in Richtung allgemeiner Studiengebühren tendiert<sup>39</sup>. In der Diskussion sind darüber hinaus etwa entgeltpflichtige Sicherheitspakete der Polizei für besonders gefährdete Objekte wie Villenanwesen<sup>40</sup>.

Nochmals ausgedehnte Einsatzfelder entgeltender Abgabenerhebungen erschließen sich weiter dadurch, daß der klassische abgabenrechtliche Ansatz der jeweiligen Verwaltungskosten zunehmend durch einen Ansatz des Wertes des übertragenen Vorteils ergänzt wird. Dieser Ansatz ermöglicht eine Abgabenerhebung auch dann, wenn Verwaltungskosten im Einzelfall nicht entstehen oder nicht individuell zurechenbar sind, im übrigen eine Abgabenerhebung, die ganz neuartige Ertragsperspektiven eröffnet. Über die hergebrachte Spielbankenabgabe<sup>41</sup> und die ebenso überkommene bergrechtliche Förderabgabe<sup>42</sup> hinaus lassen sich nach diesem Ansatz prinzipiell alle individuell begünstigenden Bewirtschaftungsordnungen abgabenrechtlich ergänzen, wie es etwa im Fall der Wasserbewirtschaftung durch die Ausgestaltung des Wasserpfennigs geschehen ist<sup>43</sup>. Doch auch die Bestellung von Notaren, Bezirksschornsteinfegern oder Kassenärzten könnte auf dieser Grundlage wertausgleichend entgeltpflichtig gestellt werden.

---

<sup>35</sup> Der Gemeindefinanzbericht 2003 des Deutschen Städtetages weist für das Jahr 2003 Gebühreneinnahmen der Gemeinden in Höhe von 16,15 Mrd. Euro aus, was einen Anteil an den Gesamteinnahmen der Gemeinden von etwa 11,4 % ausmacht; *Deutscher Städtetag*, Der Städtetag 9/2003, S. 5; vgl. auch *Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.)*, Finanzbericht 2003, 2002, S. 172.

<sup>36</sup> Dieser Befund ist prinzipiell unabhängig vom absoluten Umfang der Abgabenerträge; hierzu C. *Gramm*, *Der Staat* Bd. 36 (1997), S. 267 (270 f.). Allerdings wird die Ausweitung der entgeltenden Abgabenerhebung durch sinkende Steuereinnahmen besonders nachhaltig angetrieben. Dies gilt gerade auf kommunaler Ebene, wo die Steuereinnahmen von 2002 auf 2003 um über 2 % gesunken sind, während die Gebühreneinnahmen um 0,4 % zunahmten; *Deutscher Städtetag*, *Der Städtetag* 9/2003, S. 5.

<sup>37</sup> Hierzu J. *Lege*, *VerwArch.* Bd. 89 (1998), S. 71 (85 ff.).

<sup>38</sup> BVerfG, DVBl. 1998, 1220 f.; vgl. allerdings auch VGH Bad.-Württ., VBlBW 2003, 435.

<sup>39</sup> Hierzu BVerfG, NVwZ 2003, 715; zuvor ESVGH 49, 29.

<sup>40</sup> C. *Gramm*, *Der Staat* Bd. 36 (1997), S. 267 (272); siehe auch *ders.*, in: U. Sacksofsky/J. Wieland (Hrsg.), *Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat*, 2000, S. 179 ff.

<sup>41</sup> Etwa §§ 6 f. Spielbankengesetz Bad.-Württ.

<sup>42</sup> § 31 BBergG.

<sup>43</sup> Hierzu BVerfGE 93, 319; BVerfG, NVwZ 2003, 467; auch VGH München, NVwZ-RR 2002, 376 ff.

Die zunehmende abgabenrechtliche Individualisierung des staatlichen Handelns und die besondere Ertragerheblichkeit wertabschöpfender Abgabenausgestaltungen stellen die grundgesetzlich vorgesehene Finanzierung der allgemeinen Staatsaufgaben im Wege der Besteuerung in Frage. Während die Lenkungssteuer auf einnahmenrechtlicher Grundlage mittelbar aufgaben- und ausgabenwirksam wird, wird die zunehmende entgeltende Abgabenerhebung danach also mittelbar einnahmewirksam. Zwar vermag das Entgeltprinzip die im einzelnen erbrachten Leistungen und entstandenen Kosten im Verhältnis zwischen Staat und Bürger, im übrigen auch zwischen Verwaltungsstellen, transparent zu machen und dadurch zu einer möglichst nutzbringenden Zuordnung der staatlichen Ressourcen beizutragen. Doch ebenso wie die Übergriffe der Lenkungssteuer in die Aufgaben- und die Ausgabengewalt verfassungsrechtliche Probleme aufwerfen, erscheint die Ausweitung der entgeltenden Abgabenerhebung in ihrer mittelbaren Einnahmewirksamkeit verfassungsrechtlich problematisch.

Deutlich veranschaulichen läßt sich dies im Fall der UMTS-Lizenzversteigerung<sup>44</sup>. Nach Maßgabe von § 11 des Telekommunikationsgesetzes (TKG), das gemäß Art. 73 Nr. 7 GG erlassen worden war, versteigerte der Bund im Sommer 2000 Lizenzen zur Nutzung von Funkfrequenzen, die nach dem Frequenznutzungsplan für den Betrieb des Universal Mobile Telecommunication System (UMTS) vorgesehen worden waren. § 11 TKG schreibt die Versteigerung dabei als vorrangig anwendbares Verfahren vor, um eine möglichst effiziente Zuordnung der Frequenzen, die nach § 2 Abs. 2 und § 11 Abs. 2 und 4 TKG ein insoweit zentrales Regelungsziel ist, zu gewährleisten. Entsprechend seiner Aufgabenverwaltungskompetenz für das Postwesen und die Telekommunikation (Art. 87f GG) beanspruchte der Bund zugleich die Ertragskompetenz für den Gesamterlös der UMTS-Versteigerung in Höhe von über 99 Mrd. DM. Die besondere Einnahmewirksamkeit dieses Erlöses, also seine gesteigerte Bedeutung als Beitrag zur allgemeinen Staatsfinanzierung, ist schon aufgrund des Erlösvolumens offensichtlich. Dogmatisch ergibt sie sich daraus, daß die Abgabenhöhe weit jenseits tatsächlich entstandener Verwaltungskosten nach dem Marktwert der nachgefragten Lizenzen berechnet wurde, zumal sich dieser Marktwert im Wege des tendenziell preistreibenden Versteigerungsverfahrens ermittelte.

Angesichts dieser besonderen Einnahmewirksamkeit der UMTS-Versteigerung forderten einige Länder daraufhin, in entsprechender Anwendung von Art. 106 Abs. 3 GG hälftig am Versteigerungsertrag beteiligt zu werden. Vor dem Bundesverfassungsgericht verbanden sie diese Forderung mit dem Antrag, § 11 TKG für verfassungswidrig zu erklären, weil die Bestimmung gerade keine

<sup>44</sup> Hierzu K. Schumacher, NJW 2000, S. 3096 ff.; H.-J. Piepenbrock/F. Schuster (Hrsg.), UMTS-Lizenzvergabe. Rechtsfragen der staatlichen Versteigerung knapper Ressourcen, 2001; J.-P. Schneider, Die Verwaltung Bd. 34 (2001), S. 317 (327 ff.); H.-W. Arndt, K&R 2001, S. 23 ff.; C. Degenhart, K&R 2001, S. 32 ff.; C. Koenig, K&R 2001, S. 41 ff.; B. Varadinek, CR 2001, S. 17 ff.; S. Storr, K&R 2002, S. 67 ff.; U. Hufeld, JZ 2002, S. 871 ff.; K. Rütgen, AöR Bd. 127 (2002), S. 351 ff.; F. Becker, Die Verwaltung Bd. 35 (2002), S. 1 ff.; ders., DÖV 2003, S. 177 ff.

hälftige Beteiligung der Länder am Versteigerungserlös vorsehe. Während die Länder mit ihren Begehren scheiterten<sup>45</sup>, indiziert der Inhalt dieser Begehren doch zugleich, daß die Vereinnahmung des UMTS-Erlöses durch den Bund die Einnahmenkompetenzordnung des Grundgesetzes mittelbar berührte. Die Erlöse traten in ihrer Bedeutung für die allgemeine Staatsfinanzierung neben die Steuern, senkten im übrigen auch die Steuererträge.

Das Bundesverfassungsgericht erkannte zwar ausdrücklich an, daß aufgabenrechtlich begründete, erhebliche Finanzierungserträge das finanzstaatliche Ertragsgleichgewicht gefährden können. Zugleich berief sich das Gericht aber auf ein Analogieverbot im Bereich des Art. 106 GG, verwies darüber hinaus lediglich auf den verfassungsändernden Gesetzgeber<sup>46</sup> und perpetuierte damit den Verbleib einer Summe von über 99 Mrd. DM beim Bund, die aufgrund eines aufgabengesetzlich eingerichteten Lizenzierungsvorbehalts für eine natürliche Ressource, ergänzt durch ein Versteigerungsverfahren, zusätzlich angefallen war und mehr als ein Fünftel des gesamten Bundeshaushalts ausmacht. Ob sich aus der vertikalen Verteilung der Einnahmenkompetenzen, insbesondere in ihrem Verhältnis zu den Aufgabenkompetenzen, weitere verfassungsrechtliche Anforderungen ergeben könnten, blieb insoweit offen. Daß solche Anforderungen zu erwägen sind, legt gerade die Dogmatik zu der spiegelbildlich von der Einnahmengewalt her in die Aufgabengewalt übergreifenden Lenkungssteuer nahe, soweit dort davon ausgegangen wird, daß eine mittelbare Kompetenzberührung im Verhältnis zwischen der Einnahmen- und der Aufgabengewalt zur Verfassungswidrigkeit einer Regelung führen kann<sup>47</sup>.

Weiter schlagen sich der Erlaß und der Vollzug entgeltender Abgaben, die nachhaltig in die Einnahmengewalt übergreifen, auch in der horizontalen Funktionenordnung nieder. So war der Bundestag mit § 11 TKG als Aufgabengesetzgeber, nicht aber als Einnahmengesetzgeber befaßt, was zur Frage führt, ob die finanzstaatlichen Folgen entsprechender Lizenzversteigerungen hinreichend demokratisch legitimiert sind. Mit Blick auf den exekutiven Binnenbereich ist zu berücksichtigen, daß insoweit federführend das für Telekommunikation zuständige Fachressort, vor allem in Gestalt der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post, nicht das Finanzressort tätig wird.

Die zur leistungsfähigkeitsgemäßen Besteuerung hinzutretende, zunehmende entgeltende Abgabenerhebung erscheint auch rechtsstaatlich problematisch. Wird der steuerpflichtige Bürger immer umfangreicher zu entgeltenden Abgabenzahlungen herangezogen, sind die Grenzen zu aktualisieren, die dieser Heranziehung durch die Freiheits- und Gleichheitsgrundrechte als vermögensschützende Rechte gesetzt sind.

---

<sup>45</sup> BVerfGE 105, 185.

<sup>46</sup> BVerfGE 105, 185 (194 f.).

<sup>47</sup> BVerfGE 98, 106; vgl. auch BVerfGE 98, 83; BVerfG, NVwZ 2001, 1264.

Über ihre besondere Einnahmewirksamkeit hinaus wirken sich inhaltlich ausgedehnte, wertabschöpfende entgeltende Abgaben aber auch innerhalb der ihnen zugrundeliegenden Aufgabengewalt selbst aus. Wird immer weitergehenden Entfaltungsbereichen die Zugangshürde einer einzelfallbezogenen Abgabenzahlung vorangestellt, erscheint diese Form der Ökonomisierung und Kommerzialisierung des Staatshandelns auch nach dem Maßstab der Freiheitsgrundrechte als verhaltensschützender Rechte prüfungsbedürftig. Dies gilt auch dort, wo Freiheit nur Teilhabe bedeutet. § 11 TKG etwa beschränkte den Zugang zum UMTS-Markt effektiv auf wenige, im Zeitpunkt der Versteigerung hinreichend liquide Großunternehmen. Ob diese Freiheitsbeschränkung aus Gründen der im Gesetz geforderten effizienten Frequenzzuordnung verhältnismäßig war, scheint doch jedenfalls im Rückblick angesichts der jüngeren Entwicklungen im UMTS-Sektor fragwürdig. Abgabenrechtliche Zugangshürden zu Verhaltensfreiheiten haben daneben auch gleichheitsrechtlich zu bestehen. Je weiter die Finanzierung der staatlichen Aufgabenerfüllung im Wege der Entgelterhebung individualisiert wird, desto stärker bestimmt sich die tatsächliche hoheitliche Gleich- und Ungleichbehandlung allein nach dem Vermögen und nicht nach sonstigen Sachgesichtspunkten.

Werden entgeltende Abgabenregelungen zur Verfolgung weitergehender Lenkungsziele vergünstigend oder benachteiligend ausgestaltet, etwa im Rahmen sozialstaatlich motivierter Gebührenstaffelungen, erscheinen die Auswirkungen der Abgaben auf die zugrundeliegende Aufgabengewalt nochmals problematischer. Hinzuweisen ist insoweit auf die lenkungssteuerähnlichen, besonderen Verzerrungen von Freiheit und Gleichheit, auf die Gefährdungen der parlamentarischen Wirkungsvorzeichnung und insbesondere auch auf mögliche Kompetenzverwischungen innerhalb der vertikalen Ordnung der Aufgabenkompetenzen nach Art. 30, 83 ff. und vor allem Art. 70 ff. GG. Gerade die vergünstigend ausgestaltete entgeltende Abgabe hat darüber hinaus wiederum den Anforderungen des EG- und WTO-Wettbewerbsrechts zu genügen.

Schließlich begründen vergünstigend angelegte entgeltende Abgaben, gleichfalls ähnlich wie Lenkungssteuern, materielle Ausgaben, die haushaltsrechtlich nicht verbucht werden. Im Binnenbereich einer Gebietskörperschaft übergeht diese Ausgabenwirksamkeit ihrerseits die Haushaltsgesetzgebung, im Verhältnis zwischen den Gebietskörperschaften die Ausgabenkompetenzordnung der Art. 104a, 109 Abs. 1 GG.

### III. Leistungsgebundene Haushaltsansätze

Neben der einnahmenrechtlich fundierten Lenkungssteuer und der aufgabenrechtlich fundierten entgeltenden Abgabenerhebung greift – drittens – auch die ausgabenrechtliche Handlungsform des Haushaltsgesetzes in Verbindung mit dem darin festgestellten Haushaltsplan infolge jüngerer und jüngster Entwicklungen in intensivierter Weise mittelbar in die anderen Teilgewalten der Finanzgewalt über.

Nach überkommener Dogmatik ermächtigen die Titel des Haushaltsplans einzelne, institutionell gegliederte Verwaltungsstellen dazu, Mittel in bestimmtem Umfang zu verausgaben. Die Titel haben dabei weder zur Verausgabung verpflichtende noch außenrechtliche Wirkung. Sofern die Titel Zweckwidmungen enthalten, beziehen sich diese regelmäßig nur auf die Anschaffung bestimmter sächlicher Verwaltungsmittel oder die Finanzierung bestimmter Personalstellen.

Seit Anfang der 1990er Jahre wandelt sich das Haushaltsrecht jedoch im Zuge eines im Zeichen der Neuen Steuerung<sup>48</sup> stehenden Reformprozesses, der Bund, Länder, Kommunen und auch Einrichtungen der funktionalen Selbstverwaltung erfaßt hat<sup>49</sup>. Die Reformbestrebungen richten sich zum einen darauf, die haushaltsrechtlichen Titelstrukturen zu flexibilisieren, Titel also in größerem Umfang als bisher einseitig oder gegenseitig deckungsfähig und zeitlich übertragbar auszugestalten, um die Wirtschaftlichkeit des Mitteleinsatzes durch mehr Eigenverantwortlichkeit und längerfristige Planungsmöglichkeiten der Vollzugsbehörden zu steigern. Zum anderen sollen sich die Zweckwidmungen der Haushaltstitel nicht mehr allein auf Vorgaben über die Anschaffung spezifischer Verwaltungsressourcen beschränken. Die Bewilligung von Haushaltsmitteln soll vielmehr konstitutiv daran geknüpft werden, daß die Verwaltungsstellen bestimmte Verwaltungsleistungen zu bestimmten Kosten erbringen, gerade in flexibilisierten Titelbereichen. Weil jeder Leistungserbringung ihre Finanzierung notwendig vorausliegt, hat dabei, jedenfalls im Regelfall der Massenverwaltung, die fortwährende Mittelbereitstellung an die fortwährende, vorgabengerechte Leistungserbringung anzuknüpfen. Werden die benannten Aufgabenziele nicht erreicht, darf dies freilich schon nach Maßgabe der verwaltungsrechtlichen Vorgaben nicht in exekutiver Untätigkeit infolge Geldmangels münden. Vielmehr kann dieses Zurückbleiben hinter den Leistungsvorgaben strukturelle Unwirtschaftlichkeit aufdecken und haushaltsrechtliche wie auch aufgabenrechtliche Nachsteuerungen oder Neugestaltungen veranlassen. Ähnlich wie entgeltende Abgabenerhebungen sollen leistungsggebundene Haushaltsansätze mithin vor allem das Verhältnis zwischen Kosten und Nutzen des Staatshandelns transparenter machen und auf dieser Grundlage eine finanzwirtschaftlich integrierte Steuerung und Kontrolle der Aufgabenerfüllung nach den Regeln der kaufmännischen Buchführung und Rechnungslegung ermöglichen. Ebenso wie Lenkungssteuern und zunehmende entgeltende Abgaben verbinden damit auch lei-

---

<sup>48</sup> Allgemein zum Neuen Steuerungsmodell aus jüngerer Zeit *V. Mehde*, Neues Steuerungsmodell und Demokratieprinzip, 2000; *U. Meyer*, Das Neue Steuerungsmodell – Vereinbarkeit mit dem Demokratieprinzip und kommunalverfassungsrechtliche Zulässigkeit, 2002. Siehe zur Entwicklung *K. König*, DÖV 1995, S. 349 ff.; *ders.*, VerwArch. Bd. 88 (1997), S. 545 ff.; *ders.*, in: *K. Lüder* (Hrsg.), Staat und Verwaltung, 1997, S. 399 ff.; *D. Budäus/S. Finger*, Die Verwaltung Bd. 32 (1999), S. 313 ff.; *A. Voßkuhle*, VerwArch. Bd. 92 (2001), S. 184 (188 ff.).

<sup>49</sup> Ausführlich *C. Gröpl*, Haushaltsrecht und Reform, 2001; *H. Pünder*, Haushaltsrecht im Umbruch, 2003.

stungsgebundene Haushaltsansätze das finanzbewirtschaftende enger mit dem aufgabenerfüllenden Staatshandeln. Wird die haushaltsgesetzliche Mittelzuweisung von der Erbringung bestimmter Leistungen zu bestimmten Kosten abhängig gemacht, ergänzt die Ausgabengewalt die Aufgabengewalt nicht mehr allein durch deren finanzwirtschaftliche Voraussetzungen, sondern greift vielmehr auf neuartige Weise in die Aufgabengewalt über, indem sie die aufgegebenen Verwaltungsleistungen mit innenrechtlicher Verbindlichkeit als zusätzliche konstitutive Voraussetzungen der Mittelbereitstellung eigenständig definiert.

Auch diese ausgabenrechtlich fundierte, mittelbare Berührung der Aufgabengewalt bedarf der verfassungsrechtlichen Prüfung. Gegenstand der Prüfung hat die haushaltsrechtliche Leistungsbindung in der Form zu sein, in der sie bereits Eingang in das Recht und die Rechtspraxis gefunden hat. An zentraler Stelle steht hier die Ende 1997 durch das Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz<sup>50</sup> in das Haushaltsgrundsätzegesetz eingefügte Bestimmung des § 6a HGrG, durch die Bund und Ländern die Möglichkeit eröffnet wird, »Art und Umfang der zu erbringenden Leistungen ... durch Gesetz oder den Haushaltsplan festzulegen«. Nahezu alle Bundesländer haben mittlerweile entsprechende, den Erlaß haushaltsgesetzlicher Leistungsaufträge vorsehende Regelungen in ihre Haushaltsordnungen aufgenommen<sup>51</sup>. Auf dieser Grundlage, ansonsten – wie insbesondere im Bund<sup>52</sup> – ohne derartige Umsetzung, bewirtschaften die Gebietskörperschaften Teile ihrer Haushalte bereits leistungsgebunden. Die Leistungen werden in der gegenwärtigen Experimentierphase vorerst allerdings überwiegend nur deklaratorisch ausgewiesen, begleiten die klassischen konstitutiven Verausgabungsermächtigungen also informativ<sup>53</sup>. Weitergehende Leistungsbindungen existieren lediglich in einigen Gemeinden<sup>54</sup>, ansatzweise zudem in funktionalen Selbstverwaltungsbereichen wie vor allem Universitäten<sup>55</sup>. Abgerundet wird die im Rahmen immer weitergreifend flexibilisierter Titelstrukturen<sup>56</sup> stehende haushaltsrechtliche Leistungsbindung schließlich durch

<sup>50</sup> BGBl. I 1997, S. 3251; hierzu die Begründung in BT-Drs. 13/8293. Zum Inhalt des Gesetzes *M. Böhm*, NVwZ 1998, S. 934 ff.; *C. Gröpl*, NVwZ 1998, S. 1251 ff.; *K. Lüder*, DÖV 1998, S. 285 ff.

<sup>51</sup> Zum Stand dieser Umsetzung *H. Hill*, DÖV 2001, S. 793 (796 ff.).

<sup>52</sup> Siehe beispielsweise die leistungsgebundene Gliederung der Anlage zu Kap. 06 12 des Bundeshaushaltsplans 2003 (Pilotprojekt Produkthaushalt bei der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung).

<sup>53</sup> Siehe beispielsweise § 6 Abs. 5 des Landshaushaltsgesetzes Rheinland-Pfalz 2000/2001, GVBl. 2000, S. 33 ff.

<sup>54</sup> Hierzu *H. Pünder*, Haushaltsrecht im Umbruch, 2003, S. 336 ff.

<sup>55</sup> Siehe repräsentativ für die Universitäten das Projekt Impulse der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg.

<sup>56</sup> Für den Bund § 5 des Bundeshaushaltsgesetzes 2003; BGBl. I 2003, S. 574. Für die Länder beispielsweise §§ 6 und 6a des Staatshaushaltsgesetzes 2002/03 Baden-Württemberg; GBl. 2002, S. 77, sowie §§ 2 und 4 des Gesetzes über die Feststellung eines Nachtrags zum Staatshaushaltsplan Baden-Württemberg 2003, GBl. 2003, S. 154. Für die Kommunen am Beispiel

die Einführung kaufmännischer Buchführungsregeln in den öffentlichen Verwaltungen<sup>57</sup>.

§ 6a HGrG ermöglicht den Erlass haushaltsgesetzlicher Leistungsaufträge nicht nur in Verwaltungsbereichen, in denen sich das Aufgabenrecht ausdrücklich für haushaltsrechtliche Vorgaben öffnet, in denen die Aufgabengewalt also in verfassungsgemäßer Weise rechtlich an die Ausgabengewalt anknüpft, wie im Fall verwaltungsrechtlicher Budgetvorbehalte und insbesondere in der gesetzess-freien Leistungsverwaltung. Vielmehr können haushaltsgesetzliche Leistungsaufträge, welche die aufgabenrechtlichen Ausgestaltungen in Einzelleistungen der Verwaltung übersetzen, auch dort zum Einsatz kommen, wo detaillierte aufgabenrechtliche Regelungen bestehen, die das Haushaltsrecht gerade nicht in Bezug nehmen. Das Haushaltsrecht tritt insoweit inhaltlich konkurrierend neben das Aufgabenrecht.

In der vertikalen Gewaltenteilung stellt sich hier die Frage, in welchem Umfang der Haushaltsgesetzgeber mit Leistungsaufträgen in die Aufgabenkompetenzordnung übergreifen darf. Im Binnenbereich einer Gebietskörperschaft bedarf der Untersuchung, inwieweit das Parlament als Haushaltsgesetzgeber Leistungsaufträge vorsehen kann, ohne gegen die Anforderungen des aufgabenrechtlichen Gesetzesvorbehalts zu verstoßen. Weiter ist zu erwägen, ob haushaltsgesetzliche Leistungsaufträge möglicherweise die Ressortgrenzen zwischen der Haushalts- und der jeweiligen Fachverwaltung in verfassungsrechtlich problematischer Weise verwischen. Bei mangelnder Abstimmung zwischen Aufgabenrecht und leistungsgebundenem Haushaltsrecht kann darüber hinaus die formell rechtsstaatlich erforderliche Voraussehbarkeit der Normenordnung leiden. Auch ist die Bedeutung der Grundrechte für die haushaltsrechtliche Leistungsbindung zu erschließen.

Ob haushaltsgesetzliche Leistungsaufträge daneben in die Einnahmengewalt übergreifen, ist zumindest zu erwägen.

Schließlich wirken sich haushaltsgesetzliche Leistungsaufträge nach § 6a HGrG auch auf die ihnen zugrundeliegende Ausgabengewalt aus. Das Haushaltsaufstellungsverfahren, die parlamentarische Gesamtentscheidung über die Verteilung der zur Verfügung stehenden Finanzmittel und die laufende Mittelbewirtschaftung bleiben nicht unbeeinträchtigt, wenn das Haushaltsrecht durch inhaltliche Leistungsvorgaben angereichert wird. Auch dieser Befund ist an den verfassungsrechtlichen Anforderungen, hier in Gestalt haushaltsrechtlicher Anforderungen, zu messen.

---

Baden-Württembergs *W. Weiblen*, in: T. Pfizer/H.-G. Wehling (Hrsg.), *Kommunalpolitik in Baden-Württemberg*, 3. Aufl., 2000, S. 76 (104 ff.).

<sup>57</sup> Im Land Hessen etwa soll die öffentliche Verwaltung bis zum Jahr 2008 nach kaufmännischen Buchführungsregeln arbeiten. Auf Kritik durch den Europäischen Rechnungshof hin plant im übrigen auch die EU-Kommission, ein System der kaufmännischen Buchführung bis zum Jahr 2005 einzuführen; so die EU-Haushaltskommissarin *Schreyer* im Dezember 2002.

## IV. Gesamtbefund

## 1. Faktische Annäherung zwischen der Einnahmen-, Aufgaben- und Ausgabengewalt im Streben nach Effizienz

Nachhaltig lenkende Steuernormen, inhaltlich ausgedehnte, marktwertorientierte oder auch lenkend ausgestaltete entgeltende Abgabenregelungen und leistungsgebundene Haushaltsansätze erscheinen danach als entwicklungsprägende Handlungsinstrumente, die zu teilweise intensivierten, teilweise auch neuartigen Kompetenzübergriﬀen innerhalb der Struktur der Finanzgewalt führen. Diese Übergriﬀe nähern die Einnahmen-, die Aufgaben- und die Ausgabengewalt einander faktisch an. Wird der Übergriﬀ zur Regel, verliert die kompetenzrechtliche Strukturierung an Gliederungskraft.

Motiviert ist der Einsatz der gesteigert kompetenzübergreifenden Handlungsinstrumente in ihren faktisch gewaltenannähernden Wirkungen regelmäßig durch das Anliegen, das Verhältnis zwischen Kosten und Nutzen sowohl in Verfahren wie auch in inhaltlichen Ausgestaltungen zu verbessern, damit also durch das Anliegen ökonomischer Effizienz. Als inhaltliches Prinzip bedeutet Effizienz die final strukturierte Anforderung, von allen verfügbaren Handlungsalternativen diejenige auszuwählen, die den größten wirtschaftlichen Nettotonutzen erbringt<sup>58</sup>. In diesem Sinne überlassen Lenkungssteuern dem Bürger die Wahl der effizienten Handlungsalternative und schonen Verwaltungsressourcen. Entgeltende Abgaben steigern die Kostentransparenz des vorteilsvermittelnden Staatshandelns und können darüber hinaus zu einer nutzbringenden Zuordnung bewirtschafteter Ressourcen beitragen. Leistungsgebundene Haushaltsansätze verknüpfen die staatlichen Lasten gleichfalls um der effizienzförderlichen Transparenz willen unmittelbar mit den finanzierungsbedürftigen Aufgaben und leiten die Verwaltung entsprechend an. So stellt sich die faktische, die Finanzhoheit ökonomisierende<sup>59</sup> Annäherung zwischen der Einnahmen-, Aufgaben- und Ausgabengewalt auf den ersten Blick als ein stärkendes Zusammenrücken<sup>60</sup> im Staat dar.

<sup>58</sup> Klassisch für den Bereich der Verwaltung *H. A. Simon*, Das Verwaltungshandeln, 1955, S. 111 ff.; siehe auch *W. Hoffmann-Riem*, in: *W. Hoffmann-Riem/E. Schmidt-Aßmann* (Hrsg.), Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht, 1998, S. 11 (17 f.); *G. Winter*, *KritJ* 2001, S. 300 (301 ff.); *C. Gröpl*, *VerwArch.* Bd. 93 (2002), S. 459 (463 f.). Zur allgemeineren Effizienzdiskussion im Recht *W. Hoffmann-Riem/E. Schmidt-Aßmann* (Hrsg.), Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht, 1998; *H. Eidenmüller*, Effizienz als Rechtsprinzip, 2. Aufl., 1998; aus der älteren Literatur *W. Leisner*, Effizienz als Rechtsprinzip, 1971; dazu *P. Häberle*, *AöR* Bd. 98 (1973), S. 625 ff.

<sup>59</sup> Zur Ökonomisierung von Verwaltung und Verwaltungsrecht *K. König*, Zur Managerialisierung und Ökonomisierung der öffentlichen Verwaltung, 2000; *K. Oettle*, Die Verwaltung Bd. 32 (1999), S. 291 ff.; *J.-P. Schneider*, Die Verwaltung Bd. 34 (2001), S. 317 ff.; *A. Voßkuhle*, *VerwArch.* Bd. 92 (2001), S. 184 (209 ff.); *C. Gröpl*, *VerwArch.* Bd. 93 (2002), S. 459 ff.; zur Ökonomisierung des Staates *M. Wallerath*, *JZ* 2001, S. 209 ff.

<sup>60</sup> Zur Figur des stärkenden Zusammenrückens auf systemtheoretischer Grundlage *U. Di Fabio*, Das Recht offener Staaten, 1998, S. 104 ff.

## 2. Verfassungsrechtliche Probleme

Die verfassungsrechtlichen Probleme, die Steuern, entgeltende Abgaben und Haushaltsansätze in ihren gesteigert kompetenzübergreifenden Ausgestaltungen aufwerfen, deuten jedoch unmittelbar darauf hin, daß sich das insoweit stärkende Zusammenrücken bei näherer Betrachtung zugleich als schwächende Entdifferenzierung systemtragender verfassungsrechtlicher Kategorien<sup>61</sup> erweisen könnte. In allen Übergriffskonstellationen, darüber hinaus auch in der Bedeutung für die jeweils zugrundeliegenden Gewalten selbst, verwischen die kompetenzübergreifenden Handlungsinstrumente die verfassungsrechtlich angelegten Verknüpfungen bestimmter Kompetenzbereiche mit bestimmten Handlungsformen.

Um ökonomische Effizienz bemühte, dabei aber kompetenzen- und formenverwischende Finanzgewalt kann die formell rechtsstaatlich gebotene Voraussehbarkeit der Rechtsordnung für den Bürger mindern. Hängt der tatsächliche Gebotscharakter einer Lenkungssteuernorm von der größeren oder geringeren Finanzkraft des einzelnen Bürgers ab und entscheidet diese Finanzkraft auch darüber, ob der einzelne in den Genuß entgeltpflichtiger, vormals nach dem Bedürftigkeitsmaßstab vergebener Staatsleistungen gelangt, ist dies gerade auch freiheits- und gleichheitsrechtlich problematisch. Staatliches Handeln wird für den Finanzstarken käuflich, für den Finanzschwachen zur unausweichlichen, ungleichen Einschränkung. Weiter verfälscht die Ökonomisierung des Staatshandelns auch die verschiedenen Entscheidungsrationalitäten des Parlaments als demokratisch primär legitimiertem und legitimierendem Einnahmen-, Aufgaben- und Ausgaben gesetzgeber. Im Binnenbereich der Verwaltung werden die Ressortgrenzen in ihrerseits rechtsstaatlich und demokratisch problematischer Weise unscharf. Schließlich und insbesondere setzen sich die kompetenzübergreifenden Handlungsinstrumente des ökonomisierten Finanzstaats über die nebeneinander stehenden, jeweils Geltung beanspruchenden vertikalen Ordnungen der Einnahmen-, Aufgaben- und Ausgabenkompetenzen hinweg. So kommt es zur Aufgabenerfüllung jenseits der Zuständigkeitsordnung der Art. 30, 70 ff. und 83 ff. GG, zur aufgabenbezogenen Lastenzuweisung, zumal an fremde Kassen, jenseits der Vorgaben der Art. 104a, 109 Abs. 1 GG und zu einer allgemeinen Staatsfinanzierung, die sich über die Verteilung der Einnahmenkompetenzen nach Art. 105 ff. GG hinwegsetzt.

---

<sup>61</sup> Grundsätzlich zur Gegenüberstellung von stärkendem Zusammenrücken und schwächender Entdifferenzierung im Staat *U. Di Fabio*, *Das Recht offener Staaten*, 1998, S. 104 ff.; zur Ausdifferenzierung des Rechtssystems *N. Luhmann*, in: ders. (Hrsg.), *Ausdifferenzierung des Rechts*, 1981, S. 35 ff.

### *3. Problemverschärfung durch die zunehmende überstaatliche Einbindung der Aufgabengewalt*

Die rechtlichen Probleme der gesteigert kompetenzübergreifenden Handlungsinstrumente des ökonomisierten Finanzstaats verschärfen sich weiter dadurch, daß Hoheitsgewalt, in erster Linie Aufgabengewalt, zunehmend auf die Europäischen Gemeinschaften verlagert und in völkerrechtlicher Kooperation ausgeübt wird. Aus dieser überstaatlichen Einbindung können sich zusätzliche Anforderungen an das finanzhoheitliche Handeln ergeben. So sind, wie schon gezeigt, mitgliedstaatliche Steuervergünstigungen, die im Wege effektiver finanzieller Zuwendungen inhaltliche Gestaltungsziele verfolgen und dadurch mittelbar aufgabenwirksam werden, am Beihilfenkontrollrecht der EG und am Subventionskontrollrecht der WTO zu messen.

Die Entwicklungsdynamik der zunehmenden faktischen Annäherung zwischen der Einnahmen-, Aufgaben- und Ausgabengewalt im Rahmen der finanzhoheitlichen Ökonomisierung trifft damit auf eine weitere Entwicklungsdynamik, die sich aus der fortschreitenden Aufgliederung der Hoheitsgewalt, insbesondere der Aufgabengewalt, in der überstaatlichen Einbindung herleitet. Die durch das Streben nach Effizienz motivierte Annäherung der finanzhoheitlichen Teilgewalten stößt damit nicht nur auf verfassungsrechtliche, sondern auch auf solche Grenzen, die auf der Internationalisierung der Hoheitsgewalt beruhen.

Allerdings darf auch die supranationale und die völkerrechtlich koordiniert wahrgenommene Aufgabengewalt nicht ihrerseits rechtswidrig gewaltübergreifend wirken. So hat die überstaatliche, aufgabenrechtlich begründete Beihilfen- und Subventionskontrolle von Steuervergünstigungen zu berücksichtigen, daß die steuerrechtlichen Einnahmenkompetenzen prinzipiell den Mitgliedstaaten vorbehalten geblieben sind und von diesen ausgeübt werden. In der supranationalen und internationalen Einbindung der Hoheitsgewalt bestätigt sich danach nicht nur die ordnende Kraft der Unterscheidung zwischen der Einnahmen-, Aufgaben- und Ausgabengewalt, sondern auch, daß die Dogmatik der Kompetenzübergriffe innerhalb der Struktur der Finanzgewalt von vornherein symmetrisch zu verstehen ist.

## *D. Die Aufgabe rechtlicher Maßstababbildung und Begrenzung finanzhoheitlicher Kompetenzübergriffe*

### *I. Integrativer Untersuchungsansatz: Einnahmen-, Aufgaben- und Ausgabengewalt*

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Aufgabe, die rechtlichen Zulässigkeitsgrenzen der entwicklungsprägenden, gesteigert kompetenzübergreifenden Lenkungssteuern, zunehmenden entgeltenden Abgaben und leistungsgebundenen Haushaltsansätze in ihren Parallelen, aber gerade auch in ihren Unterschieden

zu bestimmen. Dabei kann sich die Arbeit auf verfassungsrechtliche Einzeluntersuchungen der Aufgabenwirksamkeit<sup>62</sup> und der Ausgabenwirksamkeit<sup>63</sup> von Lenkungssteuern stützen. Auch der zunehmende Einsatz entgeltender Abgaben wird, vor allem in seiner Einnahmewirksamkeit, verstärkt behandelt<sup>64</sup>. Ebenso findet die Frage, in welchem Umfang leistungsgebundene Haushaltsansätze aufgabenwirksam werden dürfen, wachsende Aufmerksamkeit<sup>65</sup>. Eine Untersuchung, die diese Erscheinungsformen mittelbaren Wirksamwerdens in ihrer strukturellen Parallelität auffaßt, im Gesamtzusammenhang der Einnahmen-, Aufgaben- und Ausgabengewalt analysiert und dabei auch die überstaatliche Einbindung der Aufgabengewalt berücksichtigt, steht demgegenüber aus<sup>66</sup>.

Erst durch einen solchen integrativen Ansatz aber lassen sich alle tatsächlichen Kompetenzübergriffe der entwicklungsprägenden finanzstaatlichen Handlungsinstrumente einschließlich ihrer Auswirkungen auf die jeweils zugrundeliegenden Gewalten erschließen. Weiter erlaubt erst ein solcher integrativer Ansatz, die rechtlichen Maßstäbe der Einnahmen-, Aufgaben- und Ausgabengewalt in ihrer gemeinsamen geschichtlichen Herausbildung und gegenseitigen Abstimmung aufeinander zu entfalten und an die Kompetenzübergriffe anzulegen. Auch läßt

<sup>62</sup> C. Bellstedt, Verfassungsrechtliche Grenzen der Wirtschaftslenkung durch Steuern, 1958; K. H. Friauf, Verfassungsrechtliche Grenzen der Wirtschaftslenkung und Sozialgestaltung durch Steuergesetze, 1966; D. v. d. Heydt, Die verfassungsrechtliche Beurteilung der Wirtschaftslenkung durch die Steuergesetzgebung, 1968; K. Vogel, JbFSt 1968/69, S. 225 ff.; H. Spanner, StuW 1970, Sp. 377 ff.; P. Selmer, Steuerinterventionismus und Verfassungsrecht, 1972; H.-W. Bayer, StuW 1972, S. 149 ff.; W. Knies, Steuerzweck und Steuerbegriff, 1976; D. Bodenheimer, Der Zweck der Steuer, 1979; P. Kirchhof, DStJG Bd. 15 (1993), S. 3 ff.; D. Pohmer, DStZ 1993, S. 577 ff.; H. D. Jarass, Nichtsteuerliche Abgaben und lenkende Steuern unter dem Grundgesetz, 1999; C. Trzaskalik, in: Ständige Deputation des Deutschen Juristentages (Hrsg.), Verhandlungen des Dreiundsechzigsten Deutschen Juristentages, Leipzig 2000, Bd. I, 2000, Gutachten E.

<sup>63</sup> U. W. Babrowski, Die Steuerbefreiung als Rechtsform der Subvention, 1976; M. Schaden, Die Steuervergünstigung als staatliche Leistung, 1998 m.w.N.

<sup>64</sup> F. Kirchhof, Die Verwaltung Bd. 21 (1988), S. 137 ff.; J. Heimlich, Die Verleihungsgebühr als Umweltabgabe, 1996; C. Gramm, Der Staat Bd. 36 (1997), S. 267 ff.; H. Schimpf, Die Verleihungsgebühr, 1999; D. Drömann, Nichtsteuerliche Abgaben im Steuerstaat, 2000; U. Sacksofsky/J. Wieland (Hrsg.), Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat, 2000.

<sup>65</sup> C. Gröpl, Haushaltsrecht und Reform, 2001, insbesondere S. 260 ff. sowie S. 307 ff.; H. Hill, DÖV 2001, S. 793 ff.; vgl. auch V. Mehde, Neues Steuerungsmodell und Demokratieprinzip, 2000, S. 98 ff. und S. 333 ff. Für den kommunalen Bereich U. Meyer, Das Neue Steuerungsmodell – Vereinbarkeit mit dem Demokratieprinzip und kommunalverfassungsrechtliche Zulässigkeit, 2002, S. 90 ff.; H. Pänder, Haushaltsrecht im Umbruch, 2003, S. 336 ff. Für die Schweiz C. Meyer, New Public Management als neues Verwaltungsmodell, 1998, insbesondere S. 125 ff.

<sup>66</sup> Auch J.-P. Schneider, Der Staat Bd. 40 (2001), S. 272 (276 f.) betont, daß »der Zusammenhang zwischen der Verteilung von Aufgaben, Ausgaben bzw. Lasten und Einnahmen im Bundesstaat« »besondere Beachtung verdient«. Angesichts der Eigenständigkeit der Finanzverfassung, die auch »sachliche Steuerungswirkungen, etwa durch Lenkungssteuern« entfalte, und angesichts weiterer wechselseitiger Interdependenzen sei die Finanzverfassung dabei als »komplementäres Element« zur »föderalen Aufgabenverteilung« »im Rahmen der übergreifenden Bundesstaatsordnung« zu verstehen.

sich die gemeinsame Bedeutung dieser Übergriffe in ihren Auswirkungen auf die Rechtsstaatlichkeit im Verhältnis von Staat und Bürger, auf die horizontale Funktionenordnung und auf die vertikale Gewaltenteilung nur aus einer derart umfassenden Sichtweise erfassen. Gerade in der vertikalen Gewaltenteilung ermöglicht die Zusammenschau die Entwicklung einer allgemeinen Übergriffsdogmatik, die dem Nebeneinander der Einnahmen-, Aufgaben- und Ausgabengewalt gerecht wird. Schließlich können die verschiedenen, gesteigert kompetenzübergreifenden, finanzhoheitlichen Handlungsinstrumente vor dem Hintergrund der Zusammenschau verglichen werden. Dies wiederum eröffnet Perspektiven, wie sich die hoheitliche Finanzgewalt in effizienzförderlicher und zugleich verfassungsgemäßer Weise weiterentwickeln läßt.

## II. Nachweis der überkommenen Dogmatik der Finanzgewalt

Der Untersuchungsansatz fordert danach zunächst, die überkommene Dogmatik der Finanzgewalt in ihrer Strukturierung als Einnahmen-, Aufgaben- und Ausgabengewalt nachzuweisen. In einem ersten Schritt ist dabei die historische Ausdifferenzierung dieser Gewalten zu erschließen. Der Prozeß dieser Ausdifferenzierung untergliedert sich in die Herausbildung von Einnahmen- und Ausgabenkompetenzen in den Handlungsformen des Steuer- und Haushaltsrechts einerseits und in die Entwicklung der im Verhältnis zur Einnahmen- und Ausgabengewalt stehenden Aufgabenkompetenzen in den Handlungsformen des Aufgabenrechts andererseits. Im Anschluß daran ist zu zeigen, in welcher Weise sich diese geschichtliche Genese in der Einnahmen-, Aufgaben- und Ausgabengewalt des Grundgesetzes niederschlägt. Zu analysieren sind dabei die einnahmen-, aufgaben- und ausgabenrechtlichen Kompetenzen, Handlungsformen, Rechtswirkungen und Rechtmäßigkeitsmaßstäbe wie auch die Verknüpfungen zwischen den finanzhoheitlichen Teilgewalten, die auf verfassungsgemäßen rechtlichen Anknüpfungen, rechtlich nicht zurechenbaren Abhängigkeiten und mittelbaren Kompetenzübergriffen beruhen.

## III. Einzeluntersuchungen der Kompetenzübergriffe

Ist die überkommene Dogmatik der Finanzgewalt entfaltet und sind dabei Lenkungssteuern, ausgedehnte entgeltende Abgaben und leistungsgebundene Haushaltsansätze als diejenigen entwicklungsprägenden Handlungsinstrumente bestimmt, die zu intensivierten Kompetenzübergriffen zu führen scheinen, sind diese Handlungsinstrumente im einzelnen auf ihre kompetenzübergreifenden Wirkungen, ergänzend auch auf ihre Auswirkungen auf die jeweils zugrundeliegenden Gewalten hin zu untersuchen.

Die Einnahmen-, Aufgaben- und Ausgabenwirkungen sind dabei an den verfassungsrechtlichen Rechtmäßigkeitsanforderungen als einnahmen-, aufgaben- und ausgabenrechtlichen Anforderungen zu messen. Die Anforderungen unter-

gliedern sich weiter in Anforderungen der Rechtsstaatlichkeit im Verhältnis von Staat und Bürger, der horizontalen Funktionenordnung und der vertikalen Gewaltenteilung. Während zunächst jeweils ein weiterer Begriff der mittelbaren Wirkung zugrundegelegt ist, um die rechtliche Prüfung überhaupt erst zu eröffnen, bestimmt sich die konkrete Rechtserheblichkeit einer mittelbaren Wirkung insoweit bei Anlegung der einzelnen Rechtmäßigkeitsanforderung. So kommt hier beispielsweise im Rahmen der Grundrechtsprüfung die Dogmatik des mittelbaren Grundrechtseingriffs zum Tragen. In Ergänzung zu den verfassungsrechtlichen sind schließlich auch die überstaatlichen Vorgaben zu berücksichtigen, vor allem die Vorgaben an finanzhoheitliche Aufgabenwirkungen aus dem Bereich des EG- und WTO-rechtlichen Aufgabenkontrollrechts.

Die Untersuchung wird im einzelnen zeigen, welche Einnahmen-, Aufgaben- und Ausgabenwirkungen der intensivierte Einsatz von Lenkungssteuern, ausgedehnten entgeltenden Abgaben und leistungsgebundenen Haushaltsansätzen hat und welche Grenzen das Verfassungsrecht und die überstaatliche Eingebundenheit des Finanzstaates diesen Wirkungen ziehen.

#### IV. Zusammenschau der Kompetenzübergriffe und rechtlichen Würdigungen

##### *1. Die Ökonomisierung der Finanzgewalt und ihre verfassungsrechtlichen Grenzen*

Die einzelnen Übergriffsbefunde und ihre rechtlichen Würdigungen sind sodann einer gemeinsamen Analyse zu unterziehen, die Parallelen, aber auch Unterschiede zwischen den untersuchten Handlungsinstrumenten aufzudecken vermag. So ist zunächst zu zeigen, in welchem Ausmaß die Ökonomisierung der Finanzgewalt eine allgemeinere Hoheitsökonomisierung widerspiegelt, im Zuge derer der Staat in informell ausgeübter Finanzmacht stark, im Verlust von Kompetenz- und Formenstrenge, von Legalität aber schwach wird. Staatsgewalt kann auf diese Weise entrechtlicht erscheinen und zugleich zum Privileg der Vermögenden werden. Nach dem Umfang, in dem sich das Verfassungsrecht dieser Entwicklung entgegenstellt, wird sich zugleich bemessen, inwieweit einige aktuelle rechtsstaats- und demokratiedogmatische Ansätze zur affirmativen Begleitung der Hoheitsökonomisierung verfassungsrechtlich haltbar sind.

##### *2. Die Übergriffsdogmatik*

Weiterhin und im besonderen ist zu erschließen, inwieweit sich aus den Einzeluntersuchungen der Kompetenzübergriffe im Nebeneinander der Einnahmen-, Aufgaben- und Ausgabenkompetenzordnungen eine abstrahierte Dogmatik des Kompetenzübergriﬀs in der vertikalen Gewaltenteilung entwickeln läßt. Zugrundegelegt sind dabei zunächst die grundgesetzlichen Einnahmen-, Aufgaben- und Ausgabenkompetenzen in ihrem jeweiligen Geltungsanspruch, sodann

auch die überstaatlich eingebundenen Aufgabenkompetenzen in ihrem Verhältnis zu den nationalen Kompetenzen. Eine solche abstrahierte Dogmatik des kompetenzrechtlichen Übergriffs, die kompetenzrechtliche Kompetenzausübungsschranken aktualisiert, kann die Rechtmäßigkeit des ökonomisierten finanzhoheitlichen Handelns von kompetenzrechtlicher Seite her zusätzlich abstützen, insoweit auch zur Wahrung von Rechtsstaatlichkeit und horizontaler Funktionenordnung beitragen und die Verfassungsmäßigkeit der Finanzgewalt in nachhaltiger Weise stabilisieren. In der überstaatlichen Einbindung kann die Übergriffsdogmatik die weitere Entfaltung einer allgemeinen Lehre der kohärenten<sup>67</sup> Kompetenzabgrenzung, insbesondere der kohärenten Abgrenzung unabhängig voneinander zugeordneter Kompetenzen, fördern<sup>68</sup>.

### *3. Vergleich der rechtlichen Würdigungen der einzelnen kompetenzübergreifenden Handlungsinstrumente*

Vor dem Hintergrund dieser Zusammenschau in Befund, rechtlicher Würdigung und dogmatischer Abstraktion sollen schließlich, wiederum konkretisierend, die rechtlichen Würdigungen von Lenkungssteuern, ausgedehnten entgeltenden Abgaben und leistungsgebundenen Haushaltsansätzen vergleichend beurteilt werden. Hiernach wird festzustellen sein, ob den untersuchten, den Finanzstaat ökonomisierenden Handlungsinstrumenten ähnlich weite rechtliche Rahmen vorgegeben sind oder ob Unterschiede in den Beurteilungen dafür sprechen, daß sich eines der Instrumente stärker als die anderen Instrumente eignet, um die Finanzgewalt in effizienzförderlicher und zugleich verfassungsgemäßer Weise weiterzuentwickeln. Mit anderen Worten wird sich erweisen, ob die geschichtlich tief verwurzelte dogmatische Struktur der hoheitlichen Finanzgewalt, die teilweise verfassungsrechtliche Wertungen in folgerichtiger Kontinuität entfaltet, teilweise aber auch historisch kontingente Rechtsfiguren fortträgt, nach Maßgabe des Grundgesetzes bestimmte Kompetenzübergreifende und damit Gewaltenannäherungen eher zuläßt als andere gewaltenannähernde Kompetenzübergreifende.

Die herausgearbeiteten Maßstäbe der Finanzgewalt werden sich schließlich in konkreten Beispielfällen finanzhoheitlichen Bewirkens zu bewähren haben. Zurückzukommen ist dabei auf die oben skizzierten Fälle der einkommensteuerrechtlichen Vergünstigungsregelung des § 82a EStDV, der Versteigerung der UMTS-Lizenzen nach § 11 TKG und der Ausgestaltung von Haushaltsansätzen nach § 6a HGrG.

<sup>67</sup> Zur übergreifenden Kohärenz als Ziel öffentlichrechtlicher Systembildung *E. Schmidt-Aßmann*, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 1998, S. 7.

<sup>68</sup> Die Frage nach den verfassungsrechtlichen Grenzen der Übertragbarkeit von Einnahmen-, Aufgaben- und Ausgabengewalt auf überstaatliche Rechtsträger, insbesondere nach Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG, bleibt demgegenüber außer Betracht. Die Untersuchung geht von der bestehenden Kompetenzverteilung aus.

#### 4. *Verfassungsgemäße Finanzgewalt und ihre effizienzförderliche Weiterentwicklung*

Im ganzen sollen damit die Anforderungen, die das Verfassungsrecht an einen sich zunehmend ökonomisierenden, mit mittelbaren Wirkungen arbeitenden Finanzstaat stellt, verdeutlicht, dabei aber zugleich Perspektiven aufgezeigt werden, wie der Finanzstaat in seinem Streben nach Effizienz verfassungsgemäß weiterentwickelt werden kann.

Die Anwendungsmöglichkeiten des nach materiellen Wirkungen forschenden und diese Wirkungen der rechtlichen Prüfung zuführenden Untersuchungsansatzes, der jeder Analyse des mittelbaren Bewirkens, der Wirkungskopplung und des Formenmißbrauchs notwendig zugrundeliegt, reichen freilich weit über den Bereich der im einzelnen analysierten entwicklungsprägenden Handlungsinstrumente in der Struktur der Finanzgewalt hinaus. Im finanzhoheitlichen Zusammenhang ist vor diesem Hintergrund in einem abschließenden kritischen Ausblick darauf hinzuweisen, daß sich der Staat auch bei einer Verwischung der Grenze zwischen Finanzhoheit und Privatwirtschaft, die über die Ökonomisierung seiner eigenen Rationalität hinausgeht, nicht vom Geltungsanspruch der finanzverfassungsrechtlichen Maßstäbe freizeichnen kann. Dies gilt etwa mit Blick auf die materiellen Einnahmen- und Ausgabenwirkungen von Regelungen, welche die Einbindung Privater in die hoheitliche Aufgabenerfüllung ausgestalten, und insbesondere mit Blick auf entsprechende Wirkungen von Regelungen, die effektive Quersubventionierungen durch wirtschaftsrechtliche Preisinterventionen erreichen.

### *E. Rechtstheoretischer Rahmen*

#### I. Die Struktur der Finanzgewalt

Die Untersuchung geht von der inhaltlichen Aufgliederung der hoheitlichen Finanzgewalt in die Einnahmen-, Aufgaben- und Ausgabengewalt sowie von Verknüpfungen zwischen diesen Gewalten aus. Diese Gewaltenaufgliederung ist im Ausgangspunkt heuristischer Natur, soll insoweit also rechtliche Probleme aufdecken, die sodann anhand der einschlägigen rechtlichen Maßstäbe zu beurteilen sind<sup>69</sup>.

Zugleich spiegelt die inhaltliche Aufgliederung der Finanzgewalt in ihrer historischen Herausbildung und verfassungsrechtlichen Entfaltung aber in bestimmtem Umfang die Struktur des Rechts selbst wider. Indem die finanzhoheitlichen Befugnisse auf die Bereiche der Einnahmen-, Aufgaben- und Ausga-

---

<sup>69</sup> Zur Stellung der Heuristik in der Wissenschaft allgemein *K. Lorenz*, in: J. Mittelstraß (Hrsg.), *Enzyklopädie Philosophie und Wissenschaftstheorie*, Bd. 2, 1984, S. 99 f. m.w.N.; *H. Albert*, in: ders. (Hrsg.), *Die Wissenschaft und die Fehlbarkeit der Vernunft*, 1982, S. 37 ff.

benkompetenzen zurückgeführt, diesen Bereichen die Handlungsformen des Steuerrechts, des Aufgabenrechts und des Haushaltsrechts zugeordnet und die Handlungsformen jeweils durch Rechtswirkungen und Rechtmäßigkeitsmaßstäbe charakterisiert werden, hat die Aufgliederung einen eigenen normativen Erklärungswert<sup>70</sup>.

Steht die dogmatische Strukturierung der Finanzgewalt in die Einnahmen-, Aufgaben- und Ausgabengewalt somit zwischen Heuristik und Recht, bedarf es jeweils der genauen Prüfung, inwieweit diese Strukturierung allein auf rechtliche Probleme hindeutet und inwieweit sie selbst normativ gilt.

## II. Der Kompetenzübergriff zwischen Recht und Faktizität

Ebenso wie die inhaltliche Strukturierung der Finanzgewalt ist der Tatbestand des Kompetenzübergriiffs rechtsdogmatischer Natur. Indem dieser Tatbestand die tatsächlichen, mittelbaren Auswirkungen der Kompetenzausübung erfasst, steht er zwischen Recht und Faktizität. Zielt die Untergliederung in die Einnahmen-, Aufgaben- und Ausgabengewalt darauf, das Recht zu strukturieren, eröffnet die Bestimmung von Kompetenzübergriffen die Prüfung der Rechtswirklichkeit anhand der rechtlichen Strukturen<sup>71</sup>, ermöglicht die Subsumtion<sup>72</sup>.

Von der verfassungsgemäßen rechtlichen Anknüpfung, also der rechtsverbindlichen Einbeziehung einer Wirkung in einen anderen Teilbereich der Finanzgewalt, unterscheidet sich der Kompetenzübergriff dadurch, daß er im fremden Kompetenzbereich wirksam wird, ohne daß eine solche Anknüpfung bestünde. Von der rechtlich nicht zurechenbaren Abhängigkeit eines Kompetenzbereichs unterscheidet sich der Kompetenzübergriff zugleich dadurch, daß er auf der Ausübung einer Kompetenz beruht, daß die Wirkung also auf ein hoheitliches Handeln zurückzuführen ist. Eine rechtliche Anknüpfung sieht beispielsweise Art. 104a Abs. 1 GG vor, wenn dort die Ausgabenlastenkompetenz von der Zuweisung einer Aufgabenverwaltungskompetenz abhängig gemacht

<sup>70</sup> Zur normativen Bedeutung der vereinheitlichenden und Wertungswidersprüche nach Möglichkeit ausschließenden Systembildung in der Jurisprudenz *K. Larenz*, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 2. Aufl., 1992, S. 325 ff.; eher kritisch *F. Müller*, Juristische Methodik, Bd. 1, 8. Aufl., 2002, S. 243 f.

<sup>71</sup> Zum Verhältnis zwischen Wirklichkeitsstruktur und Rechtsstruktur *F. Müller*, Juristische Methodik, Bd. 1, 8. Aufl., 2002, S. 225 ff.; *K. Larenz*, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 2. Aufl., 1992, S. 22 ff. m.w.N.

<sup>72</sup> Allgemein zum Vorgang der Subsumtion eines Sachverhalts unter ein Gesetz grundsätzlich *K. Engisch*, Einführung in das juristische Denken, 4. Aufl., 1968, S. 43 ff.; *K. Larenz*, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 2. Aufl., 1992, S. 166 ff. Ähnlich im Rahmen der Kompetenzdogmatik insoweit *R. Stettner*, Grundfragen einer Kompetenzlehre, 1983, S. 372 f., der den ebenso zwischen Recht und Faktizität stehenden Begriff des »Konflikts« wählt, um »Reibungsphänomene innerhalb der staatlichen Zuständigkeitsordnung« bezeichnen und die »vielfältigen Grenz- und Spannungssituationen« erfassen zu können, »zu deren Lösung eine dogmatische Aufarbeitung von Kompetenz Fingerzeige zu liefern hat«.

wird. In rechtlich nicht zurechenbarer Weise ist die Ausgabengewalt zugleich vom Umfang der tatsächlichen Mittelvereinnahmung abhängig.

Der Untersuchungsrahmen wird danach durch Kompetenzgrundlagen, Handlungsformen und tatsächliche Wirkungen bestimmt. In diesem Rahmen läßt sich der Zusammenhang zwischen der Zuordnung von Kompetenzen und den tatsächlichen Auswirkungen, die auf der Ausübung der jeweils kompetenz-akzessorischen Handlungsformen beruhen, sichtbar machen und der rechtlichen Prüfung zuführen.

### III. Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit

Maßstab der Untersuchung ist das Recht. Soweit die gesteigert kompetenzübergreifenden Handlungsinstrumente der Lenkungsteuern, der ausgedehnten entgeltenden Abgaben und der leistungsgebundenen Haushaltsansätze aus Gründen ökonomischer Effizienz eingesetzt werden<sup>73</sup>, stellt sich deshalb die Frage nach der Bedeutung dieser Effizienz innerhalb des Rechts.

Ökonomische Effizienz ist ein Anliegen final strukturierter Zweckmäßigkeit, die insoweit im Recht berücksichtigt wird, als das Recht über seine konditionale Grundstruktur<sup>74</sup> hinaus eine solche Berücksichtigung vorsieht<sup>75</sup>. Entsprechende finale Normstrukturierungen<sup>76</sup>, die ökonomische Effizienzbelange aufnehmen, existieren gerade im Bereich der Finanzgewalt vielfach. So erwartet Art. 110 Abs. 1 GG eine effiziente Zuordnung von Einnahmen und Ausgaben im Haushaltsplan, Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG eine effiziente Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes. Auf dieser Grundlage ist im einzelnen zu prüfen, inwieweit die kompetenzübergreifenden Handlungsinstrumente tatsächlich effizienzdienlich sind und inwieweit diese Effizienz im Rahmen der jeweils anzulegenden Anforderungen zu berücksichtigen ist<sup>77</sup>.

<sup>73</sup> Zum Begriff der Effizienz oben § 1 C IV 1.

<sup>74</sup> Zu dieser Grundstruktur *N. Luhmann*, *Das Recht der Gesellschaft*, 1993, S. 165 ff.

<sup>75</sup> Systemtheoretisch *N. Luhmann*, *Soziale Systeme*, 4. Aufl., 1991, S. 30 ff., 286 ff., 295 (selbstreferenzielle Systeme, Interpenetration).

<sup>76</sup> Zur Unterscheidung zwischen konditionaler Regel und finalelem Prinzip im Recht *R. Alexy*, *Rechtstheorie Beiheft 1* (1979), S. 59 ff.; *ders.*, *Theorie der Grundrechte*, 1985, S. 71 ff.; *J.-R. Sieckmann*, *ARSP* 1997, S. 14 (17 ff.); ausführlich zu Inhalt und Grenzen von Verfassungsprinzipien *F. Reimer*, *Verfassungsprinzipien*, 2001.

<sup>77</sup> Jenseits dieser rechtlichen Berücksichtigung ist ökonomische Zweckmäßigkeit ein Beurteilungskriterium der Ökonomik, die eine externe Perspektive auf das Recht einnimmt. Zur Begegnung des öffentlichen Rechts mit der Ökonomik aus jüngerer Zeit *C. Engel/M. Morlok* (Hrsg.), *Öffentliches Recht als ein Gegenstand ökonomischer Forschung*, 1998; hierzu *O. Lepsius*, *Die Verwaltung* Bd. 32 (1999), S. 429 ff. m.w.N. (»Hilfswissenschaft« der Rechtswissenschaft). Speziell zur ökonomischen Analyse des Verfassungsrechts *M. Leschke*, *Ökonomische Verfassungstheorie und Demokratie*, 1993.

Das Common Law steht der Einbeziehung ökonomischer Gesichtspunkte im übrigen sehr viel offener gegenüber als das kontinental-europäische Recht. Der wesentliche Grund dürfte darin liegen, daß die Falllösung anhand geschriebenen Rechts weniger Raum für ergänzende

### *F. Ziel der Untersuchung*

Lenkungssteuern, ausgedehnte entgeltende Abgaben und leistungsgebundene Haushaltsansätze führen zu intensivierten Kompetenzübergreifen in der Struktur der Einnahmen-, Aufgaben- und Ausgabengewalt, nähern diese Gewalten einander faktisch an und sind in diesem Sinne entwicklungsprägend. Soweit die Untersuchung die rechtlichen Maßstäbe herausarbeitet, die an diese Handlungsinstrumente in ihren unterschiedlichen Wirkungen anzulegen sind, trägt sie zur Gewährleistung von Rechtmäßigkeit im konkreten Fall bei.

Die Zusammenschau der Kompetenzübergreifende und ihrer rechtlichen Würdigungen zielt darüber hinausgehend darauf, verallgemeinerte Gewährleistungsgehalte in der Struktur der Finanzgewalt zu verdeutlichen, so insbesondere in Gestalt der kompetenzrechtlichen Übergriffsdogmatik im Verhältnis zwischen der Einnahmen-, Aufgaben- und Ausgabenkompetenzordnung. Zudem soll diese Zusammenschau im Vergleich der untersuchten Handlungsinstrumente und ihrer rechtlichen Beurteilungen Perspektiven eröffnen, wie sich die Finanzgewalt in effizienzförderlicher und zugleich verfassungsgemäßer Weise weiterentwickeln läßt.

Schließlich dient die Struktur der Finanzgewalt hier als ein Referenzgebiet<sup>78</sup>, dessen Analyse die weitere Entfaltung einer allgemeinen Lehre der kohärenten Kompetenzabgrenzung, vor allem der Abgrenzung zwischen unabhängig voneinander zugeordneten Kompetenzen, in der mehrstufig gegliederten Hoheitsordnung fördern kann.

---

ökonomische Erwägungen beläßt als die Falllösung anhand von Präjudizien; siehe *O. Lepsius*, Die Verwaltung Bd. 32 (1999), S. 429 (433 f.); weiterführend *G. Casper*, Juristischer Realismus und politische Theorie im amerikanischen Rechtsdenken, 1967; *A. Downs*, Ökonomische Theorie der Demokratie, 1968; *P. Atiyah/R. Summers*, Form and Substance in Anglo-American Law, 1987.

<sup>78</sup> Zur Bedeutung von Referenzgebieten im öffentlichen Recht *E. Schmidt-Aßmann*, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 1998, S. 8 ff.

*Erster Teil*

Einnahmen-, Aufgaben- und Ausgabengewalt  
nach klassischem Bild

## § 2 Geschichtliche Entwicklung

Die Einnahmen-, die Aufgaben- und die Ausgabengewalt des Staates haben sich in Kompetenzen und Handlungsformen seit der frühneuzeitlichen Ständestaatlichkeit wesentlich entwickelt. Die grundgesetzliche Dogmatik der Finanzgewalt beruht auf dieser geschichtlichen Entwicklung. Entwicklungsprägend war zum einen die Herausbildung der Unterscheidung von Einnahmen- und Ausgabenkompetenzen in den Handlungsformen des Steuer- und Haushaltsrechts, zum anderen die Genese der aufgabenrechtlichen Handlungsformen zur Ausübung von Aufgabenkompetenz.

### *A. Die Herausbildung der Unterscheidung von Einnahmen- und Ausgabenkompetenzen in den Handlungsformen des Steuer- und Haushaltsrechts*

#### I. Der frühneuzeitliche Ständestaat

So verschiedenartig die einzelnen frühneuzeitlichen Ständestaaten unter dem gemeinsamen Dach des Heiligen Römischen Reiches ausgeformt waren<sup>1</sup>, so ähnlich waren sie sich in der dualistischen Gegenüberstellung von Landesherrn und Landständen<sup>2</sup>. Diese Gegenüberstellung prägte auch die frühneuzeitliche Finanzverfassung. Sie steht im Ausgangspunkt der geschichtlichen Entwicklung, die zur heutigen Unterscheidung zwischen Einnahmen- und Ausgabenkompetenzen in den Handlungsformen des Steuer- und Haushaltsrechts geführt hat.

---

<sup>1</sup> Diese Formenvielfalt erfordert, die folgende Darstellung auf repräsentative Erscheinungen altlandständischer Finanzverfassung zu beschränken.

<sup>2</sup> Allgemeine Überblicke zur landständischen Verfassung bei G. Oestreich, in: ders. (Hrsg.), *Geist und Gestalt des frühmodernen Staates*, 1969, S. 277 (280 ff.); O. Hintze, in: G. Oestreich (Hrsg.), *Staat und Verfassung*, 3. Aufl., 1970, S. 120 (120 ff.). In Auseinandersetzung mit Begriff und Forschung auch G. Birtsch, in: D. Gerhard (Hrsg.), *Ständische Vertretungen in Europa im 17. und 18. Jahrhundert*, 1969, S. 32 (32 ff.). Speziell zur Entstehung des Ständewesens H. Spangenberg, *Vom Lehnsstaat zum Ständestaat*, 1912. Insbesondere zum Verhältnis zwischen Landesherrn und Landständen unter der landständischen Verfassung D. Willoweit, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, 4. Aufl., 2001, S. 125 ff.; G. v. Below, *Territorium und Stadt*, 2. Aufl., 1923, S. 120 ff.; F. Rachfabl, *Schmollers Jahrbuch* Bd. 33 (1909), S. 89 (110 ff.). Zum Begriff des Dualismus U. Lange, *Blätter für deutsche Landesgeschichte* Bd. 117 (1981), S. 311 (311 ff.).

### 1. Landesherrliche Kammereinkünfte und Fondswirtschaft

In den frühneuzeitlichen Ständestaaten erhob die landesherrliche Kammer die Einnahmen, die dem Landesherrn aufgrund eigenen Rechts zustanden<sup>3</sup>. Hierzu gehörten regelmäßig die Erträge der fürstlichen Kammergüter, die Einnahmen aus den nutzbaren Regalien und die sogenannten ordentlichen Steuern<sup>4</sup>. Die fürstlichen Kammergüter, im 18. Jahrhundert als Domänen bezeichnet, umfaßten dabei den dynastischen Grundbesitz, der im Patrimonialeigentum des Landesherrn stand und der auf eigene Rechnung bewirtschaftet, verpachtet, im Bedarfsfalle auch verpfändet oder verkauft wurde. Die bedeutsamsten Regalien<sup>5</sup>, die auf der Grundlage landesherrlicher Hoheitsrechte<sup>6</sup> bewirtschaftet wurden, waren die Zölle, das Münzregal, die Finanzmonopole und das Bergregal. Die ordentlichen Steuern, die Grundbesitzer und freie Bauern zu entrichten hatten, wurden seit dem 12. Jahrhundert nach althergebrachtem Gewohnheitsrecht erhoben<sup>7</sup>. Ursprünglich waren sie zumeist als Zinsen oder Zehnden bezeichnet worden und blieben auch nach ihrer terminologischen Zurechnung zu den Steuern festumgrenzt<sup>8</sup>. Die Kammereinkünfte waren in ihrer Gesamtheit für die Bestreitung des landesherrlichen Regiments bestimmt<sup>9</sup>. Die Landesherren leiteten aus dieser Bestimmung das Recht her, über die Verwendung der Kammereinkünfte grundsätzlich nach eigenem Ermessen und ohne ständische Mitsprache zu entscheiden. So schreibt *Johann Jacob Moser*: »Ein Teutscher Reichs-Stand kan über die Gefälle und Einkünfte seiner Lande disponiren, und seine Hof-Oekonomie und Cameral-Wesen führen und bestellen, wie er will.«<sup>10</sup> Nur vereinzelt konnte das Gemeinwohlinteresse in (gravierenden) Mißbrauchsfällen durchgesetzt werden, nur vereinzelt waren Geschäfte mit den Kammergütern von der Zustimmung der Stände abhängig<sup>11</sup>.

Umfassendere Haushaltspläne waren kaum in Gebrauch. Dies ist zunächst mit der fehlenden Tradition derartiger Pläne zu erklären. Nachdem Rechnungsübersichten in einzelnen Gemeinwesen der Antike<sup>12</sup> ohne jede Ausstrahlungswirkung auf spätere Zeiten geblieben waren, verhinderten im Mittelalter bereits das feudale Lehnswesen und die Naturalwirtschaft die Erstellung von Budgets,

<sup>3</sup> P. Kirchhof, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), HStR Bd. IV, 2. Aufl., 1999, § 88, Rdnr. 3.

<sup>4</sup> R. Mußgnug, Der Haushaltsplan als Gesetz, 1976, S. 40 ff.; H. Conrad, Deutsche Rechtsgeschichte, Bd. II, 1966, S. 252 f.

<sup>5</sup> Hierzu H.-W. Waitz, Die Entwicklung des Begriffs der Regalien, 1939.

<sup>6</sup> Zu den Grundlagen derartiger Hoheitsrechte im gemeinen deutschen Staatsrecht E.-W. Böckenförde, Gesetz und gesetzgebende Gewalt, 1958, S. 53 f., insb. Fußn. 2.

<sup>7</sup> O. Brunner, Land und Herrschaft, 4. Aufl., 1959, S. 273 f.

<sup>8</sup> R. Mußgnug, Der Haushaltsplan als Gesetz, 1976, S. 41.

<sup>9</sup> D. G. Struben, Rechtliche Bedenken, 2. Teil, 2. Aufl., 1774, S. 7.

<sup>10</sup> J. J. Moser, Von der Landeshoheit in Cameral-Sachen, 1773, S. 49.

<sup>11</sup> Hierzu R. Mußgnug, Der Haushaltsplan als Gesetz, 1976, S. 42 m.w.N.

<sup>12</sup> Zu jährlichen Voranschlägen in Milet, im römischen Reich unter Augustus, im ptolemäischen Ägypten und im Abbasidenreich W. Lotz, Finanzwissenschaft, 1917, S. 79 f.; K. Heimig, Das Budget, 1951, S. 10 f.

die eine ausgebildete Geldwirtschaft voraussetzen<sup>13</sup>. Auch nach der weitgehenden Einführung des Geldes als Mittel der Ablösung und Abgeltung<sup>14</sup> blieben die ersten, wohl zunächst im Frankreich des 13. Jahrhunderts aufkommenden Budgets auf unvollständige und unverbindliche, mitunter nach dem Nettoprinzip erstellte Abrechnungen beschränkt<sup>15</sup>. Das Wirtschaften nach umfassenderen Haushaltsplänen war im Zeitalter der Ständestaaten somit historisch nicht angelegt. Daneben stand einer übergreifenden Budgetveranschlagung auch das Prinzip der Fondswirtschaft entgegen<sup>16</sup>. Nach diesem Prinzip waren einer bestimmten Einnahme, etwa aus einem Regal oder einem Kammergut, bestimmte Ausgaben zugeordnet, die in Erfüllung bestimmter Aufgaben, so insbesondere der Verwaltung der jeweiligen Einnahmequelle, entstanden. Im Rahmen des jeweiligen Fonds war die Aufgabenfinanzierung vom Ertrag der zugehörigen Einnahmequelle abhängig<sup>17</sup>. Da ein Ausgleich zwischen den Fonds grundsätzlich nicht vorgesehen war, machte die Fondswirtschaft eine umfassende Haushaltsplanung überflüssig und sogar unmöglich. Hieran änderte sich zunächst auch nichts, als im 18. Jahrhundert vielerorts die Zahl der Kassen verringert wurde; die Selbständigkeit der Fonds innerhalb dieser Kassen blieb zumeist noch erhalten<sup>18</sup>. Obwohl die Kameralistik umfassende, auf das gesamte Territorium bezogene Haushaltspläne aus Gründen der besseren Planbarkeit des staatlichen Wirtschaftens und der Sparsamkeit schon seit dem 17. Jahrhundert gefordert hatte<sup>19</sup>, standen Gewohnheit, geringer Anpassungsdruck und die Trägheit der Bürokratie einer Abkehr von der Fondswirtschaft lange entgegen<sup>20</sup>. Ein weiterer wesentlicher Grund dafür, daß sich übergreifende Budgets erst zum Ende des ständischen Zeitalters durchsetzten, liegt darin, daß ein einheitliches Budget eine einheitliche Finanzverwaltung voraussetzt, die Finanzverwaltung der Stände-

<sup>13</sup> Das Domesday Book, die Urbare und Salbücher, die das Grundeigentum mit den darauf liegenden Rechten und Pflichten verzeichneten, können angesichts ihrer beschränkten Funktion nicht als Vorläufer von Budgets bezeichnet werden; hierzu *W. Heun*, Staatshaushalt und Staatsleitung, 1989, S. 34, Fußn. 4 m.w.N.

<sup>14</sup> Siehe *A. Dopsch*, Naturalwirtschaft und Geldwirtschaft in der Weltgeschichte, 1930, S. 173 ff.

<sup>15</sup> *F. Lot/R. Fawtier*, Histoire Des Institutions Françaises Au Moyen Age, 1958, S. 231 ff.

<sup>16</sup> Zur Fondswirtschaft am Beispiel Brandenburgs *K. Breysig*, Schmollers Jahrbuch Bd. 16 (1892), S. 1 (36 ff.); *F. Schneider*, Geschichte der formellen Staatswirtschaft von Brandenburg-Preußen, 1952, S. 32 ff. (»Staatsverrechnung«); *R. Mußgnug*, Der Haushaltsplan als Gesetz, 1976, S. 44 ff.

<sup>17</sup> *W. Heun*, Staatshaushalt und Staatsleitung, 1989, S. 35.

<sup>18</sup> *R. Mußgnug*, Der Haushaltsplan als Gesetz, 1976, S. 46 m.w.N.

<sup>19</sup> *V. L. v. Seckendorff*, Deutscher Fürstenstaat, 1737, Dritter Theil, c. 4, §§ 16 ff., S. 560 ff.; später dann *J. v. Sonnenfels*, Grundsätze der Polizey, Handlung und Finanz, Dritter Theil: die Finanzwissenschaft, 5. Aufl., 1787, S. 24 f. (»Staatsaufwandsüberschlag«); *J. H. G. v. Justi*, Staatswirtschaft, Teil II, 2. Aufl., 1758, §§ 408 ff., S. 508 ff.

<sup>20</sup> Noch 1808 bereitete die Fondswirtschaft etwa in Baden Schwierigkeiten bei der Überführung in eine einheitliche Budgetwirtschaft; vgl. *F. A. Regenauer*, Der Staatshaushalt des Großherzogthumes Baden, 1863, S. 713 ff.

staaten aber in eine landesherrliche Kammerverwaltung und eine eigenständige ständische Steuerverwaltung<sup>21</sup> aufgeteilt war.

Bindungen des Landesherrn waren im Rahmen der Fondswirtschaft weitgehend unbekannt. Die Fondsverwalter waren auf die zufließenden Mittel angewiesen, um die dem jeweiligen Fonds übertragenen Zwecke zu verfolgen. Der Landesherr konnte Fondsstrukturen und Zweckwidmungen demgegenüber jederzeit abändern. Allein die ergänzenden Mittel, die dem Landesherrn aufgrund ständischer Steuerabführungen zufließen, unterlagen den konkreten Zweckbindungen, die sich aus dem ständischen Steuerbewilligungsrecht ergaben.

## 2. Ständisches Steuerbewilligungsrecht und ständische Steuerverwaltung

Schon im 15., vor allem aber im 16. Jahrhundert reichten die Kammereinkünfte vielerorts nicht mehr aus, um die Kosten der Landesverwaltung zu decken<sup>22</sup>. Gerade in Kriegszeiten und nach Mißernten konnte der Bedarf die Einnahmen beträchtlich übersteigen. Da die Landesherren für die Finanzierung der hoheitlichen Aufgaben verantwortlich waren, waren sie darauf angewiesen, die Landstände in Ergänzung zu den von den zinspflichtigen Grundbesitzern und freien Bauern erhobenen ordentlichen Steuern um die Abführung weiterer außerordentlicher Steuern zu ersuchen. Das Recht dieses Ersuchens erklärt sich aus der lehnsrechtlichen Verpflichtung zu »Rat und Hilfe« in einer Situation »rechter Not«<sup>23</sup>, über deren Voraussetzungen und Reichweite zwischen den Landesherren und den »maiores et meliores terrae«<sup>24</sup> Übereinstimmung zu erzielen war. Die Erhebung neuer Steuern war damit kein landesherrliches Hoheitsrecht, was der mittelalterliche Begriff der Steuer als »bede« veranschaulicht<sup>25</sup>. Hergestellt wurde der erforderliche Konsens<sup>26</sup> zwischen dem Landesherrn einerseits und den Landtagen andererseits, die sich seit der zweiten Hälfte des 15. Jahrhunderts zur Mitentscheidung in verschiedenen Landesangelegenheiten<sup>27</sup>, ganz wesent-

<sup>21</sup> Siehe zum ständischen Steuerbewilligungsrecht, das die ständische Steuerverwaltung begründete, sogleich unten § 2 A I 2.

<sup>22</sup> V. Press, *Der Staat* Beiheft 9 (1991), S. 1 (17 ff.).

<sup>23</sup> O. Brunner, *Land und Herrschaft*, 4. Aufl., 1959, S. 293 und 426; G. v. Below, *Territorium und Stadt*, 2. Aufl., 1923, S. 54 ff.

<sup>24</sup> So schon die Formulierung im Reichsweistum vom 1. 5. 1231, hier zitiert nach A. Thier, *Steuergesetzgebung und Verfassung in der konstitutionellen Monarchie*, 1999, S. 658.

<sup>25</sup> Deutlich hierzu der Sachsenpiegel: »Her en muz ouch kein gebot noch herberge noch bete, (noch) dienst, noch kein recht uf daz lant setzen, ez en wilkore daz lant gemeine.«; *Sachsenspiegel*, etwa 1220, Landrecht, Drittes Buch, XCI, 3.

<sup>26</sup> Zum Charakter der Steuern als »freien vertragsartigen Verwilligungen« E. W. Böckenförde, *Gesetz und gesetzgebende Gewalt*, 1958, S. 56.

<sup>27</sup> Die Landstände wirkten im allgemeinen mit bei Gebietsveränderungen, Erbteilungen und Veräußerungen landesherrlicher Gerechtsame, bei der Entscheidung über Krieg und Frieden, an sonstigen Akten der auswärtigen Gewalt und bei dem Erlaß von Gesetzen (siehe zur Mitwirkung in derartigen inhaltlichen Fragen auch unten § 2 B I 1); mit weiteren Nachweisen K.-H. Friauf, *Der Staatshaushaltsplan im Spannungsfeld zwischen Parlament und Regierung*, 1968, S. 23 f.

lich aber zur Entscheidung über Steuerbewilligungen<sup>28</sup> herauszubilden begannen<sup>29</sup>, und in denen Vertreter von Adel, Prälaten und Städten, mitunter auch Abgesandte stadtbürgerlicher und bäuerlicher Gruppierungen vereint waren<sup>30</sup>. Die Landtage bewilligten die zusätzlichen Mittel dabei nicht zur freien Verfügung der Landesherrn. Vielmehr bildeten sich die Ständevertreter ein eigenes Urteil über die Erforderlichkeit des einzelnen Finanzierungsersuchens, wodurch die betreffenden Mittel unmittelbar auf einen Zweck bezogen wurden<sup>31</sup>. Die Bewilligung außerordentlicher Steuern war damit nach Grund und Höhe an konkrete Finanzierungszwecke gebunden.

Nach und nach entstand allerdings ein Katalog bestimmter landesherrlicher Steuerforderungen, die nicht in freier Entscheidung zurückgewiesen werden konnten. Hierzu zählten vor allem die Abgaben, die der Landesherr dem Reich schuldete<sup>32</sup>. So schrieb das Landesrecht zunehmend Steuerbewilligungspflichten der Stände fest, insbesondere für die Militärausgaben und für die Tilgung derjenigen Schulden, die der Landesherr aus »redlicher Ursache« aufgenommen hatte; hinzu traten weitere, von Land zu Land unterschiedliche Bewilligungspflichten für weniger gewichtige, kleinere Ausgaben<sup>33</sup>. Im Umfang dieser »notwendigen« Steuern, die der Landesherr im Bedarfsfall vor dem Reichskammergericht oder dem Reichshofrat durchsetzen konnte, wandelte sich das Steuerbewilligungsrecht in das bloße Recht der Stände, über die Art und Weise der Steuererhebung zu entscheiden<sup>34</sup>. Gleichwohl hielten die Stände daran fest, daß es sich auch bei den »notwendigen« Steuern um besondere, von den überkommenen ordentlichen Steuern klar unterschiedene Lasten handelte, die trotz ihrer vermehrt periodischen Erhebung der Rechtfertigung durch eine genaue Zweck-

<sup>28</sup> Hierzu *H. Spangenberg*, Vom Lehnstaat zum Ständestaat, 1912, S. 149.

<sup>29</sup> Hierzu *A. Thier*, Steuergesetzgebung und Verfassung in der konstitutionellen Monarchie, 1999, S. 659.

<sup>30</sup> *R. Folz*, in: H. Rausch (Hrsg.), Die geschichtlichen Grundlagen der modernen Volksvertretung, Zweiter Band, 1974, S. 181 (187 ff.).

<sup>31</sup> *J. J. Moser*, Von der Landeshoheit in Steuer-Sachen, 1773, S. 591; *K. H. Friauf*, Der Staatshaushaltsplan im Spannungsfeld zwischen Parlament und Regierung, 1968, S. 29.

<sup>32</sup> Hierzu ausführlicher im folgenden.

<sup>33</sup> Zu nennen sind hier beispielsweise die Aufwendungen für die Verheiratung einer Prinzessin oder für die Auslösung von Angehörigen des Landesherrn oder seiner selbst aus einer Gefangenschaft; hierzu *F. Hartung*, in: H. Rausch (Hrsg.), Die geschichtlichen Grundlagen der modernen Volksvertretung, Zweiter Band, 1974, S. 28 (33 ff.); *D. G. Struben*, Nebenstunden, Zweiter Theil, 1789, S. 116 ff.

<sup>34</sup> *R. Mußgnug*, Der Haushaltsplan als Gesetz, 1976, S. 49 m.w.N. Die finanzverfassungsrechtliche Kategorie der »notwendigen« Ausgaben besteht auch unter dem Grundgesetz noch. Bei der Verteilung des Umsatzsteueraufkommens gilt der Grundsatz, daß »der Bund und die Länder gleichmäßig Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben« haben; Art. 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 1 GG. Zur Auslegung dieses Tatbestandes *R. Wendt*, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), HStR Bd. IV, 2. Aufl., 1999, § 104, Rdnr. 56 ff. In seiner ursprünglichen Fassung enthielt auch Art. 115 GG ein auf die Notwendigkeit der Mittelverausgabung bezogenes Tatbestandsmerkmal; Kredite durften unter anderem nur »bei außerordentlichem Bedarf« aufgenommen werden.

bestimmung bedurften<sup>35</sup>. Diese Zweckbindung wurde in sogenannten Appropriationsklauseln konkretisiert, in denen die Stände kundtaten, zu welchen Ausgaben sie mit welchen Beträgen »beizusteuern« gedachten.

Rechtlich war die Bindung der bewilligten außerordentlichen Steuern an Finanzierungszwecke damit anerkannt. In der Praxis setzte sich diese Zweckbindung freilich nicht immer durch. So wurden Steueransinnen vielfach mit der Notwendigkeit der Tilgung einer bestimmten Schuld begründet, die Mittel dann jedoch zu anderen Zwecken verwendet, um darauf wiederum die Bewilligung von Mitteln zur Schuldenbegleichung zu erbitten<sup>36</sup>. In manchen Teilen Deutschlands bildete sich deshalb das Recht der Landstände heraus, eine Rechnungslegung über die Verwendung der Steuergelder verlangen zu können<sup>37</sup>. Da die Rechnungslegung jedoch oftmals verschleppt und umgangen wurde, und zweckwidrig verwendete Gelder auch nach der Aufdeckung eines Mißbrauchs verloren blieben, bemühten sich die Stände zunehmend um eine eigene institutionelle Absicherung ihres Steuerbewilligungsrechts. Durchgesetzt wurde diese Institutionalisierung dadurch, daß die einzelnen Steuerbewilligungen mit Bedingungen verknüpft wurden. Zu einer solchen Bedingung wurde insbesondere die Garantie des Rechts gemacht, die zuvor bewilligten Steuern selbst erheben und bis zu ihrer ordnungsgemäßen Verwendung verwalten zu dürfen<sup>38</sup>. So wurden landständische Kassen mit eigenem Verwaltungsapparat gegründet, welche die Steuern von den Pflichtigen einzogen und ihren Zwecken zuführten<sup>39</sup>. Mitunter wurden die Mittel dabei unter Umgehung der fürstlichen Kassen unmittelbar an die Stellen geleitet, deren Finanzierung übernommen worden war<sup>40</sup>. Nachdem sich landständische Kassen in den meisten Ländern gebildet hatten, galt die ständische neben der landesherrlichen Finanzverwaltung schließlich als »etwas fast allgemeines in Teutschland«<sup>41</sup>. Die landständische Steuerverwaltung diente in erster Linie dem Schutz der in Anspruch Genommenen, insbesondere vor dem unbewilligten oder mehrfachen Zugriff durch den Landesherrn. Zugleich sicherte sie das Bestehen des ständischen Steuerbewilligungsrechts selbst<sup>42</sup>. Eine politische Einflußnahme auf die landesherrliche Administration,

<sup>35</sup> R. Mußnug, Der Haushaltsplan als Gesetz, 1976, S. 50.

<sup>36</sup> J. J. Moser, Von der Landeshoheit in Steuer-Sachen, 1773, S. 648.

<sup>37</sup> K. H. Friauf, Der Staatshaushaltsplan im Spannungsfeld zwischen Parlament und Regierung, 1968, S. 30.

<sup>38</sup> Für die Steuern in Hessen P. Bopp, Geschichte des ständischen Wesens im Großherzogtum Hessen, 1833, S. 13; B. W. Pfeiffer, Geschichte der landständischen Verfassung in Kurhessen, 1834, S. 95 f.; für das Herzogtum Württemberg J. J. Moser, Von der Landeshoheit in Steuer-Sachen, 1773, S. 648; K. H. Friauf, Der Staatshaushaltsplan im Spannungsfeld zwischen Parlament und Regierung, 1968, S. 31.

<sup>39</sup> G. Oestreich, in: ders. (Hrsg.), Geist und Gestalt des frühmodernen Staates, 1969, S. 277 (282 f.); V. Press, Zeitschrift für Historische Forschung Bd. 2 (1975), S. 59 (65 f., 75, 79 f.) (zur Situation in Zweibrücken, Baden und der Kurpfalz).

<sup>40</sup> R. Mußnug, Der Haushaltsplan als Gesetz, 1976, S. 53 m.w.N.

<sup>41</sup> J. J. Moser, Von der Landeshoheit in Steuer-Sachen, 1773, S. 646.

<sup>42</sup> W. Heun, Staatshaushalt und Staatsleitung, 1989, S. 45.

etwa durch die Vorenthaltung bestimmter Steuern oder durch die vorrangige Durchsetzung genehmer Zwecke, stand dagegen nicht im Vordergrund<sup>43</sup>. Dennoch erhöhte die landständische Steuerverwaltung den Einfluß der Stände im Staat<sup>44</sup>.

Bewilligt wurden üblicherweise feste Geldbeträge, die durch Steueratrikeln und Steuerkataster (*quaestio quomodo*) auf die einzelnen Stände, innerhalb der Stände regional und schließlich auf die individuellen Pflichtigen umgelegt wurden (*Repartition*)<sup>45</sup>. Bevölkerungsschwankungen und wirtschaftliche Entwicklungen waren nach der Bewilligung ohne Bedeutung. Da die Steuer zum festgesetzten Zeitpunkt abgeführt werden mußte, kalkulierten die landständischen Kassen großzügig und erwirtschafteten oftmals Überschüsse<sup>46</sup>. Gegenstand der laufenden Bewirtschaftung war vor allem die Entscheidung über die Beibehaltung oder Abänderung von Hebesätzen<sup>47</sup>. Die Steueratrikeln und Steuerkataster blieben im übrigen zumeist unangetastet<sup>48</sup>.

Das Rechtsinstitut der außerordentlichen Steuerbewilligung wurde mit dem Prinzip der Äquivalenz zwischen Steuerpflicht und Gegenleistung gerechtfertigt. Das Prinzip diente zugleich zur Bemessung der Besteuerungshöhe im konkreten Fall<sup>49</sup>. Der steuerrechtliche Äquivalenzgedanke ist bis auf *Thomas von Aquin* zurückzuverfolgen, wurde sodann durch *Francisco Suarez* aufgenommen und lag auch noch der deutschen Kameraljurisprudenz des 17. Jahrhunderts zugrunde, als sich die Steuer bereits von der außerordentlichen Bewilligung zu einer dauernden Abgabe wandelte und die Gegenleistungen deshalb zunehmend abstrakt formuliert werden mußten<sup>50</sup>. Der Gedanke der individualvertragsähnlichen Äquivalenz beruhte auf dem Prinzip des Einigseins, welches das noch scholastische Recht des frühneuzeitlichen Ständestaates beherrschte, das eine Unterscheidung zwischen Privatrecht und öffentlichem Recht nicht kannte. Dem steuerrechtlichen Äquivalenzprinzip dieser Zeit kommt deshalb eine un-

<sup>43</sup> A. Thier, *Steuergesetzgebung und Verfassung in der konstitutionellen Monarchie*, 1999, S. 660 m.w.N. (»defensive Interessenpolitik«).

<sup>44</sup> Eindrücklich die Grundtendenz der Darstellung von F. Rachfahl, *Schmollers Jahrbuch* Bd. 26 (1902), S. 1063 (1078 ff.).

<sup>45</sup> Allgemein zur *Repartition* K. H. Lang, *Historische Entwicklung der Teutschen Steuerfassungen*, 1793, S. 232 ff. (nach »Pflügen«, »Stücken«, »Schocken«, »Pfund« und »Räuchen«); zur *Repartition* im Südwesten P. Blickle, *Landschaften im Alten Reich*, 1973, S. 246 ff., 277 ff.; W. Heun, *Staatshaushalt und Staatsleitung*, 1989, S. 42.

<sup>46</sup> J. J. Moser, *Von der Landeshoheit in Steuer-Sachen*, 1773, S. 666.

<sup>47</sup> R. Mußnug, *Der Haushaltsplan als Gesetz*, 1976, S. 53; W. Heun, *Staatshaushalt und Staatsleitung*, 1989, S. 42 f.

<sup>48</sup> Die Matrikeln und Kataster in den Territorien erfaßten die Steuerpflichtigen und die Steuerobjekte (Grundbesitz, Viehbestand, Gebäudeeigentum usw.); hierzu K. H. Lang, *Historische Entwicklung der Teutschen Steuerfassungen*, 1793, S. 243.

<sup>49</sup> Zur Äquivalenz- oder auch Assekuranztheorie der Besteuerung K. Tipke/J. Lang, *Steuerrecht*, 17. Aufl., 2002, § 4, Rdnr. 87.

<sup>50</sup> Ausführlich K. Vogel, in: P. Kirchhof (Hrsg.), *Der offene Finanz- und Steuerstaat*, 1991, S. 605 (610) m.w.N.

mittelbare normative Bedeutung zu. Allerdings war diese steuerrechtliche Äquivalenz von vornherein nur mit zwei Einschränkungen verwirklicht: Weil die Steuerbewilligungen als Aushilfsleistungen für die Aufwendungen des landesherrlichen Regiments verstanden wurden, war nicht gewährleistet, daß in jedem Fall eine im Austausch zu erbringende Leistung finanziert wurde, die im engeren Sinne dem Zahlenden zugute kam. Dies verdeutlichen gerade einige der Steuern, die sich im Laufe der Zeit durch Bewilligungspflichten verfestigt haben, wie etwa die Steuern aus Anlaß einer Prinzessinnenheirat oder für den Fall, daß ein Angehöriger des Landesherrn aus einer Gefangenschaft auszulösen war<sup>51</sup>. Regelmäßig haben die Landstände allerdings nur solche Steuern bewilligt, die eine entsprechende Gegenleistung finanzierten. Daneben erlaubt die Struktur der ständischen Steuererhebung grundsätzlich allein, den Äquivalenzgedanken auf das Verhältnis zwischen landesherrlicher Leistung und Landständen in ihrer Gesamtheit zu beziehen<sup>52</sup>. Denn die Teilhabe der einzelnen Stände, deren regionaler Untergliederungen und schließlich der individuellen Pflichtigen an der hoheitlichen Leistung konnte ebenso wie die Höhe der entsprechenden Lasten, die nach Steueratrikeln und Steuerkatastern festgelegt wurden, variieren.

### 3. Die Reichssteuern

Das Verhältnis zwischen Landesherrn und Landständen war von den Beziehungen zum Reich überlagert. Nach der weitgehenden Veräußerung des Reichsgutes im 14. und 15. Jahrhundert<sup>53</sup> waren die eigenen Einkünfte des Reiches nur noch gering. Da auch der Kaiser zunächst auf seine eigenen Einnahmen verwies war<sup>54</sup> und im übrigen um Steuerbewilligungen nachsuchen mußte (»bede«), konzentrierten sich die Beratungen der Reichsstände im Reichstag, der seit dem Ende des 15. Jahrhunderts bestand, ebenso wie die Beratungen der Landtage in den Territorien auf die Erteilung oder Nichterteilung von Steuerbewilligungen<sup>55</sup>. Gelegentlichen Versuchen, eine allgemeine Reichssteuer einzuführen, war letztlich kein Erfolg beschieden<sup>56</sup>. Neben dem durch die sogenannte Usualatrikel in Ansatz gebrachten Kammerzieler und dem als Personalsteuer konzipierten Reichspfennig<sup>57</sup> erlangten dagegen die sogenannten Römermonate große

<sup>51</sup> Zur engen Verwandtschaft dieser Bewilligungspflichten mit entsprechenden Regelungen der Magna Charta von 1215 unten § 2 A III 7.

<sup>52</sup> Zum Gruppenbezug jeder steuerrechtlichen Äquivalenztheorie *K. Tipke/J. Lang*, Steuerrecht, 17. Aufl., 2002, § 4, Rdnr. 87 (in Unterscheidung zur Äquivalenz im Gebühren- und Beitragsrecht, die auf den einzelnen Vorzugs- oder Leistungsempfänger bezogen werden kann).

<sup>53</sup> Hierzu *E. Isenmann*, Zeitschrift für Historische Forschung Bd. 7 (1980), S. 1 (1 ff.) und 129 (129 ff.), insbesondere S. 10.

<sup>54</sup> Es handelte sich dabei um die Einkünfte als Landesherr; siehe *Karl V.*, Wahlkapitulation, 1519, § 12.

<sup>55</sup> *W. Heun*, Staatshaushalt und Staatsleitung, 1989, S. 48.

<sup>56</sup> *P. Kirchhof*, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), HStR Bd. IV, 2. Aufl., 1999, § 88, Rdnr. 4; *J. R. Wolf*, in: U. Schultz (Hrsg.), Mit dem Zehnten fing es an, 1986, S. 162 (162).

<sup>57</sup> Zu diesen beiden Steuern *W. Heun*, Staatshaushalt und Staatsleitung, 1989, S. 48 m.w.N.

Bedeutung, die für militärische Zwecke erhoben und durch Reichsmatrikel auf die einzelnen Reichsstände umgelegt wurden<sup>58</sup>. Für die Abführung der Matrikularbeiträge hafteten in erster Linie die Reichsstände mit ihren Kameral Einkünften. Doch wurde in den Reichsabschieden schon frühzeitig das »ius subcollectandi« eingeräumt, das Recht der Landesherren, die Beitragslast auf die Landstände abzuwälzen<sup>59</sup>. Hieraus folgte die Pflicht der Landstände, die zur Beitragsbegleichung notwendigen Gelder zu bewilligen<sup>60</sup>. Die Landesherren, welche die für die Entrichtung der Reichssteuern erforderlichen Mittel von den Landständen einfordern konnten, nutzten die Reichstagsbeschlüsse nicht selten zur Erweiterung ihrer eigenen finanziellen Möglichkeiten, indem sie auf der Grundlage dieser Beschlüsse Steuern erhoben, die ihnen letztlich selbst zugute kamen<sup>61</sup>. Nach § 180 des Jüngsten Reichsabschieds von 1654 wurden die Landstände sodann generell verpflichtet, Steuern zur Finanzierung von »nöthigen Vestungen, Plätzen und Guarnisonen« abzuführen<sup>62</sup>. Zugleich stellten sich Kaiser und Reichshofrat allerdings oftmals gerade in Steuerangelegenheiten schützend vor die Landstände. Dies belegt etwa ein kaiserliches Kommissionsdekret aus dem Jahr 1670, das die landständischen Finanzierungsverpflichtungen aus dem Jüngsten Reichsabschied abschwächte<sup>63</sup>. Insgesamt wirkte die Reichsverfassung auf die finanzstaatliche Machtverteilung zwischen Landesherren und Landständen in ambivalenter Weise ein<sup>64</sup>.

## II. Das absolutistische Zeitalter

### 1. *Inhaltliche Schwächung des ständischen Steuerbewilligungsrechts*

Seit der zweiten Hälfte des 17. Jahrhunderts begannen die Landstände in allen Territorien im Zuge des aufkommenden Absolutismus an Einfluß zu verlieren. Zwar blieb das Steuerbewilligungsrecht zunächst noch formell unangetastet<sup>65</sup>.

<sup>58</sup> K. H. Lang, *Entwicklung der Teutschen Steuerverfassungen*, 1793, S. 185 ff. Zur Reichsmatrikel von 1521 ausführlich P. Schmid, in: H. Angermeier (Hrsg.), *Säkulare Aspekte der Reformationszeit*, 1983, S. 153 (163 ff.).

<sup>59</sup> R. Mußgnug, *Der Haushaltsplan als Gesetz*, 1976, S. 49 m.w.N.

<sup>60</sup> W. Heun, *Staatshaushalt und Staatsleitung*, 1989, S. 49 m.w.N.

<sup>61</sup> Mitunter nahmen die Landesherren diese Steuererhebungen zum Anlaß, weitere nicht bewilligte Steuern einzuziehen; hierzu W. Schulze, *Reich und Türkengefahr im späten 16. Jahrhundert*, 1978, S. 245 f.

<sup>62</sup> W. Heun, *Staatshaushalt und Staatsleitung*, 1989, S. 49 m.w.N.

<sup>63</sup> Daneben ist insbesondere das Eintreten des Reichshofsrats zugunsten der württembergischen Stände hervorzuheben; hierzu F. L. Carsten, *Princes and Parliaments in Germany*, 1959, S. 141 f.

<sup>64</sup> Ebenso W. Heun, *Staatshaushalt und Staatsleitung*, 1989, S. 50.

<sup>65</sup> E.-W. Böckenförde, *Gesetz und gesetzgebende Gewalt*, 1958, S. 56 Fußn. 13, veranlaßt dies zur Aussage, daß der Grundsatz der freien, vertragsartigen Bewilligung der Steuern »weithin auch für den Staat des aufgeklärten Absolutismus« galt; die im folgenden beschriebenen inhaltlichen und institutionellen Schwächungen des Steuerbewilligungsrechts dürften diese Aus-

Doch wirkten sich verschiedene Faktoren schwächend auf dieses Recht als das wesentlichste Instrument ständischer Einflußnahme aus.

Bedeutsam ist zunächst, daß im Gefolge des Dreißigjährigen Krieges, der einhergehenden materiellen Not und des gesteigerten Bewußtseins für das Bedürfnis physischen Schutzes verstärkt stehende Heere in Deutschland aufgebaut und unterhalten wurden<sup>66</sup>. Wenngleich diese kostenträchtigen Vorhaben anfangs dazu führten, daß die Stände wegen des Mittelaufwands intensiver beteiligt wurden, stand diese Beteiligung doch unter besonderen Vorzeichen. Denn die heeresbezogenen Mittelanforderungen ließen sich nur schwerlich überzeugend zurückweisen. Gerade in Situationen kriegerischer Verwicklung konnte die Verweigerung entsprechender zusätzlicher Steuern als treuwidrig betrachtet werden. Dies brachte für die Landstände die Gefahr mit sich, das Steuerbewilligungsrecht in der Auseinandersetzung mit dem Landesherrn ganz zu verlieren<sup>67</sup>. Denn dieser konnte die Ständeversammlung mit seinem militärischen Apparat unter Druck setzen und die erforderlichen Mittel notfalls auch ohne Bewilligung eintreiben.

Daneben rangen die Landesherrn den Ständen in verschiedenen Staaten gegen Ende des 17. Jahrhunderts, mitunter auch schon zuvor, mehrjährige Steuerbewilligungen ab<sup>68</sup>. Auch dies verminderte den Einfluß der Stände, was sehr viel später im Preußischen Budgetkonflikt zwischen 1862 und 1866 besonders deutlich wurde.

Weiterhin wurde das ständische Steuerbewilligungsrecht dadurch geschwächt, daß es den Landesherrn in immer größerem Umfang gelang, sich neue, nicht dauerhaft von den Ständen abhängige Ertragsquellen zu erschließen. Insbesondere handelte es sich dabei um indirekte Steuern, die – waren sie einmal von den Ständen genehmigt – in der Folge verstetigt von fürstlichen Steuerbeamten eingenommen wurden<sup>69</sup>. Möglich war dies vor allem deshalb, weil die indirekten Steuern, in erster Linie die Verbrauchsteuern, keiner Repartition bedürf-

---

sage relativieren. Vgl. auch *A. Thier*, Steuergesetzgebung und Verfassung in der konstitutionellen Monarchie, 1999, S. 661.

<sup>66</sup> *R. Mußgnug*, Der Haushaltsplan als Gesetz, 1976, S. 48 m.w.N.; *V. Press*, Kriege und Krisen, 1991, S. 328; zur allgemeinen Bedeutung für die Stände auch *F. L. Carsten*, in: H. Rausch (Hrsg.), Die geschichtlichen Grundlagen der modernen Volksvertretung, Zweiter Teil, 1974, S. 315 (332 ff.).

<sup>67</sup> *W. Heun*, Staatshaushalt und Staatsleitung, 1989, S. 47.

<sup>68</sup> Zu den mehrjährigen Steuerbewilligungen gegen Ende des 17. Jahrhunderts in Österreich *W. Schulze*, in: P. Baumgart (Hrsg.), Ständetum und Staatsbildung in Brandenburg-Preussen, 1983, S. 263 (267); zu mehrjährigen Steuerbewilligungen in Bayern *K. Bosl*, Die Geschichte der Repräsentation in Bayern, 1974, S. 136.

<sup>69</sup> Zur Bierziese von 1488 und zum Biergeld von 1549 *G. Schmoller*, Umriss und Untersuchungen zur Verfassungs-, Verwaltungs- und Wirtschaftsgeschichte, 1898, S. 123. Zur besonderen Bedeutung der ertragreichen Akzise *P. Baumgart*, in: D. Gerhard (Hrsg.), Ständische Vertretungen in Europa im 17. und 18. Jahrhundert, 1969, S. 131 (145); auch *W. Heun*, Staatshaushalt und Staatsleitung, 1989, S. 43; *D. Bodenheimer*, Der Zweck der Steuer, 1979, S. 117 f.

tig waren. Ihr Ertrag stieg stetig an, ohne daß sich die Landstände dieses fortwährenden hoheitlichen Zugriffs erwehren konnten<sup>70</sup>.

Die Zweckbindung der Steuerbewilligung wurde schließlich auch in den immer erheblicher werdenden Fällen entleert, in denen Mittel zur Schuldentilgung erbeten wurden. Die Gründe der vorherigen Verschuldung des Landesherrn blieben bei den Bewilligungsverhandlungen zumeist unberücksichtigt.

## 2. *Institutionelle Schwächung der Stände*

Neben der inhaltlichen Schwächung des ständischen Steuerbewilligungsrechts war das Ende der altlandständischen Staatlichkeit von gravierenden Eingriffen der Landesherrn in die institutionellen Ausgestaltungen der landständischen Macht geprägt. Vielfach wurden die Landtage durch landständische Ausschüsse ersetzt<sup>71</sup>, die dem unmittelbaren Einfluß des Landesherrn ausgesetzt waren. So lag das Steuerwesen in Bayern schon seit 1669, nachdem die bayerischen Stände zum letzten Mal zusammengetreten waren, in der Hand der sogenannten Landschaftsverordnung, eines 16 Personen umfassenden Ausschusses, der die Steuerbewilligungen stellvertretend für die Stände bis 1808 erteilte<sup>72</sup>. Dieser Ausschuß bewilligte und zahlte widerspruchslos nach dem Verlangen des Kurfürsten<sup>73</sup>. Die Steuerbewilligung wurde hierdurch zu einer bedeutungslosen Formalie abgewertet. Erhalten blieb im allgemeinen die überkommene Aufspaltung der Finanzverwaltung in einen landesherrlich-kameralen und einen ständisch-kontributiven Zweig, weil die an die Stelle der Landtage getretenen Ausschüsse noch als Träger der ständischen Steuerverwaltung betrachtet wurden<sup>74</sup>. Nur wenige Ständevertretungen, etwa diejenigen Württembergs und Mecklenburgs<sup>75</sup>, konnten die weitgehende Umgestaltung ihrer Steuerverwaltungen verhindern<sup>76</sup>. Der intensive Ausbau der landesherrlichen Verwaltungen und die Integration des landständischen Adels in die Gefüge der Höfe schwächten ihrerseits die ständischen Institutionen<sup>77</sup>. Auch wenn die Stände als solche in der Regel erhalten blieben, hatten sie aufgrund dieser Ent-

<sup>70</sup> Zu letzterem *J. R. Wolf*, in: U. Schultz (Hrsg.), *Mit dem Zehnten fing es an*, 1986, S. 162 (167 ff.); *A. Thier*, *Steuergesetzgebung und Verfassung in der konstitutionellen Monarchie*, 1999, S. 661.

<sup>71</sup> Zur Praxis der Bewilligung durch Ausschüsse *J. J. Moser*, *Von der Landeshoheit in Steuer-Sachen*, 1773, S. 589 f.; *K. H. Friauf*, *Der Staatshaushaltsplan im Spannungsfeld zwischen Parlament und Regierung*, 1968, S. 27.

<sup>72</sup> Zur Landschaftsverordnung *M. v. Seydel*, *Bayerisches Staatsrecht*, 2. Aufl., 1896, S. 14.

<sup>73</sup> *R. Mußgnug*, *Der Haushaltsplan als Gesetz*, 1976, S. 57 m.w.N.

<sup>74</sup> *R. Mußgnug*, *Der Haushaltsplan als Gesetz*, 1976, S. 57 f.

<sup>75</sup> Zum Scheitern der absolutistischen Politik in Württemberg und Mecklenburg *R. Vierhaus*, *Historische Zeitschrift* Bd. 223 (1976), S. 40 (48 ff.).

<sup>76</sup> *W. Heun*, *Staatshaushalt und Staatsleitung*, 1989, S. 50.

<sup>77</sup> *V. Press*, in: P. Baumgart (Hrsg.), *Ständetum und Staatsbildung in Brandenburg-Preussen*, 1983, S. 319 (324, These Nr. 35); *V. Press*, *Kriege und Krisen*, 1991, S. 331 ff.; *A. Thier*, *Steuergesetzgebung und Verfassung in der konstitutionellen Monarchie*, 1999, S. 661.

wicklungen im Laufe der ersten Hälfte des 18. Jahrhunderts den größten Teil ihres Einflusses eingeübt<sup>78</sup>.

### 3. Die Kameralistik der absoluten Monarchien

Am weitesten reichte die Entmachtung der Stände in den absoluten Monarchien, insbesondere Frankreichs, Preußens und Österreichs. Zunächst entzogen die absoluten Monarchen den Ständen das Steuerbewilligungsrecht und befreiten sich dadurch von jeder am Äquivalenzgedanken orientierten konkreten Zweckbindung der Steuererträge<sup>79</sup>. Die Steuerpflicht wurde aus der bloßen Untertänigkeit dem Landesherrn gegenüber abgeleitet, der sich die umfassende Verantwortung für das Gemeinwohl zusprach<sup>80</sup>, ohne sich dabei auf konkrete Aufrechnungen zwischen Steuerleistung und hoheitlicher Gegenleistung einzulassen. Die Idee des *bonum commune* überlagerte den limitierenden Finanzierungszweck der einzelnen Steuer<sup>81</sup>. Für ständische Einflußnahme und Kontrolle konnte im Absolutismus, in dem der Monarch den in seiner Person konzentrierten Staat repräsentierte, kein Raum mehr sein<sup>82</sup>. So vereinheitlichten die absoluten Monarchen auch die Finanzverwaltungen. Mit dem Aufkommen des cartesianischen und aufgeklärten Rationalismus begann man, zunächst in Preußen und Österreich, nach umfassenden Haushaltsplänen zu wirtschaften, innerhalb derer die konkreten Finanzierungsanliegen des Staates nunmehr allein auf der Seite der Staatsausgaben definiert waren.

In Preußen, das die weitere Entwicklung in besonderem Maße prägte, wurden alle noch selbständigen Kassen der Domänen- und Hofstaatsverwaltung unter Friedrich Wilhelm I. 1713 im Generalfinanzdirektorium zusammengefaßt<sup>83</sup>. Die altländische Steuerverwaltung mit dem Kriegskommissariat an der Spitze blieb zu diesem Zeitpunkt noch eigenständig. Nachdem sich das neue Generalfinanzdirektorium und das Kriegskommissariat in der Folge aber auf keine einheitliche Etatpolitik verständigen konnten, löste der König die Schwierigkeiten 1722 dadurch, daß er ein General-Ober-Finanz-Kriegs- und Domänendirektorium einrichtete, dem sowohl die Kammer- als auch die Steuersachen übertragen wurden.

Diese Zusammenfassung der Verwaltungszweige schlug sich auch in der Etataufstellung nieder. Hatten seit 1689 die Kammerverwaltung, seit Ende des 17. Jahrhunderts auch das Kriegskommissariat bereits nach kameralistischen, jedoch noch gänzlich eigenständigen Haushalten gewirtschaftet, wurden diese

---

<sup>78</sup> W. Heun, Staatshaushalt und Staatsleitung, 1989, S. 50.

<sup>79</sup> Zum ganzen R. *Mußgnug*, Der Haushaltsplan als Gesetz, 1976, S. 65 ff.

<sup>80</sup> Zum wachsenden Umfang der hoheitlichen Aufgabenkompetenzen im wohlfahrtsstaatlichen Absolutismus ausführlich unten § 2 B II 1.

<sup>81</sup> D. Bodenheim, Der Zweck der Steuer, 1979, S. 112 und S. 117 m.w.N.

<sup>82</sup> K. H. Friauf, Der Staatshaushaltsplan im Spannungsfeld zwischen Parlament und Regierung, 1968, S. 26.

<sup>83</sup> Hierzu und zum folgenden R. *Mußgnug*, Der Haushaltsplan als Gesetz, 1976, S. 67.

Haushalte mit der Schaffung des Generaldirektoriums 1722 vereinheitlicht. Entsprechend der Gliederung der neuen Behörde in fünf sachlich weitreichend, dafür regional beschränkt zuständige Abteilungen<sup>84</sup> wurden jährlich auf der Grundlage der Voranschläge der Kriegs- und Domänenkammern in den fünf Regionen Provinzialetats beim Generaldirektorium eingebracht. Nach Billigung durch den König wurden diese zu je einem Generaldomänen- und Generalmilitäretat zusammengeführt. Wirtschaftlich bildeten beide Etats eine Einheit. Ihre Titel waren wechselseitig weitgehend deckungsfähig. Seit die ständischen Bewilligungsrechte abgeschafft worden waren, war das preußische Haushaltswesen somit von allen Zweckbindungen auf der Einnahmenseite und spätestens seit der Einrichtung des Generaldirektoriums in weitem Umfang von sachlichen Kompetenzschränken auf der Ausgabenseite befreit. So konnte Preußen schon zu Beginn des 18. Jahrhunderts »ein eingespieltes, funktionstüchtiges Haushaltswesen ..., das die Fonds- und Kastenwirtschaft im übrigen Deutschland weit in den Schatten stellte«<sup>85</sup>. Österreich folgte dieser Ausgestaltung um die Mitte des 18. Jahrhunderts nach<sup>86</sup>, Frankreich erst zu Anfang des 19. Jahrhunderts<sup>87</sup>.

Bindungswirkungen entfalteten die Haushaltspläne in den absoluten Monarchien wie auch in den übrigen Territorien des 18. Jahrhunderts allerdings nur in dem Umfang, in dem schon in der Fondswirtschaft Bindungswirkungen existiert hatten. So mußten sich die mittelbewirtschaftenden Beamten an die Veranschlagungen halten. Die Landesherren konnten dagegen von den Haushaltsansätzen abweichen. Bestätigung findet dies in der Tatsache, daß der Inhalt der Etats mitunter noch bis in das 19. Jahrhundert hinein als ein Staatsgeheimnis gehütet wurde<sup>88</sup>.

### III. Konstitutionalismus

#### 1. *Das Vorbild der altlandständischen Finanzkompetenzen*

Art. 13 der Deutschen Bundesakte vom 8. 6. 1815 bildete die rechtliche Grundlage, auf der in vielem an die deutsche Verfassungsentwicklung vor der Revolutionszeit angeknüpft wurde<sup>89</sup>: »In allen Bundesstaaten wird eine landständische

<sup>84</sup> Siehe *G. Schmoller*, Preußische Verfassungs-, Verwaltungs- und Finanzgeschichte, 1921, S. 136 f.

<sup>85</sup> So *R. Mußgnug*, Der Haushaltsplan als Gesetz, 1976, S. 73.

<sup>86</sup> Zum ersten vollständigen Staatsvoranschlag von 1766 *G. Seidler*, Budget und Budgetrecht im Staatshaushalte der constitutionellen Monarchie, 1885, S. 62 f.

<sup>87</sup> *G. Seidler*, Budget und Budgetrecht im Staatshaushalte der constitutionellen Monarchie, 1885, S. 67 ff.

<sup>88</sup> Der Inhalt des Preußischen Etats war bis 1820 geheim; *R. Mußgnug*, Der Haushaltsplan als Gesetz, 1976, S. 76.

<sup>89</sup> Auch die finanzverfassungsrechtliche Lage des Konstitutionalismus kann angesichts der anzutreffenden Gestaltungsvielfalt nur anhand repräsentativer Beispiele nachgezeichnet werden, die – was der Zweck der vorliegenden Darstellung ist – die übergreifenden Entwicklungslinien verdeutlichen.

Verfassung statt finden.« Von großer Bedeutung dafür, daß landständische Vertretungen als zentrale Institutionen landständischer Verfaßtheit tatsächlich eingerichtet wurden, war in der Folge neben dem Erfordernis, neue Landesteile in den Staatsverband zu integrieren<sup>90</sup>, vor allem das Problem, daß die Revolutionskriege die Staatsverschuldung in ungeahnte Höhen getrieben hatten<sup>91</sup> und die Landesherren auf die ständische Absicherung weiterer Staatskredite zur Finanzierung ihrer Aufgaben angewiesen waren<sup>92</sup>. Denn der Aufgabenumfang war im Vergleich zur absolutistischen Zeit weiter gewachsen<sup>93</sup>. Auch reduzierte die Einrichtung von Vertretungskörperschaften und die Aussicht auf Mitbestimmung den Widerstand, der sich gegen die monarchischen Bemühungen um Reformen, insbesondere gegen die Einführung neuer und hoher Abgaben, zu formieren begann<sup>94</sup>. Angesichts derartiger politischer Absichten von monarchischer Seite<sup>95</sup> kann nicht verwundern, daß über die genaueren Inhalte der landständischen Kompetenzen, zumal im Bereich des staatlichen Finanzwesens, zunächst keine klaren Vorstellungen existierten<sup>96</sup>.

In den Akten des Wiener Kongresses finden sich zu finanzstaatlichen Mitwirkungsrechten der Landstände nur wenige Stellungnahmen. Gemeinsam ist den einschlägigen Äußerungen, daß den Landständen die Befugnis zustehen solle, die direkten und indirekten Steuern konstitutiv zu bewilligen<sup>97</sup>. Eine ständische Mitaufsicht über die Verwendung der staatlichen Mittel wurde nur vereinzelt gefordert<sup>98</sup>. Nähere Ausführungen zur Ausgestaltung einer solchen Mitaufsicht fehlen<sup>99</sup>. Schon der Wiener Kongreß war somit deutlich vom Vorbild der alt-

<sup>90</sup> T. Nipperdey, *Deutsche Geschichte 1800–1866*, 4. Aufl., 1987, S. 273.

<sup>91</sup> H. Obenaus, in: G. A. Ritter (Hrsg.), *Gesellschaft, Parlament und Regierung*, 1974, S. 57 (66 ff.); A. Thier, *Steuergesetzgebung und Verfassung in der konstitutionellen Monarchie*, 1999, S. 666 f. m.w.N.

<sup>92</sup> Für Preußen R. Koselleck, *Preußen zwischen Reform und Revolution*, 1989, S. 170 f.; A. v. Witzleben, *Staatsfinanznot und sozialer Wandel*, 1985, S. 165 f.

<sup>93</sup> Zum Umfang der monarchischen Aufgabenkompetenzen im Konstitutionalismus ausführlich unten § 2 B III 1.

<sup>94</sup> Zum Vorgehen Hardenbergs in Preußen E. Klein, *Von der Reform zur Restauration*, 1965, S. 178 f.; R. Koselleck, *Preußen zwischen Reform und Revolution*, 1989, S. 193 ff.; A. Thier, *Steuergesetzgebung und Verfassung in der konstitutionellen Monarchie*, 1999, S. 667 m.w.N.

<sup>95</sup> Auch außenpolitische Motive spielten eine Rolle; insbesondere hierzu W. Mager, *Historische Zeitschrift* Bd. 217 (1973), S. 296 (296 ff.).

<sup>96</sup> F. A. v. Campe, *Die Lehre von den Landständen nach gemeinem Deutschen Staatsrechte*, 2. Aufl., 1864, S. 236 f., insbesondere mit Blick auf die Alternativen zwischen »wirklich ständischer Gliederung« und einem »Repräsentativsystem«; W. Heun, *Staatshaushalt und Staatsleitung*, 1989, S. 52; K. H. Friauf, *Der Staatshaushaltsplan im Spannungsfeld zwischen Parlament und Regierung*, 1968, S. 19.

<sup>97</sup> Siehe K. H. Friauf, *Der Staatshaushaltsplan im Spannungsfeld zwischen Parlament und Regierung*, 1968, S. 20 Fußn. 6, mit ausführlichen Einzelnachweisen.

<sup>98</sup> So durch das Votum des hannoverschen Bevollmächtigten; hierzu K. H. Friauf, *Der Staatshaushaltsplan im Spannungsfeld zwischen Parlament und Regierung*, 1968, S. 20.

<sup>99</sup> Klar erscheint lediglich, daß sich eine derartige Mitaufsicht im Fall ihrer Einrichtung nur auf die Verausgabung der bewilligten Steuern, nicht hingegen auf die Verwendung sonstiger

landständischen Verfassungen beeinflusst<sup>100</sup>, die nur das Steuerbewilligungsrecht, jedoch keine ausgabenbezogenen Kompetenzen der Landstände gekannt hatten. Das Schrifttum nach 1815, selbst derjenige Teil, der Repräsentationsinteressen offen vertrat, bestätigte diese Tendenz. Im allgemeinen wurde eine Beteiligung der Repräsentativvertretungen nur bei der Ausschreibung und Erhebung von Steuern, nicht dagegen bei der Festsetzung der Staatsausgaben verlangt<sup>101</sup>. Vereinzelt Einforderungen ausgabenbezogener Kontrollrechte waren weitgehend dadurch motiviert, die Verschwendung von Steuergeldern zu verhindern, nicht aber dadurch, echten Einfluß auf die Ausgabenpolitik der Regierung zu gewinnen. Diese Zurückhaltung auch im Lager des repräsentationsfreundlichen Schrifttums verwundert zunächst, weil eine gestaltungsorientierte Ausgabenkontrolle den Einfluß der Repräsentativkörperschaften hätte erheblich steigern können<sup>102</sup>. Hieran bestand aber in der Periode nach dem Wiener Kongreß kein Interesse. Dies erklärt sich vor allem aus den tiefgreifenden sozialen und wirtschaftlichen Wandlungsprozessen der Zeit, die auch die Auffassungen von den Aufgaben der Repräsentativvertretungen prägten. Mit dem sozialen Aufstieg des Bürgertums und dem Abbau ständischer Privilegien wurde den landständischen Vertretungen zunehmend die Rolle von Parlamenten zugewiesen, wenn auch das Prinzip der Volkssouveränität erst sehr zögerlich an Boden gewann<sup>103</sup>. Die Parlamente repräsentierten die Gesellschaft, die Monarchie stand auf Seiten des Staates entgegen. Aus dem Dualismus von Landesherrn und Landständen entwickelte sich der Dualismus von Staat und Gesellschaft<sup>104</sup>. So nahmen sich die Repräsentativvertretungen verstärkt und vorrangig der Aufgabe an, die Freiheit der Gesellschaft vor dem ungerechtfertigten Zugriff des Monarchen zu bewahren. Diese abwehrende, defensive Funktion der Parlamente spiegelt sich in besonderer Weise darin wider, daß sie das Steuerbewilligungsrecht wahrnahmen, zugleich aber gegenüber der politischen Bedeutung einer Verfügungsbefugnis über die Ausgaben gleichgültig blieben.

Vor diesem Hintergrund ist die genauere Ausgestaltung und Interpretation der neuen finanzhoheitlichen Kompetenzen der Repräsentativvertretungen zu verstehen. So heterogen die Inhalte dieser Bestimmungen in den Verfassungen der einzelnen frühkonstitutionellen Staaten erscheinen<sup>105</sup>, gleichen sie sich vorbehaltlich einzelner Ausnahmen darin, daß sie Steuerbewilligungsrechte, aber keine Ausgabenbewilligungsrechte der Repräsentativvertretungen vorsahen.

---

Staatseinnahmen beziehen sollte; hierzu *K. H. Friauf*, *Der Staatshaushaltsplan im Spannungsfeld zwischen Parlament und Regierung*, 1968, S. 20 f. m.w.N.

<sup>100</sup> Für Preußen *E. Hubrich*, *VerwArch.* Bd. 17 (1909), S. 43 (50).

<sup>101</sup> Hierzu *K. H. Friauf*, *Der Staatshaushaltsplan im Spannungsfeld zwischen Parlament und Regierung*, 1968, S. 35.

<sup>102</sup> *R. Mußgnug*, *Der Haushaltsplan als Gesetz*, 1976, S. 84.

<sup>103</sup> Hierzu *E. Weis*, in: *FS A. Kraus*, 1982, S. 337 (348 ff.).

<sup>104</sup> *E.-W. Böckenförde*, in: *ders.* (Hrsg.), *Recht, Staat, Freiheit*, 2. Aufl., 1992, S. 209 (209 ff.).

<sup>105</sup> So die Einschätzung von *K. H. Friauf*, *Der Staatshaushaltsplan im Spannungsfeld zwischen Parlament und Regierung*, 1968, S. 36.

Anschaulich sind insoweit die Verfassungen von Bayern<sup>106</sup>, von Baden<sup>107</sup>, von Hannover bis 1833<sup>108</sup>, des Großherzogtums Hessen<sup>109</sup> und des Herzogtums Braunschweig<sup>110</sup>. Die Bestimmungen lehnten sich also nicht an die französischen Revolutionsverfassungen<sup>111</sup> oder die niederländische Verfassung von 1815<sup>112</sup> an, die umfassende Budgetrechte der Repräsentativkörperschaften verbürgten. Die finanzrechtlichen Mitwirkungsrechte im frühkonstitutionellen Deutschland standen vielmehr in der Tradition der altlandständischen Finanzkompetenzen<sup>113</sup>, die allein das Steuerbewilligungsrecht gekannt hatten<sup>114</sup>.

## 2. Wegfall der konkreten Zweckbindung der Steuerbewilligung

Das Steuerbewilligungsrecht verblieb somit im Zentrum der finanzrechtlichen Kompetenzen der Repräsentativvertretungen<sup>115</sup>. An seiner Seite standen die weiteren, der Verteidigung der Freiheit zu dienen bestimmten Kontrollinstrumente der Kreditemächtigung und der Mitwirkung bei der eingreifenden Gesetzgebung<sup>116</sup>. Diese Kontinuität zwischen der frühen Neuzeit und dem 19. Jahrhundert ist jedoch relativiert. Weil sich das vorrangige Interesse des Bürgertums auf die Freiheit von staatlichen Eingriffen richtete, lag die wesentliche Bedeutung des im Absolutismus verlorenen und nunmehr wiedergewonnenen Steuerbewilligungsrechts für die frühkonstitutionellen Parlamente noch stärker als für die altlandständischen Ständevertretungen darin, die Steuerlast gering zu halten. Dieser Kontrolle der Besteuerung hatte in altlandständischer Zeit vor allem die Zweckbindung der einzelnen Mittelbewilligung gedient. Doch konnte die Zweckbindung die Steuerlast nur so lange eingrenzen, wie sich die durch

<sup>106</sup> Verfassungsurkunde vom 26. 5. 1818, Titel 7, §§ 3–5.

<sup>107</sup> Verfassungsurkunde vom 22. 8. 1818, §§ 53–56.

<sup>108</sup> Patent, die Verfassungen der allgemeinen Ständeversammlungen des Königreichs betreffend, vom 7. 12. 1819, § 6 Abs. 2.

<sup>109</sup> Verfassung vom 17. 12. 1820, Art. 67–68.

<sup>110</sup> Verordnung, die erneuerte Landschaftsordnung betreffend vom 25. 4. 1820, §§ 15 Abs. 3, 16 und 17.

<sup>111</sup> Die Verfassung vom 3. 9. 1791 sah noch vor dem Steuerbewilligungsrecht (Tit. III, cap. 3, sect. 1, art. 1, 3) das Ausgabenbewilligungsrecht (Tit. III, cap. 3, sect. 1, art. 1, 2) der *Assemblée nationale législative* vor; hierzu und zum Budgetrecht in den anderen Revolutionsverfassungen *K. H. Friauf*, Der Staatshaushaltsplan im Spannungsfeld zwischen Parlament und Regierung, 1968, S. 32 ff.; auch *E.-W. Böckenförde*, Gesetz und gesetzgebende Gewalt, 1958, S. 47 ff.

<sup>112</sup> Grundgesetz des Königreichs der Niederlande vom 24. 8. 1815, Art. 121–128; vgl. *W. Heun*, Staatshaushalt und Staatsleitung, 1989, S. 53.

<sup>113</sup> Zur Kontinuität im landständischen Kompetenzbereich auch *U. Scheuner*, in: K. Bosl (Hrsg.), Der moderne Parlamentarismus und seine Grundlagen in der ständischen Repräsentation, 1977, S. 297 (320).

<sup>114</sup> Eine Entsprechung findet sich im übrigen in der französischen Charte constitutionnelle von 1814; zu deren Heranziehung als Vorbild *H. Obenaus*, in: G. A. Ritter (Hrsg.), Gesellschaft, Parlament und Regierung, 1974, S. 57 (61 f.).

<sup>115</sup> *W. Heun*, Staatshaushalt und Staatsleitung, 1989, S. 53.

<sup>116</sup> Zu letzterem ausführlicher unten § 2 B III 1.

ständische Steuern verfolgten Zwecke klar definieren ließen. Nachdem die Unterscheidung zwischen Kammer- und Steuerausgaben aber weggefallen war und sich der Gesamtdeckungsgrundsatz durchgesetzt hatte, waren die Steuern nicht mehr einzelnen Zwecken zuzuordnen<sup>117</sup>. Die Zweckbindung der Steuern war für die konstitutionellen Parlamente als mögliches Kontrollinstrument verloren gegangen. Zudem mußte die Zweckbindung »uninteressant«<sup>118</sup> erscheinen, weil es den Ständevertretern des Frühkonstitutionalismus auf die Art der Mittelverwendung anfangs ohnehin nicht ankam.

Zuverlässiger Schutz vor überhöhter Besteuerung entwickelte sich auf anderen Wegen. An Bedeutung gewannen zum einen die auf grundrechtliche Freiheits- und Gleichheitsverbürgungen gestützten Begrenzungen der monarchischen Besteuerungsgewalt. Diese wachsende Wirkungskraft entfaltenden Hoheitsschranken sollten die richtige Bemessung der vom individuellen Bürger zu tragenden Steuerlast gewährleisten<sup>119</sup>. Doch auch auf institutioneller Ebene wurde Schutz vor überhöhter Besteuerung erreicht. So setzten die Repräsentativvertretungen durch, daß das Kammergut aus dem Eigentum der regierenden Dynastie in das Eigentum des Staates überführt wurde. Ungeachtet seiner Bedeutung als finanzielles Fundament der Landesverwaltung war das Kammergut zuvor immer privates Familieneigentum der Krone gewesen, so daß seine Verschwendung rechtlich nicht durchgreifend verhindert werden konnte<sup>120</sup>. Die Verstaatlichung des Kammergutes wirkte dem entgegen<sup>121</sup>. Ihre theoretische Grundlage bildete die Auffassung, daß der Monarch den Staat nur noch vertritt, aber nicht mehr verkörpert. Entscheidend für die tatsächliche Verstaatlichung war wiederum, daß die Regierungen der ständischen Unterstützung für die Aufnahme neuer Kredite bedurften und daher um das Vertrauen in die Sparsamkeit ihrer Finanzpolitik werben mußten<sup>122</sup>. Wirkungskraft konnte die Verstaatlichung des Kammergutes allerdings nur dann entfalten, wenn der Monarch, was aus gleichen politischen Gründen gelang, zugleich verpflichtet wurde, Ausgaben vorrangig aus den Erträgen des Staatsvermögens, erst nachrangig aus der Verwendung von Steuermitteln zu bestreiten.

### 3. *Das Budget als Grundlage der Steuerbewilligung*

Vor diesem Hintergrund wurde der Gedanke der Deckungslücke zu einem wesentlichen Element des frühkonstitutionellen Finanzrechts<sup>123</sup>. Steuern waren

<sup>117</sup> R. Mußgnug, *Der Haushaltsplan als Gesetz*, 1989, S. 85.

<sup>118</sup> R. Mußgnug, *Der Haushaltsplan als Gesetz*, 1989, S. 85.

<sup>119</sup> Die grundrechtlichen Besteuerungsschranken sind weiter unten nochmals gesondert zu behandeln; siehe unten § 2 A III 7.

<sup>120</sup> In diese Richtung noch 1805 J. C. Leist, *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts*, 2. Aufl., 1805, S. 92 f.

<sup>121</sup> Vehement für diese Verstaatlichung *Freiherr vom Stein*, *Briefe und amtliche Schriften*, S. 527 f. und insbesondere S. 639 f.

<sup>122</sup> R. Mußgnug, *Der Haushaltsplan als Gesetz*, 1976, S. 88.

<sup>123</sup> R. Mußgnug, *Der Haushaltsplan als Gesetz*, 1976, S. 87.

hiernach in dem Umfang zu bewilligen, in dem die Staatsausgaben nicht durch die Erträge des Staatsvermögens gedeckt werden konnten. Die Parlamente bedurften deshalb der Information darüber, ob und in welcher Höhe eine Differenz zwischen der Finanzmasse aus der Bewirtschaftung des Kammergutes und den staatlichen Ausgaben bestand. So wurde es zu einer Grundbedingung für die sinnvolle Ausübung des Steuerbewilligungsrechts, daß die Regierungen ihre Steuerforderungen durch die Vorlage eines vollständigen, genauen und periodisch wiederkehrenden Budgets begründeten. Nach der Formulierung der bayerischen Verfassung mußte den Ständevertretungen eine »genaue Übersicht des Staatsbedürfnisses sowie der gesamten Staatseinnahmen (Budget) vorgelegt werden«<sup>124</sup>. Nach den meisten frühkonstitutionellen Verfassungen verfügten die Parlamente über das Recht, die vorgelegten Budgets zu prüfen<sup>125</sup>. Während die Regierungen die Ergebnisse dieser Prüfungen allerdings regelmäßig nur als rechtlich unerhebliche Motive der Parlamente für die Steuerbewilligungen ansahen, gingen die Parlamente von einer Bindung der Exekutiven an die geprüften Budgets aus<sup>126</sup>. Die bewilligten Steuern sollten sich rechtsverbindlich auf die Deckungslücke beziehen, die sich aus den vorgelegten Budgets ergab. Weil die Deckungslücke an konkrete Finanzierungszwecke anknüpfte, gewannen die Parlamente auf diese Weise nach und nach wiederum Interesse an den Inhalten der staatlichen Ausgabenwirtschaft. Dieses Interesse sollte sich zu einem eigenständigen politischen Gestaltungswillen fortentwickeln. Angesichts der elementaren Meinungsverschiedenheiten über die Bindungswirkung der vorgelegten Budgets blieb das Prüfungsrecht der Stände zunächst nicht mehr als ein dilatorischer Formelkompromiß. Dieser konnte den letztlich unüberbrückbaren Gegensatz zwischen dem Anspruch der Krone, weiterhin allein über die Ausgabenwirtschaft zu bestimmen, und dem wachsenden Bestreben des Bürgertums, den Monarchen an seinen Zwecksetzungen festzuhalten, nur für eine gewisse Zeit überdecken<sup>127</sup>.

#### *4. Zunehmender Einfluß der Repräsentativvertretungen auf die Budgetplanung*

Über das Prüfungsrecht hinaus enthielten einige Verfassungen, insbesondere in den sächsischen Kleinstaaten und im Fürstentum Waldeck, schon sehr früh ausdrückliche Mitwirkungsrechte der Ständevertretungen bei der Bestimmung der

<sup>124</sup> Titel 7, § 4 der Verfassungsurkunde des Königreichs Bayern vom 26. 5. 1818.

<sup>125</sup> Ein Prüfungsrecht war etwa vorgesehen nach Titel 7, § 4 der Verfassungsurkunde des Königreichs Bayern vom 26. 5. 1818, § 2 Ziffer 1 der Verordnung des Fürstentums Schaumburg-Lippe vom 15. 1. 1816, § 2 Ziffer 3 Satz 2 des Patents des Herzogtums Nassau vom 1./2. 9. 1814. Kein ausdrückliches Prüfungsrecht enthielten dagegen die Verfassungen des Großherzogtums Baden (siehe § 55 Abs. 1 der Verfassungsurkunde vom 22. 8. 1818) und des Großherzogtums Hessen (siehe § 68 Abs. 2 der Verfassung vom 17. 12. 1820).

<sup>126</sup> W. Heun, Staatshaushalt und Staatsleitung, 1989, S. 55 m.w.N.

<sup>127</sup> K. H. Friauf, Der Staatshaushaltsplan im Spannungsfeld zwischen Parlament und Regierung, 1968, S. 57.

Staatsausgaben<sup>128</sup>. Die Etats wurden hier vom Landtag und Landesherrn gemeinsam festgesetzt, in Sachsen-Coburg-Saalfeld seit 1821, erstmals in Deutschland, in der Form des Gesetzes<sup>129</sup>. Während die parlamentarische Mitwirkung bei der Budgetplanung in diesen Staaten allerdings dadurch wesentlich eingeschränkt war, daß die altlandständische Unterscheidung zwischen Kammeretat und Staatshaushalt fort dauerte und sich die Mitwirkung deshalb nur auf einen Ausschnitt aus dem Budget bezog<sup>130</sup>, gilt für das Königreich Württemberg anderes. Hier waren die gesamten Staatseinnahmen und -ausgaben in den von der Mitwirkung betroffenen Haushalt einbezogen. § 112 der württembergischen Verfassungsurkunde<sup>131</sup>, demzufolge der nach Prüfung und Steuerbewilligung (§§ 109–111) »von den Ständen anerkannte und angenommene Haupt-Etat ... in der Regel auf drei Jahre gültig« sein sollte, war deshalb besonders wirkungsvoll. Das umfassende Mitwirkungsrecht bei der Bestimmung der Staatsausgaben hatte sich in Württemberg unmittelbar aus dem Recht zur Budgetprüfung entwickelt<sup>132</sup>.

Nach den Revolutionen von 1830 kam es zu einer Reihe neuer Verfassungen, welche die Stellung der Parlamente bei der Ausgabenbewilligung weiter verbesserten<sup>133</sup>. Während nach der Verfassung Sachsens die Stände lediglich berechtigt wurden, »Erinnerungen« bei der Budgetprüfung zu erheben<sup>134</sup>, in Schwarzburg-Sondershausen Anträge auf Einsparungen gestellt werden durften<sup>135</sup> und im Kurfürstentum Hessen zwar ein parlamentarisches Ausgabenbewilligungsrecht eingerichtet wurde, die Regierung jedoch nicht daran gebunden war<sup>136</sup>, enthielten die Verfassungen von Sachsen-Altenburg<sup>137</sup>, Hannover<sup>138</sup>, Hohenzol-

<sup>128</sup> Siehe § 2 Ziffer c der Landschaftlichen Verfassung des Herzogtums Sachsen-Hildburghausen vom 19. 3. 1818; Art. 81 Abs. 1a des Grundgesetzes für die vereinigte landschaftliche Verfassung des Herzogtums Sachsen-Meiningen vom 23. 8. 1829; § 68 Ziffer 1 der Verfassungsurkunde des Herzogtums Sachsen-Coburg-Saalfeld vom 8. 8. 1821; § 25 Ziffer 6 des Landesvertrages des Fürstentums Waldeck vom 19. 4. 1816.

<sup>129</sup> § 68 Ziffer 2 der Verfassungsurkunde; hierzu *K. H. Friauf*, Der Staatshaushaltsplan im Spannungsfeld zwischen Parlament und Regierung, 1968, S. 45.

<sup>130</sup> Siehe *W. Heun*, Staatshaushalt und Staatsleitung, 1989, S. 56 f. m.w.N.

<sup>131</sup> Verfassungsurkunde für das Königreich Württemberg vom 25. 9. 1819.

<sup>132</sup> Zu den Verfassungsberatungen, die zur Einfügung des § 112 als einer Kompromißbestimmung führten, *H. Brandt*, Parlamentarismus in Württemberg 1819–1870, 1987, S. 350 ff.; zur »Verwilligung der Staatsausgaben« auch *R. v. Mohl*, Das Staatsrecht des Königreiches Württemberg, Erster Band, 2. Aufl., 1840, S. 624; *W. Heun*, Staatshaushalt und Staatsleitung, 1989, S. 57; *R. Mußgnug*, Der Haushaltsplan als Gesetz, 1976, S. 115 f.; *K. H. Friauf*, Der Staatshaushaltsplan im Spannungsfeld zwischen Parlament und Regierung, 1968, S. 42.

<sup>133</sup> Mit dieser grundsätzlichen Einschätzung auch *W. Heun*, Staatshaushalt und Staatsleitung, 1989, S. 57; *R. Mußgnug*, Der Haushaltsplan als Gesetz, 1976, S. 125 ff., der insbesondere auch auf die Einflüsse aus dem Ausland verweist.

<sup>134</sup> §§ 96–100 der Verfassungsurkunde des Königreichs Sachsen vom 4. 9. 1831.

<sup>135</sup> §§ 138–143, 146 des Landesgrundgesetzes von Schwarzburg-Sondershausen vom 24. 9. 1841.

<sup>136</sup> §§ 98, 143–145 der Verfassungsurkunde des Kurfürstentums Hessen vom 5. 1. 1831.

<sup>137</sup> § 203 des Grundgesetzes von Sachsen-Altenburg vom 29. 4. 1831.

<sup>138</sup> §§ 133 ff. des Grundgesetzes von Hannover vom 26. 9. 1833. Zur folgenden Aufhebung

lern-Sigmaringen<sup>139</sup> und Luxemburg<sup>140</sup> ein bindendes Ausgabenbewilligungsrecht der Stände. Im Gegenzug entwickelten sich in dieser Zeit ständische Ausgabenbewilligungspflichten und die Bindung der Stände an einen »Normaletat«<sup>141</sup>. Hiernach war ein Teil des Budgets, nämlich die »gewöhnlichen und unveränderlichen Einnahmen und Ausgaben, so wie selbe aus dem natürlichen Lauf der Dinge entstehen«, auf Dauer festgelegt. Die entsprechenden Einnahmen und Ausgaben konnten nur durch den Regenten und die Stände gemeinsam abgeändert werden<sup>142</sup>. Diese Entwicklung steht parallel zur Herausbildung der notwendigen Steuerbewilligungen in altlandständischer Zeit<sup>143</sup>.

Die Verfassungen, die nach der Märzrevolution 1848 erlassen wurden, gewährten den Landtagen durchweg ein Ausgabenbewilligungsrecht<sup>144</sup>. Angeknüpft wurde dabei zumeist an das Vorbild bereits bestehender Kodifizierungen, sodaß diese Verfassungsgebungen im finanzstaatlichen Bereich nurmehr als Anpassungsleistungen erscheinen. Eine Ausnahme bildete die kurhessische Verfassungsurkunde von 1852, die in der Folge des kurhessischen Budgetkonflikts entstanden war<sup>145</sup> und lediglich ein Steuerbewilligungsrecht des Parlaments enthielt. Mit den Verfassungsgebungen in den Jahren zwischen 1848 und 1862 kam die konstitutionelle Bewegung in den deutschen Einzelstaaten zu einem Abschluß. Es wurde ein bis zum Ende des 1. Weltkrieges im wesentlichen andauernder Rechtszustand erreicht<sup>146</sup>. Kein Ausgaben-, sondern lediglich ein Steuerbewilligungsrecht der Landtage kannten nach 1848 nur noch die Verfassungen, die auch vor der Revolution allein ein Steuerbewilligungsrecht enthalten und die

---

nach dem Staatsstreich von 1837 *K. H. Friauf*, Der Staatshaushaltsplan im Spannungsfeld zwischen Parlament und Regierung, 1968, S. 51.

<sup>139</sup> § 69 Ziffer c der Verfassungsurkunde des Fürstentums Hohenzollern-Sigmaringen vom 11. 7. 1833.

<sup>140</sup> Art. 29, 30 Satz 1 der Verordnung in Betreff der landständischen Verfassung des Großherzogtums Luxemburg vom 21. 10. 1841.

<sup>141</sup> *K. H. Friauf*, Der Staatshaushaltsplan im Spannungsfeld zwischen Parlament und Regierung, 1968, S. 47 f.; zum »Normaletat« als verfassungspolitischer Forderung später *J. v. Stahl*, Die Revolution und die constitutionelle Monarchie, 1848, S. 71 (»Es muß dem schnöden Mißbrauch des Steuerbewilligungsrechts vorgebeugt sein.« Das Steuerbewilligungsrecht sei dazu da, »den Staatshaushalt richtig zu ordnen, und nicht anderweite dem fremdartige Zwecke zu erreichen«.); mit einer Einteilung in unterschiedliche Arten von Ausgaben *P. Laband*, Zeitschrift für Gesetzgebung und Rechtspflege in Preussen Bd. 4 (1870), S. 625 (666 ff.).

<sup>142</sup> So etwa in Art. 30 Abs. 1 Satz 2 bis 4 und Abs. 2 der luxemburgischen Verfassung von 1841; zur Abschaffung des »Normaletats« in der Revolutionsverfassung Luxemburgs von 1848 *K. H. Friauf*, Der Staatshaushaltsplan im Spannungsfeld zwischen Parlament und Regierung, 1968, S. 54.

<sup>143</sup> Zu den notwendigen Steuerbewilligungen oben § 2 A I 2 und 3.

<sup>144</sup> Im einzelnen *K. H. Friauf*, Der Staatshaushaltsplan im Spannungsfeld zwischen Parlament und Regierung, 1968, S. 64 ff.

<sup>145</sup> Verfassungsurkunde des Kurfürstentums Hessen vom 13. 4. 1852.

<sup>146</sup> *W. Heun*, Staatshaushalt und Staatsleitung, 1989, S. 61, auch zur Ausnahmesituation Österreichs, wo nach den gescheiterten Verfassungen von 1848/49 ein Budgetbewilligungsrecht erst 1867/68 begründet wurde.

Revolution unversehrt überdauert hatten<sup>147</sup>. Dies gilt insbesondere für Bayern, Baden und das Großherzogtum Hessen, wo diese Rechtslage bis 1918 aufrechterhalten wurde. Spätere Ausführungsgesetze verbesserten die Stellung der Parlamente bei der Ausgabenbestimmung gleichwohl auch in diesen Ländern<sup>148</sup>.

Nach den geschriebenen Staatsverfassungen des Konstitutionalismus nahm der Einfluß der Repräsentativvertretungen auf das Ausgabegebaren der Regierungen somit zu, das Steuerbewilligungsrecht trat zugleich in der Bedeutung zurück. Die Staatspraxis bestätigt dieses Ergebnis, wenngleich der Wandel hin zur zentralen Stellung des parlamentarischen Ausgabenbewilligungsrechts gradueller und kontinuierlicher verlief, als es der Textbefund nahelegt<sup>149</sup>. Zunächst waren die Übergänge zwischen dem parlamentarischen Prüfungsrecht der Budgets und dem parlamentarischen Ausgabenbewilligungsrecht in der Praxis oft fließend<sup>150</sup>. Von entscheidender Bedeutung für den praktischen Gehalt des Ausgabenbewilligungsrechts war es daneben, welchen Grad an Titelspezialität die Parlamente durchzusetzen vermochten. Auch dieser Gesichtspunkt relativiert die klare Stufung der verfassungstextlichen Entwicklung. In einigen Ländern waren die Bewilligungen schon nach den ausdrücklichen Verfassungsbestimmungen auf globale Titel begrenzt<sup>151</sup>, während auch die sonstigen Regierungen vielfach nur wenig spezialisierte Ansätze anerkannten<sup>152</sup>. Die Zeit des Konstitutionalismus war von einem beständigen, zunehmend erfolgreichen Kampf der Parlamente um größere Spezialität der Haushaltsansätze geprägt<sup>153</sup>. Doch selbst spezialisierte Veranschlagungen werden nur dann wirksam, wenn sie die Regierungen tatsächlich binden. In der konstitutionellen Praxis blieben jedoch Überschreitungen der Voranschläge vielfach sanktionslos<sup>154</sup>, zumal die grobe Waffe der generellen Steuerverweigerung, die auf altständische Vorstellungen zurückging und der neuständischen Mitwirkung im staatlichen Finanzwesen von vornherein nicht entsprach, im politischen Alltag kaum gezielt einsetzbar war<sup>155</sup>. Umso prägender

<sup>147</sup> K. H. Friauf, Der Staatshaushaltsplan im Spannungsfeld zwischen Parlament und Regierung, 1968, S. 65.

<sup>148</sup> Hierzu K. H. Friauf, Der Staatshaushaltsplan im Spannungsfeld zwischen Parlament und Regierung, 1968, S. 65 Fußn. 173.

<sup>149</sup> W. Heun, Staatshaushalt und Staatsleitung, 1989, S. 69.

<sup>150</sup> W. Heun, Staatshaushalt und Staatsleitung, 1989, S. 69.

<sup>151</sup> Vgl. § 203 des Grundgesetzes von Sachsen-Altenburg vom 29. 4. 1831; Art. 82 Abs. 1 des Grundgesetzes für die vereinigte landschaftliche Verfassung des Herzogtums Sachsen-Meinungen vom 23. 8. 1829; § 16 des Gesetzes, betreffend die Einführung eines neuen Finanzkapitels der Landesverfassung von Hannover vom 24. 3. 1857.

<sup>152</sup> K. H. Friauf, Der Staatshaushaltsplan im Spannungsfeld zwischen Parlament und Regierung, 1968, S. 131 ff.; R. Mußgnug, Der Haushaltsplan als Gesetz, 1976, S. 118 ff.; W. Mössle, Regierungsfunktionen des Parlaments, 1986, S. 68 ff.

<sup>153</sup> So H. Dreier, in: W. Hoffmann-Riem/E. Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht, 1998, S. 59 (59 ff.).

<sup>154</sup> K. H. Friauf, Der Staatshaushaltsplan im Spannungsfeld zwischen Parlament und Regierung, 1968, S. 165 ff.

<sup>155</sup> Zu den parlamentarischen Diskussionen über die Innehabung und mögliche Ausübung