

# Öffentliches Finanzwesen Finanzverfassung

Eine systematische Darstellung

von

Dr. Hans-Günter Henneke

Juristische Gesamt**Bibliothek**  
der Technischen Hochschule  
Darmstadt

B 50 886



C. F. Müller Juristischer Verlag  
Heidelberg

# Inhaltsverzeichnis

	Seite	Rdn.
<i>Vorwort</i> .....	V	
<i>Abkürzungen</i> .....	XVII	
<i>Ausgewähltes Schrifttum</i> .....	XXI	

## ERSTER TEIL

### **Die öffentliche Finanzwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland**

<b>§ 1 Die öffentliche Finanzwirtschaft</b> .....	1	1— 90
I. Begriff der öffentlichen Finanzwirtschaft .....	1	1— 2
II. Besondere Merkmale der öffentlichen Finanzwirtschaft ...	1	3— 10
III. Träger der öffentlichen Finanzwirtschaft .....	2	11— 15
<b>§ 2 Die Bundesrepublik Deutschland als Finanz- und Steuerstaat</b> .....	4	16— 35
<b>§ 3 Die Finanzverfassung</b> .....	7	36— 90
I. Anliegen und Aufbau des X. Abschnitts des GG .....	7	36— 42
II. Die Finanzverfassung als Kernstück der bundesstaatlichen Struktur .....	9	43— 56
A. Die Bundesrepublik Deutschland als Bundesstaat .....	9	44— 49
B. Absicherung der Eigenstaatlichkeit von Bund und Län- dern durch die Finanzverfassung .....	10	50— 51
C. Finanzverfassung als Rahmen- und Verfahrensordnung	10	52— 56
III. Die Entwicklung des Finanzverfassungsrechts .....	11	57— 90
A. Die Bismarck'sche Reichsverfassung .....	11	58— 68
B. Die Weimarer Reichsverfassung (WRV) .....	14	69— 78
C. Verfassungsentwicklung in der Zeit des National- sozialismus .....	16	79— 80
D. Entwicklung der Finanzverfassung des Grundgesetzes .	16	81— 90

## ZWEITER TEIL

### **Aufgabenverteilung im Bundesstaat**

<b>§ 4 Entwicklung der Staatsaufgaben</b> .....	19	91—169
<b>§ 5 Kompetenzverteilung im Bundesstaat</b> .....	22	108—169

	Seite	Rdn.
I. Ausgangsnorm Art. 30 GG .....	23	111—112
II. Gesetzgebungskompetenzen .....	23	113—130
A. Gesetzgebungskompetenzen des Bundes .....	23	114—126
1. Ausschließliche Gesetzgebung .....	23	115
2. Konkurrierende Gesetzgebung .....	24	116—119
3. Rahmengesetzgebung .....	24	120
4. Ungeschriebene Gesetzgebungskompetenzen des Bundes .....	25	121—126
B. Verbleibende Gesetzgebungskompetenzen der Länder .....	26	127—129
C. Der Anwendungsbereich des Art. 31 GG .....	26	130
III. Verwaltungskompetenzen .....	27	131—169
A. Kompetenzverteilung im VIII. Abschnitt des GG .....	28	136—155
1. Landeseigener Vollzug von Landesgesetzen .....	28	136
2. Landeseigener Vollzug von Bundesgesetzen .....	28	137—139
3. Bundesauftragsverwaltung .....	28	140—142
4. Bundes eigene Verwaltung .....	29	143—145
5. Ungeschriebene Verwaltungskompetenzen des Bundes .....	29	146—152
6. Grundsätzliches Verbot der Mischverwaltung .....	31	153—155
B. Gemeinschaftsaufgaben und gemeinschaftlich wahrgenommene Aufgaben .....	31	156—169
1. Gründe für die Einführung des Abschnitts VIII a ..	31	156—159
2. Gemeinschaftsaufgaben .....	32	160—168
3. Gemeinschaftlich wahrgenommene Aufgaben gem. Art. 91 b GG .....	33	169
<b>DRITTER TEIL</b>		
<b>Ausgabenverantwortung im Bundesstaat</b>	<b>34</b>	<b>170—281</b>
<b>§ 6 Entwicklung der öffentlichen Ausgaben</b> .....	<b>34</b>	<b>170—194</b>
I. Die Staatsquote .....	35	174—185
II. Die langfristige Entwicklung der öffentlichen Ausgaben ..	37	186
III. Die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben seit Inkrafttreten des Grundgesetzes .....	38	187—194
<b>§ 7 Lastenverteilung im Bundesstaat</b> .....	<b>43</b>	<b>195—281</b>
I. Erfordernis einer klaren Lastenverteilungsregelung .....	43	195—201
II. Der Lastenverteilungsgrundsatz in Art. 104 a I GG .....	44	202—213
III. Die Unterscheidung von Verwaltungs- und Zweckausgaben, Art. 104 a V GG .....	46	214—215

	Seite	Rdn.
IV. Divergenzen zwischen Aufgabenzuständigkeit und Aufgabenverantwortung .....	46	216—224
A. Bundesauftragsverwaltung .....	47	217—219
B. Geldleistungsgesetze .....	47	220—222
C. Gesamtaussage des Art. 104a GG .....	48	223—224
V. Mitfinanzierung von Länderaufgaben durch den Bund .....	49	225—276
A. Gemeinschaftsaufgaben und gemeinschaftlich wahrgenommene Aufgaben .....	49	227—233
B. Geldleistungsgesetze, bei denen der Bund nur einen Teil der Zweckausgaben trägt, Art. 104a III GG .....	50	234
C. Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Kommunen, Art. 104a IV GG .....	51	235—275
1. Entwicklung und Bedeutung dieser Finanzierungskompetenz .....	51	235—241
2. Die einzelnen tatbestandlichen Merkmale .....	53	242—258
a) Konjunkturpolitisches Förderungsziel: Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts .....	54	248—250
b) Regionalpolitisches Förderungsziel: Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet .....	55	251—254
c) Strukturpolitisches Förderungsziel: Förderung des wirtschaftlichen Wachstums .....	56	255—257
d) Erforderlichkeit .....	56	258
3. Ausführungsregelung .....	57	259—262
4. Ausgestaltung durch G zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft in den Ländern .....	57	263—275
VI. Sonderregelung in Art. 120 GG .....	60	276
VII. Ungeschriebene (Mit-)Finanzierungskompetenzen des Bundes .....	61	277—281

#### VIERTER TEIL

#### Die öffentlichen Einnahmen

§ 8 Struktur der öffentlichen Einnahmen .....	63	282—284
§ 9 Die einzelnen Abgabearten .....	64	285—407
I. Abgaben .....	64	285—291
II. Steuern .....	65	292—347

	Seite	Rdn.
A. Verfassungsrechtlicher und einfachgesetzlicher Steuerbegriff .....	65	292—298
B. Begriffsmerkmale .....	66	299—305
C. Inhaltliche Gestaltung der Besteuerung .....	68	306—347
1. Gesetzmäßigkeit der Besteuerung .....	68	306—311
2. Materielle Grenzen der Besteuerung .....	69	312—347
a) Der Gleichheitssatz .....	69	313—324
b) Schutz von Ehe und Familie .....	72	325—327
c) Wirtschaftsfreiheitsgrundrechte (Eigentumsgarantie, Berufsfreiheit, Allgemeine Handlungsfreiheit) .....	73	328—347
III. Gebühren .....	77	348—375
A. Begriff der Gebühr .....	77	348—357
B. Gebührenarten .....	79	358—359
C. Gebührenmaßstäbe .....	80	360—363
D. Höhe der Gebühr — Gebührenprinzipien .....	81	364—375
1. Kostendeckungsprinzip .....	81	366—369
2. Äquivalenzprinzip .....	82	370—371
3. Gebührenstaffelung .....	83	372—375
IV. Beiträge .....	84	376—383
A. Begriff des Beitrags .....	84	376—378
B. Beitragsarten .....	84	379—381
C. Die Höhe des Beitrags .....	85	382—383
V. Sonderabgaben .....	86	384—407
A. Entwicklung, Bedeutung und verfassungsrechtliche Problematik .....	86	384—391
B. Verfassungsrechtliche Anforderungen .....	88	392—407
1. Merkmale einer zulässigen Sonderabgabe .....	89	395—401
2. Geltungsbereich — Arten von Sonderabgaben .....	91	402—407
<b>§ 10 Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit .....</b>	<b>93</b>	<b>408—452</b>
I. Entwicklung und Bedeutung der wirtschaftlichen Tätigkeit des Staates .....	93	408—421
II. Organisationsformen öffentlicher Unternehmen .....	96	422—427
III. Rechtliche Zulässigkeit wirtschaftlicher Tätigkeit des Staates .....	98	428—452
A. Verfassungsrechtliche Regelungen .....	98	428—447
1. Grundgesetzliche Regelungen, in denen öffentliche Unternehmen Erwähnung finden .....	98	429—431
2. Wirtschaftsverfassung und Subsidiaritätsprinzip .....	98	432—435

		Seite	Rdn.
3.	Kompetenzverteilung im Bundesstaat, Art. 30, 83 ff. GG .....	99	436—437
4.	Wirtschaftsfreiheitsgrundrechte .....	100	438—444
5.	Prinzip des Abgaben- oder Steuerstaates .....	101	445—447
B.	Haushaltrechtliche Regelungen .....	102	448—449
C.	Kommunalrechtliche Regelungen .....	102	450—452
<b>§ 11</b>	<b>Einnahmen aus Krediten (Staatsverschuldung)</b> .....	103	453—528
I.	Entwicklung der öffentlichen Kreditaufnahme .....	103	453—473
II.	Formen des öffentlichen Kredits .....	110	474—478
III.	Funktionen des öffentlichen Kredits .....	112	479—484
IV.	Wirkung des öffentlichen Kredits .....	114	485—494
A.	Intertemporale Lastverschiebung .....	114	486—492
B.	Interpersonelle Verteilungswirkung .....	117	493—494
V.	Rechtliche Voraussetzungen und Grenzen der öffentlichen Kreditaufnahme .....	118	495—528
A.	Verfassungsrechtliche Regelungen in Art. 109 II, 115 I 2 GG .....	118	496—518
1.	Die sog. »Normallage« (normativer Regelfall), Art. 115 I 2, 1 Hs. GG .....	120	505—510
2.	Die sog. »Störungslage« (normativer Ausnahmefall), Art. 115 I 2, 2. Hs. GG .....	122	511—518
B.	Landesverfassungen .....	124	519—520
C.	Kommunalrechtliche Regelungen .....	125	521—524
D.	Ökonomische, psychologische und politische Grenzen der Staatsverschuldung .....	126	525—528

## FÜNFTER TEIL

	<b>Abgabenverteilung im Bundesstaat</b>	129	529—720
<b>§ 12</b>	<b>Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen</b> .....	129	530—574
I.	Steuern .....	129	530—569
A.	Art. 105 GG als Sondernorm zu Art. 70—75 GG .....	129	530—532
B.	Historische Entwicklung der Steuergesetzgebungs- kompetenz .....	130	533—535
C.	Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes .....	131	536—549
1.	Ausschließliche Gesetzgebung, Art. 105 I GG .....	131	537—540
2.	Konkurrierende Gesetzgebung, Art. 105 II GG .....	132	541—549
D.	Gesetzgebungszuständigkeit der Länder .....	135	550—569
1.	Konkurrierende Gesetzgebung, Art. 105 II GG .....	135	551—558

	Seite	Rdn.
2. Ausschließliche Gesetzgebung, Art. 105 II a GG .....	137	559—568
3. Ausschließliche Gesetzgebung über die Kirchensteuer, Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 VI WRV .....	139	569
<b>II. Übrige Abgaben .....</b>	<b>140</b>	<b>570—574</b>
 <b>§ 13 Verteilung der Ertragskompetenzen .....</b>	<b>141</b>	<b>575—691</b>
I. Steuern .....	141	575—688
A. Einführung: Finanzausgleich im Bundesstaat (Begriff, Funktion, System und Ziel) .....	141	575—590
B. Verteilung der Steuererträge auf Bund und Ländergesamtheit (primärer vertikaler Finanzausgleich) .....	146	591—619
1. Trennsystem .....	147	595—600
2. Verbundsystem: Gemeinschaftssteuern, Art. 106 III GG .....	148	601—603
3. Beteiligungsverhältnis am Umsatzsteueraufkommen .....	150	604—617
4. Aufteilung der Steuereinnahmen auf Bund, Länder und Gemeinden seit der Finanzreform .....	154	618—619
C. Verteilung der Steuern unter den Ländern (primärer horizontaler Finanzausgleich) .....	155	620—630
1. Örtliches Aufkommen .....	156	621
2. Zerlegungsgebot .....	156	622—629
3. Einwohnerzahl .....	158	630
D. Ergänzungsanteile für Länder mit unterdurchschnittlichen Steuereinnahmen .....	159	631—632
E. Umverteilung zwischen den Ländern: Länderfinanzausgleich (sekundärer horizontaler Finanzausgleich) .....	159	633—660
1. Einführung .....	159	633—639
2. Verfahren zur Durchführung des LFA .....	162	640—641
3. Verfassungsrechtliche Vorgaben für das Bundesgesetz nach Art. 107 II GG .....	162	642—651
4. Ausgestaltung des LFA im Finanzausgleichsgesetz	165	652—660
F. Umverteilung zwischen Bund und Ländern (sekundärer vertikaler Finanzausgleich) .....	169	661—688
1. Bundesergänzungszuweisungen, Art. 107 II 3 GG .....	169	662—678
a) Leistungsschwache Länder als Zuweisungsadressaten .....	170	667—671
b) Gesetzliche Ausgestaltung im FAG .....	172	672—678
2. Mehrbelastungsausgleich, Art. 106 IV 2, 3 GG .....	174	679—683
3. Sonderlastenausgleich, Art. 106 VIII GG .....	175	684—688
II. Übrige Abgaben .....	177	689—691

	Seite	Rdn.
<b>§ 14 Verteilung der Verwaltungskompetenzen .....</b>	177	692—720
I. Begriff, Bedeutung und Entwicklung der Finanzverwaltung im Bundesstaat .....	177	692—696
II. Arten der Finanzverwaltung .....	179	697—714
A. Bundeseigene Verwaltung .....	179	699—701
B. Landesverwaltung im Auftrage des Bundes, Art. 108 II 1, III GG .....	180	702—703
C. Landeseigene Verwaltung, Art. 108 II GG .....	180	704—706
D. Verwaltung durch Kommunen aufgrund landesgesetzlicher Übertragung, Art. 108 IV 2 GG .....	181	707—712
E. Bundesgesetzliche Regelung gemäß Art. 108 IV 1 GG	183	713
F. Zusammenfassung .....	183	714
III. Aufbau der Finanzverwaltung .....	184	715—719
IV. Verwaltungsverfahren, Art. 108 V GG .....	185	720

## SECHSTER TEIL

<b>Die kommunale Finanzausstattung .....</b>	186	721—845
<b>§ 15 Die Garantie kommunaler Selbstverwaltung .....</b>	186	722—735
I. Aufgabengarantie .....	187	724—728
II. Kommunale Finanzhoheit .....	188	729—732
III. Kommunale Steuer- und Abgabenhoheit .....	189	733—734
IV. Schranken des Selbstverwaltungsrechts .....	190	735
<b>§ 16 Absicherung der kommunalen Finanz- und Steuerhoheit im GG und in den Landesverfassungen .....</b>	191	736—776
I. Kommunale Ausgabenverantwortung .....	191	737—746
A. Konnexitätsprinzip, Art. 104 a GG .....	191	737—738
B. Landesverfassungsrechtliche Regelungen .....	192	739—746
II. Kommunale Abgabengesetzgebungskompetenzen .....	194	747—749
III. Kommunale Ertragskompetenzen .....	194	750—760
A. Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, Art. 106 V GG .....	194	750—751
B. Realsteuergarantie, Art. 106 VI GG .....	195	752—757
C. Örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern, Art. 106 VI 1 GG .....	196	758—759
D. Übrige Abgaben .....	197	760
IV. Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Durchführung eines kommunalen Finanzausgleichs .....	197	761—776

	Seite	Rdn.
A. Art. 106 VII GG .....	197	762
B. Landesverfassungen .....	198	763—776
1. Funktionen und Klassifizierung des kommunalen Finanzausgleichs .....	198	764—768
2. Einordnung der kommunalen Finanzausgleichs in das Finanzausgleichssystem .....	199	769
3. Verfassungsrechtliche Anforderungen an Ausgleichsvolumen und Ausgleichsintensität .....	199	770—776
<b>§ 17 Durchführung des kommunalen Finanzausgleichs .....</b>	<b>202</b>	<b>777—804</b>
I. Finanzausgleichsmasse .....	202	778—783
II. Zuweisungsarten .....	203	784—790
III. Verteilung der Schlüsselzuweisungen auf die Gemeinden ..	205	791—804
A. Ermittlung der Ausgangsmeßzahl .....	206	794—797
B. Ermittlung der Steuerkraftmeßzahl .....	207	798—803
C. Ausgleichsmodus .....	209	804
<b>§ 18 Kreisfinanzen .....</b>	<b>209</b>	<b>805—845</b>
I. Entwicklung der Kreisaufgaben und der daraus resultierenden Ausgaben .....	209	805—806
II. Einnahmearten der Kreise .....	210	807—809
III. Die Kreisumlage .....	211	810—845
A. Umlagegrundlagen .....	212	815—817
B. Umlagesatz .....	212	818—842
1. Fiskalische Funktion: Höhe des Umlagesatzes .....	213	819—824
2. Redistributive Funktion: Instrumente des differenzierten Ausgleichs .....	214	825—834
3. Äquivalenzaspekte .....	216	835—842
C. Aufsichtsbehördliche Genehmigung .....	218	843—845
<b>SIEBENTER TEIL</b>		
<b>Finanzierung der Kosten der Vereinigung Deutschlands</b>	<b>219</b>	<b>846—893</b>
<b>§ 19 Staatsvertrag über die Schaffung einer Wirtschafts-, Wirtschafts- und Sozialunion .....</b>	<b>220</b>	<b>850—861</b>
<b>§ 20 Kommunalverfassung der DDR .....</b>	<b>222</b>	<b>862—869</b>
<b>§ 21 Der Fonds „Deutsche Einheit“ .....</b>	<b>224</b>	<b>870—883</b>
<b>§ 22 Staatsvertrag über die Herstellung der Einheit Deutschlands</b>	<b>227</b>	<b>884—893</b>
<b>Sachregister .....</b>	<b>229</b>	