

Öffentliches Finanzwesen Finanzverfassung

Eine systematische Darstellung

von

Dr. Hans-Günter Henneke

Juristische Gesamtbibliothek
der Technischen Hochschule
Darmstadt

B 50 886



CFM

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

| | | |
|--|----|--------|
| | 1 | 1— 90 |
| § 1 Die öffentliche Finanzwirtschaft | 1 | 1— 15 |
| 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 |
| § 2 Die Bundesrepublik Deutschland als Finanz- und Steuerstaat | 4 | 16— 35 |
| § 3 Die Finanzverfassung | 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

| | | |
|---|----|---------|
| | 19 | 91—169 |
| § 4 Entwicklung der Staatsaufgaben | 19 | 92—107 |
| § 5 Kompetenzverteilung im Bundesstaat | 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. Bundeseigene 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 |

DRITTER TEIL

| | | |
|---|----|---------|
| Ausgabenverantwortung im Bundesstaat | 34 | 170—281 |
| § 6 Entwicklung der öffentlichen Ausgaben | 34 | 170—194 |
| 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 |
| § 7 Lastenverteilung im Bundesstaat | 43 | 195—281 |
| 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. 104 a 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. 104 a III GG | 50 | 234 |
| C. Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Kommunen, Art. 104 a IV GG | 51 | 235—275 |
| 1. Entwicklung und Bedeutung dieser Finanzierungs-kompetenz | 51 | 235—241 |
| 2. Die einzelnen tatbestandlichen Merkmale | 53 | 242—258 |
| a) Konjunkturpolitisches Förderungsziel: Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaft-lichen 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 unterschied-licher 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 |
| § 10 Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit | 93 | 408—452 |
| 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. Haushaltsrechtliche Regelungen | 102 | 448—449 |
| C. Kommunalrechtliche Regelungen | 102 | 450—452 |
| § 11 Einnahmen aus Krediten (Staatsverschuldung) | 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 Ausnahme- fall), 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

| | | |
|--|-----|---------|
| Abgabenverteilung im Bundesstaat | 129 | 529—720 |
| § 12 Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen | 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 |
| II. Übrige Abgaben | 140 | 570—574 |
| § 13 Verteilung der Ertragskompetenzen | 141 | 575—691 |
| 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. |
|---|-------|---------|
| § 14 Verteilung der Verwaltungskompetenzen | 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 landesgesetz- licher 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

| | | |
|---|-----|---------|
| Die kommunale Finanzausstattung | 186 | 721—845 |
| § 15 Die Garantie kommunaler Selbstverwaltung | 186 | 722—735 |
| I. Aufgabengarantie | 187 | 724—728 |
| II. Kommunale Finanzhoheit | 188 | 729—732 |
| III. Kommunale Steuer- und Abgabehoheit | 189 | 733—734 |
| IV. Schranken des Selbstverwaltungsrechts | 190 | 735 |
| § 16 Absicherung der kommunalen Finanz- und Steuerhoheit im GG und in den Landesverfassungen | 191 | 736—776 |
| I. Kommunale Ausgabenverantwortung | 191 | 737—746 |
| A. Konnexitätsprinzip; Art. 104a 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 |
| § 17 Durchführung des kommunalen Finanzausgleichs | 202 | 777—804 |
| 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 |
| § 18 Kreisfinanzen | 209 | 805—845 |
| 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 |

SIEBENTER TEIL

| | | |
|--|-----|---------|
| Finanzierung der Kosten der Vereinigung Deutschlands | 219 | 846—893 |
| § 19 Staatsvertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion | 220 | 850—861 |
| § 20 Kommunalverfassung der DDR | 222 | 862—869 |
| § 21 Der Fonds „Deutsche Einheit“ | 224 | 870—883 |
| § 22 Staatsvertrag über die Herstellung der Einheit Deutschlands | 227 | 884—893 |

| | |
|---------------------------|-----|
| <i>Sachregister</i> | 229 |
|---------------------------|-----|