

§ 1 Vom frühkonstitutionellen Steuerbewilligungsrecht zum Haushaltsplan

Historische Reflexionen zum Funktionswandel
der modernen Finanzverfassung

Andreas Thier

I.	Einleitung	5
II.	Das ständisch-parlamentarische Steuerbewilligungsrecht und seine verfassungspolitischen Limitierungen	9
III.	Vom Ausgabenbewilligungsrecht zum Haushaltsplan und von hier aus zum Ausgabenstaat der Gegenwart.....	21
IV.	Schlussbemerkung	25

I. Einleitung

Das Finanzverfassungsrecht im Allgemeinen und das Haushaltsrecht im Besonderen wird im Diskurs der deutschen Staatsrechtswissenschaft seit jeher zu denjenigen Materien gerechnet, die auch und gerade historischen Traditionen¹ und insofern auch historischer Analyse verpflichtet sind.² Dem entspricht es, dass sich spätestens mit der Übersicht *Johannes Heckels*³ über "*Die Entwicklung des parlamentarischen Budgetrechts und seiner*

¹ Dazu aus jüngerer Zeit *U. Haltern*, Die künftige Ausgestaltung der bundesstaatlichen Finanzordnung, in: *Zukunftsgestaltung durch Öffentliches Recht (VVVDStRL, H. 73)*, 2014, 121, 128 f. im Blick v. a. auf den Finanzföderalismus.

² S. etwa *Ch. Waldhoff*, § 116: Grundzüge des Finanzrechts des Grundgesetzes, in: *J. Isensee, P. Kirchhof (Hrsg.), HStR, Bd. 5*, ³2007, 813, 837 m. Rn. 37-39, 862 f. m. Rn. 79 f., 890-892 m. Rn. 121-123, 908 f. m. Rn. 150 f.; *H. Kube*, Finanzgewalt in der Kompetenzordnung, 2004, 30, mit der prägnanten Feststellung im Blick auf die Entwicklungsdynamiken der Finanzverfassung seit der Frühen Neuzeit, "*Die grundgesetzliche Dogmatik der Finanzgewalt beruht auf dieser geschichtlichen Entwicklung.*"

³ *G. Emling*, *Johannes Heckel. Leben und Wirken (1889-1963)*, 2011.

*Ergänzungen*⁴ eine vielschichtige deutsche Tradition der Finanzverfassungshistoriographie ausmachen lässt.⁵ Selbstverständlich finden sich unter den vielen Arbeiten, die in diesem Zusammenhang entstanden sind und unter denen die Studie von *Reinhard Mußgnug* über den Staatshaushaltsplan⁶ durch ihre immer wieder eindrucksvolle Quellenauswahl und Präzision herausragt,⁷ vielfach solche Untersuchungen, die auch und gerade im Blick auf Gegenwartsthemen geschrieben worden sind, mit denen sich ihre Verfasser auseinandersetzten. So ist vor allem (aber nicht nur) in der Tradition *Carl Schmitts*⁸ nach der Beziehung von Budgetrecht und Staatsform

⁴ *J. Heckel*, Die Entwicklung des parlamentarischen Budgetrechts und seiner Ergänzungen, in: G. Anschütz, R. Thoma (Hrsg.), Handbuch des deutschen Staatsrechts, Bd. 2, Tübingen 1932, 358.

⁵ *K. H. Friauf*, Der Staatshaushaltsplan im Spannungsfeld zwischen Parlament und Regierung, Bd. 1, 1968; *W. Heun*, Staatshaushalt und Staatsleitung. Das Haushaltsrecht im parlamentarischen Regierungssystem des Grundgesetzes, 1989, 31-84. Auf der Ebene der Kommentarliteratur grundlegend: *BK-Vogel/Waldhoff*, Vorbem. z. Art. 104a-115, 1997, N. 104-266.

⁶ *R. Mußgnug*, Der Haushaltsplan als Gesetz, Göttingen 1976.

⁷ Dazu sei die biographische Anmerkung gestattet, dass mich mein akademischer Lehrer im Feld der Geschichtswissenschaften, *Thomas Nipperdey*, seinerzeit auf das Buch von *Reinhard Mußgnug* verwies und betonte, dieses Werk müsse man als Historiker des 19. Jahrhunderts gelesen haben.

⁸ *C. Schmitt*, Verfassungslehre, 1928, 53 f.; *ders.*, Staatsgefüge und Zusammenbruch des zweiten Reichs. Der Sieg des Bürgers über den Soldaten, 1934, Nd. 2011, 9 f. u. ö.; klassische Analyse Schmitts bei *H. Hofmann*, Legitimität gegen Legalität. Der Weg der politischen Philosophie Carl Schmitts, ⁵2010.

in der deutschen Verfassungsgeschichte⁹ gefragt¹⁰ worden. Dabei ist insbesondere der preußische Budgetkonflikt 1862/66¹¹ gedeutet worden als der "entscheidende Kampf zwischen der Krone und dem Parlamentarismus", so Otto Hell bereits 1912,¹² im Zusammenhang des "Kampfe(s) autoritärer und demokratischer Kräfte um die Herrschaft im Staate", wie es Johannes Heckel 1932 formuliert hat.¹³ In anderen Studien ist darüber hinaus sehr eindrucksvoll eine Entwicklungslinie gezeichnet worden, die vom frühneuzeitlichen ständischen und dann frühkonstitutionellen Steuerbewilligungsrecht über das Ausgabenbewilligungs- und Budgetrecht der Parlamente im 19. Jahrhundert in die Haushaltsverfassung des demokratischen Staates führte.¹⁴ Dabei ist auch der Funktionswandel des Haushaltsrechts herausgearbeitet worden, habe doch das Budgetrecht im Lauf der Zeit seine potentiell systemverändernde Wirkung verloren und müsse deswegen un-

⁹ Für eine breit angelegte komparative Position s. nunmehr R. Bourget, *La science juridique et le droit financier et fiscal: étude historique et comparative du développement de la science juridique fiscale (fin XIXe et XXe siècles)*, 2012.

¹⁰ Am bekanntesten die Gegenposition zu Carl Schmitt bei E. R. Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, Bd. 3, ³1988, 19, 100, 281-332 u. ö.; klassisch die Kritik an Hubers Deutungen bei E. W. Böckenförde, *Der deutsche Typ der konstitutionellen Monarchie im 19. Jahrhundert*, abgedruckt u. a. in: ders., *Recht, Staat, Freiheit. Studien zu Rechtsphilosophie, Staatstheorie und Verfassungsgeschichte*, ⁵2013, 273, 294 u. pass.; s. weiterhin R. Wahl, *Der preußische Verfassungskonflikt und das konstitutionelle System des Kaiserreichs*, in: ders., E.- W. Böckenförde (Hrsg.), *Moderne Deutsche Verfassungsgeschichte (1815 - 1918)*, ²1981, 208, 214; s. a. neuerdings R. Wahl, *Der Konstitutionalismus als Bewegungsgeschichte*, in: U. Müßig (Hrsg.), *Konstitutionalismus und Verfassungskonflikt*, 2006, 197, 217; für einen Überblick s. etwa E. Fehrenbach, *Verfassungsstaat und Nationsbildung 1815-1871*, ²2010, 71 f., 82-85. Allgemein zur Traditionsbildung in der Verfassungshistoriographie in diesem Punkt E. Grothe, *Zwischen Geschichte und Recht. Deutsche Verfassungsgeschichtsschreibung 1900-1970*, 2005, 271 f., 382 f.

¹¹ Für einen Überblick s. A. Thier, *Steuergesetzgebung und Verfassung in der konstitutionellen Monarchie. Staatssteuerreformen in Preußen 1871-1893*, 1999, 643-646 m. w. N.; näher statt vieler Th. Nipperdey, *Deutsche Geschichte 1800-1866*, 1983, 749-758, 761-768, 795-797; sehr eindringlich auch H. Dreier, *Der Kampf um das Budgetrecht als Kampf um die staatliche Steuerherrschaft – Zur Entwicklung des modernen Haushaltsrechts*, in: W. Hoffmann-Riem, E. Schmidt-Aßmann (Hrsg.), *Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht*, 1998, 59, 60-67, H.-C. Kraus, *Ernst Ludwig von Gerlach*, Bd. 2, 1994, 744-772, 781-793, 810-825.

¹² O. Hell, *Bismarck und der Konstitutionalismus*, Diss. phil. Kiel 1912, 51.

¹³ Heckel, *Entwicklung des parlamentarischen Budgetrechts* (Anm. 4), 359.

¹⁴ Als verdichtete Übersicht s. etwa Kube, *Finanzgewalt* (Anm. 2), 30-104 m. w. N.

ter den Bedingungen der parlamentarischen Demokratie mit der Überbrückung des Gegensatzes von Parlament und Regierung seine staatsleitende Funktion immer wieder neu bewähren.¹⁵ Aber, so ist in jüngerer Zeit auch betont worden, ungeachtet seiner – vom Bundesverfassungsgericht etwa in seinem ESM-Beschluss nochmals herausgehobenen – ausgeprägten demokratischen Bedeutung¹⁶ sei das parlamentarische Budgetrecht einem permanenten Erosionsprozess ausgesetzt und gerate mehr und mehr in Gefahr, zur "Verfassungsfolklore" zu werden.¹⁷

Es wäre sicherlich reizvoll, diese Narrative und Deutungen aus der Nähe zu betrachten und insbesondere in den Zusammenhang der Wirtschafts-, Sozial- und Kulturgeschichte einzuordnen, indem etwa nach der Entstehung und Bedeutung von Wissensasymmetrien im Zusammenhang des Budgetrechts gefragt oder indem die wachsende Bedeutung der Staatsverschuldung als limitierender, aber auch ermöglichender Faktor budgetrechtlicher Entscheidungsmacht untersucht wird. Doch schon im Blick auf den vorliegend begrenzten Rahmen ist das Anliegen der nachfolgenden Überlegungen deutlich enger bemessen. Hier soll lediglich versucht werden, zwei Entwicklungsmomente herauszustellen, die aus der Perspektive des Historischen den Funktionenwandel der Finanzverfassung besonders markant charakterisieren: In einem ersten Schritt soll dabei gezeigt werden, dass und wie das Steuerbewilligungsrecht der frühen deutschen konstitutionellen Monarchie eine in der Tendenz individualrechtsschützende

¹⁵ S. statt vieler *Waldhoff*, Grundzüge (Anm. 2), 890-892 m. Rn. 121-123, sowie *Dreier*, Kampf um das Budgetrecht (Anm. 11), 90-105 u. passim, jeweils m. w. N.

¹⁶ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 7. September 2011, 2 BvR 1099/10, Rn. 122 unter Verweis auf BVerfGE 70, 324, 355 f. und 79, 311, 329. Allgemein zu dieser normativen Deutung des Budgetrechts *H. Kube*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Egl. 2013, Art. 110, Rn. 35 m. w. N.

¹⁷ Erstmals mit Blick auf das Budgetrecht *O. Jung*, Unverdient höchster Segen. Das BVerfG folgt der (wenig überzeugenden) Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte zum Finanztabu bei der Volksgesetzgebung, *NVwZ* 2002, 41, 42, der dabei eine Wortschöpfung des ehemaligen Staatsministers für Kultur und Medien übernahm, der seinerseits die Kulturhoheit der Länder als "Verfassungsfolklore" bezeichnet (und damit einen Proteststurm der Landeskultusministerien ausgelöst) hatte (vgl. *M. Naumann*, Zentralismus schadet nicht - Die Kulturhoheit der Länder ist Verfassungsfolklore. Es darf und muss eine Bundeskulturpolitik geben, *Die Zeit* 45/2000 [2.11.2000]); zum Ganzen *J. Iseensee*, Budgetrecht des Parlaments zwischen Schein und Sein, *JZ* 2005, 971, 972.

Funktion annahm, auch wenn es im Übrigen ein durchaus systemveränderndes Potential besaß. Doch sollte die Steuerbewilligung dann an Bedeutung verlieren, als der steuererhebende Fiskus durch die gerichtliche Rechtskontrolle eingehegt wurde und zugleich die Verteilung von Begünstigungen und Belastungen zum zentralen Zweck von Steuer- und Finanzrecht wurde (unten II.). Damit korrespondierte, wie in einem zweiten Schritt argumentiert wird, anfänglich der Aufstieg des Ausgabenbewilligungsrechts und damit des Budgetrechts. Aber die Zeiten seiner potentiell systemverändernden Gestaltungsbefugnis sollten rasch vorbei sein. Denn die Strukturveränderungen der staatlichen Finanzwirtschaft und ihrer Verflechtung mit Wirtschaft und Gesellschaft sollten das Budgetrecht je länger desto mehr zu einem potentiell untauglichen Werkzeug in der politischen Auseinandersetzung werden lassen. Das sollte umso mehr gelten, als finanzrechtlich bedeutsame Staatsleitungsentscheidungen zunehmend auch jenseits des Haushaltsplans fallen, der sie dann lediglich nachvollziehen kann (unten III.).

II. Das ständisch-parlamentarische Steuerbewilligungsrecht und seine verfassungspolitischen Limitierungen

Der Archetypus des Steuerbewilligungsrechts, die bindende Notwendigkeit der Zustimmung von korporativ organisierten Herrschaftsunterworfenen zur Erhebung von Steuern,¹⁸ zeigt sich im europäischen Raum¹⁹ seit Beginn des 13. Jahrhunderts. Besonders plastisch ist hierbei die berühmte

¹⁸ Vgl. auch *Mußnug*, Haushaltsplan (Anm. 6), 48-50; zur Geschichte von Steuern und Budget im Überblick s. *A. Thier, Ch. Waldhoff*, (Übers. *A. Nieschlag*), Taxation: Medieval and Post-Medieval Roman Law, in: St. N. Katz (Hrsg.), *The Oxford International Encyclopedia of Legal History V*, 2009, 435.

¹⁹ Für eine europäisch angelegte Geschichte der öffentlichen Finanzen in Europa die Beiträge in: *R. Bonney* (Hrsg.), *Economic Systems and State Finance*, 1995, ND 2002; *ders.* (Hrsg.), *The Rise of the Fiscal State in Europe, c. 1200-1815*, 1999, ND 2004; *J. L. Cardoso, P. Lains* (Hrsg.), *Paying for the Liberal State. The Rise of Public Finance in Nineteenth-Century Europe*, 2010. Zur Geschichte der Finanzverwaltung, der hoheitlichen Finanzverwalter und der privaten Staatsfinanziers in Frankreich und Spanien s. die Beiträge in: *A. Dubet, J.-P. Luis* (Hrsg.), *Les financiers et la construction de l'État. France, Espagne (XVIIe-XIXe siècle)*, 2011.

Garantie der *Magna Charta libertatum* König *Johanns*²⁰ von 1215²¹, *Nulum scutagium vel auxilium ponatur in regno nostro, nisi per commune consilium regni nostri*,²² die Regel also, dass kein "Schildgeld"²³ und keine Unterstützungslleistung im Königreich verlangt werden könne ohne "*den gemeinsamen Ratschluss unseres Königreichs*". Ähnlich heisst es in einem Weistum (also einer gemeinschaftlichen Verständigung auf eine bis dahin ungeschriebene Regel)²⁴ des Kaiserreichs von 1231, dass ohne den *consensus* der *maiores et meliores terrae* keine Normsetzung stattfinden könne,²⁵ was aller Wahrscheinlichkeit nach auch für die Auferlegung von Abgaben galt.²⁶

Das verbindet sich mit einer in der spätmittelalterlichen und frühneuzeitlichen Jurisprudenz erkennbaren Tendenz, die Herrschaftsunterworfenen einerseits vor allzu weitgreifenden Zugriffsbefugnissen des Herrschers zu

²⁰ J. Gillingham, Art. 'John (1167–1216)', Oxford Dictionary of National Biography, 2004; online Ausgabe, Sept. 2010 <<http://www.oxforddnb.com/view/article/14841>>.

²¹ Überblick bei K. v. Eickels, C. Esch, 'Magna carta libertatum', in: HRG, Bd. 3/21, 2014, Sp. 1144-1149, online <http://www.hrgdigital.de/HRG.magna_carta_libertatum>; grundlegend: J. C. Holt, Magna Carta, 3. Auflage 2015, online <<http://dx.doi.org/10.1017/CBO9781316144596>>.

²² Text zitiert nach dem Abdruck bei Holt, Magna Carta (Anm. 21), Appendix 6, S. 373-398, hier 382.

²³ Grundlegend hierzu: C. Fischer, Schildgeld und Heersteuer. Eine vergleichende Studie zur Entwicklung lehnsrechtlicher Strukturen durch die Umwandlung vasallitischer Kriegsdienste in Geldabgaben im normannisch-frühangevinischen England und stau-fischen Reich, 2013, 39-130, m. w. N.

²⁴ Zum Weistum als normativer Figur s. den Überblick bei B. Schildt, 'Weistum', in: LexMA, Bd. 8, 1997; näher etwa S. Teuscher, Kompilation und Mündlichkeit. Herrschaftskultur und Gebrauch von Weistümern im Raum Zürich, 14.-15. Jahrhundert, Historische Zeitschrift 273 (2001), 289, sowie ders., Zur Mediengeschichte des "mündlichen Rechts" im späteren Mittelalter, ZRG GA 131 (2014), 69.

²⁵ Reichsweistum v. Worms, 1.5.1231, ediert in: L. Weiland (Hrsg.), Constitutiones et acta publica imperatorum et regum, Bd. 2 (MGH Constitutiones, Bd. 2), 1896, Nr. 305, S. 420: *si aliquis dominorum terre aliquas constitutiones vel nova iura facere possit, melioribus et maioribus terre minime requisitis*; zur Einordnung im Überblick s. etwa K. Krüger, Die landständische Verfassung, 2003, 1 f., 48 f. m. w. N.

²⁶ Dazu näher Thier, Steuergesetzgebung (Anm. 11), 658 f. m. Anm. C./I./56.

schützen, andererseits solche Herrschaftsakte aber auch nicht generell auszuschließen.²⁷ Deswegen wurde dem Herrscher die grundsätzliche Befugnis zur Abgabenerhebung durchaus zugestanden, aber dieses Herrschaftsrecht wurde unter Zustimmungsvorbehalt gestellt, was sich etwa in der Ausweitung der berühmten Parömie *quod omnes tangit ab omnibus approbari debet* auf den Raum rechtlich geordneter politischer Herrschaft verdichtete.²⁸ Mit den Landständen stand dem Herrscher in den Territorien²⁹ dabei das „Land“ gegenüber,³⁰ um die berühmte Formulierung von *Otto Brunner*³¹ zu benutzen. Auf diese Weise konnte dann etwa in einem Gutachten des Jahres 1599 formuliert werden, dass *„in der Fürsten freyen will*

²⁷ Im Überblick: *K. Pennington*, Law, legislative authority, and theories of government, 1150–1300, in: *J. H. Burns* (Hrsg.), *The Cambridge History of Medieval Political Thought c.350–c.1450*, 1988, 424, sowie *J. P. Canning*, Law, sovereignty and corporation theory, 1300–1450, ebd., 454; näher etwa *K. Pennington*, *The Prince and the Law, 1200–1600. Sovereignty and Rights in the Western Legal Tradition*, 1993; s. a. den Überblick bei *M. P. Schennach*, *Gesetz und Herrschaft. Die Entstehung des Gesetzgebungsstaates am Beispiel Tirols*, 2010, 360–363.

²⁸ *Y. Congar*, *Quod omnes tangit, ab omnibus tractari et approbari debet*, *Revue historique de droit français et étranger*, Ser. 4, Bd. 36 (1958) 21, wieder abgedruckt in: ders., *Droit ancien et structures ecclésiastiques*, 1982, III:210; als neuere Arbeiten s. insbesondere *O. Condorelli*, *Quod omnes tangit, debet ab omnibus approbari*, in: *S. Jørn Øyrehagen* (Hrsg.), *Nye perspektiver på grunnloven, VI: Constitutionalism before 1789: Constitutional Arrangements from the High Middle Ages to the French Revolution*, 2014, 60, *C. Fasolt*, *Quod omnes tangit ab omnibus approbari debet: The Words and the Meaning*, in: ders., *Past Sense — Studies in Medieval and Early Modern European History*, 2014, 225; *J. Hauck*, *Quod omnes tangit debet ab omnibus approbari: eine Rechtsregel im Dialog der beiden Rechte*, *ZRG KA* 130 (2013), 398.

²⁹ Zur Entwicklung im städtischen Raum insgesamt s. am Beispiel Hamburgs *H.-J. Bohnsack*, Einführung, in: ders. (Hrsg.), *Hamburgs Weg zum Haushaltsplan. Quellen zur Entwicklung der Finanzwirtschaft der Stadt von den Anfängen bis zum Jahre 1860*, 1993, XXIII, XXXIII–XLVI, LIXXCVI–CIX.

³⁰ Als erster Überblick: *H. Carl*, 'Landstände', in: HRG, Bd. 3/19, ²2014, 599, online <<http://www.hrgdigital.de/HRG.landstaende>>. Für einen umfassenden Überblick zur Entwicklung in Mitteleuropa s. *Krüger*, *Verfassung* (Anm. 25), sowie *J. Bahlcke*, *Landesherrschaft, Territorien und Staat in der Frühen Neuzeit*, 2012, jeweils m. w. N.

³¹ *O. Brunner*, *Land und Herrschaft. Grundfragen der territorialen Verfassungsgeschichte Österreichs im Mittelalter*, ⁵1965, Nd. 1990; zur historiographischen Verortung s. *E. Grothe*, *Zwischen Geschichte und Recht. Deutsche Verfassungsgeschichtsschreibung 1900–1970*, 2005, 300–303, sowie *Krüger*, *Verfassung* (Anm. 25), 56–59.

*unnd schlechten arbitrio nicht steht, steyer ihres gefallens pro libito aufzulegen, sondern solches mit bewilligung der landstände... geschehen soll*³².

Zwar verfiel das ständische Steuerbewilligungsrecht im Lauf des 17. und 18. Jahrhunderts, weil es den Herrscherinnen und Herrschern immer wieder gelang, insbesondere mit dauerhaften Konsumsteuern wie der Akzise und nicht zuletzt auch mit einer zunehmend ausgebauten eigenen Finanzverwaltung die Landeseinnahmen von ständischer Einwirkung unabhängig werden zu lassen.³³ Der nicht nur hierin sichtbar werdenden Krise des ständischen Steuerbewilligungsrechts³⁴ entsprach die Ableitung des Steuererhebungsrechts aus dem allgemeinen Herrschaftsrecht des Landesherren, das in der Tendenz gegenüber ständischer Mitwirkung buchstäblich abstrakt war und dem bisweilen sogar die Qualität beigelegt wurde, als *ius eminens* oder *dominium eminens* den direkten Zugriff auf Eigentum und Vermögen der Untertanen auch im Wege der Besteuerung möglich zu machen.³⁵ So notierte *Veit Ludwig von Seckendorff* (1626-1692)³⁶ im Jahr 1685 mit deutlich frustriertem Unterton, dass "*die alte Art der Teutschen*

³² *Modestinus Pistoris, Simon Pistoris, Consilia sive Responsa, Bd. 2: Ea continens, quae nomine Collegij Iuridici Lipsiensis conscripsit, Ex. der BSB, (Sign.: 12540329 Regensburg, Staatliche Bibliothek -- 999/2Jur.11(2)) online verfügbar <<http://www.mdz-nbn-resolving.de/urn/resolver.pl?urn=urn:nbn:de:bvb:12-bsb11056860-1>>, hier consilium 9, nota 50, S. 106; dazu näher auch A. Schwennicke, 'Ohne Steuer kein Staat'. Zur Entwicklung und politischen Funktion des Steuerrechts in den Territorien des Heiligen Römischen Reiches (1500-1800), 1996, 64 m. Anm. 182 (mit Benutzung einer anderen Ausgabe).*

³³ *Bahlcke*, Landesherrschaft (Anm. 30), 29-32, 53-56, 85-88 m. w. N.; umfassend und grundlegend *Schwennicke*, 'Ohne Steuer kein Staat' (Anm. 32), 249-265, 283-288, 302-309 für die Widerspiegelung dieser Vorgänge auf der Ebene des Rechtswissens. Im Überblick am Beispiel Preußen *Thier*, Steuergesetzgebung und Verfassung (Anm. 11), 661-666 m. w. N.

³⁴ Für einen konzisen Überblick zur Geschichte des Steuerbewilligungsrechts in Mitteleuropa aus verfassungsgeschichtlicher Perspektive s. *Heun*, Staatshaushalt (Anm. 5), 38-52 m. w. N.

³⁵ *Schwennicke*, 'Ohne Steuer kein Staat' (Anm. 32), 240-246.

³⁶ *D. Döring*, 'Seckendorff, Veit Ludwig von' in: *Neue Deutsche Biographie* 24 (2010), 117, online verfügbar <<http://www.deutsche-biographie.de/pnd118760343.html>>. Näher etwa *M. Stolleis*, Veit Ludwig von Seckendorff, in: ders. (Hrsg.), Staatsdenker in der frühen Neuzeit, 1995, 148; umfassend nunmehr *S. Strauch*, Veit Ludwig von Seckendorff (1626-1692): Reformationsgeschichtsschreibung - Reformation des Lebens - Selbstbestimmung zwischen lutherischer Orthodoxie, Pietismus und Frühaufklärung, 2005.

*Freyheit" zunehmend in Vergessenheit gerate, weil "man die alte Freyheit dafür ausschreyet, als ob sie bey dem hohen Recht der Obrigkeiten, oder wie man es nennet, der Souverainetaet nicht stehen könnte (.) daher die consultation mit den Landschaften und Erlangung der Bewilligung zu neuen Anlagen so verdrießlich gemacht wird, daß denen hohe Herrschaften und ihren Hoffleuten je länger je mehr davor eckelt..."*³⁷

Das änderte sich in der Folge der französischen Revolution. Es waren mehrere Faktoren, die dazu führten, dass die seit 1814 entstehenden frühkonstitutionellen Verfassungen³⁸ gewählte landständische Vertretungen mit mindestens der Befugnis zur Steuerbewilligung³⁹ vorsahen: So zwang schon die grassierende Finanzkrise⁴⁰ vieler Staaten dazu, im Interesse des Staatskredits durch die Beteiligung der künftigen Abgabenzahler ihre Fähigkeit zu dokumentieren, Schulden im Weg der Steuererhebung bezahlen

³⁷ Veit Ludwig von Seckendorff, Christen-Stat: In drey Bücher abgetheilet; Im ersten wird von dem Christenthum an sich selbst und dessen Behauptung, wider die Atheisten ... ; Im Andern von der Verbesserung des Weltlichen, und Im dritten des Geistlichen Standes, nach dem Zweck des Christenthums gehandelt; Darbey unterschiedliche merckliche Stellen, aus alten und neuen Autoribus ... angehengt zu befinden, Ausgabe Leipzig 1686, II.XII.2, S. 401; dazu auch Schwennicke, 'Ohne Steuer kein Staat' (Anm. 32), 259.

³⁸ A. Kellermann, D. Drewes, Die süddeutschen Reformstaaten (Bayern, Württemberg, Baden), in: P. Brandt, M. Kirsch, A. Schlegelmich, W. Daum (Hrsg.), Handbuch der Europäischen Verfassungsgeschichte im 19. Jahrhundert, Bd. 1, 2006, 714, 718-733, 773-779 (Finanzverfassung) und passim; in enzyklopädischer Breite P. M. Ehrle, Volksvertretungen im Vormärz. Wahl und Funktion der deutschen Landtage im Spannungsfeld zwischen monarchischem Prinzip und ständischer Repräsentation - Teil 1 und 2, 1979, 53-141, sowie D. Grimm, Die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Privatrechtsgesetzgebung, in: H. Coing, Handbuch der Quellen und Literatur der neueren europäischen Privatrechtsgeschichte, Bd. III/1, 1982, 17, 128-137; s. a. R. Ham, M. Kandil, Die napoleonischen Modellstaaten, ebd., 684, 709-711 (Finanzverfassung). Aus der älteren Literatur in der Systematik nach wie vor eindrucksvoll E. R. Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. 1, ²1967, 314-360 sowie ders., Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. 2, ²1968, 46-91.

³⁹ Dazu statt vieler *Mußgnug*, Haushaltsplan (Anm. 6), 90-102. Zur Bedeutung des altständischen Steuerbewilligungsrechts als Ausgangspunkt des Budgetrechts in der württembergischen Verfassung umfassend und grundlegend nunmehr S. Koch, Kontinuität im Zeichen des Wandels. Verfassung und Finanzen in Württemberg um 1800, 2015, passim.

⁴⁰ Für einen Überblick s. H.-P. Ullmann, Der deutsche Steuerstaat. Geschichte der öffentlichen Finanzen, 2005, 22-24.

zu können.⁴¹ Denn, so formulierte 1810 ein preußischer Beobachter,⁴² "*ein Administrator kann Geld, aber ewig keinen Nationalcredit machen*". Die Anknüpfung an das altständische Steuerbewilligungsrecht⁴³ war aber auch Konsequenz der Wirkungsmacht der Konzeption von Individualeigentum und persönlicher Freiheit, wie sie durch die französische Revolution verbreitet worden war. Denn wenn seit der französischen Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte⁴⁴ Eingriffe in Freiheit und Eigentum nur durch oder aufgrund Gesetzes möglich waren,⁴⁵ dann galt das auch und gerade für das Steuerrecht.⁴⁶

⁴¹ *Mußgnug*, Haushaltsplan (Anm. 6), 88; näher *H. Obenaus*, Finanzkrise und Verfassungsgebung. Zu den sozialen Bedingungen des frühen deutschen Konstitutionalismus, zuletzt in: *B. Vogel* (Hrsg.), *Preussische Reformen 1807-1820*, 1980, 244, 251-255; *Ullmann*, *Steuerstaat* (Anm. 40), 24 f., s. a. *Nipperdey*, *Deutsche Geschichte 1800-1866* (Anm. 11), 273.

⁴² *Anonymus [Adam Müller]*, *Vom Nationalcredit*, *Berliner Abendblätter* 41 (16.11.1810), 159, 162, online verfügbar <<https://archive.org/stream/BerlinerAbendbltter1810-11/KleistBerlinerAbendbltter1810-11#page/n173/mode/2up>>; zur Autorschaft Adam Müllers s. *H. Obenaus*, *Anfänge des Parlamentarismus in Preußen*, 1984, 61 m. Anm. II./1./35. Zum Ganzen auch *Thier*, *Steuergesetzgebung und Verfassung* (Anm. 11), 666 f.

⁴³ Zu den Kontinuitäten und Diskontinuitäten zwischen altständischem Steuerbewilligungsrecht und frühkonstitutionellen Haushaltsbefugnissen *Dreier*, *Kampf um das Budgetrecht* (Anm. 11), 70-72, *Mußgnug*, *Haushaltsplan* (Anm. 6), 84-88.

⁴⁴ Im Überblick: *E. Wolgast*, *Geschichte der Menschen- und Bürgerrechte*, 2009, 53-93. Näher etwa: *S. Rials* (Hrsg.), *La déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, 1989; für die normative Verbindlichkeit der Erklärung s. aus jüngster Zeit *I. Anselme*, *L'invocation de la Déclaration des droits de l'homme et de la Constitution dans les débats de l'Assemblée législative (1791-1792)*, 2013.

⁴⁵ Klassisch: *E. W. Böckenförde*, *Gesetz und gesetzgebende Gewalt. Von den Anfängen der deutschen Staatsrechtslehre bis zur Höhe des staatsrechtlichen Positivismus*, 1981, 71-84, 178-200.

⁴⁶ *Dreier*, *Kampf um das Budgetrecht* (Anm. 11), 69 f.; *K. Oechsle*, *Die steuerlichen Grundrechte in der jüngeren deutschen Verfassungsgeschichte, zugleich eine Untersuchung über das historische Verhältnis von Steuerfassungsrecht und Finanzwissenschaft*, 1993, 59 f.; *Thier*, *Steuergesetzgebung und Verfassung* (Anm. 11), 674 f.

Dem entsprach es, dass die frühkonstitutionellen einzelstaatlichen Verfassungen⁴⁷ regelmässig die Steuererhebung von sogenannten Aufлагengesetzen abhängig machten, die auf diese Weise die (in ihrer normativen Reichweite freilich umstrittene) Ermächtigungsgrundlage für den staatlichen Eingriff in die Sphäre der Steuerpflichtigen boten.⁴⁸ § 53 der badischen Verfassung von 1818 etwa bestimmte unmissverständlich, "ohne Zustimmung der Stände kann keine Auflage ausgeschrieben und erhoben werden", und § 54 S. 1 verwies auf ein in der Regel für zwei Jahre geltendes "Aufлагengesetz".⁴⁹ Das Budget selbst dagegen hatte in dieser Phase noch keinen Gesetzescharakter, der verfassungsrechtliche Schwerpunkt des Budgetprozesses lag weniger bei der Budgeterstellung als vielmehr bei der gesetzgeberischen Legitimierung des Staates zur Steuererhebung und zugleich bei der gesetzgeberischen Begrenzung der Steuerverwaltung.⁵⁰ Das galt erst recht dann, wenn die Steuerpflicht – wie seit etwa der Mitte des Jahrhunderts mehr und mehr zu beobachten – als allgemeine Grundpflicht, als notwendiges Opfer beschrieben wurde.⁵¹ Denn, so formulierte 1861 *Carl Viktor Fricker* (1830-1907)⁵², als "notwendige und bleibende Pflicht" könne die Steuerpflicht "nicht blos auf bestimmte Zeit" festgesetzt werden. Deswegen "wäre denn nach den allgemeinen Grundsätzen die Regierung ermächtigt, über die Finanzen des Staats und die Steuerkraft des Volks in unbeschränk-

⁴⁷ Zu den finanzverfassungsrechtlichen Regelungen auf der Ebene des Deutschen Bundes s. *Friauf*, Staatshaushaltsplan (Anm. 5), 57-64; *Mußnug*, Haushaltsplan (Anm. 6), 102-104.

⁴⁸ Zusammenfassend *Heun*, Staatshaushalt (Anm. 5), 52-55. Näher *Friauf*, Staatshaushaltsplan (Anm. 5), 37-57; *Mußnug*, Haushaltsplan (Anm. 6), 91 f., 94-97.

⁴⁹ Verfassungsurkunde für das Großherzogtum Baden, v. 22.8.1818, in: Großherzogliches Staats- und Regierungs-Blatt, 1818, 101 (online verfügbar, URL: <<http://digital.blb- karlsruhe.de/blbihd/periodical/pageview/745760>>); Abdruck etwa bei *E. R. Huber* (Hrsg.), Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte, Bd. 1, ³1978, Nr. 54, S. 171-186, auf dieser Grundlage auch online verfügbar <http://www.jura.uni-wuerzburg.de/lehrstuehle/dreier/verfassungsdokumente_von_der_magna_carta_bis_ins_20_jahrhundert/verfassung_des_grossherzogtums_baden_22_aug_1818/> sowie <<http://www.verfassungen.de/de/bw/baden/baden18-index.htm>>.

⁵⁰ S. dazu statt vieler *Mußnug*, Haushaltsplan (Anm. 6), 92 f., 104-111, 138 f.

⁵¹ *Thier*, Steuergesetzgebung und Verfassung (Anm. 11), 282 f. m. w. N.

⁵² Knappe Hinweise bei *M. Stolleis*, Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland, Bd. 2, 333 f. m. Anm. VIII/89.

tem Mass zu verfügen... Ueberall hat man daher den Ständen eine ganz besondere Mitwirkung zur Festsetzung des Etats und der für eine bestimmte Periode zu erhebenden Steuer eingeräumt".⁵³

Diese Funktion zeigte sich gleichsam *ex negativo* im Blick auf Preußen.⁵⁴ Hier hatte der Verfassungsgeber⁵⁵ nämlich – wenn auch ursprünglich mehr oder minder zufällig⁵⁶ – darauf verzichtet, dem Abgeordnetenhaus, also dem parlamentarischen Element in der preußischen konstitutionellen Monarchie, ein Steuerbewilligungsrecht zuzugestehen: Art. 109 der preußischen Verfassungsurkunde von 1850 sah nämlich vor, dass die Steuern so lange forterhoben wurden, so lange dies nicht durch ein entsprechendes Gesetz anders geregelt wurde.⁵⁷ Auf diese Weise flossen der Regierung kontinuierlich Steuereinnahmen zu und bezeichnenderweise verfiel deswegen

⁵³ (C. G. V.) Fricker, Die Natur der Steuerverwilligung und des Finanz-Gesetzes, ZgStW 17 (1861), 636, 676. Zu Frickers These s. a. *Mußgnug*, Haushaltsplan (Anm. 6), 138 m. Anm. § 5/92.

⁵⁴ Zum budgetrechtlichen Rahmen in Preußen: *Dreier*, Kampf um das Budgetrecht (Anm. 11), 68 f.; *Friauf*, Staatshaushaltsplan (Anm. 5), 76-78; *Heun*, Staatshaushalt (Anm. 5), 62-64; *Thier*, Steuergesetzgebung und Verfassung (Anm. 11), 676-678. Umfassend: *Mußgnug*, Haushaltsplan (Anm. 6), 149-177.

⁵⁵ Zur preußischen Verfassung von 1850 allgemein etwa *E. R. Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. 3, ³1988, 54-128; klassisch *G. Anschütz*, Die Verfassungsurkunde für den preußischen Staat vom 31. Januar 1850. Ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis, 1912, Nd. 1974;

⁵⁶ *M. Botzenhart*, Deutscher Parlamentarismus in der Revolutionszeit 1848-1850, 1977, 538-541, 553; *G. Grünthal*, Parlamentarismus in Preußen 1848/49-1857/58, 1982, 129-149, insbesondere 137 f., s. a. *H. C. Kraus*, Ursprung und Genese der "Lückentheorie" im preußischen Verfassungskonflikt, *Der Staat* 29 (1990), 209, 214-223. Zur Entstehung der Verfassung nunmehr auch die Quellensammlung von *M. Kotulla*, Das konstitutionelle Verfassungswerk Preußens (1848-1918). Eine Quellensammlung mit historischer Einführung, 2003.

⁵⁷ Vgl. Art. 109 der Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat, v. 31.1.1850, Gesetz-Sammlung für die Königlichen Preußischen Staaten 1850, 17 (online verfügbar, <<http://resolver.staatsbibliothek-berlin.de/SBB000155D000400000>>, abgedruckt u. a. in: *Huber*, Dokumente I (Anm. 49), Nr. 194, S. 501, und auf dieser Basis auch online verfügbar <<http://www.verfassungen.de/de/preussen/preussen50-index.htm>>: "Die bestehenden Steuern und Abgaben werden forterhoben, und alle Bestimmungen der bestehenden Gesetzbücher, einzelnen Gesetze und Verordnungen, welche der gegenwärtigen Verfassung nicht zuwiderlaufen, bleiben in Kraft, bis sie durch ein Gesetz abgeändert werden." Eine gleichlautende Regelung fand sich bereits als Art. 108 in der oktroyierten "Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat", v. 5.12.1848, Gesetz-Sammlung für

auch das Ausgabenbewilligungsrecht des preußischen Parlaments, verausgabte doch das Staatsministerium immer wieder Gelder, ohne dazu bereits durch ein Budgetgesetz ermächtigt zu sein.⁵⁸ Nicht zuletzt deswegen war es wenig erstaunlich, dass die preußischen Liberalen immer wieder verlangten, durch die Einführung der sog. "Quotisierung", der Etablierung von jährlich festzulegenden Erhebungsquoten insbesondere der seit 1851 bestehenden Klassen- und klassifizierten Einkommensteuer⁵⁹, faktisch ein Steuerbewilligungsrecht des preußischen Parlaments zu begründen.⁶⁰ Natürlich stand dahinter die Überlegung, auf diese Weise die Position des Parlaments zu stärken und damit, wie es noch 1890 im Abgeordnetenhaus von linksliberaler Seite formuliert wurde, "eine Waffe" zu erhalten, "die jede

die Königlichen Preußischen Staaten 1848, 375, online verfügbar <<http://resolver.staatsbibliothek-berlin.de/SBB000155D000420000>>, Abdruck bei Huber, Dokumente I (Anm. 49), Nr. 188, S. 484.

⁵⁸ Zum Ganzen: Thier, Steuergesetzgebung und Verfassung (Anm. 11), 678-680 m. w. N.

⁵⁹ Gesetz, betreffend die Einführung einer Klassen- und klassifizierten Einkommensteuer, v. 1.5.1851, Gesetz-Sammlung für die Königlichen Preußischen Staaten 1851, 193 (online verfügbar, <<http://resolver.staatsbibliothek-berlin.de/SBB000155D0004B0000>>). Zu den Strukturen dieser Steuer im Einzelnen aus neuerer Zeit etwa W. Mathiak, Was von einem großen Plan blieb: Die preußische klassifizierte Einkommensteuer von 1851, *StuW* 78 (2001), 324; M. Spoerer, Steuerlast, Steuerinzidenz und Steuerwettbewerb. Verteilungswirkungen der Besteuerung in Preußen und Württemberg, (1815-1913), 2004, 56-60.

⁶⁰ So etwa der Vorschlag des (zu diesem Zeitpunkt noch) nationalliberalen Vorsitzenden der Budgetkommission des preußischen Hauses der Abgeordneten Heinrich Rickert (1833-1902 – zu ihm im Überblick A. Thier, Art. "Rickert, Heinrich Edwin" in: *Neue Deutsche Biographie* 21 [2003], 549, online verfügbar <<http://www.deutsche-biographie.de/pnd116530707.html>>) von 1879, wonach "die Erhebung der Einkommen- und Klassensteuer nach alljährlich durch den Staatshaushalt festzustellenden Monatsraten" geschehen sollte; Stenographische Berichte des preußischen Hauses der Abgeordneten (im Folgenden: Sten. Ber. prHdA,) 13. Legislatur, 3. Session, 1878, Anlagen, Bd. 2, Nr. 270, 1443, hier 1443; hierzu und zum Folgenden näher Thier, Steuergesetzgebung und Verfassung (Anm. 11), 696-857, zum vorliegenden Zitat ebd. 740 f.; ein weiteres Beispiel etwa der – abgelehnte – Antrag der deutschfreisinnigen Fraktion, die Ergänzungssteuer – eine 1893 eingeführte Vermögensteuer (dazu Thier, a. a. O., 593-623, sowie in einem breiteren Traditionszusammenhang ders., Traditions of Wealth Taxation in Germany, in: J. Tiley [Hrsg.], *Studies in the History of Tax Law III*, 2009, 73) – zu quotisieren: "Die Höhe der zu erhebenden Ergänzungssteuer richtet sich nach dem jeweiligen Staatsbedarf. Im Staatshaushalt wird jährlich festgestellt, wieviel Monatsraten der veranlagten Ergänzungssteuer für das betreffende Etatsjahr zur Anwendung kommen"; Antragstext in Sten. Ber. prHdA, 17. Legislatur, 5. Session, 1892/93, Anlagen, Bd. 6, Nr. 154, S. 3002; hierzu Thier, a. a. O., 841.

*Volksvertretung... als... ein ganz selbstverständliches Recht erhält*⁶¹ und dazu beitragen konnte, wie ein freikonservativer Sprecher im Februar 1891 argwöhnte, *"eine weitgehende Verschiebung in den Machtverhältnissen der Staatsregierung und der Landesvertretung zu Gunsten der letzteren herbei zu führen"*.⁶²

Aber es fällt trotzdem auf, dass immer wieder auch die Schutzbedürftigkeit des Steuerpflichtigen gegenüber der nicht durch gesetzliche Höchstbeträge gebundenen Steuerverwaltung in den Vordergrund gerückt und von hier aus die individualrechtsschützende Dimension des Steuerbewilligungsrechts⁶³ akzentuiert wurde: 1872/73 etwa wurde im Zusammenhang mit einer geplanten Reduzierung der Personalsteuer im preußischen Parlament ausdrücklich betont, angesichts der ansonsten unkontrollierbaren Tätigkeit der Steuerverwaltung liege *"die einzig sichere Garantie ... in einer gesetzlichen Fixierung des Steuerertrages"*.⁶⁴ Denn, so formulierte es ein informierter Beobachter 1873, werde der durch die Einkommensteuer aufzubringende Betrag *"im Voraus gesetzlich fixiert oder durch den Staatshaushalt festgesetzt"*, dann *"wird das Steueraufkommen von der größeren oder geringeren Strenge der Einschätzung unabhängig"*.⁶⁵

Es sollten zwei Entwicklungsmomente sein, die dann in den letzten beiden Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts dazu führten, dass das Steuerbewilligungsrecht in Preußen an verfassungs- und finanzpolitischer Bedeutung verlor, auch wenn es weiterhin präsent blieb: Mit der Einführung des Gerichtsschutzes für den Steuerpflichtigen gegen die Veranlagungsbehörden

⁶¹ Sten. Ber. prHdA, 17. Legislatur, 3. Session, 1890/91, Verhandlungen, Bd. 1, 3. Sitzung v. 20.11.1890, 42, hier 46 (Heinrich Rickert). Zum Kontext s. Thier, Steuergesetzgebung und Verfassung (Anm. 11), 810 f.

⁶² Sten. Ber. prHdA, 17. Legislatur, 3. Session, 1890/91, Verhandlungen, Bd. 2, 41. Sitzung v. 24.2.1891, 1067, 1070 (Octavio Freiherr von Zedlitz-Neukirch). Zum Beratungszusammenhang s. Thier, Steuergesetzgebung und Verfassung (Anm. 11), 821-823.

⁶³ Zu diesem Schutzkonzept in der preußischen Budgetrechtspolitik s. Thier, Steuergesetzgebung und Verfassung (Anm. 11), 111, 674 f.

⁶⁴ So die Mehrheitsmeinung in der Kommission des preußischen Hauses der Abgeordneten zur Beratung der Reformnovelle, vgl. den Kommissionsbericht in: Sten. Ber. prHdA, 11. Legislatur, 3. Session, 1872/73, Anlagen, Bd. 2, Nr. 197, 917, hier 920; zum Kontext Thier, Steuergesetzgebung und Verfassung (Anm. 11), 108-120, 701-718.

⁶⁵ [W.] Graf zu Wintzingerode, Zur Reform der Personalbesteuerung, in: Die Personalbesteuerung. Gutachten auf Veranlassung der Eisenacher Versammlung zur Besprechung der socialen Frage, 1873, Nd. 1988, 49, 65.

durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit und damit insbesondere durch das preußische Oberverwaltungsgericht⁶⁶ wurde die gesetzesförmige Begrenzung der Befugnisse der Steuerbehörden und damit die gesetzliche Festsetzung von Steuerbeträgen weniger bedeutsam. Wenn sich der Steuerpflichtige vor Gericht gegen Übergriffe der Veranlagungsbehörden wehren konnte, dann war es letztlich gleichgültig, ob die Steuerverwaltung an bestimmte Steuerhöchstzahlen gebunden war. Bezeichnenderweise hatte einer der Väter dieser Lösung, *Rudolf von Gneist* (1816-1895)⁶⁷, auch explizit die "Rechtskontrollen, in denen die Verfassung die einzelnen Akte der Administration unter einen vollkommen sicheren Rechtsspruch stellt," bezeichnet als "die Mittel der Abwehr gegen den Parlamentarismus" in Form eines vollentwickelten Steuerbewilligungsrechts für das preußische Parlament.⁶⁸ So gesehen machte also, überspitzt ausgedrückt, die Unterwerfung der preußischen Finanzverwaltung unter das preußische Oberverwaltungsgericht⁶⁹ die Quotisierung in Preußen ein Stück weit überflüssig.

Wesentlich für den Bedeutungsverlust des Steuerbewilligungsrechts wurde aber auch eine grundlegende Veränderung von Budget und staatlicher Finanzwirtschaft, in der sich der Aufstieg moderner Interventions- und Leistungsstaatlichkeit widerspiegelte: Im ausgehenden 19. Jahrhundert kamen die Einnahmen aus den Steuern längst nicht mehr ausschliesslich einer monarchischen Verwaltung und einem herrscherlichen Militär zugute.⁷⁰ Der Staat und seine Untergliederungen finanzierten mit diesen Einnahmen auch und gerade das öffentliche Leben und sicherten durch die Bereitstel-

⁶⁶ *St. F. Pauly*, Organisation, Geschichte und Praxis der Gesetzesauslegung des (Königlich) Preußischen Oberverwaltungsgerichtes 1875 – 1933, 1987, 63 u. passim.

⁶⁷ *E. J. Hahn*, Rudolf von Gneist: 1816-1895 – ein politischer Jurist in der Bismarckzeit, 1995.

⁶⁸ Sten. Ber. prHdA, 17. Legislatur, 3. Session, 1890/91, Verhandlungen, Bd. 2, 38. Sitzung v. 20.2.1891, 998, hier 1002; dazu auch *Thier*, Steuergesetzgebung und Verfassung (Anm. 11), 827 f.

⁶⁹ Zur Rolle des Oberverwaltungsgerichts als Rechtsschutzinstanz in Einkommensteuer-sachen bis 1906 s. die Übersicht bei *P. Linzbach*, Der Werdegang der preußischen Einkommensteuer unter Berücksichtigung ihrer kausalen Entwicklungsfaktoren, 1994, 225 m. Übersicht 8.

⁷⁰ *M. Spoerer*, The Evolution of Public Finance in Nineteenth-Century Germany, in: *Cardoso, Lains* (Hrsg.), *Paying for the Liberal State* (Anm. 4), 103, 110-118 mit sehr bemerkenswerten Daten. S. a. *Spoerer*, *Steuerlast* (Anm. 59), 68-83.

lung insbesondere der Verkehrsinfrastruktur, namentlich durch den Betrieb der Eisenbahnen,⁷¹ die Funktionsfähigkeit der Wirtschaft. Deswegen rückte die Frage in den Vordergrund, wer im Zeichen begrenzter finanzieller Ressourcen von staatlichen Zuwendungen profitieren konnte und wer durch finanzielle Belastungen getroffen wurde. Das zeigt sich wiederum besonders plastisch im Zusammenhang der preußischen Finanz- und Steuergeschichte:⁷² Als das preußische Parlament über die Reform der Einkommensteuer verhandelte, stand ausser Frage, dass mit der Einführung der Steuererklärungspflicht und einer progressiven Tarifierung der Zugriff der Steuerverwaltung auf die Zensiten deutlich intensiviert und vor allem das Steueraufkommen erheblich vermehrt würde. Doch daran störte sich ausser den Linksliberalen kaum ein Abgeordneter. Wesentlich wurde für die allermeisten Mitglieder des Abgeordnetenhauses vielmehr die Frage, was ganz genau mit diesen Mitteln finanziert werden würde (konkret wurde auf diese Weise die Überweisung der staatlichen Realsteuern an die Kommunen bezahlt). Das bedeutete in der Konsequenz aber auch einen Funktionswandel der parlamentarischen Rolle. Denn, so hieß es 1893 anlässlich der Beratungen der Ergänzungssteuervorlage im Abgeordnetenhaus aus den Reihen der Zentrumsfraktion, "*Wir haben augenblick viel weniger darum zu kämpfen... daß wir die aus den einmal bewilligten Steuern sich ergebenden Steuereinnahmen beschränken, sondern vielmehr dafür, daß wir für die nothwendigen Ausgaben, die fortgesetzt steigen... die genügende Deckung verschaffen*".⁷³ Gerade vor diesem Hintergrund wurde die Kontrolle der Verteilung solcher Ausgaben naturgemäss besonders wichtig. Damit rückt die Entwicklung des Ausgabenbewilligungsrechts in den Blick.

⁷¹ Allgemein D. Ziegler, Eisenbahnen und Staat im Zeitalter der Industrialisierung. Die Eisenbahnpolitik der deutschen Staaten im Vergleich, 1996, für Preußen 211-249; und aus jüngster Zeit W. Schubert, Motive der Verstaatlichung der Eisenbahn in Preußen 1879/80, in: F. Miram, M. Schmoeckel, A. Berndt, R. Michalczyk (Hrsg.), Eisenbahn zwischen Markt und Staat in Vergangenheit und Gegenwart, 2015, 15.

⁷² Zum Folgenden: Thier, Steuergesetzgebung und Verfassung (Anm. 11), 791-800, 830 f., 842-847.

⁷³ Sten. Ber. prHdA, 17. Legislatur, 5. Session, 1892/93, Verhandlungen, Bd. 3, 65. Sitzung v. 20.4.1893, 1921, hier 1922 (Bernhard Wuermeling, Abgeordneter des Zentrums); dazu auch Thier, Steuergesetzgebung und Verfassung (Anm. 11), 842 f.

III. Vom Ausgabenbewilligungsrecht zum Haushaltsplan und von hier aus zum Ausgabenstaat der Gegenwart

Erste Ansätze von Ausgabebewilligungsbefugnissen lassen sich bereits in der Zeit der Ständeversammlung ausmachen. Denn insbesondere die frühen Steuern waren regelmässig an einen bestimmten Zweck gebunden und dienten dann etwa zur Bestreitung von Militäraufwendungen gegen einen ganz bestimmten Gegner.⁷⁴ Nicht selten waren solche Zwecksetzungen zusätzlich dadurch abgesichert, dass es den Ständen gelang, die Kontrolle über die Steuerverwaltung zu übernehmen und auf diese Weise unter anderem auch die Steuerverwendung zu kontrollieren.⁷⁵ Allerdings lässt sich bereits seit dem 17. Jahrhundert beobachten, dass sich der Steuerbegriff von seiner Zweckbindung löste und damit auch die faktische Ausgabebewilligungsbefugnis verloren ging.⁷⁶ Das änderte sich im frühen 19. Jahrhundert, setzten doch die Stände von Anfang an darauf, auch bei der Erstellung der Ausgabenseite des Budgets mitzubestimmen.⁷⁷ Das galt schon deswegen, weil sonst das Steuerbewilligungsrecht wenig effektiv war. Hinzu trat der Umstand, dass allein über die Ausgabenkontrolle auch eine effektive Kontrolle der Regierung möglich wurde, denn, so formulierte der württembergische Minister *Johannes v. Schlayer* (1792-1860)⁷⁸ 1836 in aller Deutlichkeit,

*"Wenn die Stände die Ausgaben im Einzelnen bestimmen und sich der ganzen Verwaltung bemeistern dürften, dann wäre die Souveränität und die ganze Staats-Gewalt in der zweiten Kammer [i. e. die Ständekammer, A. T.]. Alsdann würde die Kammer regieren; denn am Ende ist das Geldausgeben nichts Anderes, (sic) als das Regieren..."*⁷⁹

⁷⁴ Im Überblick: *Dreier*, Kampf um das Budgetrecht (Anm. 11), 71 f.; *Heun*, Staatshaushalt (Anm. 5), 43 f., 51 f.; näher *Mußgnug*, Haushaltsplan (Anm. 6), 50 f., 58-64; *Schwennicke*, 'Ohne Steuer kein Staat' (Anm. 32), 66-78.

⁷⁵ Eindringlich hierzu *Mußgnug*, Haushaltsplan (Anm. 6), 51-58.

⁷⁶ *Schwennicke*, 'Ohne Steuer kein Staat' (Anm. 32), 142-155, 265-283.

⁷⁷ Zusammenfassend *Dreier*, Kampf um das Budgetrecht (Anm. 11), 73 f.; *Heun*, Staatshaushalt (Anm. 5), 55 f.; näher *Friauf*, Staatshaushaltsplan (Anm. 5), 42-54; *Mußgnug*, Haushaltsplan (Anm. 6), 113-125.

⁷⁸ *F. Raberg*, Art. "Schlayer, Johannes von" in: Neue Deutsche Biographie 23 (2007), 30, online verfügbar <<http://www.deutsche-biographie.de/pnd11728257X.html>>.

⁷⁹ Verhandlungen der Kammer der Abgeordneten des Königreichs Württemberg, 1836, Bd. 4, 52. Sitzung v. 13.5.1836, 646 f. (S. 34 f. des Sitzungsprotokolls), hier 647 (35); als

Im Streit um die Ausgabenbewilligungsbefugnis zeigte sich deswegen auch, und das vor allem im zweiten Drittel des 19. Jahrhunderts, immer wieder das Spannungsverhältnis zwischen gewähltem Parlament und monarchischer Regierung.⁸⁰ Dem entsprach es, wenn *Fricker* noch im Jahr 1861 betonte,

*"Jede Etatsberathung ist in der Regel... der Streit zweier Parthien (sic) über den Vorrang im Staate, der Kampf um ein Recht, das die Regierung in Vertretung des Staats als ein Recht des Staats, die Stände in Vertretung des Volks als ein Recht des Volks in Anspruch nehmen."*⁸¹

Den verfassungspolitischen Höhepunkt dieser Entwicklung bildete der bereits angesprochene preußische Budgetkonflikt 1862/66⁸², in dem das preußische Parlament dem Staatsministerium mehrfach die Ausgabenermächtigung verweigert und das Ministerium seinerseits auf der Grundlage der gescheiterten Haushaltsgeszentwürfe regierte. 1866 kam es mit dem berühmten Indemnitätsgesetz zu einer rückwirkenden parlamentarischen Genehmigung dieser Ausgaben.⁸³ Die Bedeutung dieses Konflikts ist nicht zu unterschätzen, belegt diese Auseinandersetzung doch, dass, wie *Fricker*

Digitalisat der Württembergischen Landesbibliothek online verfügbar, <http://digital.wlb-stuttgart.de/purl/ltp382442156_103_064_1836_o2p>.

⁸⁰ *Friauf*, Staatshaushaltsplan (Anm. 5), 199-245; *Mußgnug*, Haushaltsplan (Anm. 6), 125-148; als prägnanter Überblick *Dreier*, Kampf um das Budgetrecht (Anm. 11), 74-80.

⁸¹ *Fricker*, Steuerverwilligung (Anm. 53), 636. Bemerkenswerterweise wird in dieser Aussage der Dualismus von Ständen und Regierung nicht etwa als Gegensatz von Monarchie und parlamentarischem Prinzip, sondern als Dualismus von Staat und Gesellschaft beschrieben; an diesem Punkt ragte also die für das 19. Jahrhundert lange Zeit prägende Deutung vom prinzipiellen Gegensatz von Staat und Gesellschaft, wie sie v. a. bei *Lorenz v. Stein* konzipiert wurde auch in das Budgetrecht hinein; allgemein zu diesen Wahrnehmungen etwa die Beiträge in: *E.-W. Böckenförde* (Hrsg.), Staat und Gesellschaft, 1976; zur Konzeption bei *Lorenz von Stein* die Beiträge in: *R. Schnur* (Hrsg.), Staat und Gesellschaft. Studien über *Lorenz von Stein*, 1978.

⁸² Vgl. oben, I, bei und in Anm. 11.

⁸³ Gesetz, betreffend die Ertheilung der Indemnität in Bezug auf die Führung des Staatshaushalts vom Jahre 1862 ab und die Ermächtigung für das Jahr 1866, v. 14.9.1866, Gesetzsammlung für die Königlich-Preußischen Staaten, 1866, 563, online verfügbar <<http://resolver.staatsbibliothek-berlin.de/SBB000155D000550000>>, abgedruckt u. a. in: *E. R. Huber* (Hrsg.), Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte, Bd. 2, ³1986, Nr. 84, S. 102 f.

bereits 1861 notiert hatte, die deutsche konstitutionelle Monarchie das Potential zur "Selbstvernichtung" besass.⁸⁴

Allerdings ist der Konflikt zugleich auch der zeitliche Abschluss und der sachliche Höhepunkt einer Reihe von ähnlich gelagerten Auseinandersetzungen wie etwa in Kurhessen⁸⁵ gewesen. Nach 1866 blieben vergleichbare Budgetkrisen aus, auch wenn, wie sich etwa am Beispiel der Gesetzgebungspraxis in Preußen zeigen liesse, das budgetrechtliche Spannungsverhältnis zwischen Parlament und Regierung durchaus lange Zeit noch präsent blieb.⁸⁶ Trotzdem ist festzuhalten, dass die Finanzverfassung in Deutschland in der Zeit der Monarchie nicht auf dem Stand von 1866 geblieben ist und damit die Ausgabenbewilligungsbefugnis noch einmal eine Veränderung erfahren hat. Einmal mehr prägte der Strukturwandel der staatlichen Finanzen nämlich auch die Finanzverfassung selbst. Denn durch die bereits angesprochene kontinuierliche Ausweitung der staatlichen Leistungen waren immer weitere Personenkreise auf das Zustandekommen der Budgets angewiesen. Eine parlamentarische Verweigerung eines Haushaltsplanes bedeutete deswegen für die daran beteiligten Politiker ein enormes Risiko, schadete es doch den von ihnen vertretenen Interessengruppen und damit der eigenen Machtchance. *Gerhard A. Ritter*, der große Historiker des deutschen und des britischen Parlamentarismus, hat deswegen die Verweigerung des Budgets sehr treffend mit dem Einsatz einer Atombombe und den dadurch ausgelösten selbstzerstörerischen Wirkungen verglichen.⁸⁷ Wenn also bisweilen in der Literatur insbesondere der Verzicht des Reichstags auf eine konsequente Nutzung seines Budgetrechts

⁸⁴ *Fricker*, Steuerbewilligung (Anm. 53), 684, wo die kritische Frage an die Anhänger des dualistischen deutschen Verfassungsstaats gerichtet wird, "Ist aber das ein feiner Organismus, der die rechtliche Möglichkeit einer Selbstvernichtung in sich schließt?" (Hervorhebung im Original).

⁸⁵ Dazu *Friauf*, Staatshaushaltsplan (Anm. 5), 230-235, *R. Ham*, Monarchisches Prinzip vs. bürgerliche Freiheit – Das Kurfürstentum Hessen in der Mitte des 19. Jahrhunderts, in: M. Hoffmann-Ruf (Hrsg.), "Es war einfach notwendig, so und nicht anders zu schreiben". Der Orientalist Johann Gustav Gildemeister (1812-1890) und seine Zeit, 2014, 113, 119-130; näher *R. Ham*, Bundesintervention und Verfassungsrevision. Der Deutsche Bund und die kurhessische Verfassungsfrage 1850/52, 2004.

⁸⁶ Vgl. *Thier*, Steuergesetzgebung und Verfassung (Anm. 11), 696-766 für die Zeit zwischen 1871 und 1882.

⁸⁷ *G. A. Ritter*, Entwicklungslinien des deutschen Parlamentarismus, in: ders. (Hrsg.), Gesellschaft, Parlament und Regierung. Zur Geschichte des Parlamentarismus in Deutschland, 1974, 11, 18.

als Waffe zur Durchsetzung der Parlamentarisierung bedauert wird,⁸⁸ dann gerät dabei der Umstand aus dem Blick, dass eine Verweigerung des Budgets selbst auf der administrativ relativ schwach ausgebildeten Ebene des Reiches eine bestenfalls theoretische Option war.⁸⁹ Das gilt erst recht für die Zeit von Weimarer Republik⁹⁰ und Grundgesetz⁹¹. Allerdings spricht viel dafür, dass sich bereits seit dem ausgehenden Kaiserreich ein anderes Strukturmerkmal der Finanzverfassung zu entwickeln begann, das gerade in der Gegenwart von Budget und Staatshaushaltsplan besondere Bedeutung hat: Mehr und mehr ging der Gesetzgeber dazu über, budgetwirksame Vorgänge in Gesetzen ausserhalb des Budgets vorzunehmen. In Preußen etwa vollzogen sich solche Vorgänge im Zusammenhang der Eisenbahnverstaatlichung⁹², die ihrerseits enorme Konsequenzen für die Strukturen des preußischen Staatshaushalts hatte⁹³ und die bezeichnenderweise auch in einer eigenen haushaltsrechtlichen Regelung, dem sog. "Garantiegesezt" 1882⁹⁴ erfasst wurde.

⁸⁸ In diese Richtung etwa *M. Stürmer*, Militärkonflikt und Bismarckstaat. Zur Bedeutung der Reichsmilitärgesetze 1874-1890, in: G. A. Ritter Gesellschaft, Parlament und Regierung. Zur Geschichte des Parlamentarismus in Deutschland, 1974, 225, 231-235 u. passim. Als Überblick zur Debatte über die Parlamentarisierung des Kaiserreichs s. *H.-P. Ullmann*, Politik im deutschen Kaiserreich 1871-1918, ²2010, 96 f.

⁸⁹ Ebenso *C. Schönberger*, Die überholte Parlamentarisierung. Einflußgewinn und fehlende Herrschaftsfähigkeit des Reichstags im sich demokratisierenden Kaiserreich, *Historische Zeitschrift* 272 (2001), 623, 643-645.

⁹⁰ Zur Finanzverfassung der Weimarer Republik: *BK-Vogel/Waldhoff* (Anm. 5), N. 143-162; *Mußgnug*, Haushaltsplan (Anm. 6), 188-194. Zur Haushaltsverfassung s. den Überblick bei *S. Strube*, Die Geschichte des Haushaltsrechts vom Mittelalter bis zur Gegenwart. Eine ökonomische Analyse im Lichte der Budgetfunktionen, 2002, 123-198. Zur Dynamik der Finanzverfassungspolitik in der Zeit der Weimarer Republik seit 1924 s. *C. E. Clingan*, Finance from Kaiser to Führer. Budget Politics in Germany 1912-1934, 2001, mit einer Übersicht zur finanzhistorischen Debatte a. a. O., 5-9.

⁹¹ Umfassend *BK-Vogel/Waldhoff* (Anm. 5), N. 175-266; s. a. den Überblick bei *Strube*, Geschichte (Anm. 90), 200-258, sowie bei *T. Schmidt*, Finanzreformen in der Bundesrepublik Deutschland. Analyse der Veränderungen der Finanzverfassung von 1949 bis 1989, 2001.

⁹² Im Überblick hierzu: *W. Klee*, Preußische Eisenbahngeschichte, 157-178; s. a. *C. Albrecht*, Bismarcks Eisenbahngesetzgebung. Ein Beitrag zur "inneren" Reichsgründung in den Jahren 1871-1879, 1994.

⁹³ Dazu *Thier*, Steuergesetzgebung und Verfassung (Anm. 11), 793-799 m. w. N.

⁹⁴ Gesetz, betreffend die Verwendung der Jahresüberschüsse der Verwaltung der Eisenbahnangelegenheiten, v. 27.3.1882, *Gesetzsammlung für die Königlich-Preußischen*

Ähnliche Vorgänge prägen die staatliche Finanzwirtschaft bis in die Gegenwart hinein, sei es in Gestalt von ausgabewirksamen Leistungsgesetzen⁹⁵ oder in Form komplexer Nebenhaushalte⁹⁶. Hierin zeichnete sich ein Vorgang ab, den man vielleicht als *Ausweitung rechtlicher Medien des Regierens im Modus von Einnehmen und Ausgeben* bezeichnen könnte, das die Steuerungswirkungen des Haushaltsgesetzes (allen haushaltsrechtlichen Reformbemühungen des "Neuen Steuerungsmodells"⁹⁷ zum Trotz) offenbar nach wie vor eher limitiert⁹⁸.

IV. Schlussbemerkung

Immer wieder ist, wie bereits angedeutet⁹⁹, in der Gegenwart der Steuerungsverlust von Staatshaushaltsplan und Budgetrecht kritisiert worden¹⁰⁰, der durch die Komplexität der föderalen Finanzverfassung noch gesteigert wird¹⁰¹. Tatsächlich hat sich, aus der Perspektive des Historischen gesehen, die Position des Staatsbudgets deutlich verändert und auch deutlich verringert. Man könnte auch formulieren, dass die Finanzverfassung der Gegenwart im Vergleich zur Vergangenheit die Einheitlichkeit verloren hat,

Staaten, 1882, 214, online verfügbar <<http://resolver.staatsbibliothek-berlin.de/SBB000155D0004E0000>>. Dazu näher K. Ottmann, Eisenbahnfinanzen und Staatshaushalt, Archiv für Eisenbahnwesen 75 (1965), 1, 8-11; Thier, Steuergesetzgebung und Verfassung (Anm. 11), 797 f.

⁹⁵ Vgl. Heun, Staatshaushalt (Anm. 5), 167-178, 324-331.

⁹⁶ Heun, Staatshaushalt (Anm. 5), 381-386; Waldhoff, Grundzüge (Anm. 2), 898 m. Rn. 132; umfassend Th. Puhl, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996.

⁹⁷ Dazu im Überblick: St. Koriath, § 44: Finanzen, in: W. Hoffmann-Riem, E. Schmidt-Aßmann, A. Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts. Bd. 3, 2013, 91, hier 145-150 m. N. 57-61; im Einzelnen: Ch. Gröpl, Haushaltsrecht und Reform, 2001; Kube, Finanzgewalt (Anm. 2), 201-204, 454-516, 677-685.

⁹⁸ Koriath, Finanzen (Anm. 97), 196-198 m. N. 110. Sehr pessimistische Bewertung etwa bei M. Heintzen, § 120: Staatshaushalt, in: J. Isensee, P. Kirchhof (Hrsg.), HStR, Bd. 5, 32007, 1175, 1224 m. Rn. 97.

⁹⁹ Vgl. oben I., bei und in Anm. 17.

¹⁰⁰ Für einen Überblick dieser Kritik s. etwa Heun, Staatshaushalt (Anm. 5), 276-279, 399 f.

¹⁰¹ In diese Richtung etwa E. Reimer, Die künftige Ausgestaltung der bundesstaatlichen Finanzordnung, in: Zukunftsgestaltung durch Öffentliches Recht (VVdStRL, H. 73), 2014, 157, 161 f.; s. im Übrigen die Nachweise in Anm. 97.

denn wo früher in Form des Budgets nur eine finanzwirksame Staatsleitungsentscheidung fiel, stehen heute ungleich mehr solcher Staatsleitungsakte. Die Finanzverfassung wirkt deswegen in ihren formalen Strukturen bisweilen ein wenig zersplittert, zumal dann, wenn Finanzentscheidungen in Frage stehen, die auf europäischer Ebene getroffen wurden und unmittelbare Auswirkungen auf Deutschland haben.¹⁰²

Zudem verweisen die hier skizzierten Entwicklungen auch auf einen anderen Befund: Wie kaum ein anderes Ordnungselement des modernen Verfassungsstaates ist die Finanzverfassung geprägt von einem ausgeprägten Miteinander von historisch überkommenen Traditionsschichten und kontinuierlichen dynamischen Wandlungen. Das stellt die Rechtswissenschaft und mit ihr auch die Rechtsgeschichte immer wieder vor neue Herausforderungen. Aber nicht zuletzt auch deswegen ist das Finanzverfassungsrecht eine besonders reizvolle Materie juristischer und rechtshistorischer Analyse, die durch die Arbeiten von *Reinhard Mußgnug* im besten Sinne des Wortes immer wieder neu inspiriert worden ist.

¹⁰² Im Überblick *Waldhoff*, Grundzüge (Anm. 2), 916-919 m. Rn. 161-165. Näher etwa *H. Kube*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Egl. 2013, Art. 110, Rn. 44-53.