

§ 2 Kontinuität dank Finanzverfassung

Paul Kirchhof

I.	Stetige Verfassung und ihre Erneuerung	27
II.	Verlust der Stetigkeit des Rechts	28
III.	Eine Heidelberger Wegweisung	32
IV.	Geldwirtschaft.....	33
	1. Konturenarmut des Tatbestandes „Geld“	33
	2. Verteilungsrationalität nicht ohne Rationalität des Einzelfalls	34
V.	Der resümierende Charakter der Finanzverfassung	37
	1. Beauftragung der jeweiligen Staatsgewalt nach ihren Fähigkeiten.....	38
	2. Die Staatseinnahmen.....	40
	3. Die Staatsausgaben	44
	4. Die Zeitverantwortlichkeit der Staatsgewalten.....	44
VI.	Besondere Kontinuitätskriterien der Geldwirtschaft.....	47
VII.	Ergebnisse.....	48

I. Stetige Verfassung und ihre Erneuerung

Eine Verfassung verstetigt das politische Leben, gibt erprobte Werte, bewährte Institutionen und politische Erfahrung verbindlich an die Zukunft weiter. Sie sichert die **Kontinuität von Staat und Recht**, indem sie die Änderung des Verfassungsrechts erschwert, teilweise die Identität von Verfassungsinhalten auch gegen den verfassungsändernden Gesetzgeber abschirmt.

Zugleich regelt die Verfassung die politisch wirksamen **Erneuerungsinstrumente**, insbesondere in einem Gestaltungsauftrag an Gesetzgebung und Regierung, in der Garantie von Freiheitsrechten und im Handlungsmittel des Geldes. Gesetzgeber und Regierung werden ermächtigt und beauftragt, den Staat gegenwartsgerecht und zukunfts offen zu leiten, das Recht dementsprechend fortzuentwickeln. Die Freiheitsrechte garantieren dem Berechtigten, sein Leben eigenverantwortlich zu gestalten und sich dabei vom Herkömmlichen zu unterscheiden, das Neue zu wagen. Das

Geld wirkt in der Bewegung, im Tausch, in dem sich der Eigentümer die Chance vorbehält, die Welt dank ökonomischer Macht zu verändern.

Der durch Geld vermittelten Macht in staatlicher Hand widmet sich die **Finanzverfassung**. Sie entwickelt für den Finanzstaat keine neuen Grundsatzelemente, sondern sucht die Finanzmacht in die Regeln von Rechtsstaat, Parlamentarismus, Bundesstaatlichkeit, Demokratie und Sozialstaatlichkeit einzubinden. Sie bestätigt und verdeutlicht den vom Grundgesetz konzipierten Verfassungsstaat, stattet ihn mit ökonomischen Handlungsmitteln aus, bewahrt ihn vor monetären Verfremdungen. Die Finanzverfassung sichert die Kontinuität des Verfassungsstaates als resümierende Teilverfassung für die Staatsfinanzen.

II. Verlust der Stetigkeit des Rechts

Der Mensch vertraut einem Gesetz, das ihm vertraut ist, das er als gute Gewohnheit täglich praktiziert, ihm als bewährtes Recht richtig erscheint, dessen Entwicklung er beobachtet und auch mitgestaltet hat. Dieses Recht ist für ihn verlässlich, voraussehbar, ein gediegenes Fundament seines Lebens, ein stetiger Maßstab, um im Einklang mit dem Recht zu leben.

Recht entsteht in überschaubaren Gemeinschaften in der mitmenschlichen Begegnung, in guter Gewohnheit, in gesellschaftlicher Akzeptanz dessen, was Recht sein soll. Recht erwuchs aus der Autorität des Herrschers, der allerdings schon im Mittelalter nicht in gesellschaftlich anerkannte Rechte eingreifen durfte¹, der an seine Befehle auch selbst gebunden war², der für ersichtlich „gemeinschädliche“ obrigkeitliche Maßnahmen nicht Rechtmäßigkeit beanspruchen konnte³. Recht wurzelt für alle – Herrscher und Be-

¹ Dietmar Willoweit, *Recht und Willkür*, *Rechtstheorie* 43, 2012, 143 (153 f.); zu Gegenmeinungen Horst Bredekamp, *Der Künstler als Verbrecher*, 2005, 19 ff.

² Rudolf Stammler, *Recht und Willkür*, 1895, in ders., *Rechtsphilosophische Abhandlungen und Vorträge*, Bd. 1 1925, 85 f., 97.

³ Dietmar Willoweit, *Recht und Willkür*, *Rechtstheorie* 43, 2012, 143 (156).

herrschte – in Religion, Tradition, einem das Gemeinschaftsleben prägenden Verständnis von Mensch und Natur⁴. Erst in der jüngeren Rechtsgeschichte⁵ entsteht ein Gegensatz zwischen dem in der Rechtsgemeinschaft verwurzelten Recht und dem von einer Obrigkeit bestimmten Gebot. Die Gebote werden zum „Gesetz“, **das einem Gesetzgeber eine vordem unbekannte Allmacht zuweist**. Das Recht löst sich aus der bewahrenden Funktion und gestaltet eine Welt um. Fast alles scheint gesetzlich machbar. In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts wird das parlamentarisch zustande gekommene Gesetz zur prinzipiellen, oft ausschließlichen, von der „Rechtsidee“ der Rechtsgemeinschaft gelösten Quelle verbindlichen Rechts. Dadurch verliert das Gesetz seine Bodenhaftung in den Rechtsvorstellungen der Rechtsgemeinschaft.

Der Unterschied zwischen „Gesetz“ und „Recht“ bleibt aber in Art. 20 Abs. 3 GG und insbesondere in der aus dem Gleichheitssatz entwickelten „Willkür“-Rechtsprechung bewusst, die den Gleichheitssatz in einer „am Gerechtigkeitsgedanken orientierten Betrachtungsweise“ versteht⁶, ihn je nach den „fundierte[n] allgemeinen Gerechtigkeitsvorstellungen der Gemeinschaft“ deutet.⁷ Die das Parlamentsgesetz korrigierende, eine bloße „Willkür“ des Gesetzgebers nicht anerkennende Kraft des „Rechts“ be-

⁴ Dietmar Willoweit, *Recht und Willkür*, *Rechtstheorie* 43, 2012, 143 (156 f.).

⁵ Wilhelm Ebel, *Geschichte der Gesetzgebung in Deutschland*, 2. Aufl. 1958; Dietmar Willoweit, *Recht und Willkür*, *Rechtstheorie* 43, 2012, 143 (146 ff.).

⁶ BVerfGE 1, 264 (276) – Bezirksschornsteinfegermeister; BVerfGE 2, 118 (119 f.) – Vollzug der Sicherungsverwahrung ähnlich der Zuchthausstrafe; BVerfGE 9, 124 (130) – Keine Anwaltsbeordnung im Sozialgerichtsverfahren; BVerfGE 9, 201 (206) – Scheineheliche Kinder; BVerfGE 48, 346 (357) – Witwenurteil; BVerfGE 71, 255 (271) – Ruhestandsregelung; BVerfGE 74, 182 (200) – Einheitswerte; BVerfGE 75, 108 (157) – Künstlersozialversicherungsgesetz; BVerfGE 93, 386 (397) – Auslandszuschlag; BVerfGE 98, 365 (385) – Versorgungsanwartschaften; BVerfGE 103, 242 (258) – Pflegeversicherung; BVerfGE 103, 310 (318) – Beschäftigungszeiten öffentlicher Dienst (MfS/AfNS); BVerfGE 106, 225 (240) – Krankenhausversorgung für Beamte; BVerfGE 110, 141 (167) – Kampfhunde; BVerfGE 115, 381 (389) – Dauerpflegschaften, stRspr.; Gustav Radbruch, *Rechtsphilosophie*, 4. Aufl. 1950, 289; vgl. auch die Rede von Josef Wintrich zu seiner Amtseinführung als Präsident des Bundesverfassungsgerichts, *JZ* 1954, 454.

⁷ BVerfGE 9, 338 (349) – Hebammenaltersgrenze; BVerfGE 42, 64 (72) – Teilungsversteigerung (Michelstadt).

währt sich insbesondere in Umbruchsituationen wie beim verfassungsrechtlichen Neuanfang 1949⁸, während der Gegensätzlichkeit von zwei Staaten im geteilten Deutschland⁹ und bei der Wiedervereinigung Deutschlands¹⁰. In der Normalität werden Normen entsprechend dem Willen des Normgebers verstanden. Doch der bloße Wille des Gesetzgebers – ohne sachlich rechtfertigenden oder sonstwie einleuchtenden Grund¹¹ – löst sich vom Recht, ist deshalb Nichtrecht.

In der Gegenwart demokratisch-parlamentarischer Gesetzgebung ist die **Verlässlichkeit der Rechtsordnung** nicht mehr in der Entstehensquelle für Recht¹² angelegt, sondern ein Grundsatzpostulat des Verfassungsrechts.¹³ Das schöne Wort von der „Rechtsquelle“ erinnert an das Wasser, das bereits im Berg vorhanden ist, aber erst in der Quelle sichtbar und nutzbar wird. Die Stetigkeit des Rechts ruht auf der demokratischen Legitimation des Gesetzgebers, der das Vertrauen des mit dem herkömmlichen Recht vertrauten Staatsvolkes sucht, auf dem Gesetzgebungsverfahren mit seiner Öffentlichkeit und seiner Verfassungsbindung, auf der Schriftlichkeit und Allgemein zugänglichkeit des Gesetzestextes, auch auf der einheitsstiftenden richterlichen Gesetzesanwendung und Gesetzesfortbildung¹⁴, dem

⁸ BVerfGE 15, 126 (140 f.) – Staatsbankrott; BVerfGE 27, 253 (283 ff.) – Besetzungsschäden; BVerfGE 38, 128 (133) – Diplomatische Klausel; BVerfGE 41, 126 (150 f.) – Reparationsschaden.

⁹ BVerfGE 36, 1 (18 f.) – Grundlagenvertrag; BVerfGE 77, 137 (149 f.) – Teso.

¹⁰ BVerfGE 82, 316 (321) – Einigungsvertrag; BVerfGE 82, 322 (337) – Erste gesamtdeutsche Wahlen; BVerfGE 84, 90 (131) – Bodenreform (Enteignungen 1945-1949); BVerfGE 84, 133 (176) – Warteschleife; BVerfGE 92, 227 – DDR Spione; BVerfGE 95, 96 – Mauerschützen.

¹¹ So die stRspr. des BVerfG seit BVerfGE 1,1 (52) – Südweststaat zur Art. 3 GG; Paul Kirchhof, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 3 Abs. 1, 75. Egl. 2015, Rn. 383 ff.

¹² Zur „Rechtsquelle“ vgl. Karl Siegfried Bader, Deutsches Recht, in Deutsche Philologie im Aufriss, Bd. III, 2. Aufl. 1962, 1971 (1983 ff.); Theodor Bühler, Rechtsquellenlehre, 3 Bde. 1977–1985; Ekkehard Kaufmann, Rechtsquellen, in: Erler/Kaufmann (Hrsg.), Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte, Bd. IV, 1990, 335 ff.; Paul Kirchhof, Rechtsquellen und Grundgesetz, in: Starck (Hrsg.), Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz, Festgabe aus Anlass des 25-jährigen Bestehens des Bundesverfassungsgerichts, Bd. II, 1976, 50 ff.

¹³ BVerfGE 97, 77 (78) – Schiffsbauverträge; BVerfGE 127, 1 (18 f.) – Gewinne aus privaten Grundstücksveräußerungsgeschäften.

¹⁴ Vgl. Robert Fischer, Die Weiterbildung des Rechts durch die Rechtsprechung, 1971, 23 f.; zur ähnlichen Breitenwirkung richterlicher Leitsätze vgl. Karl Larenz, FS Schima,

Prinzip der Folgerichtigkeit gegenüber gesetzlichen Leitgedanken¹⁵ und insbesondere auf dem verfassungsrechtlichen Rückwirkungsverbot.¹⁶

Heute allerdings wirkt das demokratische Prinzip als machtvoller **Erneuerungs- und Beunruhigungsfaktor**. Der Staat und sein Recht rechtfertigen sich weniger aus ihrer Entstehungsquelle – den Antworten auf Krieg, Unterdrückung, Demütigung, Hunger –, sondern suchen mit ihrem gegenwärtigen und zukünftigen Handeln die immer neuen und wechselnden Wünsche der Bürger zu befriedigen. Jeder Repräsentant des Staatsvolkes bemüht sich, den Anliegen der Wähler gerecht zu werden, macht Versprechungen, die nicht erfüllt werden können, verheißt ein stetiges „Optimieren“, auch wenn das Bewahren des Guten geboten wäre, drängt so in die Unstetigkeit und verursacht strukturell Enttäuschungen. Hier liegt eine Kernursache für Vertrauensverlust, Skepsis, eine Grundhaltung von Argwohn und Empörung gegenüber der Politik.

1969, 247 ff.; Das BVerfG anerkennt das Aufstellen „allgemeiner Rechtsgrundsätze“ als legitime richterliche Aufgabe, BVerfGE 18, 224 (237 f.) – Gesellschafter-Geschäftsführer; BVerfGE 26, 327 (337) – Bilanzbündeltheorie; BVerfGE 34, 269 (287) – Soraya; zu den Leitsatzentscheidungen, die „de facto eine mehr oder minder große Breitenwirkung“ entfalten, BFH, Großer Senat, BStBl. II 2008, 608, Rn. 106, beim Wandel dieser Rechtsprechung einen ähnlich dem Gesetz wirkenden Vertrauensschutz beanspruchen, vgl. BFH DStR 2013, 1943.

¹⁵ BVerfGE 17, 122 (132) – Wiedergutmachung im öffentlichen Dienst; BVerfGE 23, 242 (256) – Einheitswert von Grundstücken und Bewertung von Wertpapierbesitz; BVerfGE 25, 198 (206) – § 42 Abs. 2 G 131; BVerfGE 60, 16 (40) – Härteausgleich; BVerfGE 84, 239 (271) – Kapitalertragsteuer; BVerfGE 93, 121 (136) – Einheitsbewertung; BVerfGE 93, 165 (172) – Erbschaftsteuer (gesonderte Bewertung); BVerfGE 98, 83 (100) – Landesrechtliche Abfallabgabe; BVerfGE 98, 106 (125 f.) – Kommunale Verpackungssteuer; BVerfGE 99, 88 (95) – Verlustabzug; BVerfGE 99, 280 (290) – Aufwandsentschädigung-Ost; BVerfGE 101, 132 (138) – Heileurythmisten; BVerfGE 101, 151 (155) – Umsatzsteuerbefreiung (GmbH & Co. KG); BVerfGE 105, 73 (186) – Rentenbesteuerung; BVerfGE 107, 27 (47) – Doppelte Haushaltsführung; BVerfGE 120, 1 (29) – Abfärberegelung; BVerfGE 121, 108 (119 f.) – Wählerversammlung; BVerfGE 121, 317 (362 f., 374) – Rauchverbot in Gaststätten; BVerfGE 122, 210 (231) – Pendlerpauschale.

¹⁶ Vgl. BVerfGE 72, 200 (257 f.) – Deutsch-schweizerisches Doppelbesteuerungsabkommen; BVerfGE 97, 67 (78) – Schiffbauverträge; BVerfGE 105, 17 (37) – Sozialpfandbrief; BVerfGE 114, 258 (300) – Private Altersvorsorge für Beamte; BVerfGE 127, 1 (16) – Gewinne aus privaten Grundstücksveräußerungsgeschäften; BVerfGE 132, 302 (317) – Streubesitzbeteiligung.

III. Eine Heidelberger Wegweisung

In dieser Entwicklung einer oft aufgeregten, überfordernden Gesetzgebung gibt **Reinhard Mussgnug** mit seinem Grundlagenbuch „**Der Haushaltsplan als Gesetz**“¹⁷ auch heute noch eine Grundsatzorientierung. Im Zusammenwirken von jährlich erneuertem Haushaltsplan und stetiger Sachgesetzgebung lasse der nur ermächtigende, nicht Ansprüche und Verbindlichkeiten begründende Haushaltsplan der Sachgesetzgebung den Vortritt, treffe grundsätzlich keine politischen Sachentscheidungen, sondern finanziere deren Vollzug. Doch mit der Entwicklung des Rechtsstaates auch zu einem finanzwirtschaftlich steuernden Staat werde der Haushaltsplan zu einem zentralen Instrument der Politik, lenke als heimlicher Mittelpunkt des Verfassungssystems, als „Schicksalsbuch der Nation“, das staatliche Handeln. Der Haushaltsplan ermögliche finanzstaatliche Politik, definiere aber auch die Grenzen ihrer Finanzierbarkeit. Diese Bedeutung der Budgethoheit sei aber in der weiteren Entwicklung des Gesetzgebungsstaates geschwunden, wenn Leistungsgesetze den Haushaltsplan präjudizierten, das moderne Parlament mit der Wahl des Bundeskanzlers und dem Misstrauensvotum unmittelbar auf das politische Leben Einfluss gewinne, der Haushaltsplan sich eher auf die Funktion eines bestätigenden, denn eines entwicklungsleitenden Plans zurückziehe. Reinhard Mussgnug vermittelt uns eine Vorstellung von Haushalt und Finanzwesen, die nicht ein technischer Annex zu Staat und Staatspolitik sind, sondern den Auftrag begründen, den Finanzstaat und die Finanzverfassung so in die Gesamtverfassung einzubinden, dass diese nicht verfremdet, sondern bestärkt wird.

¹⁷ *Reinhard Mussgnug*, Der Haushaltsplan als Gesetz, 1976, 1 f., 21 f. 263 f. und passim.

IV. Geldwirtschaft

1. Konturenarmut des Tatbestandes „Geld“

Das Bedürfnis nach Stetigkeit, nach festen und voraussehbaren Handlungsmaßstäben des Staates wird dringlicher, wenn das wesentliche Handlungsmittel des Staates und staatsbürgerlichen Begehrens das Geld ist. Geld ist „geprägte Freiheit“¹⁸, ein durch die Rechtsordnung gesichertes Wertzeichen, das jederzeit in den darin verbrieften Wert umgewandelt werden kann. Geld bewahrt, überträgt und berechnet Werte¹⁹. Geld ist die abstrakte Form eines materiellen Wertes, die als Zahlungs-, Wertzuweisungs- und Wertaufbewahrungsmittel „gilt“. Diese „Geltung“ stützt sich auf eine Erfahrung jederzeitiger Wertvermittlung, eines *Einlösungsvertrauens*²⁰. Dieses Geld ist eines der „großartigsten Werkzeuge der Freiheit, die der Mensch je erfunden hat“²¹, ist ein Passepartout für beliebiges wirtschaftliches Handeln. Der Geldschein ist 5 Cent wert, der Wertgehalt des Scheins entspricht jedoch den dort aufgedruckten „100 Euro“. Geldwirtschaft setzt eine Hochkultur des Vertrauens auf eine bestimmte Währung, auf die Stabilität dieser Währung auch in der Generationenfolge voraus. Dabei ist Geld ein fungibler Wirtschaftswert, der seine Herkunft vergessen lässt und seine Zukunft verschweigt. Das Geld – ein Euro – hat den gleichen Wert, mag es durch Arbeit erworben, an der Börse mitgenommen, als Bettler empfangen oder durch Banküberfall geraubt worden sein. Seine Zukunftswirkung hängt allein von der Verwendungsentscheidung des Berechtigten ab, der damit einen Apfel zum Essen, ein Buch zum Lesen, eine Violine zum Spielen kaufen oder auch einen Mörder dingen kann. Diese strukturelle Labilität und Flüchtigkeit des Geldes fordert einen starken

¹⁸ BVerfGE 97, 350 (371) – Euro; im Anschluss an *Fjodor Michailowitsch Dostojewski*, Aufzeichnungen aus einem Totenhaus, 1994, 25.

¹⁹ *John Maynard Keynes*, Vom Gelde, 1931, 1932, 3 f., 43 f.; *Joseph Schumpeter*, Das Wesen des Geldes, 1970, 2 f.; vgl. auch *Adam Smith*, Untersuchung über Wesen und Ursachen des Reichtums der Völker 1776, 2005, 105 f.; zum Zeichencharakter des Geldes *Ferdinand Tönnies*, Philosophische Terminologie in psychologisch-soziologischer Ansicht, 1906, 30 f.

²⁰ BVerfGE 97, 350 (372) – Euro.

²¹ *Von Hayek*, Der Weg zur Knechtschaft, 2003, 120 f.

rechtlichen Rahmen für Geldmarkt, Geldwettbewerb, Staatshaushalt, Steuern und Staatsverschuldung²².

In der Regel wird Geld durch *Leistungstausch* verteilt. Anbieter und Nachfrager verständigen sich über den Preis einer Ware und die Rechtsordnung anerkennt diesen Konsens als rechtfertigenden Grund für diesen Tausch, setzt ihn als Recht durch. Auch der Haushalt wurde während der Zeit des Konstitutionalismus in den meisten deutschen Staaten nicht in Form eines Gesetzes, sondern in einer *politischen Vereinbarung* geregelt.²³ Monarch und Stände, später Monarch und bürgerliche Gesellschaft verständigten sich über den steuerlichen Zugriff auf Privatvermögen.²⁴ Diese Verständigung beschränkte die Höhe der Staatsausgaben durch Begrenzung der steuerfinanzierten Staatseinnahmen. Erst nachdem der Staat finanzwirtschaftlich das Leben seiner Bürger gestaltete und steuerte, wandte sich die Aufmerksamkeit der Ständevertretungen und später des Parlaments der Ausgabenpolitik zu und damit dem Staatshaushalt als jährlichem staatlichem Ausgabenprogramm, als – vereinfachend, aber treffend gesagt – „Regierungspolitik in Zahlen“.²⁵ Art. 110 Abs. 2 S. 1 GG fordert die „Feststellung“ des Haushalts in Form eines Gesetzes. Allerdings hat sich das Steuerrecht – als ein klassischer Eingriff in „bürgerliche“ Freiheiten – in besonderen Steuergesetzen aus der Haushaltsgesetzgebung verabschiedet, erscheint dort nur noch als Ertragsgröße, die in der Summe der Staatseinnahmen und der Staatsausgaben auszugleichen ist.

2. Verteilungsrationalität nicht ohne Rationalität des Einzelfalls

Wenn der Staat das konturenarme und abstrakte Handlungsinstrument des Geldes einsetzt, steht er gleichermaßen *abstrakten Umverteilungsan-*

²² Paul Kirchhof, Deutschland im Schuldensog, 2012, 40 ff.; ders., Stabilität von Recht und Geldwert in der Europäischen Union, NJW 2013, 1.

²³ Reinhard Mussgnug, Der Haushaltsplan als Gesetz, 1976, 148.

²⁴ Reinhard Mussgnug, aaO, 80 f.; Kai von Lewinski, Staatshaushalt und finanzwirksames Gesetz, DÖV 2015, 406 (408 f.).

²⁵ BVerfGE 79, 311 (329) – Staatsverschuldung (Haushaltsgesetz 1981).

liegen gegenüber. In Deutschland gibt es derzeit eine hohe Einkommenskonzentration in einem kleinen Kreis von Berechtigten.²⁶ Die Elterngeneration erwartet ein gestiegenes Lebenserwerbseinkommen, die jüngere Generation wachsende Ungleichheit. Wirtschaftspolitisch stellt sich damit die Frage, wieviel Ungleichheit der am Markt erwirtschafteten Einkommen eine Gesellschaft langfristig hinzunehmen bereit ist.²⁷ Der Rechts- und Sozialstaat steht vor der Aufgabe, die Verteilung des Wohlstandes und der langfristigen Erwerbseinkommen freiheitsgerecht zu steuern.

Bei dieser Verteilungsfrage geht vielfach *die Rationalität der realen Anfrage des Einzelfalls an das Recht* verloren. Ein Betroffener kann seinen Finanzbedarf, seine Erwerbsmöglichkeiten und Erwerbserfolge, seine Verschiedenheit gegenüber dem Nachbarn darstellen, dem Staat damit eine präzise Frage stellen, in der eine wesentliche Antwort schon vorweggenommen ist. Diese Erfahrung macht der Richter, wenn er rechtliches Gehör gewährt, der Verwaltungsbeamte, wenn er einen Verwaltungsakt regelt. Wird der Gesetzgeber hingegen mit Verteilungskurven für Einkommen und Vermögen konfrontiert, mit Wachstumskurven auf immer mehr Zuwachs ausgerichtet, in abstrakten Allgemeinzielen wie „Wachstum“, „Fortschritt“ und „Gewinnmaximierung“ auf Optimierungswege, damit in die Maßstablosigkeit und potentiell in die Maßlosigkeit gedrängt, so droht die Konturenschwäche dieser Maßstäbe dem Recht die Aussagekraft zu nehmen. Gelegentlich scheint sogar das „magische Viereck“ des „gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“, die Magie, auf rechtliche Entscheidungen einzuwirken. Die bloße Zahl vermittelt keine Gerechtigkeitsgedanken. Das Differenzierungsinstrument des Gesetzes muss deshalb den Wirkungsraum des Geldes so klar umgrenzen, dass der rechtfertigende Grund für eine Geldzuwendung, das Geschenk just an eine Gruppe, sichtbar wird. Die rechtsstaatliche Verhältnismäßigkeit greift nur, wenn Zuwendungen nicht für den Wohnungsbau, sondern für bestimmte Vermieter oder Mieter, bestimmte Familien oder Versichertengruppen gefordert werden; wenn nicht Maßnahmen für das „Patientengut“ verlangt werden, sondern für bestimmte Behandlungsformen, Vorsorgemaßnahmen oder Gefährdetengruppen. Die Geltendmachung eines „Bedarfs“ ist fast keine Aussage,

²⁶ Giacomo Corneo, Kreuz und quer durch die deutsche Einkommensverteilung, PWP, Zeitschrift des Vereins für Sozialpolitik, 2015, 109 (117 ff.).

²⁷ Giacomo Corneo, Kreuz und quer durch die deutsche Einkommensverteilung, PWP, Zeitschrift des Vereins für Sozialpolitik, 2015, 109 (124).

wird erst rechtserheblich, wenn die Finanzierung des individuellen Existenzminimums, des einzelnen Studienplatzes oder einer Firmengründung konkretisierend vorgetragen wird. Erst dann gewinnen der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und der Gleichheitssatz ihren realen Anknüpfungspunkt. Dementsprechend bewilligt der Haushaltsplan Finanzmittel nur in Einzelplänen, die in Kapitel und Titel unterteilt sind.

Gleiches gilt für die **Besteuerung**. Wer allgemein fragt, wie der – fast grenzenlose – staatliche Finanzbedarf gedeckt werden könne, setzt mit dieser Fragestellung das rechtstaatliche Maß und Gleichmaß praktisch außer Kraft. Auch die Besteuerung der Dächer, der Fenster oder der Zahl der Autoräder war geeignet, dem Staat Geld zu vermitteln. Erst wenn die Frage „**bereichsspezifisch**“²⁸ **auf die Teilhabe des Staates an bestimmten Eigentumspositionen bezogen wird**, greifen rechtstaatliches Maß und Gleichmaß. Wenn der Staat am Einkommen, an der Erbmasse, an der im Umsatz ersichtlichen Kaufkraft teilhaben will, ist die Frage nach der Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit dieses Eingriffs ebenso beantwortbar wie die gleichheitsrechtliche Frage nach der Gemeinsamkeit der Steuerbetroffenen, die den Grad der Verallgemeinerung der jeweiligen Steuern bestimmt. Deswegen fragt das Bundesverfassungsgericht – in den Anfängen eher vorsichtig, nun aber stetig – nach dem steuerrechtlichen Eingriff in das Privateigentum²⁹, definiert also den Steuerschuldner oder Steuerträ-

²⁸ Zu Zielerfordernissen des Gleichheitssatzes vgl. BVerfGE 75, 108 (157) – Künstlersozialversicherungsgesetz; vgl. auch BVerfGE 76, 256 (329) – Beamtenversorgung; BVerfGE 78, 249 (287) – Fehlbelegungsabgabe; BVerfGE 84, 239 (268) – Kapitalertragsteuer; BVerfGE 93, 319 (348 f.) – Wasserpfennig; BVerfGE 107, 127 (146) – Doppelte Haushaltsführung; BVerfGE 110, 412 (432) – Teilkindergeld; BVerfGE 112, 268 (279) – Kinderbetreuungskosten; zur Sachgerechtigkeit insges. *Joachim Englisch*, Wettbewerbsgleichheit im grenzüberschreitenden Handel, 2008, 82 ff.

²⁹ Zu den Anfängen und der vorsichtigen, aber stetigen Entwicklung dieser Rspr. vgl. BVerfGE 4, 7 (12) – Investitionshilfe; BVerfGE 14, 221 (241) – Fremdrengengesetz; BVerfGE 19, 119 (129) – Couponsteuer; BVerfGE 82, 159 (190) – Absatzfonds: Die Eigentumsgarantie verbiete einen übermäßigen, erdrosselnden Eingriff, eine grundlegende Veränderung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse des Steuerpflichtigen; BVerfGE 87, 153 (160) – Grundfreibetrag: dem Steuerpflichtigen müsse die grundsätzliche Privatnützigkeit des Erworbenen und die grundsätzliche Verfügungsbefugnis über die geschaffenen vermögenswerten Rechtspositionen verbleiben; BVerfGE 93, 121 (137) – Einheitsbewertung (Besteuerung in Grenzen der Sozialpflichtigkeit); BVerfGE

ger durch seine Betroffenheit in Geldvermögen, das ist in seinem Privateigentum, richtet damit den Steuerzugriff strukturell auf diejenigen, denen finanzielle Leistungsfähigkeit eigen ist, verschont diejenigen, die über kein Eigentum verfügen. Allerdings belasten die indirekten Steuern allenfalls eine vermutete Kaufkraft. Der Bettler und der Millionär zahlen beim Kauf eines Hemdes beide 19 % Umsatzsteuer. Doch die Entwicklung weg von den direkten Steuern hin zu den indirekten Steuern ist nur aufzuhalten, wenn die Betroffenheit dank Eigentums den zulässigen Eingriffsbereich, nicht nur den Schutzbereich definiert. Selbstverständlich lassen sich auch heute indirekte Steuern rechtfertigen, wenn die freiwillige Nachfrage nach Gütern in Kenntnis der steuerlichen Verteuerung des Kaufpreises jedermann möglich ist, die für die indirekten Steuern notwendig groben Typisierungen die für eine Massenbesteuerung maßgeblichen Lebenssachverhalte im Realtypus erfassen³⁰ und der Zusammenhang zwischen Besteuerungsintensität und allgemeinem Regelfall – auch durch Differenzierungen zwischen Lebensbedarfsbesteuerung und Luxusbesteuerung – gewahrt bleibt.

V. Der resümierende Charakter der Finanzverfassung

In diesen Fragen an den Finanzstaat werden bereits wesentliche Lösungen der Finanzverfassung ersichtlich. Die Finanzverfassung des Grundgesetzes

105, 17 (30) – Sozialpfandbriefe: die Steuer betreffe den Steuerpflichtigen in der Ausprägung seiner persönlichen Entfaltung im vermögensrechtlichen Bereich (Art. 14 GG); BVerfGE 105, 73 (32) – Rentenbesteuerung: die Steuer dürfe nicht zu einer – schrittweisen – Konfiskation führen; BVerfGE 115, 97 (115) – Einkommen- und Gewerbesteuer: die Eigentumsgarantie schütze das private Innehaben und Nutzen vermögenswerter Rechte, deshalb greife ein Steuergesetz in den Schutzbereich der Eigentumsgarantie ein.

³⁰ Zu Notwendigkeit und Grenzen BVerfGE 101, 293 (270) – Fahnenflucht; BVerfGE 117, 272 (301) – Beschäftigungsförderungsgesetz; BVerfGE 123, 111 (128) – Jubiläumsrückstellung; zu den Prüfungsordnungen BVerfGE 79, 212 (219 f.) – Erste Juristische Staatsprüfung (Stichtagsregelung); vgl. ferner BVerfGE 10, 340 (353 f.) – Gleichheitssatz im Amnestierecht; BVerfGE 29, 245 (258) – Jahresarbeitsverdienstgrenze; BVerfGE 71, 364 (397 ff.) – Regelung von Härten im Versorgungsausgleich; BVerfGE 87, 1 (43, 47) – Trümmerfrauen; BVerfGE 97, 103 (114) – Kindererziehungszeiten; BVerfGE 101, 239 (70 f.) – Stichtagsregelung im Vermögensgesetz; vgl. auch Sondervotum BVerfGE 67, 1 (24 f.) – Emeritierung.

– der X. Abschnitt – ist im Kern eine bundesstaatliche und haushaltsrechtliche Teilverfassung. Sie nimmt aber die kontinuieritätsprägenden Gewährleistungen der Gesamtverfassung auf, ist nur im Zusammenhang mit diesen verständlich, setzt sie in ihren Kernaussagen voraus. Der Finanzverfassung bündelt die Gesamtverfassung für das Finanzwesen. Sie ist **Resümee der Gesamtverfassung aus finanzrechtlichem Anlass**, gibt damit dem staatlichen Finanzwesen die Stetigkeit dieses Verfassungsmaßstabs.

1. Beauftragung der jeweiligen Staatsgewalt nach ihren Fähigkeiten

Das Grundgesetz beauftragt die Staatsgewalten jeweils mit den Aufgaben, die sie nach ihrem Personal, ihrem Verfahren, ihrer Alltagserfahrung am besten erfüllen können. Im Parlament entscheidet der Generalist, der vom Staatsvolk gewählt ist, im Zusammenwirken mit den anderen Abgeordneten im Parlament das Staatsvolk spiegelbildlich abbildet. In dieser Allgemeinqualifikation hat der Gesetzgeber die „**wesentlichen**“ **Entscheidungen** des Gemeinwesens zu treffen³¹. Diese „Wesentlichkeit“ ist Auftrag und Grenze³². Dementsprechend wird der Haushaltsplan von der Regierung, gestützt auf die Fachqualifikation der Ministerien, entworfen, vom Parlament als programmatische jährliche Handlungskonzeption des Finanzstaates beschlossen.

Das Bundesstaatsprinzip verteilt Aufgaben und Kompetenzen auf Bund und Länder, um Staatsgewalt zu teilen, politische Alternativität und Experimentierfelder zu erschließen, regionale Eigenkulturen und Bürgernähe zu organisieren. Diese legislative und administrative Aufteilung der Kompetenzen wird im finanzverfassungsrechtlichen **Konnexitätsprinzip** (Art. 104a Abs. 1 GG) bestätigt und bestärkt. Die Finanzierung folgt der

³¹ BVerfGE 49, 89 (126) – Kalkar („schneller Brüter“); BVerfGE 61, 260 (275) – Organisationsgesetze im Hochschulbereich; BVerfGE 83, 130 (141) – Josefine Mutzenbacher; BVerfGE 108, 282 (311) – Biologischer Vater; BVerfG Urt. v. 21.05.2015 – 2BvR 1322/12, Rn. 52 – Höchstaltersgrenzen für die Einstellung in das Beamtenverhältnis auf Probe.

³² BVerfGE 49, 89 (126 f.) – Kalkar („schneller Brüter“); BVerfGE 83, 130 (142) – Josefine Mutzenbacher; BVerfGE 98, 218 (251 f.) – Rechtschreibreform; BVerfGE 108, 282 (311 f.) – Kopftuch der Lehrerin; *Paul Kirchhof*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 3 Abs. 1, 75. Egl. 2015, Rn. 130 f., 229, 415.

Sach(verwaltungs-)kompetenz. Eine Verfremdung dieser Sachzuständigkeiten durch den „goldenen Zügel“ des Geldes soll damit ausgeschlossen werden. Die verfassungsrechtlich vorgesehenen „Gemeinschaftsaufgaben“ allerdings sind im Wesentlichen Kompetenztitel für eine Bundesmitfinanzierung. Dadurch ist das Konnexitätsprinzip wesentlich geschwächt.

Die **Rechtsprechung** hat den resümierenden Charakter der Finanzverfassung kontinuierlich zur Wirkung gebracht und sich insbesondere bemüht, das materielle Recht gegen Verfremdungen durch den Einfluss des Geldes zu schützen. Dies gilt vor allem für die steigenden Verfassungsanforderungen an das Steuersubventionsrecht³³. Der gleichheitsgerechte Vollzug eines Steuergesetzes wird insbesondere durch das Erfordernis gesichert, zwischen dem normativen Befehl des materiellen Gesetzes und den auf Durchsetzung dieses Befehls angelegten Erhebungsregeln dürfe kein Widerspruch bestehen³⁴. Das materielle Steuergesetz muss die Gleichheit vor dem Gesetz auch dadurch gewährleisten, dass es Ausweichoptionen möglichst nicht zulässt³⁵. Die Rechtsprechung zum bundesstaatlichen Finanzausgleich verlangt im Erfordernis des „Maßstäbengesetzes“ mit Nachdruck eine Verteilungsrationalität, auch im Rahmen von generalklauselartigen

³³ BVerfGE 93, 121 (147) – Vermögenssteuer: Durchbrechung eines Regelatbestandes nur bei bewusster, nach außen erkennbar verantworteter Entscheidung des Gesetzgebers; BVerfGE 105, 73 (113 f.) – Sozialpfandbriefe: Ungleichbelastung aus dem Subventionszweck zu rechtfertigen, in ihren Abstufungen nach dem freiheitsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsprinzip zu bemessen und in ihren Lockerungswirkungen zu kontrollieren; BVerfGE 115, 97 – Einkommen- und Gewerbesteuer, (113 ff.): hinreichendes Maß an Rationalität und Abgewogenheit beim Ausgleich zwischen den individuellen Belangen und denen der Allgemeinheit; (116 f.) Gebot vertikaler und horizontaler Steuergerechtigkeit; BVerfG DStR 2015, 31 Rn. 121 f. – Verschonung des Betriebsvermögens bei der Erbschaftssteuer: Verbot eines gleichheitswidrigen Begünstigungsausschlusses.

³⁴ BVerfGE 84, 239 (272) – Zinsbesteuerung; BVerfGE 110, 94 (113) – Private Spekulationsgeschäfte.

³⁵ BVerfGE 125, 1 (33 f.) – Körperschaftssteuererminderungspotential, Halbeinkünfteverfahren; BVerfG DStR 2015, 31 Rn. 246 – Verschonung des Betriebsvermögens im Erbschaftssteuerrecht; vgl. auch BVerfGE 120, 1 (53) – Abfärberegulation; BFH, FR 2012, 1044 (Vorlage des Erbschaftssteuergesetzes an das Bundesverfassungsgericht wegen Verfassungswidrigkeit des § 19 Abs. 1 in Verbindung mit § 13a, 13b ErbStG 2009 mit der Folge einer „das gesamte Gesetz erfassenden verfassungswidrigen Fehlbesteuerung“); dazu nunmehr BVerfG DStR 2015, 31 Rn. 246 f.

Verfassungstatbeständen³⁶. Das staatliche Leistungsrecht³⁷ und insbesondere das Steuerrecht³⁸ waren Anlass, um die Folgerichtigkeit der Gesetzgebung gegenüber einem gesetzlich begründeten Leitprinzip zu entwickeln.

2. Die Staatseinnahmen

Die Finanzverfassung regelt die Gesetzgebungskompetenz und die Ertrags-
hoheit – einschließlich des Finanzausgleichs – **nahezu ausschließlich für die Steuern**. Sie macht damit bewusst, dass der Staat sich strukturell aus Steuern finanziert, die Entgeltabgaben – Gebühren und Beiträge – eher vorteilsneutralisierende als finanzierende Funktion haben³⁹, die Sonderabgabe nur als „seltene Ausnahme“ mit Berichts- und regelmäßiger Überprüfungspflicht zulässig ist⁴⁰. Die Sonderabgabe zeigt besonders deutlich den

³⁶ BVerfGE 101, 158 (214 f.) – Maßstäbengesetz.

³⁷ BVerfGE 17, 38 (48) – Witwenrente; BVerfGE 27, 142 (150) – Kinderzuschlag für „Enkelpflegekinder“; BVerfGE 105, 73 (186) – Rentenbesteuerung; BVerfGE 125, 175 (227 ff.) – Hartz IV; BVerfGE 129, 49 (69 f.) – Teilerlass nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz beim Studium der Humanmedizin in den neuen Ländern.

³⁸ BVerfGE 87, 153 (173 ff.); BVerfGE 93, 121 (136) – Vermögenssteuer; BVerfGE 93, 165 (172) – Erbschaftssteuer (gesonderte Bewertung); BVerfGE 98, 83 (100) – Landesrechtliche Abfallabgabe; BVerfGE 99, 88 (95) – Verlustabzug; BVerfGE 101, 151 (155) – Umsatzsteuerbefreiung (GmbH & Co. KG); BVerfGE 105, 73 (186) – Rentenbesteuerung; BVerfGE 107, 27 (47) – Doppelte Haushaltsführung; BVerfGE 122, 210 (231) – Pendlerpauschale; BVerfGE 127, 224 (245) – Pauschalierung eines Betriebsausgabenabzugsverbots; zur Bedeutung des Folgerichtigkeitsprinzips für die übrigen Rechtsbereiche *Paul Kirchhof*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 3 Abs. 1, 75. Egl. 2015, Rn. 404 ff.

³⁹ Vgl. BVerfGE 50, 217 (227 ff.) – § 15 Abs. 4 Gebührengesetz NRW; *Paul Kirchhof*, Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2010, 37 ff.; zur seit Aristoteles geläufigen Unterscheidung zwischen austeilender und ausgleichender Gerechtigkeit vgl. *Bernd Rüthers/Christian Fischer/Axel Birk*, Rechtstheorie, 7. Aufl. 2013, Rn. 351 ff.; im Ansatz BVerfGE 9, 251 (298 f.) – Baden-Württembergischer Feuerwehrbeitrag; BVerfGE 34, 139 (146, 150 ff.) – Fahrbandecke; BVerfGE 50, 217 (227 ff.) – § 15 Abs. 4 Gebührengesetz NRW; BVerfGE 78, 249 (250, 286 ff.) – Fehlbelegungsabgabe; BVerfGE 92, 91 (113 ff.) – Feuerwehrabgabe; BVerfGE 97, 332 (344 ff.) – Gestaffelte Kindergartenbeiträge.

⁴⁰ BVerfGE 55, 274 (306 f.) – Ausbildungsplatzförderungsabgabe; BVerfGE 57, 139 (166 ff.) – Schwerbehindertenabgabe; BVerfGE 67, 256 (276) – Investitionshilfeabgabe; BVerfGE 82, 159 (181) – Absatzfonds; BVerfGE 91, 186 (203 f.) – Kohlepennig; BVerfGE 92, 91 (113) – Feuerwehrabgaben; BVerfGE 98, 83 (100) – Landesabfallabgaben;

inhaltlichen Zusammenhang zwischen Finanzverfassung und übriger Verfassung. Sie muss als Zusatzabgabe neben der Besteuerung gleichheitsrechtlich gegenüber der bereits vorausgehenden steuerlichen Abschöpfung der finanziellen Leistungsfähigkeit des Betroffenen gerechtfertigt werden, in ihrer Haushaltsflüchtigkeit auf das Budgetrecht und die Prinzipien der parlamentarischen Demokratie abgestimmt, in ihrer Kompetenzgrundlage – einer Sachkompetenz – mit den Finanzierungskompetenzen der Finanzverfassung in Einklang gehalten werden.⁴¹ Die Finanzverfassung regelt als Quelle für Staatseinnahmen ausschließlich Steuererträge.

Die konkrete Zugriffsstelle der Steuergewalt, damit den Anknüpfungspunkt für Verhältnismäßigkeit und Gleichheitssatz, skizziert die Finanzverfassung, wenn sie *bestimmte Steuertypen*, insbesondere die Einkommensteuer, die Körperschaftsteuer, die Umsatzsteuer, auch die Erbschaftsteuer und die Gewerbesteuer *als Ertragsquellen benennt* und den Ertrag aus diesen Quellen auf Bund, Länder und Gemeinden verteilt. Damit steht verfassungsrechtlich außer Zweifel, dass der Staat sich in diesen ausdrücklich benannten Belastungsgründen finanzieren darf. Es ist heute geläufig, dass Kompetenznormen auch materielle Aussagen enthalten. Dies anerkennt das Bundesverfassungsgericht z. B. für die konkurrierende Bundesgesetzgebungskompetenz über „die Erzeugung und Nutzung der Kernenergie zu friedlichen Zwecken“, die nicht eine Erzeugung und Nutzung der Kernenergie zu unfriedlichen Zwecken den Ländern überlässt, sondern im Rahmen der Kompetenzregelung gänzlich ausschließt.⁴² Die – bewegliche – Verteilung des Umsatzsteueraufkommens zwischen Bund und Ländern hat nach Art. 106 Abs. 3 S. 4 Nr. 2 GG zu beachten, dass „eine Überbelastung der Steuerpflichtigen vermieden wird“; die bundesstaatliche Verteilungsregel resümiert das Übermaßverbot. Die mehrfache

BVerfGE 101, 141 (147) – Ausgleichsfonds; BVerfGE 108, 186 (217) – Altenpflegeabgaben; BVerfGE 110, 370 (384 f.) – Klärschlamm-Entschädigungsfonds; BVerfGE 135, 155 (206 f.) – Filmabgabe.

⁴¹ BVerfGE 4, 7 (13) – Investitionshilfe; BVerfGE 8, 274 (317) – Preisgesetz; BVerfGE 18, 315 (328 f.) – Marktordnung; BVerfGE 29, 402 (409) – Konjunkturzuschlag; BVerfGE 37, 1 (16 f.) – Stabilitätsfonds; BVerfGE 67, 256 (274) – Investitionshilfeabgabe; BVerfGE 82, 159 (181) – Absatzfonds; BVerfGE 91, 186 (202 f.) – Kohlepfeffennig; BVerfGE 110, 370 (384 ff.) – Klärschlamm-Entschädigungsfonds; BVerfGE 135, 155 (206 ff.) – Filmabgabe.

⁴² BVerfGE 53, 30 (56) – Mülheim-Kärlich.

Erwähnung der Gewerbesteuer in Art. 106 Abs. 6 GG zeigt, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber keinen Anlass für grundsätzliche verfassungsrechtliche Zweifel an der Gewerbesteuer gesehen hat.⁴³ Die ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, dass eine Steuer, deren Ertrag verteilt werden darf, auch erhoben werden darf⁴⁴, schließt eine auch strukturelle Änderung der jeweiligen Steuerart nicht aus, wie sie der Gesetzgeber bei der Körperschaftsteuer, der Umsatzsteuer und auch bei der Gewerbesteuer geregelt hat. Doch das Verhältnismäßigkeitsprinzip und der Gleichheitssatz finden in den benannten Zugriffsstellen ihren konkreten, verfassungsrechtlich skizzierten Anknüpfungspunkt.

Wenn die Finanzverfassung zunächst die Steuergesetzgebungskompetenz regelt, betont sie die besondere Angewiesenheit des Steuerrechts auf **Legalität**, damit den Gesetzesvorbehalt⁴⁵, der den steuerlichen Belastungsgrund, die Bemessungsgrundlage, den Schuldner und den Steuertarif der gesetzlichen Regelung vorbehält, dabei Grundrechtsschutz gewährt, eine Realitätsgerechtigkeit – auch in der Bewertung – fordert⁴⁶, im Übrigen Fol-

⁴³ BVerfGE 120, 1 (27) – Abfärberegelung; vgl. auch die Neuregelung zu Art. 28 Abs. 2 S. 2 Hs. 2 GG durch das 44. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 20.10.1997, BGBl I, 2470.

⁴⁴ BVerfGE 14, 105 (111) – Finanzmonopole; BVerfGE 21,12 (26) – Allphasenumsatzsteuer; BVerfGE 37, 38 (45) – Mehrwertsteuer; BVerfGE 93, 121 (134) – Vermögensteuer; BVerfGE 31, 8 (16) – Gewinnspielautomat; BVerfGE 40, 56 (60 f.) – Vergnügungssteuergesetz NRW; BVerfGE 42, 38 (40) – Vergnügungssteuer; BVerfGE 69, 174 (183 f.) – Getränkesteuer.

⁴⁵ Zu dessen aktueller Bedeutung als gesetzlicher Garant grundsätzlich einer unausweichlichen Last auch gegenüber steuerlichen Gestaltungen vgl. BVerfG DStR 2015, 31 Rn. 246 f. – Verschonung des Betriebsvermögens im Erbschaftsteuerrecht; vgl. auch BVerfGE 120, 1 (53) – Abfärberegelung.

⁴⁶ BVerfGE 23, 242 (256) – Einheitswert von Grundstücken und Bewertung von Wertpapierbesitz; vgl. auch 93, 121 (136 ff.) – Vermögensteuer (Einheitsbewertung); BVerfGE 93, 165 (176 ff.) – Erbschaftsteuer (Bewertung); BVerfGE 117, 1 (30 ff.) – Erbschaftsteuer (gesonderte Bewertung).

gerichtigkeit im Sinne der Belastungsgleichheit gegenüber Leitentscheidungen eines fortgeltenden Gesetzes verlangt⁴⁷. Mit dem Gesetzesvorbehalt gilt die gesamte grundrechtliche und sonstige verfassungsrechtliche Bindung des Gesetzgebers.

Die differenzierende Regelung von Gesetzgebungskompetenz (Art. 105 GG) und Vollzugskompetenz (Art. 108 GG) weist die **Gesetzgebung grundsätzlich dem Bund, den Gesetzesvollzug grundsätzlich den Ländern** zu. Der Bundesgesetzgeber hat im Steuerwesen die konkurrierende Kompetenz unter den Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG, die hier kompetenzbegründend, nicht kompetenzverengend wirken. Die Landesfinanzbehörden verwalten nach Art. 108 Abs. 2 GG die großen (Gemeinschafts-) Steuern und auch die sonstigen wesentlichen Steuern, die nicht Verbrauchsteuern sind. Diese Aufgabenverteilung zwischen Gesetzgebungserfahrung und Vollzugserfahrung hat zur Folge, dass die wesentlichen Steuern – wenn auch aus Anlass einer Bundesteilhabe am Ertrag (Art. 105 Abs. 3 GG) – der Zustimmung des Bundesrates bedürfen, also in der Kombination von rechtspolitischer Grundentscheidung des Bundes und Landeserfahrung in der Handhabung der Gesetze, das neue Gesetz nur in der Gemeinsamkeit von Bund und Ländern zustande kommt. Der Arbeitskreis „Steuern“ der Länder ist eine beredete Realität dieses Zusammenwirkens.

So sucht das Finanzverfassungsrecht das staatliche Finanzwesen auf Dauer zu stabilisieren⁴⁸. Deshalb begegnen Gesetze wie das EStG wachsender Kritik, weil es ein Jahresgesetz ist und Anwendungsvorschriften enthält, die in einer kaum noch überschaubaren Enumeration gesondert bestimmen, wann die Anwendung des Gesetzes beginnt und wann sie endet.⁴⁹ Gerade die Einkommens- und Gewinnplanung braucht eine stetige gesetzliche Grundlage.

⁴⁷ BVerfGE 99, 88 (95) – Verlustabzug; BVerfGE 99, 280 (290) – Aufwandsentschädigung-Ost; BVerfGE 101, 132 (138) – Heileurythmisten; BVerfGE 101, 151 (155) – Umsatzsteuerbefreiung (GmbH & Co. KG); BVerfGE 105, 73 (126) – Rentenbesteuerung; BVerfGE 107, 27 (47) – Doppelte Haushaltsführung; ähnlich BVerfGE 121, 108 (119 f.) – Wählervereinigung; BVerfGE 120, 1 (29) – Abfärberegelung; BVerfGE 122, 210 (231) – Pendlerpauschale.

⁴⁸ *Hermann Heller*, Staatslehre, 2. Aufl. 1961, 194.

⁴⁹ Die gegenwärtige Vorschrift des EStG über dessen Anwendung enthält in § 52 Regelungen, deren Text in meinem Kommentar 26 Seiten umfasst, vgl. *Paul Kirchhof* (Hrsg.), EStG, 14. Aufl. 2015, § 52 vor Rn. 1; kritisch dort Rn. 1 ff.

3. Die Staatsausgaben

Für die Staatsausgaben setzt die Finanzverfassung das hergebrachte, in jüngerer Zeit fast vergessene Prinzip in Kraft, dass **der Staat nur das ausgeben kann, was er steuerlich eingenommen hat**. Das Ausweichen in die Staatsverschuldung ist in Zukunft durch die Neufassung des Art. 109 Abs. 3 GG und des Art. 115 Abs. 2 GG strukturell ausgeschlossen.⁵⁰ Diese Vorschriften schützen die nachfolgende Generation vor übermäßigen Altlasten, den Staat vor einer Abhängigkeit vom Finanzmarkt. Sie könnten staatliche Darlehensverträge nach § 134 BGB nichtig machen. Die im Demokratieprinzip angelegte Gefahr übermäßiger Verheißung von Leistungen und damit strukturell wachsender enttäuschter Erwartungen ist – Rechtstreue selbstverständlich vorausgesetzt – gebannt. Die Feststellung des Haushaltsplans durch Gesetz (Art. 110 Abs. 2 S. 1 GG) begründet einen Gesetzesvorbehalt, eröffnet auch hier den Gestaltungsraum des Gesetzgebers als Erstinterpret der Verfassung, bringt dabei alle verfassungsrechtlichen Bindungen für eine maßvolle und gleichmäßige Nutzung der Haushaltsmittel zur Wirkung. Es gilt insbesondere das Verbot eines gleichheitswidrigen Begünstigungsausschlusses⁵¹ sowie die anspruchsvoller werdende Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Subventionsrecht. Diese Prinzipien verpflichten den Gesetzgeber auch, wenn er statt der Leistungssubvention die steuerliche Verschonungssubvention wählt.⁵²

4. Die Zeitverantwortlichkeit der Staatsgewalten

Die verschiedenen Staatsgewalten verstetigen den Staat unterschiedlich. Die Legislative widmet sich grundsätzlich der Zukunft, die Exekutive der

⁵⁰ 57. Änderungsgesetz des Grundgesetzes v. 29.7.2009, BGBl I 2248.

⁵¹ BVerfGE 116, 164 (180) – Tarifbegrenzung gewerblicher Einkünfte; BVerfGE 121, 108 (119) – Wählervereinigung (Erbschaft- und Schenkungsteuerrecht); BVerfGE 121, 317 (370) – Rauchverbot in Gaststätten; BVerfGE 126, 400 (416) – Lebenspartnerschaft/Erbschaft- und Schenkungsteuergesetz; BVerfG DStR 2015, 31 f. Rn. 121 – Verschonung des Betriebsvermögens im Erbschaftsteuerrecht.

⁵² Vgl. dazu Fn. 33; Paul Kirchhof, Das Steuerrecht als Verfassungsproblem, JöR 2015 i.E.

Gegenwart, die Judikative der Vergangenheit.⁵³ Die Finanzverfassung verbindet das als **langfristig geltende, in die Zukunft wirkende Steuergesetz** und das grundsätzlich⁵⁴ **nach dem Jährlichkeitsprinzip bemessene Haushaltsgesetz**. Bei der Steuergesetzgebung hat der Gesetzgeber strukturell Kontinuität zu gewährleisten, bei der Haushaltsgesetzgebung Flexibilität zu sichern. Stetigkeit der Steuern gewährleistet die Finanzgrundlage, Gegenwartsgerechtigkeit bestimmt die Ausgabenpolitik. Allerdings ist die Rechtswirklichkeit eine andere. Die Ausgaben sind – insbesondere unter dem Einfluss eines grundrechtlichen Gesetzesvorbehalts – weitgehend durch **Leistungsgesetze**, durch vertragliche Verbindlichkeiten, durch Langzeitprojekte wie Bauten, Wehrfähigkeit und Infrastruktur, auch durch den Schuldendienst gebunden. Im Bundeshaushalt wird das frei verfügbare Einnahmenvolumen mit etwa 10 % des Gesamtvolumens angegeben, bei den Ländern liegt es deutlich niedriger, bei Kommunalhaushalten tendiert es nicht selten gegen Null.⁵⁵ Das Haushaltsrecht kann diese materiellen Pflichten und Rechte nicht verändern (Art. 110 Abs. 1 S. 1 Hs.1, § 3 Abs. 2 HGrG).⁵⁶ Ihm kommt nur eine Koordinierungs- und Kontrollfunktion zu, die einen Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten sicherstellt (Art. 109 Abs. 3 S. 1, Art. 115 Abs. 2 S. 1 GG). Auch die mittelfristige, mehrjährige Finanzplanung hat kaum die Kraft einer periodenübergreifenden Steuerung, weil sie ursprünglich im Dienst des „gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“, einer antizyklischen Konjunkturpolitik, steht⁵⁷, sie eher Steuerschätzungen und Ausgabenprognosen bietet als normative Zukunftsmaßstäbe anregt, sie lediglich Regierung und Verwaltung bindet, nicht aber den Gesetzgeber verpflichtet, sie

⁵³ Gerhart Husserl, *Recht und Zeit*, 1955, 52 f.; zur juristischen Bedeutung dieser These vgl. Michael Kloepfer, *Verfassung und Zeit*, in *Der Staat* 13, 1974, 457 ff.; Peter Häberle, *Zeit und Verfassung*, *ZfB* 21, 1974, 111 ff.; Paul Kirchhof, *Verwalten und Zeit*, 1975; Günter Dürig, *FS zum 500 jährigen Bestehen der Tübinger Juristenfakultät*, 1977, 21 (21 ff.).

⁵⁴ Vgl. Art. 110 Abs. 2 S. 1 GG.

⁵⁵ Kai von Lewinski, *Staatshaushalt und finanzwirksames Gesetz*, *DÖV* 2015, 406.

⁵⁶ Wolfram Höfling, *Haushaltsverfassungsrecht als Recht minderer Normativität*, *DVB* 2006, 934 f.; Stefan Koriath, *Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern*, 1997, 64; Kai von Lewinski, *Staatshaushalt und finanzwirksames Gesetz*, *DÖV* 2015, 406 (411).

⁵⁷ Vgl. § 50 f. HGrG, § 9 StabG, auch Art. 109 Abs. 3 GG.

damit schon ihrem Anspruch nach für die Gesetzgebung wirkungslos bleibt⁵⁸.

Damit droht das stetige Leistungsgesetz eher das Übel überhöhter Staatsausgaben und Staatsschulden zu verfestigen als rechtliche Kontinuität zu gewährleisten. Heute ist eine Kontinuität staatlichen Handelns in seiner Finanzierbarkeit nur zurückzugewinnen, wenn Ausgaben- und Steuerpolitik in einer Kultur des Maßes eingebunden werden, das Verfassungsrecht den Begehrlichkeiten gegenüber dem Staat eine Obergrenze setzt.

Ein erster Schritt, um die Einnahmen- und Ausgabengesetze der aktuellen Finanzkraft des Staates anzupassen⁵⁹, bietet das **Haushaltsbegleitgesetz**, das über die Haushaltsperioden hinaus Leistungen kürzen und Steuervergünstigungen zurücknehmen kann. Hier gewinnen unter Federführung des Finanzministeriums Finanzfachleute – meist unter erheblichem Zeitdruck und geringem Öffentlichkeitsinteresse – ein Stück Herrschaft der Finanzwirtschaft über den Leistungsgesetzgeber.

Rechtspolitisch wäre zu erwägen, die Gebundenheit des Haushalts durch Leistungsgesetze jedenfalls für die Leistungsspitzen in ihr Gegenteil zu verkehren und **alle lang dauernden staatlichen Leistungsverpflichtungen unter Finanzierungsvorbehalt zu stellen**. Staatsleistungen – von der Sozialhilfe über das BaföG, die Industriesubventionen bis zu den Gehältern im öffentlichen Dienst – würden dann von vornherein nicht in voller Höhe in einer bestimmten Summe garantiert, sondern nur in einem prozentualen Anteil am jeweiligen Staatshaushalt. So würde allgemein bewusst, dass der Staat nur das geben kann, was er vorher steuerlich genommen hat. Das Finanzwesen gewönne Kontinuität im Prinzip des Haushaltsausgleichs. Der Leistungsstaat würde in seiner Leistungsfähigkeit durch die jährlichen Einnahmen definiert. Der Leistungsberechtigte wäre mehr Teilhaber als Forderungsgläubiger. Der Finanzstaat wirkte kontinuierlich – über die Jahre hinweg – in der Jeweiligkeit seines Steueraufkommens. Der Rechtsstaat würde entschieden für die Allgemeinheit und Unausweichlichkeit der

⁵⁸ Paul Kirchhof, Die Steuerung des Verwaltungshandelns durch Haushaltsrecht und Haushaltskontrolle, NVwZ 1983, 505 (510); Markus Heintzen, in: Von Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. 3, 6. Aufl. 2012, Art. 110 Rn. 48; Kai von Lewinski, DÖV 2015, 406 (413).

⁵⁹ Hanno Kube, Haushaltsrecht, in: Ehlers/Fehling/Pünder (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Bd. 3, 3. Aufl. 2013, § 66 Rn. 73.

Steuerlast streiten. Der Sozialstaat verstärkte die Zugehörigkeit der Leistungsempfänger zu ihrem Staat in der realen Bedingtheit dieses Gemeinwesens. Die Demokratie könnte sich in ihrem finanzwirtschaftlichen Fundament, der Steuerkraft der Bürger, periodisch erneuern, die Gleichheit unter den Generationen festigen, ein Konzept zeitgerechten und rechtzeitigen Leistens praktizieren.

VI. Besondere Kontinuitätskriterien der Geldwirtschaft

Im Ergebnis gewinnt das staatliche Finanzwesen nur Kontinuität, wenn es *nicht in strikten, stetig wachsenden Finanzverbindlichkeiten überfordert* wird, sondern in allgemeinen, verlässlichen Rechtsprinzipien eine stetige Leistungsfähigkeit bewahrt. Die Steuergesetze sind vereinfacht auf gediegene und vertraute Belastungsprinzipien zu stützen. Die Ausgabenpolitik findet in den Staatseinnahmen eine strikte Obergrenze. Der Gesetzesvorbehalt für Steuern und Ausgaben trägt alle Verfassungsbindungen, insbesondere der Grundrechte und der Kompetenzordnung, unmittelbar in das staatliche Finanzwesen hinein, streitet deshalb gegen die ausweichliche Steuerlast, gegen das Privileg, gegen den gleichheitswidrigen Begünstigungsausschluss. Er begrenzt Subventionen und unfinanzierbare Leistungspflichten.

Ein solcher Finanzstaat gewinnt an Rechtsstaatlichkeit und demokratischer Legitimation. *Das Recht verspricht nur das ersichtlich Mögliche*, vermeidet Gruppenprivilegien und Gruppennachteile, auch eine Ungleichheit in der Zeit. Die Demokratie führt dem Staatsbürger vor Augen, dass der Staat auch im Finanzwesen nichts anderes ist als die Summe seiner Bürger, hier die Summe der Finanzkraft, die alle Bürger steuerlich dem Staat zur Verfügung stellen.

Das Prinzip der Finanzkontinuität gibt dem Einzelnen nicht einen zahlenmäßig fixierten Leistungsanspruch gegen den Staat unabhängig von dessen Leistungskraft, sondern sucht staatliche Einnahmen und Ausgaben ausgleichend so zu stabilisieren, dass das *Vertrauen in den Finanzstaat* eine stetige Grundlage gewinnt. Die gleiche Zugehörigkeit aller Staatsbürger zu ihrem Staat, die gleiche Betroffenheit aller Inländer durch die jeweilige Finanzkraft des Staates ist eine wichtige Stabilisierungsgrundlage, die den Staat trägt. Der Staat gewinnt Kontinuität dank einer resümierenden Finanzverfassung, die den Finanzerwartungen und Leistungsansprüchen der Bürger einen ersichtlichen rechtlichen Rahmen gibt. Bürger und Staat sind

veranlasst, auf eine stetige Finanzausstattung des Staates hinzuwirken, bei der Ausgabenpolitik eine Kultur des Maßes zu entfalten, die langfristigen Staatsleistungen auf die jährliche Finanzkraft auszurichten und auf dieser Grundlage Zahlungspflichten und Leistungsansprüche zu verstetigen.

VII. Ergebnisse

Die Finanzverfassung stützt somit die Kontinuität des im Handlungsmittel des Geldes labilen Finanzstaates, indem sie die Macht des Geldes in den Prinzipien der Gesamtverfassung bindet, das geltende Verfassungsrecht für das Finanzwesen bereichsspezifisch resümiert. Die wichtigsten Prinzipien seien hier – das vordem Gesagte verdeutlichend – nochmals zusammengefasst:

1. Eine Verfassung verstetigt das politische Leben, gibt erprobte Werte, bewährte Institutionen, politische Erfahrung verbindlich an die Zukunft weiter. Sie sichert die Kontinuität von Staat und Recht, indem sie die Änderung des Verfassungsrechts erschwert, teilweise auch ausschließt.
2. Zugleich regelt die Verfassung die politische Erneuerung des Staates, insbesondere in einem Gestaltungsauftrag von Gesetzgebung und Regierung, in der Garantie von Freiheitsrechten und im Handlungsmittel des Geldes.
3. Die Finanzverfassung ist ein Resümee der Gesamtverfassung aus finanzwirtschaftlichem Anlass. Sie entwickelt für den Finanzstaat keine neuen Grundsatzregeln, sondern bindet die Finanzmacht in den Vorgaben von Rechtsstaat, Parlamentarismus, Bundesstaatlichkeit und Demokratie. Sie bewahrt den Verfassungsstaat vor einer Verfremdung durch die Macht des Geldes.
4. Der Mensch vertraut einem Gesetz, das ihm vertraut ist, das er als gute Gewohnheit täglich praktiziert, das ihm einen verlässlichen, voraussehbaren Maßstab gibt, um im Einklang mit dem Recht zu leben und frei zu sein.
5. Recht entsteht in mitmenschlicher Begegnung, in guter Gewohnheit, in allgemeiner Anerkennung dessen, was für ein „gutes Leben“ in einer Gemeinschaft notwendig ist.
6. Erst in der jüngeren Rechtsgeschichte entsteht ein struktureller Gegensatz zwischen dem in der Rechtsgemeinschaft verwurzelten Recht und dem obrigkeitlich bestimmten Gebot. Das Gebot wird zum „Gesetz“, das einem

Gesetzgeber eine vordem unbekannte Allmacht zuweist. Recht dient weniger dem Bewahren sondern mehr dem Gestalten der Welt. Fast alles scheint machbar.

7. Dieser Entwicklung stellt das Verfassungsrecht die Unterscheidung von Recht und Gesetz entgegen, von Verfassungsgesetz und einfachem Gesetz, von Gesetzgeber und verfassungsgerichtlicher Gesetzeskontrolle, von der Maßgeblichkeit des gesetzgeberischen Willens und gesetzlicher „Willkür“.

8. Eine Demokratie, die dem Bürger eine „Optimierung“ seiner Lebensbedingungen verheißt, lädt dazu ein, den Staat zu überfordern. Die Demokratie sucht den Wünschen der Wähler zu entsprechen, macht Versprechungen, die nicht erfüllt werden können. So verursacht Demokratie strukturell Enttäuschungen, Vertrauensverlust, eine Grundhaltung von Argwohn gegenüber der Politik.

9. Für das Zusammenspiel von stetiger Verfassung und politischer Erneuerung gibt Reinhard Mussgnug in seinem Buch „Der Haushaltsplan als Gesetz“ eine Grundsatzorientierung. Der jährlich erneuerte Haushaltsplan ermächtigt, begründe nicht Ansprüche und Verbindlichkeiten, lasse der Sachgesetzgebung den Vortritt und finanziere deren Vollzug. Doch mit der Entwicklung des Rechtsstaates auch zu einem finanzwirtschaftlich steuernden Staat sei der Haushaltsplan zum heimlichen Mittelpunkt des Verfassungssystems geworden. Er ermögliche finanzstaatliche Politik, definiere auch die Grenzen ihrer Finanzierung. In der Gegenwart allerdings sei die Bedeutung der Budgethoheit deutlich vermindert worden, weil Leistungsgesetze den Haushaltsplan präjudizierten, der Haushalt eher ein bestätigender denn ein entwicklungsleitender Plan sei.

10. Der Verfassungsstaat braucht insbesondere feste und voraussehbare Handlungsmaßstäbe, wenn er mit der Macht des Geldes handelt, einem Passepartout für beliebiges wirtschaftliches Handeln, dessen Wert allein auf einem allgemeinen Einlösungsvertrauen ruht.

11. Das Geld leugnet seine Herkunft und verschweigt seine Zukunft. Deswegen muss das Verfassungsrecht die Herkunft staatlichen Geldes in grundrechtlich gebundenen Steuern definieren und die Zukunft staatlicher Ausgabenpolitik in einem ausgeglichenen Haushalt ohne Staatskredit vorschreiben.

12. Solange die Frage der gerechten Einkommens- und Vermögensverteilung in abstrakten Verteilungs- und Wachstumskurven diskutiert wird, Allgemeinziele wie „Fortschritt“, „gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht“

und „Gewinnmaximierung“ in die Maßstablosigkeit und damit potentiell in die Maßlosigkeit drängen, geht die Rationalität der individuellen und konkreten Anfrage des Einzelfalls an das Recht verloren. Der Haushaltsplan wirkt dem mit seinen detaillierten Einzelermächtigungen und darauf aufbauend dem Gesamtausgleich von Einnahmen und Ausgaben entgegen.

13. Das Grundgesetz beauftragt die Staatsgewalten jeweils mit den Aufgaben, die sie mit ihrem Personal, ihrem Verfahren und ihrer Alltagserfahrung am besten erfüllen können. Im Parlament entscheidet der Generalist die „wesentlichen“ Grundsatzfragen. Die „Wesentlichkeit“ ist Auftrag und Grenze der Gesetzgebung. Dementsprechend wird der Haushaltsplan von der Regierung, gestützt auf die Fachqualifikation der Ministerien, entworfen, vom Parlament als programmatische jährliche Handlungskonzeption des Finanzstaates beschlossen.

14. Das Bundesstaatsprinzip verteilt Aufgaben und Kompetenzen auf Bund und Länder, um Bürgernähe, regionale Eigenkulturen, Gewaltenteilung, politische Alternativität und Experimentierfelder zu organisieren. Das finanzverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip bestätigt und bestärkt dieses Organisationsprinzip und bewahrt es vor einer Verfremdung durch den goldenen Zügel des Geldes. Das Prinzip, dass das sachlich kompetente Organ auch über die Sachausgaben entscheidet, sollte auch bei den Steuersubventionen angewandt werden, bei denen der Bundessteuergesetzgeber lenkend in Sachkompetenzen der Länder übergreift und Landessteuererträge vorab verwendet.

15. Die Staatseinnahmen stützt die Finanzverfassung nahezu ausschließlich auf Steuern, bietet bei der Regelung der Ertragshoheit traditionelle Steuerarten (Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Umsatzsteuer, auch Gewerbesteuer u. a.) als legitime Steuerquellen, gibt mit der steuerlichen Teilhabe an diesen Steuergegenständen auch dem Verhältnismäßigkeitsprinzip und dem Gleichheitssatz einen konkreten Anknüpfungspunkt. Der Gesetzesvorbehalt betont die besondere Angewiesenheit des Steuerrechts auf Legalität. Zudem skizziert das Verfassungsrecht die Ausgestaltung der Einzelsteuern (Eigentumsschutz, Realitätsgerechtigkeit, Sachgerechtigkeit, Folgerichtigkeit) und in ersten Ansätzen auch ihr Zusammenwirken (Vermeidung übermäßiger Belastung, Verbot gleichartiger Steuern, Sonderabgaben).

16. Für die Staatsausgaben setzt die Finanzverfassung das hergebrachte Prinzip wieder in Kraft, dass der Staat nur das ausgeben kann, was er steuerlich eingenommen hat. Die im Demokratieprinzip angelegte Gefahr übermäßiger Verheißung von Staatsleistungen und damit strukturell wachsender enttäuschter Erwartungen ist damit – Rechtstreue selbstverständlich vorausgesetzt – gebannt. In Zukunft wird der Darlehnsvertrag eines Staates, der gegen das Schutzgesetz des Art. 109 und 115 GG verstößt, nach § 134 BGB nichtig sein. Der grundsätzlich jährliche Haushaltsplan eröffnet den politischen Gestaltungsraum für gegenwartsgerechte und zukunftsorientierte Haushaltswirtschaft, bindet aber auch den Haushaltsgesetzgeber an die stetigen Verfassungsmaßstäbe, insbesondere an die Grundrechte.

17. Die Finanzplanung des Bundes ist weitgehend durch Leistungsgesetze, durch vertragliche Verbindlichkeiten, durch Langzeitprojekte wie Bauten, Wehrfähigkeit und Infrastruktur gebunden. Damit droht das Leistungsgesetz das Übel überhöhter Staatsausgaben und Staatsschulden zu verfestigen. Rechtspolitisch ist deshalb zu erwägen, langdauernde staatliche Leistungsverpflichtungen – von der Sozialhilfe über das BaföG, die Industriebeteiligungen bis zu den Gehältern im öffentlichen Dienst – in den Leistungsspitzen unter Finanzierungsvorbehalt zu stellen, diesen Teil also nicht in einer bestimmten Summe zu garantieren, sondern nur in einem prozentualen Anteil am jeweiligen – nicht kreditfinanzierten – Haushalt. Das Finanzwesen gewönne Kontinuität im Prinzip des Haushaltsausgleichs – ein belastender Vorgriff auf die Zukunft ist ausgeschlossen. Der Leistungsstaat würde in seiner Leistungsfähigkeit durch die jährlichen Einnahmen definiert.

18. Die Rechtsprechung hat den resümierenden Charakter der Finanzverfassung, den Schutz des materiellen Rechts gegen Verfremdungen durch den Einfluss des Geldes, kontinuierlich zur Wirkung gebracht. Dies gilt insbesondere für die steigenden Verfassungsanforderungen an das Subventionsrecht, für die Schranken der Lenkungssteuer, für die Rechtsprechung zum strukturellen Erhebungsdefizit, jüngst für die verfassungsrechtliche Gegenwehr gegen eine Steuergesetzgebung, die zu viel Gestaltungsoptionen eröffnet, sowie die um Verteilungsrationalität bemühte Rechtsprechung zum Maßstäbengesetz.