

# § 2 Der verfassungsrechtliche Einnahmenbegriff im Überblick

*Andela Milutinović*

## I. Staatseinnahmen

Der Finanzstaat ist zur Ausübung seiner Aufgaben auf Einnahmen angewiesen. Welche Einnahmen ihm zur Verfügung stehen, regelt grundsätzlich die Verfassung. Das Grundgesetz gebietet die Steuerfinanzierung des Staates.<sup>1</sup> Damit stellen Steuern verfassungsrechtlich die wichtigste Einnahmequelle dar. Sie sind jedoch nicht die einzigen Einnahmen des Staates und dienen in den letzten Jahren bei Betrachtung des Bundeshaushalts aufgrund wirtschaftlicher Entwicklungen in sinkendem Umfang der Deckung der Staatsausgaben.<sup>2</sup> Im Jahr 2021 wurden die Gesamtausgaben des Bundes nur in Höhe von 56,3 % durch Steuern gedeckt.<sup>3</sup> Zur Finanzierung seiner Aufgaben stehen dem Staat neben den Steuern auch andere Formen von Einnahmen zur Verfügung. So erwähnt das Grundgesetz Beiträge und Gebühren an verschiedenen Stellen und nennt Kredite in Art. 109 und 115 GG explizit als mögliche Einnahmen des Staates.<sup>4</sup> Der folgende Beitrag setzt sich mit dem verfassungsrechtlichen Einnahmenbegriff auseinander und stellt die verschiedenen Formen der Staatseinnahmen dar.

## II. Die Staatseinnahmen im Einzelnen

Im Folgenden wird ein Überblick über die verschiedenen Einnahmentypen gegeben und ihre Funktion erläutert.

---

<sup>1</sup> C. Waldhoff, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR Bd. V, 3. Aufl. 2007, § 116 Rn. 84.

<sup>2</sup> Dies hängt mit den wirtschaftlichen Auswirkungen der Coronakrise zusammen.

<sup>3</sup> Vorläufiger Abschluss des Bundeshaushalts 2022, Monatsbericht des BMF Januar 2022, S. 31, Monatsbericht des BMF ([bundesfinanzministerium.de](https://www.bundesfinanzministerium.de)) (zuletzt abgerufen am 30.09.2022).

<sup>4</sup> Vgl. P. Kirchhof, Verfassungsrecht und öffentliches Einnahmesystem, in: Staatsfinanzierung im Wandel, 1982, S. 33 (34).

## 1. Steuern

Steuern sind in § 3 Abs. 1 HS. 1 AO definiert als „Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft“. Diese einfachgesetzliche Definition dient dem verfassungsrechtlichen Steuerbegriff als Auslegungshilfe und wird durch Einbezug in den „Funktionszusammenhang der bundesstaatlichen Finanzverfassung“ und der „Aufgaben moderner Steuergesetzgebung“ ergänzt.<sup>5</sup> Demnach dienen Steuern der Finanzierung des Staates bei der Erfüllung seiner öffentlichen Aufgaben, können jedoch auch die Verwirklichung außerfiskalischer Zwecke verfolgen.<sup>6</sup>

Steuern als Einnahmen geben dem Staat die größte Freiheit bei seiner Aufgabenerfüllung. Denn durch die Unabhängigkeit von einer Gegenleistung richtet sich der Steuerstaat in seiner Aufgabenerfüllung nach rechts- und sozialstaatlichen Maßstäben ohne einen zusätzlichen Einfluss der Belasteten als den der demokratischen Beteiligung.<sup>7</sup> Daneben berücksichtigt und verwirklicht die Finanzverfassung den bundesstaatlichen Aufbau und die damit zusammenhängende Aufgabenverteilung.<sup>8</sup>

Aufgrund der dienenden Funktion der Staatseinnahmen mehrten sich zudem die Handlungsmöglichkeiten des Staates, je mehr Steuereinnahmen ihm zufließen.<sup>9</sup> Die Steigerung der staatlichen Finanzkraft muss jedoch in einem ausgeglichenen Verhältnis zu den eintretenden Beeinträchtigungen der individuellen Rechte der Steuerpflichtigen stehen.<sup>10</sup>

So kommt den Steuern der Rang der Haupteinnahmequelle des Staates zu. Nach der verfassungsrechtlichen Konzeption und einfachgesetzlichen Umsetzung verschafft die Steuer wichtigen verfassungsrechtlichen Prinzipien Geltung.<sup>11</sup>

---

<sup>5</sup> C. Waldhoff, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR Bd. V, 3. Aufl. 2007, § 116 Rn. 85.

<sup>6</sup> Ebd.

<sup>7</sup> H. Kube, DStJG 29 (2006), S. 16.

<sup>8</sup> C. Waldhoff, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR Bd. V, 3. Aufl. 2007, § 116 Rn. 57.

<sup>9</sup> C. Gröpl, Staatseinnahmen und Staatsausgaben im demokratischen Verfassungsstaat, AöR 133 (2008), 1 (5).

<sup>10</sup> Ebd.

<sup>11</sup> Von Bedeutung sind vor allem das Demokratieprinzip, das Sozialstaatsprinzip, das Rechtsstaatsprinzip und das Bundesstaatsprinzip. Vgl. C. Seiler, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 97. EL 01.2022, Art. 105 Rn. 32, 44 ff., 57.

## 2. Vorzugslasten

Unter den Begriff der Vorzugslasten fallen Gebühren und Beiträge. Anders als Steuern kommen Vorzugslasten ein Gegenleistungselement zu: Gebühren entgelten einen dem Gebührenschuldner individuell zurechenbaren Aufwand der öffentlichen Hand.<sup>12</sup> Beiträge im engeren Sinne hingegen entgelten die individuelle Nutzbarkeit einer öffentlichen Einrichtung.<sup>13</sup>

Bei der Berechnung ihrer Höhe sind Vorzugslasten nach dem Prinzip der Vorteilsausgleichung durch die Kosten der Leistungserbringung begrenzt.<sup>14</sup> Zwar nennt das Grundgesetz die Vorzugslasten nicht explizit als Einnahme. Durch die Erwähnung der Vorzugslasten setzt es diese als verfassungskonformen Regelungsgegenstand voraus.<sup>15</sup>

Mithin beschränkt sich ihre Funktion als staatliche Einnahme darin, den geleisteten Verwaltungserfolg auszugleichen, nicht hingegen andere Tätigkeiten der Verwaltung zu finanzieren.<sup>16</sup>

## 3. Sonderabgaben

Sonderabgaben erfahren keine Nennung im Grundgesetz, fußen jedoch auf einer ausführlichen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.<sup>17</sup> Demnach sind Sonderabgaben solche Abgaben, die einer homogenen Gruppe auferlegt werden zur Finanzierung eines bestimmten gruppennützigen Zwecks, für welchen die Gruppe eine Finanzierungsverantwortung trägt.<sup>18</sup>

Die Voraussetzungen für die Einführung von Sonderabgaben sind eng, tragen dem Ausnahmecharakter der Sonderabgabe Rechnung und wirken ebenso rechtfertigend.<sup>19</sup> Durch die Funktion und Konzeption der Sonderabgabe als Sonderbelastung einer begrenzten Gruppe zur Finanzierung eines bestimmten Zweckes werden verschiedene verfassungsrechtliche

---

<sup>12</sup> C. Waldhoff, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR Bd. V, 3. Aufl. 2007, § 116 Rn. 86.

<sup>13</sup> Ebd., Rn. 90.

<sup>14</sup> P. Kirchhof, Verfassungsrecht und öffentliches Einnahmesystem, in: Staatsfinanzierung im Wandel, 1982, S. 33 (52).

<sup>15</sup> Ebd., S. 34.

<sup>16</sup> Ebd., S. 52.

<sup>17</sup> C. Waldhoff, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR Bd. V, 3. Aufl. 2007, § 116 Rn. 91.

<sup>18</sup> BVerfGE 110, 370 (389).

<sup>19</sup> P. Kirchhof, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR Bd. V, 3. Aufl. 2007, § 119 Rn. 74.

Grundsätze beeinträchtigt.<sup>20</sup> Zum einen wird durch die Auferlegung einer zusätzlichen Belastung auf die Zahlenden die Belastungsgleichheit gestört.<sup>21</sup> Zum anderen wird die Sonderabgabe kraft Sachkompetenz geschaffen, sodass die Finanzverfassung umgangen wird und damit auch die bundesstaatliche Finanzordnung.<sup>22</sup> Zudem fließen die Einnahmen aus Sonderabgaben in Sondervermögen, sodass die Vollständigkeit des Haushalts bzw. die Haushaltsklarheit beeinträchtigt wird.<sup>23</sup>

Aufgrund der engen Tatbestandsvoraussetzungen bleibt ein nur begrenzter Anwendungsbereich für die Sonderabgaben.<sup>24</sup> Trotz des beschränkten Anwendungsbereichs und klarer Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts öffnen sich bei den Sonderabgaben neue Rechtsfragen. So stellt sich aktuell die noch wenig beachtete Frage, wie mit den Restmitteln aus der erhobenen, jedoch erledigten Bankenabgabe zu verfahren ist. Neue Maßstäbe für die verfassungsgemäße Verwendung nach Erledigung müssen sich aus den bekannten Zulässigkeitsvoraussetzungen ableiten lassen.<sup>25</sup> Denn die Weiterentwicklung der Maßstäbe darf die Funktion der Sonderabgabe im Steuerstaat nicht grundlegend verändern.

Im Endeffekt behält die Sonderabgabe neben den anderen Staatseinnahmen einen Ausnahmestatus, auch wenn die Einführung neuer Sonderabgaben ein wiederkehrendes Thema ist.

#### 4. Kredite

Eine weitere Einnahmeart nennt das Grundgesetz in Art. 109 Abs. 3 und 115 Abs. 2 GG ausdrücklich: Der Staat kann sich Geldmittel mit Rückzahlungspflicht beschaffen, mithin Kredite.<sup>26</sup> Einnahmen aus Krediten stellen aufgrund der Rückzahlungspflicht nach deren Fälligkeit eine Belastung der Steuerzahler der Zukunft dar.<sup>27</sup> Denn die Mittel aus der Kreditaufnahme

---

<sup>20</sup> BVerfGE 110, 370 (387).

<sup>21</sup> Ebd.

<sup>22</sup> Ebd.

<sup>23</sup> Ebd.

<sup>24</sup> BVerfGE 101, 141 (147).

<sup>25</sup> A. Milutinovic/E. Reimer, Rechtsgutachten über die Verfassungsrechtlichen Möglichkeiten zur Verwendung der Bankenabgabe 2011 bis 2014, milutinovic-reimer\_\_altmittel\_restrukturierungsfonds\_des\_bundes\_\_online-veroeffentlichung\_2022-08-11\_.pdf (uni-heidelberg.de) (zuletzt abgerufen am 30.9.2022).

<sup>26</sup> C. Waldhoff, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR Bd. V, 3. Aufl. 2007, § 116 Rn. 97.

<sup>27</sup> H. Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 97. EL 01.2022, Art. 115 Rn. 1.

stehen in der Regel nicht mehr für die Tilgung der Kreditschuld zur Verfügung, sondern wurden bereits für die Erfüllung einer Staatsaufgabe eingesetzt, sodass die Schuld aus einer anderen Quelle beglichen werden muss.<sup>28</sup> Durch die Kreditaufnahme können sich sozialstaatlich problematische Umverteilungswirkungen ergeben und ein erst einmal aufgenommener Kredit ist der demokratischen Kontrolle entzogen, wenn seine Laufzeit über die Legislaturperiode hinausgeht.<sup>29</sup> Außerdem kann die Kreditaufnahme eines Bundeslands wirtschaftliche Auswirkungen auf den gesamten Bundesstaat haben.<sup>30</sup>

Aufgrund der vielzähligen Konsequenzen der Kreditaufnahmen sieht das Grundgesetz zum Schutz des Rechts- und Steuerstaates Grenzen vor.<sup>31</sup> Konkret setzt Art. 109 Abs. 3 GG sowohl dem Bund als auch den Ländern eine Regel zur Übernahme neuer Schulden, wobei Sonderregelungen in Notsituationen möglich sind. Während dem Bund nach Art. 109 Abs. 3 S. 4 i.V.m. Art. 115 GG eine Neuverschuldungsgrenze gesetzt ist, obliegt den Ländern nach Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG die nähere Ausgestaltung der Regel für die eigenen Haushalte.<sup>32</sup>

Ein klarer Einnahmenbegriff ist für das Funktionieren der Schuldenbremse auch bei der landesrechtlichen Umsetzung erforderlich. Eine offene Frage stellt sich in diesem Zusammenhang aktuell im Rahmen einer geplanten Änderung der rheinland-pfälzischen Schuldenbremse mit Art. 117 Abs. 4 Verf RP.<sup>33</sup> Nach dem Entwurf sollen Schuldübernahmen nicht als Einnahmen verstanden werden.<sup>34</sup> Die Vereinbarkeit dieser Änderung mit höherem Recht (namentlich Art. 109 Abs. 3 GG) wird infrage gestellt, weil

---

<sup>28</sup> P. Kirchhof, Verfassungsrecht und öffentliches Einnahmesystem, in: Staatsfinanzierung im Wandel, 1982, S. 33 (54).

<sup>29</sup> H. Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 97. EL 01.2022, Art. 115 Rn. 1.

<sup>30</sup> Zu den verfassungsrechtlichen Problemen der Staatsfinanzierung mit Krediten siehe ebd., Rn. 1 m.w.N.

<sup>31</sup> C. Seiler, Konsolidierung der Staatsfinanzen mithilfe der neuen Schuldenregel, JZ 2009, 721 (722).

<sup>32</sup> Der damit einhergehende Eingriff in die Haushaltsautonomie der Länder wird nach überwiegender Ansicht als verfassungskonform angesehen. Siehe H. Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 97. EL 01.2022, Art. 109 Rn. 118 Fn. 4 m.w.N.

<sup>33</sup> Wissenschaftliche Dienste BT, Übernahme kommunaler Liquiditätskredite durch das Land Rheinland-Pfalz, WD 4 – 3000 – 070/22, 14.7.2022, S. 4.

<sup>34</sup> Ebd.

eine Umgehung der Schuldenbremse befürchtet wird.<sup>35</sup> Denn Kommunen sind nach herrschender Meinung nicht an die Regelung des Art. 109 Abs. 3 GG gebunden.<sup>36</sup> Sammeln Kommunen nun Kredite und übertragen diese sodann auf das Land, steigen die Schulden des Landes ohne Aktivierung der Schuldenbremse.<sup>37</sup> Zwar wird die Vorschrift mit dem Argument verteidigt, die Schuldübernahme des Landes erfülle den verfassungsrechtlichen Zweck des Finanz- und Lastenausgleichs der Kommunen.<sup>38</sup> Zudem setze der Begriff der Krediteinnahme nach Art. 109 Abs. 3 GG einen Mittelzufluss voraus, welcher bei Schuldübernahmen nicht vorliegt, und Begriffsausweitungen seien nur restriktiv zu fassen, insbesondere mit Blick auf die Ausnahmeposition, welche die Schuldenbremse durch den Eingriff in die Haushaltshoheit der Länder innehabe.<sup>39</sup>

Dagegen wird angeführt, die wirtschaftlichen Auswirkungen der Nichtfassung von Schuldübernahmen in den Einnahmenbegriff kämen einer Umgehung der Schuldenbremse gleich.<sup>40</sup> Denn es kommt zu einer Neuverschuldung, für die keine verfassungsrechtliche Ausgleichspflicht besteht.<sup>41</sup> Insbesondere da das Land Rheinland-Pfalz die Kommunen in der Vergangenheit unterfinanziert habe, sodass sich diese gezwungen sahen, Kredite aufzunehmen, könne von einer Umgehung der Schuldenbremse ausgegangen werden.<sup>42</sup> Ob die geplante Änderung tatsächlich umgesetzt wird, bleibt abzuwarten.

---

<sup>35</sup> Rechnungshof Rheinland-Pfalz, Vorlage 18/1499, 1499-V-18.pdf (rlp.de), S. 2 f. (zuletzt abgerufen am 30.9.2022); *T. I. Schmidt*, *Schuldenübernahme trotz Schuldenbremse – ein Aprilscherz?*, NVwZ 2022, 756 (761).

<sup>36</sup> *H. Kube*, in: *Dürig/Herzog/Scholz*, GG, 97. EL 01.2022, Art. 109 Rn. 119. Für eine Erstreckung auf die Kommunen s. *E. Reimer*, in: *BeckOK*, GG, 52. Ed. 15.8.2022, Art. 109 Rn. 52d.

<sup>37</sup> Wissenschaftliche Dienste BT, *Übernahme kommunaler Liquiditätskredite durch das Land Rheinland-Pfalz*, WD 4 – 3000 – 070/22, 14.7.2022, S. 7.

<sup>38</sup> *Ebd.*, S. 9 f.; *M. Droege*, *Entschuldung der Kommunen durch Schuldübernahme*, NVwZ 2022, 770 f.

<sup>39</sup> *M. Droege*, *Entschuldung der Kommunen durch Schuldübernahme*, NVwZ 2022, 770 (772).

<sup>40</sup> Rechnungshof Rheinland-Pfalz, Vorlage 18/1499, 1499-V-18.pdf (rlp.de), S. 2 f. (zuletzt abgerufen am 30.9.2022).

<sup>41</sup> *Ebd.*

<sup>42</sup> *T. I. Schmidt*, *Schuldenübernahme trotz Schuldenbremse – ein Aprilscherz?*, NVwZ 2022, 756 (760).

## 5. Sonstige Einnahmen

Es verbleiben noch weitere Einnahmen, welche eigene Kategorien bilden und verschiedene Funktionen im Rechtsstaat erfüllen. Die hiesigen Ausführungen sollen sich nur auf die Nennung dieser Einnahmen begrenzen.

Eine größere Gruppe bilden die Ausgleichs- und Lenkungsabgaben.<sup>43</sup> Sozialversicherungsbeiträge werden nicht als Beiträge im obengenannten Sinne verstanden, sondern als eigene Form von Solidarlast.<sup>44</sup> Sodann betätigt sich der Staat auch in der Privatwirtschaft mit Beteiligungen an Unternehmen und Institutionen. Zudem fließen dem Staat Einnahmen aus Sanktionen, öffentlich-rechtlichen Erstattungsansprüchen oder anderen Geldzahlungspflichten zu.<sup>45</sup>

## III. Fazit

Die Einnahmen des Staates sind vielfältig und verfolgen neben der Finanzierung des Staates verschiedenartige Ziele. Die primäre Einnahmequelle bilden die Steuern, denn oberste Linie bleibt der Steuerstaat. Andere Einnahmen als die der Steuern unterliegen hohen Rechtfertigungspflichten. Doch das Grundgesetz hält sich bewusst vage und an den entscheidenden Stellen präzise, sodass der Gesetzgeber Raum hat, die Staatseinnahmen auszugestalten<sup>46</sup> – stets mit einem Blick auf das große Ganze.

---

<sup>43</sup> C. Waldhoff, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR Bd. V, 3. Aufl. 2007, § 116 Rn. 94 f.

<sup>44</sup> Ebd., Rn. 95.

<sup>45</sup> Ebd., Rn. 96.

<sup>46</sup> P. Kirchhof, Verfassungsrecht und öffentliches Einnahmesystem, in: Staatsfinanzierung im Wandel, 1982, S. 33 (36).