

Grundkurs Öffentliches Recht I

Dienstag, den 18. Januar 2005

I. Das Finanzwesen, insbesondere die Systematik der öffentlichen Abgaben

Das nach Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung letzte Kapitel des bundesstaatlichen Kompetenzrechts im GG widmet sich dem Finanzwesen. Dies ist nicht der gesamte X. Abschnitt des Grundgesetzes, der von Art. 104a bis Art. 115 GG reicht. Die Beziehungen von Bund und Ländern werden in den Art. 104a bis 109 geregelt. Die Art. 109 bis 115 GG beschäftigen sich mit dem Finanz- und Haushaltswesen nur des Bundes. Die innere Gliederung des X. Abschnittes des Grundgesetzes entspricht damit derjenigen bei der Gesetzgebung, bei der Verwaltung und bei der Rechtsprechung. Zunächst werden Bund und Länder voneinander abgegrenzt, dann werden jeweils Interna des Bundes geregelt. So erfolgt die Abgrenzung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen dem Bund und den Ländern in den Art. 70 bis 75. Die übrigen Artikel des Abschnitts über die Gesetzgebung, die Art. 76 bis 82, regeln das Gesetzgebungsverfahren im Bund. Ähnlich, wie gesagt, beim Finanzwesen. Die Kompetenzabgrenzung zwischen dem Bund und den Ländern ist hier Gegenstand der Art. 104a bis 109; das Finanzwesen des Bundes - unter Ausblendung der Länder - wird in den Art. 109 bis 115 geregelt. Den ersten Teil bezeichnet man als die bundesstaatliche Finanzverfassung, den zweiten Teil als die Haushaltsverfassung des Bundes.

Die Haushaltsverfassung werde ich im Rahmen dieser Vorlesung nicht näher vorstellen. Nur auf eine ihrer Vorschriften möchte ich hinweisen. Nach Art. 115 I 2 GG dürfen die Einnahmen des Bundes aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten. Das Grundgesetz richtet hier eine Obergrenze für die jährliche Neuverschuldung des Staates auf. Diese Obergrenze hat sich wegen der Ausnahmen, die zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zugelassen werden, als nicht sehr effektiv erwiesen. Die Konvergenzkriterien im EG-Vertrag (Art. 121 EG) sind, jedenfalls auf dem Papier, effektiver, weil sie klarer gefasst sind. Immerhin hat Art. 115 I 2 GG in der Vergangenheit mehrfach zu ver-

fassungsgerichtlichen Feststellungen geführt, dass die Neuverschuldung des Bundes oder eines Bundeslandes verfassungswidrig sei (hierzu BVerfGE 79, 311).

Auch im Verhältnis von Bund und Ländern gilt der Satz "Pecunia nervus rerum." Die Art. 104a bis 109 GG enthalten sehr wichtige Regelungen für das Verhältnis von Bund und Ländern. Wie wichtig diese Regelungen sind, sieht man unter anderem daran, dass dieser Teil des Grundgesetzes seit 1949 besonders häufig geändert worden ist. Die Art. 104a ff. GG regeln vier Fragen, welche die Finanzbeziehungen zwischen dem Bund und den Ländern betreffen:

→ die Frage, wer welche Ausgaben zu tragen hat; dies ist Thema von Art. 104a GG.

→ die Frage, wer die Gesetzgebungskompetenz über die Steuern und damit über die wichtigste Einnahmequelle hat; dies ist Thema von Art. 105 GG.

→ die Frage, wer die Steuergesetze administrativ ausführt; dies ist Thema von Art. 108 GG.

→ schließlich die Frage, wie die Steuereinnahmen des Staates auf den Bund und die einzelnen Länder verteilt werden; dies ist Thema der Art. 106 und 107 GG; diese Vorschriften sind unter anderem die Regelungsgrundlage für den Dauerstreit zwischen den reicheren süddeutschen Bundesländern einerseits und einigen finanzschwächeren Bundesländern andererseits um den Länderfinanzausgleich. Hauptnehmerland im Finanzausgleich ist zur Zeit Berlin, das ohne dessen Zuwendungen nicht lebensfähig wäre.

Bei der Darstellung dieses Regelungskomplexes werde ich auf Gesetzgebungs- und die Verwaltungszuständigkeiten nicht mehr eingehen. Dazu habe ich das Erforderliche schon gesagt. Es bleiben die Fragen der Finanzierungslast und die Fragen der Ertragszuständigkeit. Weiterhin sind darzustellen die einzelnen Arten der Staatseinnahmen.

1. Die Finanzierungszuständigkeit

Die Finanzierungszuständigkeit, mithin die Finanzierungslast, folgt der Aufgabenzuständigkeit. Diese Konnexität von Sachaufgabe und Ausgabe ist in Art. 104a I GG geregelt. Da von den Staatsfunktionen die Verwaltung die teuerste ist, bedeutet dies, dass die Länder einen Großteil der Finanzierungslasten zu tragen haben, denn im Bereich der Verwaltung liegen die Zuständigkeiten zum größeren Teil bei den Ländern, nicht

beim Bund. Der Bund bürdet also den Ländern Finanzierungslasten auf, wenn er Gesetze erlässt, die von den Ländern als eigene Angelegenheit auszuführen sind. Hiergegen können die Länder sich nicht wehren. Allein die Schaffung neuer Finanzierungslasten macht ein Bundesgesetz im Bundesrat ebensowenig zustimmungsbedürftig wie der Umstand, dass es von den Ländern als eigene Angelegenheit des Bundes auszuführen ist.

Von dem Grundsatz des Art. 104a I GG macht das Grundgesetz in den beiden folgenden Absätzen Ausnahmen. Wenn die Länder im Auftrag des Bundes handeln, so trägt dieser die sich daraus ergebenden Kosten gemäß Art. 104a II. Geldleistungsgesetze, die von den Ländern ausgeführt werden, bedürfen der Zustimmung des Bundesrates, wenn die Länder 25 % der Ausgaben oder mehr tragen sollen (Art. 104a III 3 GG). Bestimmt das Gesetz, dass der Bund mehr als 50 % der Kosten trägt, was nach Art. 104a III 1 GG zulässig ist, so wird es im Auftrag des Bundes ausgeführt (Art. 104a III 2 GG).

2. Übersicht über die öffentlichen Abgaben

Art. 104a GG regelt die Ausgabenseite. Dem müssen Einnahmen zur Finanzierung der Ausgaben gegenüberstehen. Die wichtigsten Einnahmearten lassen sich unter dem Begriff der öffentlichen Abgaben zusammenfassen. Öffentliche Abgaben sind Geldbeträge, die einer juristischen Person des öffentlichen Rechts, insbesondere dem Bund oder den Ländern, aufgrund von Rechtsnormen des öffentlichen Rechts geschuldet werden. Die öffentlichen Abgaben lassen sich in fünf Gruppen untergliedern: die Steuern, die Beiträge, etwa kommunale Erschließungsbeiträge oder Mitgliedsbeiträge zu einer Industrie- und Handelskammer, die Gebühren, die Sonderabgaben und schließlich die sonstigen nicht-steuerlichen Abgaben, die sich neben den Sonderabgaben als Aufangkategorie etabliert haben. Diese Liste zulässiger öffentlicher Abgaben dient dem Schutz der Bürger vor finanzieller Überlastung. Insbesondere Sonderabgaben und sonstige nicht-steuerliche Abgaben sind, da sie, wie die Steuer, gegenleistungsfrei sind, im Verhältnis zur Steuer die rechtfertigungsbedürftige Ausnahme.

a) Gebühren

Aus Gründen der Verständlichkeit beginne ich nicht mit dem – jedenfalls auf Bundesebene – Wichtigsten und Ertragreichsten, mit den Steuern, sondern mit den Gebühren. Gebühren sind Geldleistungen, die als Gegenleistung für eine besondere Leistung der Verwaltung oder für die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen und Anlagen erhoben werden. Begriffsprägend ist die Verknüpfung der Gebühr mit einer individuell zurechenbaren Gegenleistung einer juristischen Person des öffentlichen Rechts. Diese Gegenleistung kann bestehen in einer Amtstätigkeit; dann spricht man von einer Verwaltungsgebühr. Sie kann auch in der Zulassung zur Nutzung einer öffentlichen Einrichtung oder Anlage bestehen; dann spricht man von einer Benutzungsgebühr. Ein Beispiel für eine Verwaltungsgebühr ist der Betrag, den man für die Ausfertigung etwa einer Geburtsurkunde oder eines Führungszeugnisses bezahlen muss. Ein Beispiel für eine Benutzungsgebühr ist der Betrag, den man für die Versorgung mit Wasser oder Strom oder ggf. für die Nutzung einer Hochschule zahlen muss. Gebühren sind als öffentliche Abgaben von Entgelten abzugrenzen, die zwar auch gegenleistungsbezogen sind, die aber auf Grund privatrechtlicher Verträge erhoben werden.

b) **Beiträge**

Beiträge sind Geldleistungen, die erhoben werden dafür, dass eine juristische Person des öffentlichen Rechts jemandem die Möglichkeit der Nutzung öffentlicher Einrichtungen und Anlagen einräumt. Wie bei der Gebühr steht der Beitrag in einer Relation zu einer Gegenleistung einer juristischen Person des öffentlichen Rechts. Anders als bei der Gebühr entsteht der Beitrag aber nicht erst mit der tatsächlichen Inanspruchnahme dieser Gegenleistung, sondern schon damit, dass die Möglichkeit zu ihrer Inanspruchnahme eröffnet wird. Die Verknüpfung zwischen Leistung und Gegenleistung ist beim Beitrag also gelockert. Ein Beispiel für einen Beitrag ist ein Erschließungsbeitrag, der von Straßenanliegern für die Verbesserung einer Straße erhoben wird. Der Beitrag knüpft daran an, dass die Straße typischerweise von den Anliegern genutzt wird. Seine Höhe richtet sich aber in keiner Weise nach der Häufigkeit oder dem Umfang dieser Nutzung. Ein anderes Beispiel ist eine Kurtaxe, deren Höhe grundsätzlich auch nicht von der Häufigkeit oder der Intensität der Nutzung von Kureinrichtungen abhängt.

c) **Die Steuern**

Bei den Steuern fehlt eine Verknüpfung der Leistungspflicht mit einer Gegenleistungspflicht des Staates. Dies ist für sie begriffsprägend. Das Wort "Steuern" kommt im Grundgesetz an vielen Stellen vor. Eine Definition findet man dort aber nicht. Eine Definition enthält § 3 I AO, wobei man sich einig ist, dass diese Definition nicht nur im Rahmen der Abgabenordnung, sondern allgemein maßgebend ist, also auch eine zutreffende Umschreibung des grundgesetzlichen Steuerbegriffs darstellt. Danach sind Steuern Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und die von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Steuerpflicht anknüpft.

Durch einen weiteren Halbsatz wird klargestellt, dass die Erzielung von Einkünften Nebenzweck sein kann. Andere Zwecke, die mit der Erhebung von Steuern verbunden sein können, sind z.B. der Umweltschutz. So schafft die Erhebung von Mineralölsteuern gewiss einen Anreiz, kraftstoffsparende Fahrzeuge zu produzieren und zu benutzen.

Öffentlich-rechtliche Gemeinwesen im Sinne dieser Definition sind alle juristischen Personen des öffentlichen Rechts, die Gebietskörperschaften sind: dies trifft zu auf den Bund, die Länder und die Gemeinden; kraft besonderer verfassungsrechtlicher Anerkennung in Art. 140 GG, Art. 137 Abs. 6 WRV steht die Steuerhoheit auch den Kirchen zu.

Die Steuer dient der Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs. Sie ist keine Gegenleistung für eine besondere Leistung des Staates. Dies schließt nicht aus, dass der Ertrag bestimmter Steuern zweckgebunden ist, dass z.B. der Ertrag der Kfz-Steuer für Zwecke des Straßenbaus verwendet wird.

d) Sonderabgaben

Am schwersten zu verstehen sind die Sonderabgaben. Es handelt sich bei diesem Abgabentypus um eine Kreation des BVerfG. Mit den Steuern haben die Sonderabgaben gemeinsam, dass ihnen die Verknüpfung mit einer Gegenleistung fehlt. Das unterscheidet sie zugleich von Gebühren und Beiträgen. Im Unterschied zu den Steuern sollen Sonderabgaben aber nicht den allgemeinen Finanzbedarf öffentlich-rechtlicher Ge-

meinwesen decken, sondern besondere Finanzbedarfe. Sonderabgaben werden von einer bestimmten Gruppe von Bürgern erhoben und einem Sonderfonds außerhalb des Haushaltsplans zugeleitet. Voraussetzung für die Erhebung von Sonderabgaben sind nach der Rechtsprechung des BVerfG die Homogenität der Abgabepflichtigen (Gruppenhomogenität), die Nähe der Abgabepflichtigen zum Abgabezweck (Gruppenverantwortlichkeit) und die Gruppennützigkeit der Abgabeverwendung. Nur wenn diese Voraussetzungen vorliegen, sind Sonderabgaben, die zu den sonstigen öffentlichen Abgaben hinzutreten, zulässig. Liegen diese Voraussetzungen nicht vor, geraten Sonderabgaben in eine Konkurrenz zu sonstigen öffentlichen Abgaben, die sie unzulässig macht. An Sonderabgaben stellt das BVerfG also die drei besonderen Anforderungen der Gruppenhomogenität, der Gruppenverantwortlichkeit und der Gruppennützigkeit. Wie diese Anforderungen begründet werden und wie Sonderabgaben in das System der öffentlichen Abgaben eingefügt werden, möchte ich an zwei neueren Leitentscheidungen des BVerfG verdeutlichen. Dies sind die Entscheidungen zur Unzulässigkeit des sogenannten Kohlepfennigs (E 91, 186) und zur Zulässigkeit des sogenannten Wasserpfennigs (E 93, 267).

3. Die Kohlepfennig-Entscheidung des BVerfG (E 91, 186)

Sachverhalt: Die Stromverbraucher werden von den Energieversorgungsunternehmen mit einer Abgabe belastet, die zur Subventionierung des nicht mehr wettbewerbsfähigen deutschen Steinkohlebergbaus verwendet wird. Dies geschieht in der Weise, dass auf den Strompreis die Abgabe aufgeschlagen und die Abgabe sodann von den Energieversorgungsunternehmen dem genannten Verwendungszweck zugeführt wird. Auf diese Weise ist 1989 ein Betrag von knapp 5,5 Milliarden DM zusammen gekommen. Diese Gelder fließen in einen Fonds, aus dem Subventionen an den Steinkohlebergbau gespeist werden.

Ist diese Abgabe (Kohlepfennig) verfassungsgemäß?

Dies setzt voraus, dass die Abgabe sich einem der Typen öffentlicher Abgaben zuordnen lässt, die ich vorgestellt habe. Gebühr und Beitrag können sogleich aus der Betrachtung ausgeschieden werden, weil es an der Gegenleistung fehlt. Eine Steuer liegt nicht vor, weil die Abgabe nicht von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen, sondern

von den Energieversorgungsunternehmen erhoben wird und nicht in den allgemeinen Haushalt fließt, sondern in einen Sonderfonds. In Betracht kommt nur eine Sonderabgabe. Deren Voraussetzungen liegen aber nach Ansicht des BVerfG auch nicht vor. Es fehle an der Gruppenhomogenität und der Gruppenverantwortlichkeit. Die Allgemeinheit von Stromverbrauchern habe als solche keine besondere Finanzierungsverantwortung für die Aufgabe, den Steinkohleeinsatz bei der Stromerzeugung zu sichern. Die bloße Nachfrage nach dem gleichen Wirtschaftsgut forme die Verbraucher nicht zu einer Gruppe, die eine Finanzierungsverantwortlichkeit für eine bestimmte Aufgabe träge. Der Kreis der Stromverbraucher sei nahezu konturlos und gehe in der Allgemeinheit der Steuerzahler auf. Die Sicherstellung der Strom- und Energieversorgung sei ein Interesse der Allgemeinheit, das deshalb als Gemeinlast – durch Steuer – finanziert werden müsse. Diese Nähe zur Steuer macht es unmöglich, den Kohlepfennig als nicht-steuerliche Abgabe verfassungsrechtlich zu halten.

Die restriktive Haltung des BVerfG zu Sonderabgaben beruht auf folgenden Erwägungen:

(1) Sonderabgaben sind in den Art. 104a ff. GG nicht vorgesehen. Diese Regelungen könnten unterlaufen werden, wenn man Sonderabgaben in einem nennenswerten Umfang zulässt.

(2) Sonderabgaben fließen nicht in den allgemeinen Staatshaushalt, sondern in Fonds außerhalb dieses Haushalts. Sie entziehen sich damit der Budgethoheit des Parlaments.

(3) Sonderabgaben bergen die Gefahr einer übermäßigen Belastung des Abgabepflichtigen, weil sie zu den sonstigen öffentlichen Abgaben hinzutreten. In einer grundlegenden Entscheidung hat das BVerfG hierzu Folgendes ausgeführt: "Als außersteuerliche Geldleistungspflicht der Angehörigen einzelner Gruppen stößt die Sonderabgabe auf enge kompetenzrechtliche Grenzen. Sie kann als zusätzliche Belastung einzelner nur erhoben werden, wenn sie sich auf einen besonderen Zurechnungsgrund stützen lässt, der vor den Grundsätzen der bundesstaatlichen Finanzverfassung und vor dem Gebot der Gleichheit der Bürger vor den öffentlichen Lasten Bestand hat." (E 55, 274 – Leitsätze lesen) Das BVerfG spricht der bundesstaatlichen Finanzverfassung eine

Schutz- und Begrenzungsfunktion zu, die mittelbar dem durch Abgaben belasteten Bürger zugute kommt.

Positiv formuliert, sind Sonderabgaben zulässig, wenn folgende Voraussetzungen erfüllt sind:

- (a) Sie müssen auf einer formell-gesetzlichen Grundlage beruhen.
 - (b) Der jeweilige Gesetzgeber muss die Gesetzgebungskompetenz haben. Diese richtet sich nicht nach Art. 105, sondern nach den Art. 70 ff. GG.
 - (c) Die Abgabepflichtigen müssen eine homogene Gruppe sein.
 - (d) Diese homogene Gruppe muss in einer besonderen Nähe zu dem Abgabezweck stehen in dem Sinne, dass dafür eine besondere Verantwortlichkeit besteht.
 - (e) Die Abgabe muss gruppennützig verwendet werden.
- (Prüfungsschemata bei Degenhart, Staatsrecht I, 20. A., 2004, Rn. 212)

Ein Beispiel für eine nach diesen Kriterien zulässige Sonderabgabe ist die Schwerbehindertenabgabe, die von Betrieben der privaten Wirtschaft und von der öffentlichen Verwaltung zu zahlen ist, wenn sie nicht eine bestimmte Quote schwerbehinderter Menschen beschäftigen (E 57, 139); die Gruppenverantwortlichkeit ergibt sich hier aus der Fürsorgepflicht als Arbeitgeber. Die Sonderabgaben können unterteilt werden in solche mit Finanzierungs- und solche mit Lenkungsfunktion. Bei Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion steht die Finanzierung einer Aufgabe im Vordergrund. Bei Sonderabgaben mit Lenkungsfunktion steht die Beeinflussung des Verhaltens der Abgabepflichtigen im Vordergrund. So ist es auch bei der Schwerbehindertenabgabe. Ihr Zweck würde optimal erfüllt, wenn sie nicht erhoben zu werden bräuchte, wenn nämlich jeder Arbeitgeber so viele Schwerbeschädigte beschäftigen würde, dass er nicht zahlungspflichtig wird. Bei Sonderabgaben mit Lenkungsfunktion hat das BVerfG die Erfordernisse der Gruppenverantwortung und der Gruppennützigkeit gelockert, weil Anlass der Abgabe nicht die Finanzierung einer besonderen Abgabe sei. So hat das BVerfG den sogenannten Wasserpfennig für zulässig gehalten, durch den der Verbrauch der knappen natürlichen Ressource Wasser mit einer Abgabe belegt worden ist (E 93, 319). Diese Entscheidung ist für das Recht der sogenannten Umweltabgaben von grundlegender Bedeutung.

(Gesamtüberblick bei Tipke / Lang, Steuerrecht, 17. A., 2002, § 3 Rn. 21 ff.)

4. Die Wasserpfennig-Entscheidung des BVerfG (E 93, 319)

Die Pointe der Unterscheidung verschiedener Abgabenformen liegt darin, dass für sie unterschiedliche rechtliche Regeln über die materiell-rechtliche Zulässigkeit, über die Gesetzgebungskompetenzen und über die Ertragszuständigkeit gelten. Die beiden Kernfragen des Umweltabgabenrechts lauten: Wie sind einzelne Abgaben einem der Abgabentypen zuzuordnen, wodurch die Maßstäbe ermittelt werden, nach denen die Zulässigkeit der Abgabenerhebung sich richtet? Welche Grenzen sind dem Abgabenerfindungsrecht rechts- und bundesstaatlich gezogen? Grundsätzlich ist von einem numerus clausus öffentlicher Abgaben auszugehen. Aus dem Prinzip der Steuerstaatlichkeit folgt, dass primäre Einnahmequelle der öffentlichen Haushalte die Steuer ist, so dass für andere Abgaben folgende Beschränkungen gelten. **(1)** Nicht-steuerliche Abgaben bedürfen einer besonderen Rechtfertigung. **(2)** Ihrer Art nach müssen sie sich von der Steuer deutlich unterscheiden. **(3)** Sie müssen darauf Rücksicht nehmen, dass die Abgabenschuldner schon über die Steuer zur Finanzierung der die Gemeinschaft treffenden Lasten herangezogen wird.

Diese Grundsätze sollen am Beispiel des Wasserpfennigs verdeutlicht werden. Nach den §§ 17a ff. bad.-württ. WassG wird die Entnahme von Grund- und Oberflächenwasser zur Wasserversorgung, insbesondere die Entnahme durch Wasserwerke und die Industrie, die mit einem Entgelt belegt, dessen Höhe sich nach der entnommenen Menge, der Herkunft des Wassers und dem Verwendungszweck bemisst. Das jährliche Aufkommen, das auf etwa 170 Mio. DM geschätzt wird, fließt dem Landeshaushalt ohne rechtliche Zweckbindung zu. Ein wesentlicher Teil des Aufkommens soll nach Erklärungen der Landesregierung für Ausgleichszahlungen an Landwirte verwendet werden, die in Wasserschutzgebieten ihre Felder nur begrenzt oder gar nicht düngen dürfen. Gesetzlicher Zweck der Abgabe ist die Förderung eines haushälterischen, sparsameren und rationelleren Umgangs mit dem knappen öffentlichen Gut Wasser. Die Abgabe dient also sowohl Finanzierungs- als auch Lenkungs Zwecken.

Steuer: Hierfür spricht insbesondere die fehlende rechtliche Zweckbindung des Entgelts. Es könnte sich um eine Verbrauchsteuer handeln. Denn darunter ist eine Steuer zu verstehen, die an den Verbrauch von Gütern anknüpft (Biersteuer, Branntweinsteuer). Verbrauchsteuern unterliegen jedoch, wenn sie, wie hier, nicht auf kommunaler E-

bene, sondern überörtlich erhoben werden, der Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Ertragshoheit des Bundes (Art. 105 II, 108 I, 106 I Nr. 2 GG); hier aber ist ein Landesgesetzgeber tätig geworden. Eine Steuer liegt nach Ansicht des BVerfG aber deshalb nicht vor, weil der Wasserpfennig für eine individuell zurechenbare öffentliche Leistung, die Eröffnung der Möglichkeit der Wasserentnahme, erhoben wird (E 93, 319 (346)).

Sonderabgabe: Hier fehlt es fast an allem. Es wird vielleicht noch eine homogene Gruppe belastet; die Wassernutzung verbindet Wasserwerke und Industrie. Man kann aber kaum sagen, dass die Entschädigung der Landwirte für Nutzungsbeschränkungen in Wasserschutzgebieten in die besondere Verantwortung dieser Gruppe fällt. Hier handelt es sich vielmehr um eine Aufgabe der Allgemeinheit, soweit nicht die Landwirte die finanziellen Folgen von Nutzungseinschränkungen als Sozialbindung ihres Eigentums selbst zu tragen haben. Überdies ist die Zweckbindung gesetzlich nicht niedergelegt. Schließlich fehlt es an der Gruppennützigkeit der Abgabenerhebung. Von der Entschädigung der Landwirte haben die Abgabepflichtigen keinen erkennbaren Vorteil.

Verwaltungsgebühr: Liegt offensichtlich nicht vor, da Verwaltungsgebühren als Gegenleistung für Amtshandlungen, etwa Genehmigungen, erhoben werden und der "Wasserpfennig" zu der wasserrechtlichen Genehmigung hinzutritt.

Benutzungsgebühr: Gegenleistung für die Benutzung oder Inanspruchnahme einer öffentlichen Einrichtung oder Anlage, z.B. Müllabfuhr. Grund- und Oberflächenwasser sind aber keine öffentlichen Einrichtungen oder Anlagen. Etwas anderes wäre es bei Wasserentnahme aus einem Leitungsnetz oder der Ableitung des Abwassers in einen Kanal.

Verleihungsgebühr: Allein in Betracht kommt eine Verleihungsgebühr, auch Konzessionsabgabe genannt, die als Entgelt für die Einräumung eines Privilegs begriffen wird. Dieses Privileg kann in dem Recht, Umweltgüter zu nutzen, bestehen, auch und gerade wenn diese Güter keine öffentlichen Einrichtungen oder Anlagen sind. Das Problem liegt hier nicht darin, ob der Wasserpfennig dem Institut der Verleihungsgebühr zugeordnet werden kann, sondern darin, ob dieses Institut als solches anerkannt werden kann. Bedenken ergeben sich aus seiner Weite, die dem Staat erlaubt, grundsätzlich

jeden Genehmigungsvorbehalt zur Anknüpfung für eine Gebühr zu machen. Damit könnte die Systematik der Finanzverfassung, insbesondere die Abgrenzung der Steuern im Verhältnis von Bund und Ländern, ausgehöhlt werden. Auch aus der Sicht des Bürgers bestehen Bedenken, weil rechtliche Kautelen zur Begrenzung der "Verleihungsgebühr" fehlen. Anders als bei sonstigen Gebühren ist der vom Staat als Gegenleistung betriebene Aufwand kein Maßstab mehr. Gleichwohl hat das BVerfG den Wasserpfennig als Verleihungsgebühr oder Konzessionsabgabe oder sonstige nichtsteuerliche Abgabe für verfassungsgemäß angesehen. Seine besondere sachliche Rechtfertigung folge aus dem Gedanken der Vorteilsabschöpfung. Der Vorteil bestehe in der Inanspruchnahme eines knappen öffentlichen Gutes, des Wassers. Dessen Nutzung unterliege ohnehin einer öffentlichen Regelung. Deshalb sei die Verleihungsgebühr, Konzessionsabgabe oder sonstige nicht-steuerliche Abgabe, entgegen den geäußerten Befürchtungen, nicht beliebig verallgemeinerbar. Abgeschöpft werden könnten nur die Sondervorteile, welche die Teilhabe an einem Gut der Allgemeinheit verschaffe.

5. Die Verfassungsentscheidungen für den Steuerstaat

Die Rechtsprechung des BVerfG kann man so zusammenfassen. Es gibt eine Verfassungsentscheidung für den Steuerstaat. Öffentliche Aufgaben sind überwiegend steuerfinanziert. Andere öffentliche Abgaben bedürfen neben der Steuer einer besonderen Rechtfertigung. Für Vorzugslasten (Gebühren und Beiträge) ergibt diese sich aus der staatlichen Gegenleistung, für Sonderabgaben aus Gruppenhomogenität, Gruppennützigkeit und Gruppenverantwortlichkeit, für sonstige öffentliche Abgaben aus einem wichtigen Gemeinschaftsgut und der Vermeidung einer Nähe zur Steuer.

II. Die Ertragszuständigkeiten nach den Art. 106 und 107 GG

Sonderabgaben sind dogmatisch reizvoll. Praktisch wichtiger sind dagegen die Steuern. Ihr Aufkommen belief sich 2004 in Deutschland nach der Schätzung des Arbeitskreises Steuerschätzung von November 2004 auf gut 440 Mrd. Euro. Fraglich ist, wie dieser Betrag auf den Bund, die Länder und die Gemeinden zu verteilen ist. Zur Verteilung des Steueraufkommens enthält das GG in den Art. 106 und 107 GG eingehende Regelungen. Das Aufkommen aus Gebühren und Beiträgen unterliegt keinen besonderen Verteilungsregelungen. Es steht derjenigen juristischen Person des öffentlichen Rechts zu,

die die Gegenleistung erbringt, an welche diese Abgaben anknüpfen. Sonderabgaben sind wie Steuern gegenleistungsunabhängig. Das macht dieses Instrument so gefährlich. Sonderabgaben dienen aber nicht der Finanzierung allgemeiner Staatsaufgaben, sondern werden zweckgebunden einem Fonds außerhalb der öffentlichen Haushalte zugeführt. Nur für die Steuern stellt sich das Problem einer Aufteilung auf die einzelnen öffentlichen Haushalte. Bei Vorzugslasten, die für staatliche Leistungen erhoben werden, ergibt sich die Ertragszuständigkeit aus der Leistungserbringung. Bei Sonderabgaben und sonstigen nicht-steuerlichen Abgaben ergibt sich der Abgabengläubiger aus dem Erhebungszweck. Bei der Steuer, die gegenleistungsfrei ist und zur Finanzierung aller öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen erhoben wird, versagen solche Kriterien.

Zu unterscheiden ist bei der Verteilung des Steueraufkommens zwischen dem primären vertikalen Finanzausgleich, dem primären horizontalen Finanzausgleich, dem sekundären horizontalen Finanzausgleich und dem sekundären vertikalen Finanzausgleich. Der primäre vertikale Finanzausgleich betrifft die Verteilung der Steuern zwischen dem Bund und der Gesamtheit der Länder. Der primäre horizontale Finanzausgleich betrifft die Verteilung des danach auf die Gesamtheit der Länder entfallenden Anteils auf die einzelnen Länder. Im sekundären horizontalen Finanzausgleich geht es um eine Korrektur dieses Verteilungsergebnisses; die reicheren Länder müssen an die ärmeren Länder Gelder abgeben, damit alle Länder zur Erfüllung ihrer Aufgaben in der Lage sind. Der sekundäre vertikale Finanzausgleich besteht darin, dass der Bund die reicheren Länder unterstützt und den ärmeren Ländern ebenfalls Zuwendungen gibt.

1. Primärer vertikaler Finanzausgleich

Der primäre vertikale Finanzausgleich ist theoretisch auf zwei Weisen möglich. Zum einen kann man dem Bund oder den Ländern das Aufkommen aus bestimmten Steuern fest zuweisen. Ein solches Modell nennt man Trennsystem. Es hat den Vorteil, dass es für klare Verhältnisse sorgt. Es hat den Nachteil, dass das Aufkommen aus den verschiedenen Steuern sich unterschiedlich entwickeln kann. Der Bund und die Länder gehen folglich ein hohes finanzielles Risiko ein, wenn sie sich an ein festes Verteilungsschema binden, das nicht nach Maßgabe der Konjunkturentwicklung vom einfachen Gesetzgeber geändert werden kann. Diesen Nachteil vermeidet das sogenannte Ver-

bundsystem. Es besteht darin, dass alle Steuern in einen Topf gehen und dem Bund und den Ländern nach Maßgabe ihres jeweiligen Finanzbedarfs zugewiesen werden. Der Nachteil des Verbundsystems besteht darin, dass in periodischen Abständen Verteilungsentscheidungen erforderlich werden, die politisch sehr kontrovers sind. Diesen Nachteil wiederum vermeidet das Trennsystem, das dauerhafte Zuweisungen trifft.

Das Grundgesetz hat sich für eine Mischung von Trennsystem und Verbundsystem entschieden. Nach seinem Mischsystem werden einzelne Steuern dem Bund und den Ländern fest zugewiesen, andere wiederum verbunden.

a) Trennsystem

Welche Steuern dem Bund fest zustehen, ergibt sich aus Art. 106 I GG. Am wichtigsten ist Art. 106 I Nr. 2 GG, der u.a. die Tabaksteuer und die Mineralölsteuer erfasst. Mit den in Art. 106 I GG genannten Steuern kann der Bund ein gutes Viertel seines Haushalts finanzieren.

Welche Steuern den Ländern zustehen, ergibt sich aus Art. 106 II GG. Am wichtigsten sind hier die Kfz-Steuer und die Erbschaftsteuer. Im Ergebnis können die Länder mit den Steuern nach Art. 106 II GG ca. 7,5 % ihrer Haushalte finanzieren. Die Länder sind demnach in einem höheren Maße auf den Steuerverbund angewiesen als der Bund. Dies macht verständlich, warum der Wegfall der Vermögensteuer sie besonders getroffen hat. Denn die Vermögensteuer war eine Steuer, die nach Art. 106 II Nr. 1 GG ausschließlich den Ländern zugestanden hat.

Dem Trennsystem unterliegen schließlich die sogenannten Realsteuern. Dies sind die Grundsteuer und die Gewerbesteuer. Sie heißen Realsteuern, weil sie an etwas real Vorhandenes anknüpfen: Grundbesitz oder Gewerbebetrieb. Ihr Aufkommen steht den Gemeinden nach Art. 106 VI 1 GG zu. In Ländern, in denen es keine Gemeinden gibt, so in Berlin, steht ihr Aufkommen dem Land zu (Art. 106 VI 3 GG). Die Realsteuergarantie erklärt, warum eine Reform der Gewerbesteuer so schwierig ist. Der Bund hat zwar die Gesetzgebungskompetenz. Die Länder sind aber nur bereit, einer Reform zuzustimmen, wenn diese für die Gemeinden finanzneutral bleibt.

b) Verbundsystem

Dem Verbundsystem unterliegen nach Art. 106 III GG die Einkommensteuer, darin enthalten die Lohnsteuer, die Körperschaftsteuer, also die Einkommensteuer der juristischen Personen und sonstigen Körperschaften, und die Umsatzsteuer. Dies sind zugleich besonders ertragreiche Steuern. Sie sind sogenannte Gemeinschaftsteuern. Das Aufkommen der Einkommen- und der Körperschaftsteuer steht dem Bund und den Ländern je zur Hälfte zu. Von dem Einkommensteueraufkommen wird vorweg für die Gemeinden ein Anteil von derzeit 15 % abgezogen. Demgegenüber steht bei der Umsatzsteuer dem Bund und den Ländern kein fester Anteil zu. Das Umsatzsteueraufkommen ist das bewegliche Element im primären vertikalen Finanzausgleich. Nach Art. 106 IV GG sind die Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer neu festzusetzen, wenn sich das Verhältnis zwischen den Einnahmen und Ausgaben des Bundes und der Länder wesentlich anders entwickelt.

2. Primärer horizontaler Finanzausgleich

Nachdem in einem ersten Rechenschritt geklärt worden ist, welchen Anteil am Steueraufkommen die Länder insgesamt erhalten, ist in einem zweiten Rechenschritt zu ermitteln, welcher Anteil davon auf jedes einzelne Land entfällt. Die Antwort hierauf gibt Art. 107 I GG. Maßgebend ist das örtliche Aufkommen. Es kommt darauf an, von wessen Finanzbehörden Steuern vereinnahmt worden sind. Dieses Prinzip wird in verschiedener Hinsicht korrigiert. Drei Punkte sind hier zu nennen:

(1) Bei Unternehmen mit Betriebstätten in mehreren Bundesländern knüpft das Steuerrecht an den Sitz der Unternehmensverwaltung an. So werden die Körperschaftsteuern und die Lohnsteuern, die bei der Opel AG zu zahlen sind, von hessischen Finanzbehörden vereinnahmt, weil der Sitz der Unternehmensverwaltung in Rüsselsheim und damit in Hessen liegt, ohne Rücksicht darauf, dass diese Steuern auch in Betriebstätten außerhalb Hessens, etwa in Bochum oder in Eisenach, erwirtschaftet worden sind. Diese Ungerechtigkeit wird durch ein Zerlegungsgesetz teilweise korrigiert.

(2) Zu weiteren Ungerechtigkeiten kommt es durch Pendler. Pendler werden von dem für ihren Wohnsitz zuständigen Finanzamt zur Steuer herangezogen. Wenn der Wohnsitz in einem anderen Bundesland liegt, bedeutet dies, dass dieses Bundesland von der

Steuer profitiert, obwohl das versteuerte Einkommen nicht in diesem Bundesland erwirtschaftet worden ist. Wenn z.B. Berliner nach Brandenburg ziehen, aber ihren Arbeitsplatz in Berlin beibehalten, fließt die Steuer auf ihr Einkommen in die Kassen des Landes Brandenburg. Dies erklärt zum Teil, warum die Forderung nach einer Länderneugliederung dort erhoben wird, wo eine Grenze zwischen Ländern einen Ballungsraum durchschneidet.

(3) Eine dritte Korrektur betrifft wiederum die Umsatzsteuer. Sie wird gemäß Art. 107 I 4 GG auf die einzelnen Länder gemäß ihrer Einwohnerzahl verteilt. Weiterhin kann durch Bundesgesetz vorgesehen werden, dass solche Länder überdurchschnittlich begünstigt werden, deren Steueraufkommen im Übrigen unterdurchschnittlich ist.

3. Der sekundäre horizontale Finanzausgleich

Dies leitet über zum sekundären horizontalen Finanzausgleich, der in Art. 107 II Sätze 1 und 2 GG geregelt ist. Der primäre horizontale Finanzausgleich führt in der Regel dazu, dass die Finanzausstattung der Länder unterschiedlich ist. Es gibt Länder, denen es wirtschaftlich besser geht und die infolgedessen höhere Steuereinnahmen erzielen. Dies waren in der jüngsten Vergangenheit typischerweise Baden-Württemberg, Bayern und Hessen. Es gibt dagegen andere Länder mit deutlich unterdurchschnittlichen Steuereinnahmen. Dies waren in der jüngsten Vergangenheit Bremen und das Saarland sowie alle neuen Bundesländer einschließlich Berlins. Das Grundgesetz schreibt in Art. 107 II 1 GG einen angemessenen Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder vor. Grundlage hierfür ist das Finanzausgleichsgesetz des Bundes. Es sieht vor, dass die finanzschwächeren Länder von den reicheren Ländern Ausgleichszahlungen erhalten. Eine völlige Nivellierung der Unterschiede war nie vorgesehen, weil auf diese Weise den reicheren Ländern jeder Anreiz genommen würde, sich um hohe Steuereinnahmen zu bemühen. Dies wird von den finanzstarken Südländern Baden-Württemberg und Bayern vorgetragen. Solche Kritik am Länderfinanzausgleich ist dabei nicht neu. Es hat schon drei Entscheidungen des BVerfG zu dieser Frage gegeben (E 72, 330; 86, 148; 101, 158). Die Kritik hat dazu geführt, dass man sich von einer festen Mindestaufüllungsquote (95 % des Länderdurchschnitts) verabschiedet hat. Das größte Nehmerland im sekundären horizontalen Finanzausgleich ist Berlin.

4. Sekundärer

vertikaler Finanzausgleich

Das Grundgesetz selbst trifft Vorsorge, dass durch den Finanzausgleich die reicheren Länder nicht überfordert werden. Nach Art. 107 II 3 GG kann ein Bundesgesetz bestimmen, dass der Bund aus seinen Mitteln leistungsschwachen Ländern Zuweisungen zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs gewährt. Solche Zuweisungen nennt man Ergänzungszuweisungen. Von dieser Möglichkeit wird gegenwärtig in einem großen Umfang Gebrauch gemacht, weil anders die Finanzkraftunterschiede zwischen den alten und den neuen Bundesländer nicht ausgeglichen werden könnten. Die alten Bundesländer wären mit dieser Aufgabe überfordert. Sie sind auf eine Unterstützung des Bundes angewiesen.