

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1394

Das Nonaffektationsprinzip

Der Haushaltsgrundsatz
der Gesamtdeckung in Bund und Ländern,
insbesondere rechtshistorische Entwicklung
und Verfassungsrang

Von

Philip Matuschka



Duncker & Humblot · Berlin

PHILIP MATUSCHKA

Das Nonaffektationsprinzip

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1394

Das Nonaffektationsprinzip

Der Haushaltsgrundsatz
der Gesamtdeckung in Bund und Ländern,
insbesondere rechtshistorische Entwicklung
und Verfassungsrang

Von

Philip Matuschka



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät der Universität Potsdam
hat diese Arbeit im Jahr 2018
als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten

© 2019 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: Textforma(r)t Daniela Weiland, Göttingen
Druck: CPI buchbücher.de gmbh, Birkach
Printed in Germany

ISSN 0582-0200

ISBN 978-3-428-15605-4 (Print)

ISBN 978-3-428-55605-2 (E-Book)

ISBN 978-3-428-85605-3 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Meinen Eltern

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2018 von der Juristischen Fakultät der Universität Potsdam als Dissertation angenommen. Rechtsprechung und Literatur wurden bis Juli 2018 berücksichtigt.

Mein besonderer Dank gilt meinem Doktorvater, Herrn Univ.-Prof. Dr. Thorsten Ingo Schmidt, von dem ich in den vergangenen Jahren am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere Staatsrecht, Verwaltungs- und Kommunalrecht, erst als studentische Hilfskraft, später als akademischer Mitarbeiter, lernen durfte und in denen er sich stets die Zeit für intensive Gespräche genommen hat. Diese Zeit hat mich persönlich wie fachlich maßgeblich geprägt. Für die gewährten Freiheiten und die aktive Förderung kritischen Denkens bin ich ihm sehr dankbar.

Herrn RiOVG Univ.-Prof. Dr. Andreas Musil danke ich für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Meinen Kolleginnen und Kollegen vom Lehrstuhl danke ich für die gemeinsame Zeit. Für ihre Unterstützung sowie ihre Anmerkungen zu verschiedenen Fragestellungen der Arbeit danke ich insbesondere Frau Diana Fiedler, Frau Dr. Lydia Hajasch, Herrn Dr. Kristian Heise, Herrn Matthias Sören Holland, Frau Sophie Holland, Herrn Dr. Udo Moewes, Herrn Dr. Henry Posselt, Herrn Rechtsanwalt Lukas Stähler, Herrn Konstantin Stern und Herrn Johannes Zwerschke. Ganz besonderer Dank gilt auch Herrn Felix Müller und Frau Maria Weigel.

Herrn Timo Sebastian Heller und Frau Marie-Helen Vogt bin ich für die intensiven Diskussionen sowie für die Mühe der Durchsicht der gesamten Dissertation sehr dankbar. Herrn Sebastian Christopher Leskien danke ich herzlich für seine vielfältige Unterstützung während der Fertigstellung der Arbeit und die kritische Durchsicht des gesamten Manuskripts.

Letztlich danke ich meiner Familie, die stets Nachsicht mit mir übte. Die Fertigstellung der Arbeit konnten leider zwei mir wichtige Personen nicht mehr miterleben, gleichwohl bin ich für die gemeinsame Zeit überaus dankbar. Meinen Eltern danke ich für ihren stets uneingeschränkten Rückhalt, für ihr Verständnis und für ihre Unterstützung. Ihr habt es mir ermöglicht, meinen eigenen Weg zu gehen. Für euer Vertrauen bin ich sehr dankbar. Euch beiden ist diese Arbeit gewidmet.

Berlin, im Juli 2018

Philip Matuschka

Inhaltsübersicht

Teil 1

Einführung in die Thematik	29
-----------------------------------	-----------

Teil 2

Grundlagen des Nonaffektationsprinzips	33
§ 1 Haushalts- und Finanzsystem des Grundgesetzes	33
A. Einführung	33
B. Haushalts- und Finanzverfassungssysteme	34
C. Finanzverfassung	40
D. Haushaltsverfassung	48
E. Haushaltsgrundsätze	61
F. Kameralistik und Doppik	61
§ 2 Begriff und Durchbrechung des Nonaffektationsprinzips	64
A. Begriff des Nonaffektationsprinzips	64
B. Gründe für Zweckbindungen	84
C. Zwischenergebnis	93
§ 3 Historische Entwicklung des Haushalts- und Budgetrechts, insbesondere des Nonaffektationsprinzips	94
A. Die Entwicklung der Fondswirtschaft vom 13. bis 17. Jahrhundert	95
B. Die Entwicklung der Fondswirtschaft im 18. Jahrhundert	104
C. Die Entwicklung des Nonaffektationsprinzips im 19. Jahrhundert	109
D. Die Entwicklung des Nonaffektationsprinzips unter der WRV und der RHO	128
E. Die Entwicklung des Nonaffektationsprinzips im Nationalsozialismus	133
F. Zusammenfassung	135
§ 4 Geltung und Entwicklung des Nonaffektationsprinzips unter dem Grundgesetz	137
A. Verhandlungen im Konvent von Herrenchiemsee sowie im Parlamentarischen Rat	138

B. Exkurs: Wiedervereinigung	139
C. Nonaffektationsprinzip und Zweckbindungen im Grundgesetz	139
D. Einfachgesetzliche Ausgestaltung, insb. Vorgängerregelung des HGrG sowie der BHO	140

Teil 3

Verfassungsrechtliche Bedeutung des Nonaffektationsprinzips	155
§ 5 Verfassungsrechtliche Stellung des Nonaffektationsprinzips	155
A. Beurteilung des Verfassungs-rangs durch die Rechtsprechung	155
B. Beurteilung des Verfassungs-rangs durch die Literatur	161
C. Eigene Beurteilung des Verfassungs-rangs	192
D. Zwischenergebnis	250
§ 6 Folgen aus der verfassungsrechtlichen Einordnung des Nonaffektationsprinzips ...	251
A. Ausstrahlungswirkung des verfassungsrechtlichen Begriffs des Nonaffektations-prinzips	252
B. Änderungsfestigkeit des Nonaffektationsprinzips, Art. 79 Abs. 3 GG	253
C. Kollision des Nonaffektationsprinzips mit anderen Verfassungsgütern	256
D. Verfassungsmäßigkeit der einfachgesetzlichen Regelungen	261
E. Haushalts(verfassungs)rechtliche Auswirkungen	272
F. Sinnvolle Alternativen zur Zweckbindung von Abgaben?	274
G. Zwischenergebnis	275

Teil 4

Anwendungsbereiche des Nonaffektationsprinzips	276
§ 7 Steuern	276
A. Begriff der Steuer und ihr Verhältnis zum Nonaffektationsprinzip	277
B. Ausgewählte Anwendungsfälle	278
C. Exkurs: Rückabwicklung zweckgebundener Steuern	297
D. Zwischenergebnis	298
§ 8 Beiträge	299
A. Begriff des Beitrags	299

B. Beitragsaufkommen und Nonaffektationsprinzip	301
C. Ausgewählter Anwendungsfall	302
D. Zwischenergebnis	303
§ 9 Gebühren	303
A. Begriff der Gebühr	303
B. Gebührenaufkommen und Nonaffektationsprinzip	305
C. Ausgewählte Anwendungsfälle	307
D. Zwischenergebnis	311
§ 10 Sonderabgaben	311
A. Begriff der Sonderabgabe	312
B. Sonderabgabenaufkommen und Nonaffektationsprinzip	316
C. Ausgewählte Anwendungsfälle	320
D. Zwischenergebnis	325
§ 11 Sonstige Abgaben	326
A. Abschöpfungsabgabe	326
B. Sozialversicherungsbeiträge	329
C. Ausgleichsabgabe bei Universaldienstleistungen	331
D. Zwischenergebnis	332
§ 12 Umlagen	332
A. Begriff der Umlage	333
B. Umlagenaufkommen und Nonaffektationsprinzip	334
C. Anwendungsfälle	335
D. Zwischenergebnis	337
§ 13 Finanzausgleich	337
A. Bundesergänzungszuweisungen und Nonaffektationsprinzip	337
B. Zweckgebundener Finanzausgleich zwischen den Ländern	340
C. Zwischenergebnis	341
§ 14 Sonstige Einnahmen	341
A. Einnahmen aus der Aufnahme von Krediten	342

B. Einnahmen aus Geldstrafen, Verwargeldern oder Geldbußen	343
C. Einnahmen aus sonstigen privaten Zuwendungen	343
§ 15 Nebenhaushalte	346
A. Begriff des Nebenhaushalts	346
B. Nebenhaushalte und Nonaffektationsprinzip	350
C. Ausgewählte Anwendungsfälle	351
D. Zwischenergebnis	356
§ 16 Exkurs: Mittelbare Staatsverwaltung	356
A. Körperschaften, Anstalten und Stiftungen	356
B. Exkurs: Kirchen	357
C. Beliehener	360
D. Zwischenergebnis	360

Teil 5

Exkurs: Nonaffektationsprinzip im Recht der Europäischen Union	362
§ 17 Nonaffektationsprinzip im Haushaltsrecht der Europäischen Union	362
A. Haushaltsrecht der Europäischen Union	363
B. Nonaffektationsprinzip im Haushaltsrecht der Europäischen Union	365
C. Zwischenergebnis	368

Teil 6

Ergebnis	369
Anhang: Synopse der landesrechtlichen Regelungen	373
Literaturverzeichnis	377
Personen- und Sachwortverzeichnis	420

Inhaltsverzeichnis

Teil 1

Einführung in die Thematik	29
-----------------------------------	----

Teil 2

Grundlagen des Nonaffektationsprinzips	33
---	----

§ 1 Haushalts- und Finanzsystem des Grundgesetzes	33
A. Einführung	33
B. Haushalts- und Finanzverfassungssysteme	34
I. Fondssystem und Abgrenzung zum Fonds	34
1. Fondssystem – Fondswirtschaft	35
2. Feudales Fondssystem – Moderner Fonds	38
II. Etatsystem mit Globalhaushalt	38
C. Finanzverfassung	40
I. Einführung sowie Verhältnis von Bund und Ländern	40
II. Abgabengesetzgebung	43
III. Finanzausgleich und Maßstäbengesetz	46
D. Haushaltsverfassung	48
I. Verhältnis von Finanz- und Haushaltsverfassung	48
II. Haushaltsplan und Haushaltsgesetz	49
1. Haushaltsplan	49
2. Haushaltsgesetz	52
a) Gesetzgebungsverfahren	52
b) Das Haushaltsgesetz im Verhältnis zum einfachen Sachgesetz	55
aa) Haushaltsgesetz als Zeitgesetz vs. Bundesgesetz als Dauer-	56
gesetz	56
bb) Änderung eines Sachgesetzes durch das Haushaltsgesetz	57
3. Verhältnis Haushaltsplan – Haushaltsgesetz	59
III. Ergänzung des Entwurfes des Haushaltsplans	60
IV. Nachtragshaushalt	60
E. Haushaltsgrundsätze	61

F. Kameralistik und Doppik	61
I. Einnahmen und Ausgaben	62
II. Umgang und Verwendung in der vorliegenden Arbeit	63
§ 2 Begriff und Durchbrechung des Nonaffektationsprinzips	64
A. Begriff des Nonaffektationsprinzips	64
I. Begrifflichkeiten und Synonyme	64
1. Begrifflichkeiten	65
2. Verhältnis der Begriffe zueinander	66
3. Bedeutung in der Wissenschaft	67
4. Wortbedeutung und Definition	68
II. Durchbrechung der Nonaffektation	69
1. Trennung von Einnahme- und Ausgabeseite	69
2. Zweckbindung	70
3. Zweckbestimmung	71
4. Arten der Durchbrechung der Nonaffektation	72
a) Politische oder rechtliche Bindung	73
b) Zweckbindung auf unterschiedlichen Normebenen	75
c) Zweckbindung durch Gesetz oder durch den Haushaltsplan	76
d) Zweckbindung nach (Gebiets-)Körperschaft	78
e) Zweckbindung durch Aufgaben	79
f) Abstrakte oder konkrete Bindung	80
g) Zweckbindung der Höhe nach?	82
h) Einmalige Mittelbindung oder dauerhafte Zweckbindung	82
5. Folgen einer Zweckbindung	83
B. Gründe für Zweckbindungen	84
I. Grundlage – Steuerstaat – Rechtfertigung einer Abgabe	84
1. Entscheidung für den Steuerstaat	84
2. Erste Stufe: Rechtfertigung der Steuererhebung	85
3. Zweite Stufe: Rechtfertigung der konkreten Steuersätze und -höhe	87
II. Bereitschaft der abgabepflichtigen Wähler und Begrenzung der Steuermacht	89
III. Verpfändung von Abgabenaufkommen	92
C. Zwischenergebnis	93
§ 3 Historische Entwicklung des Haushalts- und Budgetrechts, insbesondere des Nonaffektationsprinzips	94
A. Die Entwicklung der Fondswirtschaft vom 13. bis 17. Jahrhundert	95
I. Einführung	95

II.	Die Entwicklung im „Alten Reich“/Heiligen Römischen Reich Deutscher Nation	96
III.	Die Entwicklung in den einzelnen Ländern	99
	1. Domänenverwaltung/Landesherrliche Kammerwirtschaft	99
	2. Steuerbewilligung durch die Stände	101
IV.	Zwischenergebnis	103
B.	Die Entwicklung der Fondswirtschaft im 18. Jahrhundert	104
I.	Einführung	104
II.	„Deutscher“ Zentralstaat im 18. Jahrhundert	104
III.	Die deutschen Territorien im 18. Jahrhundert, insb. Preußen	105
IV.	Zwischenergebnis	109
C.	Die Entwicklung des Nonaffektationsprinzips im 19. Jahrhundert	109
I.	Einführung	110
II.	Erste Phase des Frühkonstitutionalismus (bis 1830)	110
	1. Deutscher Bund 1815 und Wiener Schlußakte	111
	2. Die Entwicklung innerhalb einzelner Territorien	111
	a) Preußen	112
	b) Bayern, Baden und Hannover	113
	c) Württemberg	115
	d) Sachsen und Waldeck	115
	e) Zwischenergebnis	116
III.	Zweite Phase des Frühkonstitutionalismus (von 1830 bis 1848)	116
	1. Einführung	116
	2. Hessen	117
	3. Sachsen(-Altenburg)	117
	4. Hannover	117
	5. Preußen, Braunschweig, Hohenzollern-Sigmaringen und Luxemburg ..	118
	6. Die übrigen Territorien	119
IV.	Dritte Phase: Spätkonstitutionalismus (ab 1848)	119
	1. Norddeutscher Bund	120
	2. Reichsverfassung 1871 (Bismarck'sche Verfassung)	121
	3. Besonderheiten der einzelnen Territorien	123
	a) Preußen	124
	b) Die übrigen Territorien	128
	4. Zwischenergebnis	128
D.	Die Entwicklung des Nonaffektationsprinzips unter der WRV und der RHO ...	128
I.	Einführung	128
II.	Reichshaushaltsordnung	130

1. § 29 Abs. 1 RHO	130
2. § 29 Abs. 2 RHO	132
III. Preußisches Haushaltsrecht	133
E. Die Entwicklung des Nonaffektationsprinzips im Nationalsozialismus	133
F. Zusammenfassung	135
§ 4 Geltung und Entwicklung des Nonaffektationsprinzips unter dem Grundgesetz	137
A. Verhandlungen im Konvent von Herrenchiemsee sowie im Parlamentarischen Rat	138
B. Exkurs: Wiedervereinigung	139
C. Nonaffektationsprinzip und Zweckbindungen im Grundgesetz	139
D. Einfachgesetzliche Ausgestaltung, insb. Vorgängerregelung des HGrG sowie der BHO	140
I. Vorgängerregelung, § 29 RHO	141
II. Reformen der Finanzverfassung im Grundgesetz	142
III. Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG)	143
1. Stellung des HGrG im Gefüge des Grundgesetzes	144
2. Reform 1969/70	146
3. Reform 1997/98	148
4. Reform 2009	150
IV. Bundshaushaltsordnung	151
V. VV-BHO	151
VI. Landshaushaltsordnungen	152
VII. Exkurs: Regelungen auf kommunaler Ebene	153

Teil 3

Verfassungsrechtliche Bedeutung des Nonaffektationsprinzips	155
§ 5 Verfassungsrechtliche Stellung des Nonaffektationsprinzips	155
A. Beurteilung des Verfassungsrangs durch die Rechtsprechung	155
I. Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	156
II. Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts	159
III. Rechtsprechung der Landesverfassungs- und Oberverwaltungsgerichte	159
IV. Zwischenergebnis	160
B. Beurteilung des Verfassungsrangs durch die Literatur	161
I. Kein verfassungsrechtlicher Schutz des Nonaffektationsprinzips	161
II. Nonaffektationsprinzip im Kern verfassungsrechtlich geschützt	164
1. Art. 110 Abs. 1 GG	165

2. Verfassungsrechtlicher Steuerbegriff	166
3. Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip	168
4. Budgetrecht des Parlaments	171
a) Bedeutung des parlamentarischen Budgetrechts	171
b) Haushaltsrechtlicher Spielraum des Parlaments	173
c) Geschlossenes Gesamtfinanzierungskonzept des Haushalts	177
d) Keine Auslagerung	180
e) Kompetenz als Legitimation	183
f) Abweichungsmöglichkeiten	184
g) Reformansätze	186
h) Argumente gegen eine Absicherung des Nonaffektationsprinzips durch das parlamentarische Budgetrecht	188
i) Zwischenergebnis	190
5. Voraussetzungen für Zweckbindungen	190
6. Zwischenergebnis	192
III. Verfassungsrechtlicher Schutz des Nonaffektationsprinzips	192
C. Eigene Beurteilung des Verfassungsrangs	192
I. Fehlende wörtliche Nennung im Grundgesetz stellt keinen Ausschlussgrund dar	193
II. Regierung, Parlament und Wähler	194
1. Einflussnahme auf die Bundesregierung durch den Bundestag	194
2. Eingriff in das Initiativrecht der Bundesregierung	195
3. Haushaltsverantwortung des Bundesfinanzministers	197
4. Eingriff in die Rechte der Wahlberechtigten, Art. 38 Abs. 1 GG	198
III. Historische Bedeutung der Fondswirtschaft und der Weg zum Globalhaus- halt	199
1. Möglichkeit und Wert einer Tradition bei der Verfassungsauslegung ...	199
2. Entwicklung von der Fondswirtschaft zum Globalhaushalt	201
3. Der Weg vom Steuerstaat zum Abgabenstaat als Ausdruck der Durchbre- chung des Nonaffektationsprinzips?	203
a) Begriff des Steuerstaates	204
b) Von der Abgabeform zur haushaltsrechtlichen Behandlung	207
c) Rechtfertigung von Steuern über das Maß der Reproduktivität hin- aus	208
d) Zwischenergebnis	211
4. Finanzstaat und Wesentlichkeitstheorie	211
5. Gleichwertigkeit der Staatsaufgaben	214
6. Zwischenergebnis	215
IV. Haushaltsrechtliche Erwägungen	215

1. Sonderkreisläufe	216
2. Haushaltsrechtliche globale Haushaltsveränderungen	216
a) Zum Begriff der globalen Haushaltsveränderung	217
b) Globale Minderausgaben	217
c) Globale Mehrausgaben	220
d) Globale Haushaltsveränderungen und Nonaffektationsprinzip	221
3. Übergesetzliche Ausnahmen vom Nonaffektationsprinzip	222
4. Einführung der Schuldenbremse ins Grundgesetz	223
5. Unsicherheiten beim Budgetvollzug	223
V. Zusammenspiel mit anderen Haushaltsgrundsätzen	224
1. Jährlichkeitsgrundsatz	224
a) Inhalt des Jährlichkeitsgrundsatzes	225
b) Verfassungsrang des Jährlichkeitsgrundsatzes	227
c) Jährlichkeitsgrundsatz und Nonaffektationsprinzip	228
d) Zwischenergebnis	231
2. Fälligkeitsprinzip	231
3. Vollständigkeits- und Einheitsgrundsatz	233
4. Wahrheitsgrundsatz	235
5. Bepackungsverbot	237
6. Wirtschaftlichkeitsgebot	240
7. Spezialitätsgrundsatz	242
VI. Prinzipientheorien	242
1. Anwendbarkeit der Prinzipientheorien im Haushaltsrecht	243
2. Prinzipientheorie und Nonaffektationsprinzip	245
a) Prinzipien und Rechtsregeln nach Dworkin	245
b) Prinzipien und Rechtsregeln nach Alexy	246
c) Anwendung der Prinzipientheorie auf das Nonaffektationsprinzip	248
3. Folgerungen aus der Einordnung des Nonaffektationsprinzips	249
D. Zwischenergebnis	250
§ 6 Folgen aus der verfassungsrechtlichen Einordnung des Nonaffektationsprinzips	251
A. Ausstrahlungswirkung des verfassungsrechtlichen Begriffs des Nonaffektationsprinzips	252
B. Änderungsfestigkeit des Nonaffektationsprinzips, Art. 79 Abs. 3 GG	253
C. Kollision des Nonaffektationsprinzips mit anderen Verfassungsgütern	256
I. Von Verfassungs wegen angelegte Zweckbindung durch Abgabenart	257
II. Von Verfassungs wegen angelegte Zweckbindung durch Aufgaben	258

III. Von Verfassungen wegen angelegte Zweckbindung durch Koppelung von Aufgabe und Abgabenfinanzierung	259
IV. Zwischenergebnis	261
D. Verfassungsmäßigkeit der einfachgesetzlichen Regelungen	261
I. Normen des HGrG	261
1. § 7 Satz 1 HGrG	261
2. § 7 Satz 2 HGrG	262
II. Normen in BHO und LHO	264
1. § 8 BHO und VV-BHO zu § 8 BHO	264
2. § 17 Abs. 3 BHO	265
3. § 19 BHO	267
4. Weitere haushaltstechnische Erwägungen	267
a) Kassenverstärkungskredite sowie Kassen- und Betriebsmittel	267
b) Verstärkungsvermerk	269
c) Deckungsfähigkeit	270
d) Rückeinnahmevermerk	271
E. Haushalts(verfassungs)rechtliche Auswirkungen	272
I. Vorläufige Haushaltsführung und Nachtragshaushalt	272
II. Finanzausweisung und Mischfinanzierung	273
F. Sinnvolle Alternativen zur Zweckbindung von Abgaben?	274
G. Zwischenergebnis	275

Teil 4

Anwendungsbereiche des Nonaffektationsprinzips	276
§ 7 Steuern	276
A. Begriff der Steuer und ihr Verhältnis zum Nonaffektationsprinzip	277
B. Ausgewählte Anwendungsfälle	278
I. Zwecksteuern und Lenkungssteuern	278
II. Ergänzungsabgabe	280
III. Bestandsaufnahme zweckgebundener Steuern	283
1. Zweckbindung der Mineralöl- bzw. Energiesteuer	284
a) Straßenbaufinanzierungsgesetz	284
b) Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz	286
c) Erhöhungsbetrag zum Bundeszuschuss zu den Sozialversicherungsbeiträgen, § 213 Abs. 4 Satz 1 SGB VI	287

d) Regionalisierungsgesetz	291
e) Unüberschaubarkeit der zweckgebundenen Mittel im Rahmen der Mineralöl- und Energiesteuer	291
2. Alkopopsteuer	292
3. Feuerschutzsteuer	293
4. Zweckbindung der Rennwettsteuer, Totalisatorsteuer	295
C. Exkurs: Rückabwicklung zweckgebundener Steuern	297
D. Zwischenergebnis	298
§ 8 Beiträge	299
A. Begriff des Beitrags	299
B. Beitragsaufkommen und Nonaffektationsprinzip	301
C. Ausgewählter Anwendungsfall	302
D. Zwischenergebnis	303
§ 9 Gebühren	303
A. Begriff der Gebühr	303
B. Gebührenaufkommen und Nonaffektationsprinzip	305
C. Ausgewählte Anwendungsfälle	307
I. UMTS-Versteigerung	307
II. Gebühren nach § 6a Abs. 6 Satz 3 StVG a.F.	308
III. Autobahnmautgesetz und Bundesfernstraßenmautgesetz	310
D. Zwischenergebnis	311
§ 10 Sonderabgaben	311
A. Begriff der Sonderabgabe	312
I. Begriff der Sonderabgabe mit Finanzierungszweck	314
II. Begriff der Sonderabgabe ohne Finanzierungszweck	316
B. Sonderabgabenaufkommen und Nonaffektationsprinzip	316
I. Sonderabgaben mit Finanzierungszweck	317
II. Sonderabgaben ohne Finanzierungszweck	319
C. Ausgewählte Anwendungsfälle	320
I. Weinabgabe	320
1. Bundesrechtliche Sonderabgabe nach § 43 WeinG	320
2. Landesrechtliche Sonderabgabe Rheinland-Pfalz nach § 1 AbföG Wein Rh.-Pf.	321
3. Weinabgaben und Nonaffektationsprinzip	322

4. Zwischenergebnis	323
II. Feuerwehrabgabe	323
D. Zwischenergebnis	325
§ 11 Sonstige Abgaben	326
A. Abschöpfungsabgabe	326
B. Sozialversicherungsbeiträge	329
C. Ausgleichsabgabe bei Universaldienstleistungen	331
D. Zwischenergebnis	332
§ 12 Umlagen	332
A. Begriff der Umlage	333
B. Umlagenaufkommen und Nonaffektationsprinzip	334
C. Anwendungsfälle	335
D. Zwischenergebnis	337
§ 13 Finanzausgleich	337
A. Bundesergänzungszuweisungen und Nonaffektationsprinzip	337
I. Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen	338
II. Bundesergänzungszuweisungen für Sonderbedarfe	338
III. Gemeindesteuerkraftzuweisung und Fördermittelzuweisung	339
IV. Extreme Haushaltsnotlage eines Landes	340
B. Zweckgebundener Finanzausgleich zwischen den Ländern	340
C. Zwischenergebnis	341
§ 14 Sonstige Einnahmen	341
A. Einnahmen aus der Aufnahme von Krediten	342
B. Einnahmen aus Geldstrafen, Verwargeldern oder Geldbußen	343
C. Einnahmen aus sonstigen privaten Zuwendungen	343
§ 15 Nebenhaushalte	346
A. Begriff des Nebenhaushalts	346
B. Nebenhaushalte und Nonaffektationsprinzip	350
C. Ausgewählte Anwendungsfälle	351
I. Historische Vorläufer	351
1. Kriegsschatz	351

2. Fonds zur Vermögensbildung	353
3. Fonds als Mittel zur Vorsorge	353
II. Fonds „Deutsche Einheit“	354
D. Zwischenergebnis	356
§ 16 Exkurs: Mittelbare Staatsverwaltung	356
A. Körperschaften, Anstalten und Stiftungen	356
B. Exkurs: Kirchen	357
I. Katholische Kirche	358
II. Evangelische Kirche	358
C. Beliehener	360
D. Zwischenergebnis	360

Teil 5

Exkurs: Nonaffektationsprinzip im Recht der Europäischen Union	362
§ 17 Nonaffektationsprinzip im Haushaltsrecht der Europäischen Union	362
A. Haushaltsrecht der Europäischen Union	363
B. Nonaffektationsprinzip im Haushaltsrecht der Europäischen Union	365
C. Zwischenergebnis	368

Teil 6

Ergebnis	369
Anhang: Synopse der landesrechtlichen Regelungen	373
Literaturverzeichnis	377
Personen- und Sachwortverzeichnis	420

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Übersicht: Steuer	46
Abbildung 2: Übersicht: Einnahme Doppik	63
Abbildung 3: Übersicht: Ausgaben Doppik	63
Abbildung 4: Übersicht: Allgemeines Steueraufkommen	74
Abbildung 5: Übersicht: Zweckgebundenes Steueraufkommen	74
Abbildung 6: Übersicht: Zweckbindungsbegriffe	77
Abbildung 7: Übersicht: Finanz- und Haushaltswesen im 18. Jahrhundert	105
Abbildung 8: Übersicht: Prinzipientheorie	247

Abkürzungsverzeichnis

a. F.	alte(r) Fassung
Abfög Wein Rh.-Pfal.	Absatzförderungsgesetz Wein Rheinland-Pfalz
AbwAG	Abwasserabgabengesetz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AFWoG	Gesetz über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen
Allg.	Allgemein
ÄndVwV	Änderungsverwaltungsvorschrift
Anm. d. Verf.	Anmerkung des Verfassers
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts (Zeitschrift)
BaFG 1825	Finanz-Gesetz für die Finanz-Periode 1825/31 nebst dem dazu gehörigen Finanz-Etat über Ausgabe und Einnahme betreffend, Gesetzblatt für das Königreich Bayern 1825, S. 143–156
BaFG 1898	Finanzgesetz für die XXIV. Finanzperiode 1898 und 1899, Gesetz- und Verordnungs-Blatt für das Königreich Bayern 1898, S. 271–288 Königlich-Baierisches Regierungsblatt
BaRegBl	
Bay	Bayern, bayerisch
Bbg	Brandenburg, brandenburgisch
BbgBKG	Gesetz über den Brandschutz, die Hilfeleistung und den Katastrophenschutz des Landes Brandenburg (Brandenburgisches Brand- und Katastrophenschutzgesetz)
Bd.	Band/Bände
Berl	Berlin, berliner
BFH	Bundesfinanzhof
BFStrMG	Gesetz über die Erhebung von streckenbezogenen Gebühren für die Benutzung von Bundesautobahnen und Bundesstraßen (Bundesfernstraßenmautgesetz)
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BHO	Bundshaushaltsordnung
BR	Bundesrat
Brem	Bremen, bremisch
BT	Bundestag
BV	Bundesverfassung des Norddeutschen Bundes
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, herausgegeben von den Mitgliedern des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts, herausgegeben von den Mitgliedern des Gerichts
BW	Baden-Württemberg, baden-württembergisch

DB	Der Betrieb (Zeitschrift)
ders.	derselbe
dies.	dieselbe
DM	Deutsche Mark
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DVBf.	Das Deutsche Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
Erg.-Lfg.	Ergänzungslieferung
EU	Europäische Union
EU-HO	Verordnung Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union und zur Aufhebung der Verordnung Nr. 1605/2002 des Rates
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FFG	Gesetz über Maßnahmen zur Förderung des deutschen Films
FinArch	FinanzArchiv (Zeitschrift)
FinDAG	Gesetz über die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz)
Fn.	Fußnote(n)
G	Gesetz
GewArch	Gewerbearchiv (Zeitschrift)
GVFK	Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz – GVFG)
GG	Grundgesetz
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GMBf.	Gemeinsames Ministerialblatt
grds.	grundsätzlich
GVBf.	Gesetz- und Verordnungsblatt
HGrG	Haushaltsgrundsätze-gesetz
Hmbg	Hamburg, hamburgisch
HRB	Haushaltstechnische Richtlinien des Bundes
Hrsg.	Herausgeber/Herausgeberin/Herausgegeben
Hs.	Halbsatz
HStR	Handbuch des Staatsrechts
i. d. F.	in der Fassung
i. d. R.	in der Regel
i. e. S.	im engeren Sinne
i. S.	im Sinne
i. w. S.	im weiteren Sinne
JA	Juristische Arbeitsblätter (Zeitschrift)
JöF	Jahrbuch für öffentliche Finanzen (Zeitschrift)
Jura	Jura: Juristische Ausbildung (Zeitschrift)
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)
JZ	Juristenzeitung (Zeitschrift)
KassKomm	Kasseler Kommentar Sozialversicherungsrecht
KG	Kommanditgesellschaft
KHR	Kommentar zum Haushaltsrecht

Lfg.	(Ergänzungs-)Lieferung
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung (Zeitschrift)
LSA	Land Sachsen-Anhalt, sachsen-anhaltisch
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
MaßStG	Gesetz über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (Maßstäbengesetz)
mbH	mit beschränkter Haftung
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
n. F.	neue(r) Fassung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (Zeitschrift)
o. g.	oben genannt(e, es)
oHG	Offene Handelsgesellschaft
PrGS	Preußische Gesetzessammlung (Gesetzsammlung für die Königlich-Preußischen Staaten)
Reichskriegsschatzgesetz	Gesetz, betreffend die Bildung eines Reichskriegsschatzes vom 11. November 1871, RGBl. 1871, Nr. 744, S. 403 f.
RennwLottG	Rennwett- und Lotteriegesetz
RGBl.	Reichsgesetzblatt
RHO	Reichshaushaltsordnung
RKO	Reichskassenordnung
RM	Reichsmark
Rn.	Randnummer(n)
RT(-Drs.)	Reichstag(-sdrucksachen)
RVO	Rechtsverordnung
s. o.	siehe oben
Saarl	Saarland, saarländisch
SH	Schleswig-Holstein, schleswig-holsteinisch
sog.	sogenannte
SberJb.	Steuerberater-Jahrbuch (Zeitschrift)
StrFinG	Straßenbaufinanzierungsgesetz
StuW	Steuer und Wirtschaft (Zeitschrift)
SVHV	Verordnung über das Haushaltswesen in der Sozialversicherung
Thür	Thüringen
U. v.	Urteil vom
v.	vom
Var.	Variante
Verf	Verfassung
VerwArch	Verwaltungsarchiv (Zeitschrift)
vgl.	Vergleiche
Vorbem. z.	Vorbemerkungen zu
VV-BHO	Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwV	Verwaltungsvorschrift

WRV	Weimarer Reichsverfassung; eigentlich: Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919
WüFG 1871	Finanz-Gesetz für die zwei Jahre 1871–73
WüR	Württembergische Staatshaushaltsrechnung in Verhandlungen der Württembergischen Kammer der Abgeordneten auf dem Landtag
WüRegBl.	Regierungsblatt für das Königreich Württemberg
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung (Zeitschrift)
ZgS	Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft (Zeitschrift)
ZIP	Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (Zeitschrift)

Teil I

Einführung in die Thematik

Das Grundgesetz widmet dem staatlichen Finanz- und Haushaltswesen als einzigem Gebiet der Staatstätigkeit einen eigenen Abschnitt.¹ Das Haushaltsrecht wird dabei zumeist als „keine kulturgeschichtliche Großtat [empfunden, dessen Kenntnis] kein Zeichen besonderer Bildung [sei]. Haushaltsrecht [sei] Werkzeug.“² Es handelt sich beim Haushaltsrecht jedoch keineswegs um eine nebenrangige Angelegenheit, sondern um eine solche von durchaus politischem und verfassungsrechtlichem Interesse und Gewicht;³ nicht zuletzt gibt das historisch stark geprägte Haushaltsrecht den Rechtsrahmen des sog. Königsrechts⁴ vor. Dies ändert jedoch freilich nichts daran, dass es als sehr technische Materie erscheint, verknüpft es doch die staatlichen Einnahmen mit dem durch das parlamentarische Budgetrecht ausgeübte und durch die Exekutive ausgeführte staatliche Ausgabegebaren. Das Haushaltsrecht wird durch Begriffe wie dem der Nonaffektation als schwer zugänglich und für Außenstehende nur oberflächlich oder gar nicht zu erschließen angesehen.⁵ Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit eben diesem Begriff der Nonaffektation, auch Haushaltsgrundsatz der Gesamtddeckung⁶ genannt. Verkürzt versteht man hierunter, dass alle Einnahmen eines Hoheitsträgers für alle Ausgaben des Hoheitsträgers verwendet werden können, unabhängig von dem Grund der konkreten Einnahmeerzielung.

Die Arbeit soll die Bedeutung des Nonaffektationsprinzips anhand der geschichtlichen Entwicklung untersuchen und bei den einzelnen Abgabarten für das Gemeinwesen aufzeigen. In der bisher überschaubaren rechtswissenschaftlichen Literatur⁷ wird immer wieder die verfassungsrechtliche Stellung des Nonaffektationsprinzips angezweifelt, findet es sich doch nicht *expressis verbis* im Grundgesetz wieder. Dieser Haushaltsgrundsatz ist ein historisch erkämpftes, de-

¹ *Korioth*, Finanzverfassung, in: Leitgedanken des Rechts, Bd. II, § 135 Rn. 4; *Patzig*, Bundesverfassungsgericht und Finanzverfassung, DVBl. 1961, 389; *Piduch*, Finanzverfassung und Steuerreform, S. 8; *Wacke*, Finanzwesen, S. 10; *Stern*, Staatsrecht, Bd. II, S. 1049. Siehe auch: *Janz*, Das Weisungsrecht nach Art. 85 Abs. 3 GG, S. 403 ff.

² *Rzepka*, Staatliches Haushaltsrecht, S. V.

³ *Patzig*, Probleme der Neuordnung des Finanz- und Haushaltsrechts, VerwArch 58 (1967), 1 (3).

⁴ *Tappe/Wernsmann*, Öffentliches Finanzrecht, Rn. 67. Das BVerfG bezeichnet das Parlament als Herr des Budgets, vgl. BVerfGE 45, 1 (34).

⁵ *Kilian*, Nebenhaushalte, S. 49 f.

⁶ Vgl. Teil 2 § 2 A. I. 1.

⁷ *Fecher*, Zweckbindung öffentlicher Einnahmen, passim; *Grundmeier*, Das Für und Wider des Nonaffektationsprinzips, passim; *Slomp*, Nonaffektationsprinzip, passim.

mokratisches Recht der Abgeordneten und soll das parlamentarische Budgetrecht absichern. Beginnen soll die Untersuchung, nach einer kurzen Erörterung bestimmter Grundlagen zum Verständnis des Nonaffektationsprinzips,⁸ daher mit einer Darstellung der historischen Entwicklung des Haushaltswesens von einem Fondssystem⁹ als Kassensystem hin zu einem globalen Haushalt (mit Zentralkasse) unter Anwendung des Nonaffektationsprinzips. Hierbei müssen die Besonderheiten der deutschen Geschichte berücksichtigt werden. Wie im historischen Abschnitt¹⁰ zu zeigen sein wird, hängt die Verwirklichung des Nonaffektationsprinzips eng mit dem Staatsverständnis und dem Verhältnis der Regierenden über die Regierten ab, mithin der Staatsauffassung und der Regierungsform.¹¹ Auf alle Einzelheiten oder gar alle deutschen Territorien kann nicht eingegangen werden, dies würde nicht zuletzt den Rahmen der vorliegenden Arbeit sprengen.¹² Andererseits kann eine isolierte Betrachtung ausschließlich deutscher Territorien ohne Berücksichtigung anderer europäischer Einflüsse nicht erfolgen.¹³ Daher wird erforderlichenfalls auf den Einfluss anderer europäischer Verfassungen oder Regenten auf die haushalts- und kassenmäßige Entwicklung innerhalb der deutschen Territorien in der gebotenen Kürze hingewiesen und ggf. auf weiterführende Literatur verwiesen. Dies mündet in der Entwicklung des Haushaltsrechts der Bundesrepublik Deutschland im Zusammenhang mit dem Nonaffektationsprinzip und den Reformansätzen und umsetzungen seit Staatsgründung.

Im Anschluss wird der zentralen Frage nachgegangen, ob das Nonaffektationsprinzip verfassungsrechtlich abgesichert ist oder ob es sich hierbei lediglich um einen einfachgesetzlich geregelten Ausfluss aus dem parlamentarischen Budgetrecht handelt.¹⁴ Hiervon hängen letztlich die Frage der Zulässigkeit von Durchbrechungen des Nonaffektationsprinzips ab sowie ggf. die Voraussetzungen einer Zweckbindung von Einnahmen. Unterlaufen wird das Prinzip der Gesamtdeckung nämlich u. a. durch Zweckbindungen bestimmter Einnahmen, wie Zwecksteuern oder Sonderabgaben. Bekanntestes und derzeit aktuelles Beispiel für eine zweckgebundene Einnahme ist eine solche für den Straßenverkehr, insbesondere das Aufkommen aus der Energiesteuer (ehemals Mineralölsteuer).¹⁵ Ein Anteil des

⁸ Vgl. Teil 2 § 1.

⁹ Vgl. hierzu Teil 2 § 1 B. und § 3.

¹⁰ Vgl. hierzu Teil 2 § 3.

¹¹ *Fecher*, Zweckbindung öffentlicher Einnahmen, S. 16; *Gröpl*, in: BK, 174. Lfg. September 2015, Art. 110 Rn. 56; *Stomp*, Nonaffektationsprinzip, S. 4.

¹² Dies ist aufgrund der ausführlichen historischen Erschließung des Haushaltsrechts auch nicht erforderlich. Vgl. hierzu u. a. *Fecher*, Zweckbindung öffentlicher Einnahmen, S. 16 ff.; *Fri-auf*, Staatshaushaltsplan, passim; *Gröpl*, in: BK, 174. Lfg. Dezember 2015, Art. 110 Rn. 56 ff.; *Heun*, Staatshaushalt und Staatsleitung, S. 31 ff.; *Müller*, Staatshaushaltsplan, S. 61 ff.; *Muß-gnug*, Der Haushaltsplan als Gesetz, S. 3 ff.; *Patzig*, Haushaltsrecht des Bundes und der Länder, Bd. I, S. 23 ff.; *Schneider*, Geschichte der formellen Staatswirtschaft, passim; *Strube*, Die Geschichte des Haushaltsrecht vom Mittelalter bis zur Gegenwart, passim.

¹³ *Fecher*, Zweckbindung öffentlicher Einnahmen, S. 16.

¹⁴ Vgl. hierzu Teil 3 § 5.

¹⁵ Hierzu im Einzelnen, vgl. Teil 4 § 7 B. III. 1.

Mineralölsteueraufkommens muss für einen bestimmten, im Gesetz näher genannten, durch das Haushaltsgesetz regelmäßig geänderten Zweck, verwendet werden. Durch einfaches Bundesgesetz wird außerhalb des eigentlichen Haushaltes eine Verzahnung von Einnahmeseite (Erhebung der Mineralöl-/Energisteuer) und der Ausgabenseite durch haushaltsrechtliche Mittelbindung vorgenommen. Diese Verknüpfung ist in finanz-(verfassungs-)rechtlicher Hinsicht nicht unproblematisch, wird jedoch vom Großteil der Literatur als zulässig erachtet und in der Praxis vorgenommen.¹⁶ Es sind daher unterschiedliche Arten von Zweckbindungen bspw. in Form echter und unechter Zweckbindung herauszuarbeiten und rechtlich zu beurteilen, bevor eine Erörterung der Bedeutung des Nonaffektationsprinzips und dessen verfassungsrechtlicher Stellung erfolgt.¹⁷ In einem weiteren Schritt wird überprüft, ob die Legislative durch gesetzliche Zweckbindungen im formellen Bundes- oder Landesgesetz Verbindungen von Einnahme- und Ausgabenseite herstellen und damit den Haushaltsgesetzgeber bei der Aufstellung des Haushaltes binden kann oder ob es sich hierbei um eine unzulässige, weil verfassungswidrige Zweckbindung handelt. Es werden dabei die in Rechtsprechung und Literatur bestehenden Ansichten und Argumentationsstrukturen dargestellt, um sodann daraus einen eigenen Ansatz zu entwickeln und eine verfassungsrechtliche Stellung zu begründen.¹⁸

Im Anschluss wird für die unterschiedlichen Abgabearten eine Überprüfung vorzunehmen sein, um die jeder Abgabe innewohnenden Eigenheiten auf die Geltung und die Grenzen des Nonaffektationsprinzips hin zu untersuchen. Insbesondere soll dabei untersucht werden, ob es Abgaben gibt, denen eine Aufkommenszweckverwendung gerade innewohnt, da sie als Gegenleistung für staatliche Leistungen erhoben werden und regelmäßig Kosten im Haushalt verursachen, die sie abgelten sollen. Es wird insbesondere überprüft, ob und wie sich eine Zweckbindung eines Abgabenaufkommens bei den unterschiedlichen Abgabearten verhält. Dabei wird u. a. auf Steuern¹⁹, Beiträge²⁰ und Gebühren²¹, Sonderabgaben²², sonstige Abgaben²³ sowie Umlagen²⁴ einzugehen sein. Auch sollen der Finanzausgleich²⁵, sonstige Einnahmen²⁶ und die Nebenhaushalte²⁷ betrachtet werden.

Weiter wird untersucht, ob sich Unterschiede tatsächlicher oder rechtlicher Art daraus ergeben, dass die zweckgebundenen Einnahmen durch die unmittelbare

¹⁶ Vgl. Teil 3 § 5 B. I.

¹⁷ Vgl. hierzu Teil 2 § 2 A. II.

¹⁸ Vgl. hierzu Teil 3 § 5.

¹⁹ Vgl. hierzu Teil 4 § 7.

²⁰ Vgl. hierzu Teil 4 § 8.

²¹ Vgl. hierzu Teil 4 § 9.

²² Vgl. hierzu Teil 4 § 10.

²³ Vgl. hierzu Teil 4 § 11.

²⁴ Vgl. hierzu Teil 4 § 12.

²⁵ Vgl. hierzu Teil 4 § 13.

²⁶ Vgl. hierzu Teil 4 § 14.

²⁷ Vgl. hierzu Teil 4 § 15.