

Freiheit und Gleichheit als Leitlinien staatlicher Finanztransfers

Christian Seiler

I.	Der finanzierende Rechtsstaat	37
II.	Die Grundrechte als Maßstäbe einer Transferechtigkeit	38
	1. Belastungsgerechtigkeit.....	38
	a. Steuern	39
	(1) Trennung von Mittelherkunft und -verwendung als Grundprinzip.....	39
	(2) Die Freiheitsrechte als äußerer Rahmen des Belastungszugriffs	39
	(3) Der Gleichheitssatz als Maßstab zulässiger Ausgestaltung	40
	(4) Gleichheit als eindimensionale verfassungsrechtliche Idee einer Steuergerechtigkeit.....	41
	b. Nichtsteuerliche Abgabenarten	41
	(1) Zusammenhang von Last und Nutzen als Grundprinzip.....	41
	(2) Freiheit und Gleichheit als Schranken nichtsteuerlicher Abgaben	42
	(3) Idealtypische Umverteilungsneutralität nichtsteuerlicher Abgaben	43
	2. Verteilungsgerechtigkeit	43
	a. Verwendung von Steuergeldern.....	43
	b. Sondervorteil als Spiegelbild einer Sonderlast.....	44
	3. Zusammenwirken von Belastungs- und Verteilungsgerechtigkeit	44
III.	Der Steuerstaat als Leitmodell.....	45

I. Der finanzierende Rechtsstaat

- Der Staat der Gegenwart handelt, auch wenn er sich durch sein Monopol zur einseitigen Setzung und Durchsetzung von Recht (also seine Befehlsgewalt) charakterisieren läßt, in großem Umfang vermöge des häufig weniger einschneidenden, jedenfalls nicht gleichermaßen offenkundigen Instruments der Zuteilung von Finanzmacht, die – bedenkt man die Mittelherkunft – stets zugleich eine Umverteilung derselben bewirkt. Als Sozialstaat gewährt er finanzielle Hilfen an ökonomisch schwächere Bevölkerungskreise. Als das Gesellschaftliche (mit-) gestaltender Staat wählt er nicht selten statt rechtsförmlicher Verhaltensanforderungen die wirkungsmächtigen Instrumente finanzieller Handlungsanreize und -sanktionen, um der ihm politisch zugeschriebenen Gewährleistungsverantwortung für weite Bereiche des öffentlichen Lebens nachzukommen. Eine unverändert hohe Staatsquote belegt, zu welchem großen Anteil die ökonomische Leistungskraft unserer Volkswirtschaft durch

umverteilende öffentliche Hände fließt. Der Staat steht im Zentrum eines umfassenden Transferwesens.

- 2 Dieser Befund zieht die Frage nach sich, inwiefern die ursprünglich auf den einseitig und rechtsförmlich handelnden Staat zugeschnittenen Maßstäbe freiheitlich-demokratischer Rechtsstaatlichkeit Meßlatte mittelbarer Steuerung des Gesellschaftlichen durch finanzwirksames Staatshandeln sein können. Die Antwort liefert, verkürzt gesprochen, ein rechtsstaatlicher Dualismus von Kompetenz und Grundrechten. Die Zuständigkeiten von Steuer-, Haushalts- oder Sachgesetzgeber und der ihre Entscheidungen ausführenden Verwaltungsstellen, aber auch von Bund und Ländern – begleitet durch ein nicht minder bedeutsames Verfahrensrecht – eröffnen staatliche Handlungsmöglichkeiten. Die Kompetenzausübungsschranken Freiheit und Gleichheit – ebenfalls ergänzt um grundrechtsschützendes Verfahrensrecht – setzen dem Zugriff auf das Individuum Grenzen.
- 3 Nachfolgend soll der zweite Gesichtspunkt in den Vordergrund gerückt werden. Nicht erörtert wird die Binnenorganisation des Staates und mit ihr letztlich die legitimierende Rückführung der Hoheitsgewalt auf die staatsbürgerliche Freiheit und Gleichheit aller Zugehörigen. Die staatlichen Finanztransfers sollen vielmehr im Lichte des Verhältnisses des Staates zu seinem Gegenüber, zur Gesellschaft als Sphäre grundrechtlicher Freiheit und Gleichheit, betrachtet werden. Für einzelne Detailspekte staatlicher Umverteilungen ist diese Problematik oft untersucht worden. Die Grundrechte sind zu Schranken und teils sogar Leitlinien des belastenden Steuer- und sonstigen Abgabenrechts, partiell auch der verteilenden Leistungsverwaltung entwickelt worden. Der vorliegende Beitrag möchte eine überblickhafte (und damit notwendig verallgemeinernde) Gesamtbetrachtung des Transferwesens hinzufügen, die sich vor allem der grundlegenden Frage der Eignung und Aussagekraft der Grundrechte als Maßstäbe einer abstrakten Transfergerechtigkeit nähern will. Soweit sich diese als ungeeignet erweisen sollten, bliebe nur der Rückgriff auf die andere Komponente des rechtsstaatlichen Dualismus, die Kompetenz als Grundlage demokratisch legitimierter Dezision.

II. Die Grundrechte als Maßstäbe einer Transfergerechtigkeit

1. Belastungsgerechtigkeit

- 4 Die Grundrechte zeichnen eine vom Gesetzgeber zu konkretisierende Belastungsgerechtigkeit vor, indem sie als Freiheitsrechte einen äußeren Rahmen zulässiger Belastung definieren und als Gleichheitssatz einen belastungsausgestaltenden Maßstab formulieren.

a. Steuern

(1) Trennung von Mittelherkunft und -verwendung als Grundprinzip

- 5 Steuern stehen nicht im Zusammenhang staatlicher Gegenleistungen an die Pflichtigen und werden von der Rechtfertigungsbedürftigen Ausnahme der Zwecksteuer abgesehen unabhängig von konkreten Verwendungszwecken erhoben. Diese strikte Trennung von Mittelherkunft und -verwendung macht die Allgemeinheit zum Finanzier von Allgemeinwohlbelangen und ermöglicht durch die so geschaffene Anonymität der Finanzierungsverantwortung, die Steuer als Belastungsinstrument für im Ergebnis umverteilend wirkende Finanztransfers einzusetzen.

(2) Die Freiheitsrechte als äußerer Rahmen des Belastungszugriffs

- 6 Die Freiheitsrechte setzen dem Steuerzugriff einzelne äußerste Grenzen, eignen sich aber im übrigen kaum als Leitlinie für konkrete Belastungsentscheidungen. Weder zeichnen sie den erst legislativ auszuwählenden Kreis zulässiger Steuergegenstände vor noch prägen sie die genaue Art und Intensität deren Belastbarkeit.
- 7 Der freiheitsrechtliche Rahmen zulässiger Besteuerung läßt sich verdeutlichen am Beispiel der wegen ihres hohen Steueraufkommens wichtigen, zudem in ihrer Dogmatik verfassungsgerichtlich gut erschlossenen Einkommensteuer. Ihre Zahlungspflicht findet zwei unmittelbare Schranken vor. Zum einen muß sie das Existenzminimum des Steuerpflichtigen (Art. 1 Abs. 1 GG) und seiner Familie (Art. 6 GG) schonen. Zum anderen folgert das Bundesverfassungsgericht aus der als Maßstab herangezogenen Eigentumsgarantie (Art. 14 GG), die Belastungsobergrenze müsse „in der Nähe einer hälftigen Teilung zwischen privater und öffentlicher Hand“ liegen; keinesfalls darf eine Besteuerung konfiskatorischen oder erdrosselnden Charakter annehmen. Im übrigen kann die Einkommensteuer ebenso wie alle anderen Abgaben mittelbare Einwirkungen auf die bei Verwirklichung des Steuertatbestandes berührten Grundrechte auslösen, vor allem eine Rechtfertigungsbedürftige objektiv berufsregelnde Tendenz erlangen.
- 8 Jenseits solcher Minimalaussagen bleiben die Freiheitsrechte farblos für die konkrete Belastungsentscheidung im Normalfall der Besteuerung. Sie schweigen zur Auswahl des Steuergegenstandes, zum genauen Zuschnitt der steuerlichen Bemessungsgrundlage wie zur Höhe des Steuersatzes. Das Steuerrecht offenbart an dieser Stelle einen wesentlichen Unterschied zu sonstigen Eingriffen in Freiheit und Eigentum, etwa des Polizeirechts, die deutlichere freiheitsrechtliche Vorgaben über ihre grundsätzliche Zulässigkeit wie auch ihr konkret hinzunehmendes Maß vorfinden.
- 9 Hintergrund dieser steuerrechtlichen Besonderheit ist die strikte Trennung von Mittelherkunft und -verwendung. Sie löst die Steuerauflage aus unmittelbaren Sachzusammenhängen. Insbesondere bedarf eine gesetzlich auferlegte Steuerpflicht keiner speziellen verfassungsrechtlichen Rechtfertigung um je verschiedener sonstiger Rechtsgüter willen, weil das Grundgesetz sie (insoweit ähnlich der Wehrpflicht) als grundsätzlich zulässig voraussetzt. Mit der Lösung der Steuerauflage von rechtfertigenden Einzelzwecken wird zugleich das ansonsten konturenschärfste

Instrument rechtsstaatlichen Freiheitsschutzes, das Verhältnismäßigkeitsprinzip, entkräftet. Liegt der Zweck einer Steuer (von der Lenkungssteuer abgesehen) darin, Einnahmen zu erzielen, und bedient sie sich hierzu des Mittels, dem Bürger eine Zahlungspflicht in Höhe der gewünschten Einnahmen aufzuerlegen, entbehrt die Relation von Zweck und Mittel der weiterführenden Aussagekraft. Die Steuererhebung ist zur Einnahmeerzielung geeignet und mangels milderer, gleich einnahmewirksamer Mittel auch erforderlich. Die Angemessenheitsprüfung läuft weitgehend leer, weil sie die zu finanzierenden Endzwecke unberücksichtigt lassen muß und damit lediglich eine bestimmte Zahlungspflicht mit der Einnahmeerzielung in genau gleicher Höhe vergleichen kann, deren Verhältnis zueinander vom jeweils geschuldeten Betrag unberührt bleibt. Das Verhältnismäßigkeitsprinzip versagt deswegen (diesseits von Extremfällen) als Instrument zur Konkretisierung des im Einzelfall rechtlich Zulässigen. Nicht zufällig steht die Steuerauflage nicht im Ermessen der Finanzbehörden, sondern lebt als gebundene Entscheidung in besonderem Maße aus dem „Diktum des Gesetzgebers“.

(3) Der Gleichheitssatz als Maßstab zulässiger Ausgestaltung

- 10 Ungleich aussagekräftiger für das Steuerrecht ist der Gleichheitssatz. Zwar gibt er weder den Grund noch die Obergrenze einer Belastung an, jedoch kann er an die jeweilige Belastungsentscheidung des Gesetzgebers anknüpfen, die es gleichheitskonform, das heißt folgerichtig im Sinne einer Lastengleichheit auszugestalten gilt. Die entsprechenden Differenzierungskriterien finden sich angesichts der rechtlichen Unabhängigkeit von Art und Maß des zu finanzierenden Staatshandelns auf der Seite der Herkunft, nicht der Verwendung der Mittel, das heißt in den Eigenheiten des Steuergegenstandes und den Verhältnissen des Steuerpflichtigen.
- 11 Konkretisierender Maßstab ist insoweit vor allem das verfassungsrechtliche, gesetzlich weiter auszugestaltende Leistungsfähigkeitsprinzip, das jedenfalls für die direkten Steuern gilt und insbesondere für die Einkommensteuer entwickelt wurde. Als Postulat des Gleichheitssatzes formuliert das einkommensteuerrechtliche Leistungsfähigkeitsprinzip die Grundsätze der horizontalen und der vertikalen Steuergerechtigkeit. Erstere erfordert, Steuerpflichtige mit gleicher Leistungsfähigkeit gleich zu belasten. Letztere verlangt, daß die Besteuerung höherer Einkommen verglichen mit der Steuerbelastung niedrigerer Einkommen dem Gerechtigkeitsgebot genügt, woraus sich der progressive Einkommensteuertarif rechtfertigen läßt. Differenzierungskriterium ist die Verschiedenheit individueller Belastbarkeit, weshalb erwerbs- und existenzsichernde Aufwendungen des Steuerpflichtigen von der Bemessungsgrundlage abgezogen werden. Abweichungen von der nach diesen allgemeinen Vorgaben gesetzlich zu definierenden wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen bedürfen der Rechtfertigung vor Art. 3 GG. Zu vergleichen sind der Kreis der Regelungsadressaten und der übrigen Steuerpflichtigen. Falls sich eine die Ausgestaltung der Leistungsfähigkeit überschreitende Regelung als Abzug von der Bemessungsgrundlage progressionswirksam auswirkt, sind zusätzlich die

unterschiedlichen Belastungswirkungen im Binnenkreis der Normadressaten zu berücksichtigen.

- 12 In Rechtsprechung und Schrifttum weniger deutlich entfaltet, aber ebenfalls nach folgerichtigen Maßstäben auszugestalten sind die Belastungswirkungen anderer Steuerarten, die je für sich, aber auch in ihrer Kumulation gesetzgeberisch ausgewählten Gerechtigkeitsprinzipien zu folgen haben (beispielsweise – allerdings umstritten – bei indirekten Steuern einer Idee vermuteter Leistungsfähigkeit nach Kaufkraft).

(4) Gleichheit als eindimensionale verfassungsrechtliche Idee einer Steuergerechtigkeit

- 13 Die in der steuerlichen Finanzierung von Allgemeinwohlbelangen durch die Allgemeinheit angelegte Umverteilungs- und Transferwirkung läßt sich nach alledem verfassungsrechtlich kaum dem Gesamtumfang nach begrenzen. Insbesondere schützen die Freiheitsrechte die Gesellschaft nicht wirkungsvoll vor dem staatlichen Zugriff auf ihre ökonomische Leistungskraft. Immerhin gebietet und hilft der Gleichheitssatz, die Belastungswirkungen gerecht, das heißt (zumindest für die direkten Steuern) nach Maßgabe individueller ökonomischer Leistungsfähigkeit zu verteilen, wobei weite legislative Gestaltungsspielräume anzuerkennen sind, das Verfassungsrecht also nur eine Negativauswahl unzulässiger Gestaltungen leisten kann.

- 14 Insgesamt geben die verfassungsrechtlichen Vorgaben für das Einkommensteuerrecht, die nicht zufällig zunächst aus dem Gleichheitssatz abgeleitet und erst in der jüngeren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts freiheitsrechtlich ergänzt wurden, und ihre Entsprechungen bei anderen Steuerarten auf diese Weise eine nur partielle Antwort auf die Frage nach dem grundgesetzlichen Ideal einer Belastungsgerechtigkeit. Das Grundgesetz schweigt (diesseits schlechthin unerträglicher Lasten) zum Maß an ökonomischer Umverteilung und überläßt die Antwort (und damit bis zu einem gewissen Grad auch die Entscheidung für ein bestimmtes Gesellschaftsmodell) bewußt der politischen, demokratisch zu legitimierenden Dezision. Die einmal getroffene politische Grundentscheidung unterwirft es indes aussagekräftigen gleichheitsrechtlichen Anforderungen an die nähere Ausgestaltung, die eine gewissermaßen eindimensionale, noch legislativ zu konkretisierende Idee steuerlicher Belastungsgerechtigkeit formulieren, welcher der Gesetzgeber allerdings nicht immer Rechnung trägt.

b. Nichtsteuerliche Abgabenarten

(1) Zusammenhang von Last und Nutzen als Grundprinzip

- 15 Das Grundgesetz kennt keinen *numerus clausus* sonstiger, das heißt nichtsteuerlicher Abgabenarten. Dennoch läßt sich ungeachtet aller Unterschiede im Detail ein verallgemeinerbarer Grundgedanke ihrer verschiedenen Erscheinungsformen erkennen. Sie dienen, in Abgrenzung zur steuerlichen Finanzierung von Allgemeinwohlbelangen durch die Allgemeinheit, allesamt der Finanzierung je speziellen hoheitlichen Aufwandes durch einen von der Allgemeinheit abgrenzbaren

Personenkreis. Demgemäß finden sie ihre rechtlichen und sachgesetzlichen Maßstäbe gerechter Belastung nicht im sachlich neutralen Gedanken individueller wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit, sondern in einer vom Gesetzgeber auszuwählenden und auszugestaltenden besonderen Finanzierungsverantwortung für den finanzierten Sonderaufwand, welche regelmäßig nach einem angemessenen Verhältnis von Lasten und Nutzen zu bestimmen ist.

- 16 Ausschlaggebend ist, ob ein besonderer Aufwand dem Belasteten konkret-individuell oder als Teil einer abgrenzbaren Gruppe zugerechnet werden kann. Der Grad der Zurechenbarkeit zum Individuum mag dabei schwanken, solange das Prinzip gewahrt bleibt. Den engsten Zusammenhang offenbart die Gebühr, welche als Verwaltungspreis für eine besondere Leistung an den Bürger oder eine ihn betreffende sonstige Verwaltungsmaßnahme erhoben wird und sich der Höhe nach, soweit sie eine Leistung entgelten soll, grundsätzlich nach deren Wert bemißt (Äquivalenzprinzip), im übrigen jedenfalls in ein angemessenes Verhältnis zu den entstandenen Kosten zu setzen ist. Des weiteren gleicht der Beitrag die den Angehörigen einer Gruppe eröffnete bevorzugende Inanspruchnahme bestimmter Vorteile aus und richtet sich in seiner Höhe ähnlich der Leistungsgebühr am dem einzelnen angebotenen Vorteil aus. Gleichen Gedanken folgen, wenn auch nochmals abstrahiert, die als „seltene Ausnahme“ zulässigen Sonderabgaben, die einer abgrenzbaren Personengruppe ausnahmsweise die Finanzierung eines konkreten, in ihrer besonderen Verantwortung stehenden Zweckes abverlangen, oder die Sozialversicherungsabgaben, deren Erträge prinzipiell der Versichertengemeinschaft zufließen. Die Abstraktion individualisierbarer Zurechnung kann, wie die letzten Beispiele belegen, sehr weit reichen. Keinesfalls darf sie jedoch in die Anonymität der Allgemeinheit abgleiten, deren Anliegen regelmäßig durch Steuern zu finanzieren sind.

(5) Freiheit und Gleichheit als Schranken nichtsteuerlicher Abgaben

- 17 Der Zusammenhang von Finanzierungsverantwortung und finanziertem Aufwand, von Lasten und Nutzen, also die Äquivalenz im weitesten Sinne, macht die nichtsteuerliche Abgabe zur Sonderbelastung und zeichnet mit dieser Besonderheit ihre konkreten grundrechtlichen Schranken hinreichend deutlich vor. Dabei dürfen Freiheit und Gleichheit im Rahmen einer von der einzelnen Abgabenart abstrahierenden Gesamtbetrachtung zusammengezogen werden, weil sie insgesamt an die gleichen Sachkriterien anknüpfen und im Ergebnis gleiche Maßstäbe anlegen. Die Freiheitsrechte betrachten die Intensität der Sonderbelastung, die zugleich das Wesentliche der Ungleichbehandlung definiert. Die Fragestellung ähnelt insoweit der überkommenen aufopferungsrechtlichen Dogmatik, welche das „Sonderopfer“ ohne Unterschiede in der Sache nach der Gleichheit (BGH) wie nach der Schwere (BVerwG) definieren konnte. Zudem entsprechen sich die Rechtsmaßstäbe, seitdem das Bundesverfassungsgericht beim Gleichheitssatz mit seiner „neuen Formel“ fragt, ob „Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, daß eben diese Unterschiede die ungleiche Behandlung rechtfertigen können“, womit im Ergebnis eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vorzunehmen ist. Gerade diese (doppelte, aber regelmäßig maßstabgleiche)

Verhältnismäßigkeitsprüfung vergleicht die je nach Abgabenart verschieden zu definierende Finanzierungsverantwortung mit der Finanzierungslast und läßt die freiheits- und gleichheitsrechtlichen Schranken der konkreten Abgabe aus sich heraus deutlich werden.

(6) Idealtypische Umverteilungsneutralität nichtsteuerlicher Abgaben

- 18 Insgesamt lassen sich die verantwortungs-, das heißt insbesondere vorteilsabhängigen nichtsteuerlichen Abgaben nicht sachgerecht als Instrument sozialstaatlicher oder gestaltender Umverteilung einsetzen. Ihre Ausrichtung am Äquivalenzgedanken blendet die Fremdbegünstigung aus. Belastungen zur Finanzierung von nicht in besonderer Weise zurechenbaren Staatstätigkeiten bleiben der Handlungsform der Steuer vorbehalten.

1. Verteilungsgerechtigkeit

b. Verwendung von Steuergeldern

- 19 Der Einsatz von Steuergeldern ist im Ausgangspunkt frei. Der Staat nutzt sie, um Gemeinwohlanliegen aller Art zu erfüllen. Der Gesichtspunkt der Transfergerechtigkeit ist dabei angesprochen, soweit hieraus resultierende Vorteile nicht bloß Reflex einer erfolgreichen Aufgabenerfüllung (etwa die Sicherheit der polizeilich geschützten Bürger) sind, sondern soweit ein Sondervorteil zum Inhalt der staatlichen Entscheidung wird, vor allem sofern bevorzugende Zuwendungen gewährt werden. Ökonomisch gleichzustellen sind Begünstigungen durch eine systemwidrige Verschonung von einer an sich vorgesehenen Belastung (Steuersubvention als Abweichung von der Leistungsfähigkeit, steuerfinanzierte Gebührenbefreiung unterhalb der Äquivalenz etc.).
- 20 Derartige staatliche Leistungen (und Verschonungen) finden ihren konkreten Maßstab zumeist nicht in den Freiheitsrechten, solange sie nicht eine Intensität annehmen, welche dem Begünstigten eine reale Entscheidungsfreiheit nimmt, und sofern Dritte nicht ausnahmsweise freiheitserheblich belastet werden (etwa durch eine berufsregelnde Tendenz von Wirtschaftssubventionen). Im Vordergrund steht auch hier der Gleichheitssatz, verstanden als Chancen-, nicht Ergebnisgleichheit, das heißt als rechtliche Gleichheit in der Verschiedenheit des Individuellen (da ansonsten die gleichwertige grundgesetzliche Entscheidung für die Freiheit, die tatsächliche Ungleichheiten durch unterschiedlichen Freiheitsgebrauch nach sich zieht, überwunden würde).
- 21 Ihren gleichheitsrechtlichen Rechtfertigungsgrund muß eine bevorzugende Verwendung von Steuergeldern nach den gegebenen Lebensverhältnissen wählen. Abstrakt gesprochen kann das Nichtstaatliche gefördert werden, sofern ein entsprechender Bedarf besteht, im Spezialfall sozialstaatlich motivierter Leistungen eine entsprechende Bedürftigkeit. Der Bedarf (die Bedürftigkeit) ist im weitesten Sinn ein Spiegelbild des die Finanzierung anleitenden Prinzips der Leistungsfähigkeit. Ebenso wie jenes ignoriert er die andere Seite des Begriffspaares Mittelherkunft und

-verwendung und blickt dafür ausschließlich auf die tatsächlichen Umstände seiner Seite der Medaille.

- 22 Die verteilungsleitende Größe des Bedarfs (der Bedürftigkeit) ist grundrechtlich nicht vorgezeichnet. Auch die wenigen anderen erheblichen Verfassungsprinzipien, etwa das Sozialstaatsprinzip liefern in der Regel nur allgemeine Aussagen. Ausschlaggebend ist deswegen die Dezision von Legislative oder (haushaltsrechtlich ermächtigter) Exekutive. Das Verfassungsrecht öffnet sich an dieser Stelle durch Nichtregelung für staatliche Finanztransfers.

c. Sondervorteil als Spiegelbild einer Sonderlast

- 23 Die durch nichtsteuerliche Abgaben erzielten Finanzmittel dürfen nur zur Finanzierung des der Sonderlast zugehörigen Sondervorteils dienen, eine strikte Spiegelbildlichkeit, die dem Äquivalenzgedanken unmittelbar innewohnt. Dies schließt nicht aus, die entsprechenden Finanzmittel in den Haushalt einzustellen, nachdem die jeweilige staatliche Leistung steuerlich vorfinanziert wurde. Ausschlaggebend ist allein das ökonomische Ergebnis.

- 24 Für sonstige Leistungen der öffentlichen Hand dürfen nichtsteuerliche Abgaben nicht herangezogen werden. Sie müssen steuerfinanziert werden. Beispielsweise ist der Gleichheitssatz verletzt, wenn das Aufkommen aus den Sozialversicherungsabgaben für versicherungsfremde Leistungen genutzt wird. Sie können, weil auch insoweit das ökonomische Ergebnis zählt, dennoch technisch über die Sozialversicherungskassen abgewickelt werden, sofern sie durch einen kostendeckenden Zuschuß aus dem allgemeinen Staatshaushalt ausgeglichen werden.

2. *Zusammenwirken von Belastungs- und Verteilungsgerechtigkeit*

- 25 Die genannten Maßstäbe sind nicht nur je für sich, sondern auch in ihrem Zusammenwirken zu beachten, vor allem soweit Leistungsfähigkeit und Bedarf (Bedürftigkeit) in konkreter Beziehung zueinander stehen. So würde es zum Beispiel die grundgesetzliche, vor allem gleichheitsrechtliche Idee der Transfergerechtigkeit verfehlen, einem nicht erwerbstätigen Bürger einen bestimmten Betrag an Sozialhilfe zuzugestehen, einem Berufstätigen hingegen bei einem Einkommen in gleicher Höhe (und gleichen Familienverhältnissen) eine Einkommensteuerlast aufzubürden. Hier zwingt der Gleichheitssatz dazu, dem Erwerbenden nach Steuern mindestens den gleichen Betrag zu belassen wie dem Hilfsbedürftigen. Die gesetzlichen Definitionen des steuerbefreiten wie des steuerfinanzierten Existenzminimums und damit der Leistungsfähigkeit wie der Bedürftigkeit sind aus Gleichheitsgründen aufeinander abzustimmen.

III. Der Steuerstaat als Leitmodell

- 26 Die Maßstäbe der Mittelverwendung folgen mithin der Art ihrer Finanzierung. Sie ist die entscheidende Weichenstellung des Finanzverfassungsrechts. Das Grundgesetz fordert, wie gesehen, eine grundsätzliche Finanzierung der allgemeinen Staatsaufgaben durch Steuern und versteht die Bundesrepublik in diesem Sinne als Steuerstaat. Als Konsequenz dessen rückt der Haushalt in den Mittelpunkt der Mittelverwendung. Die nichtsteuerliche Abgabe erscheint als systematische Ausnahme, die ihre jeweilige Rechtfertigung wie auch ihre Grenzen in der besonderen Finanzierungsverantwortung sucht und findet.
- 27 Diese Einordnung folgt nur bis zu einem begrenzten Grad aus den Freiheitsrechten, vor allem aber aus dem Gleichheitssatz. Hintergrund der größeren Leistungsfähigkeit des Gleichheitssatzes als Maßstab einer auf das gesamte Gemeinwesen erstreckten Betrachtung ist seine im Vergleich zur Freiheit unterschiedliche Struktur. Während die Freiheitsrechte die vielen einzelnen primär je für sich in den Blick nehmen, vergleicht der Gleichheitssatz stets mehrere einzelne oder Gruppen, im Fall der Staatsfinanzierung alle Finanzierenden, im Fall der Mittelverteilung alle potentiell Begünstigten, im Fall der Abstimmung von Leistungsfähigkeit und Bedarf beide gemeinsam. Der Gleichheitssatz ermöglicht so eine den Freiheitsrechten unzugängliche übergreifende Gesamtbetrachtung.
- 28 Der gleichheitsrechtliche Gerechtigkeitsgedanke primärer Steuerfinanzierung allen Staatshandelns (und – systematisch spiegelbildlich – der Haushaltspflichtigkeit aller Ausgaben) kann dabei auch als Ausdruck der grundrechtlichen Wertordnung verstanden werden. Er ermöglicht, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Bürgers (sowie vergleichbare Grundgedanken anderer Steuerarten) zum Regelmaß der Staatsfinanzierung, seinen Bedarf zur Leitlinie der Staatsausgaben zu erklären, statt beide im an konkreten Sachzwecken ausgerichteten Äquivalenzgedanken zu verbinden. Dieser Ansatz ist ein individualbezogener, weil er jeweils die besonderen Verhältnisse des Bürgers, nicht den Staat und seine Aufgaben zum Ausgangspunkt nimmt. Er fragt nicht, wie sehr der einzelne (reflexhaft) vom Staat profitiert, sondern erlaubt, den Schwachen einerseits zu schonen, andererseits zu fördern und die in ihrem Ausmaß durch den Gesetzgeber zu konkretisierende Gemeinschaftsbindung des Starken zu aktualisieren.
- 29 Das Gebot primärer Steuerfinanzierung des Staates und die Folgerungen für die Mittelverwendung bleiben zunächst allgemeine Rechtsprinzipien, die als solche regelmäßig keine eigenen Rechtsfolgen erzeugen, sondern vom Gesetzgeber noch im einzelnen zu konkretisieren sind. Neben ihrer Leitfunktion als Vorbild gerechter Gesetzgebung können sie im Ausnahmefall auch eine negativ begrenzende Funktion annehmen, indem sie Fälle legislativer Umgehung des Gleichheitsprinzips erkennen helfen, etwa wenn eine nach der sachgesetzlichen Konzeption allgemeine Staatsaufgabe unzulässigerweise als individualnützig definiert wird, um (haushaltschonende) Sonderlasten vermeintlich rechtfertigen zu können. Würde zum Beispiel der Staat seine Allgemeinwohlaufgabe, die öffentliche Sicherheit zu gewährleisten, zur von ihm

privatnützig erledigten Angelegenheit des einzelnen erklären und vom schutzbedürftigen Bürger Gebühren verlangen, überschritte er, soweit nicht besondere Umstände des Einzelfalls vorliegen, seinen Gestaltungsspielraum. Nur auf diese Weise kann sichergestellt werden, daß die polizeiliche Gewährleistung der Sicherheit von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Individuums entkoppelt bleibt.

- 30 All diese Ausführungen sollen, auch wenn sie das erhebliche Umverteilungspotential des Verfassungsrechts aufzeigen, nicht einer größtmöglichen Umverteilung das Wort reden. Im Gegenteil, sie wollen lediglich die Frage beantworten, welchen Rahmen das Grundgesetz umverteilend wirkendem Staatshandeln setzt, indem sie sein Ideal einer Transferechtigkeit bestimmen. Gerade zum Maß etwaiger Finanztransfers schweigt das Grundgesetz mit seiner eindimensional gleichheitsrechtlich ausgerichteten Antwort. Damit bleibt, und dies ist die andere Seite der grundgesetzlichen Offenheit, durchaus Raum für eine Rückführung der Staatsquote aus Gründen ökonomischer Klugheit unter Berücksichtigung insbesondere sozialstaatlicher Mindestanforderungen.