

## Empfiehl es sich, das deutsche Finanz- und Haushaltsrecht um eine Verbandsklage zu ergänzen ?

Heike Jochum\*

I. Das hergebrachte System staatlicher Finanzkontrolle.....	93
II. Justitiabilität der Finanzverfassung.....	96
III. „Steuerzahlerklagen“ als Instrument der Finanzkontrolle?.....	96
1. Steuerzahlerklagen in der Rechtsprechung des U.S. Supreme Court.....	97
2. Die Anerkennung subjektiv-öffentlicher Steuerzahlerrechte und der haushaltsrechtliche Grundsatz der Gesamtdeckung (§ 7 Satz 1 HGrG, § 8 Satz 1 BHO).....	98
3. Rechtspolitische Einwände gegen die Zulassung von „Steuerzahlerklagen“.....	100
IV. Alternativen zur „Steuerzahlerklage“.....	101
1. Antragsbefugnis der Rechnungshöfe im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle.....	102
2. Die finanz- und haushaltsrechtliche Verbandsklage.....	103
a. Die umweltrechtliche Verbandsklage (§ 61 BNatSchG).....	104
b. Die Verbandsklage im Verbraucherschutzrecht (§ 13 Abs. 2 Nr. 2 UWG).....	105
c. Einwände gegen eine finanz- und haushaltsrechtliche Verbandsklage?.....	106
V. Ergebnis.....	109

- 1 Die bedrohlich anmutende Schiefelage zahlreicher öffentlicher Haushalte läßt die Debatten über die Sanierung der Staatsfinanzen lauter werden. Höhere Einnahmen zu erzielen, scheint dabei kaum realistisch. Die Grenze der Belastbarkeit ist bei den Bürgerinnen und Bürgern in Deutschland erreicht. Die steigende „Politikverdrossenheit“ ist bloß eine – bedenkliche – Konsequenz der Abgabenlast. Ein positives Wirtschaftswachstum, welches zugleich eine Zunahme der Steuereinnahmen impliziert, wird von sachverständigen Wirtschaftskennern zwar regelmäßig in Aussicht gestellt. Aber selbst die vorsichtigste Prognose bedarf zumeist kurze Zeit später der Korrektur nach unten. Und eine höhere Kreditaufnahme als „Einnahme“ zu begreifen,<sup>1</sup> gelingt allein mit terminologischen Kniff. Der Begriff der „Neuverschuldung“ bringt anschaulicher zum Ausdruck, daß auch auf diese Weise eine nachhaltige Sanierung der Staatshaushalte kaum zu erreichen sein wird.

\* Die Verfasserin ist wissenschaftliche Assistentin am Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht, Wirtschafts-, Finanz- und Steuerrecht von Prof. Dr. *Rudolf Wendt* an der Universität des Saarlandes.

<sup>1</sup> *Klaus Vogel*, § 87 Grundzüge des Finanzrechts des Grundgesetzes, in: Handbuch des Staatsrechts, hrsg. v. Isensee/Kirchhof, Band IV, Heidelberg 1990, Rdnr. 80 f.

- 2 Lassen sich die Staatseinnahmen in absehbarer Zeit kaum erhöhen und hält man dennoch an dem Ziel fest, die staatlichen Haushalte zu sanieren, bleibt somit lediglich der Weg, die öffentlichen Ausgaben zu senken. Doch auch hier sind dem Spareifer Grenzen gesetzt. Dem Staat obliegen zahlreiche öffentliche Aufgaben, deren Erfüllung er nicht – jedenfalls nicht vollständig – auf Private verlagern kann. Und doch blitzt ein Hoffnungsschimmer auf, betrachtet man die Staatsausgaben mit der Absicht, dringend notwendige Sparlasten zu erfüllen: Entlastung verspricht, die Verschwendung von Steuermitteln zu bekämpfen. Die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder ermitteln alljährlich beachtliche Summen unnütz verausgabter Gelder und mahnen einen sorgsameren Umgang mit den Groschen der Steuerzahler an.<sup>2</sup> Tatkräftig unterstützt werden die Rechnungshöfe bei ihrer Kritik durch private Vereinigungen, welche sich der Wahrung von Steuerzahlerinteressen verschrieben haben.<sup>3</sup> Doch leider scheint die in der Öffentlichkeit zumeist vielbeachtete Schelte der Rechnungshöfe und ihrer Verbündeten nur selten Früchte zu tragen.<sup>4</sup> Wie sonst läßt sich erklären, daß die Rechnungshöfe immer wieder über (zumindest) sehr ähnliche Ereignisse zu berichten haben?
- 3 In Anbetracht der allgemeinen Finanzmisere ist es geboten, diese Fragen näher zu betrachten. Es ist zu versuchen, neue Wege zu beschreiten, um eine effektivere Kontrolle staatlichen Ausgabeverhaltens sicherzustellen. Dabei soll nicht die verdienstvolle Tätigkeit der Rechnungshöfe in Abrede gestellt werden. Doch ist nicht von der Hand zu weisen, daß diese jedenfalls um Instrumente zu ergänzen ist, welche uns dem Ziel der sparsamen und wirtschaftlichen Verwendung von Steuergeldern, näherbringen.

### I. Das hergebrachte System staatlicher Finanzkontrolle

- 4 Die verfassungsrechtliche Forderung nach wirtschaftlicher und ordnungsmäßiger Haushalts- und Wirtschaftsführung (Art. 114 Abs. 2 Satz 1 Grundgesetz – GG –<sup>5</sup>) unterwirft die gesamte Staatstätigkeit einer umfassenden Finanzkontrolle.<sup>6</sup> Dabei ist zwischen Selbstkontrolle und Fremdkontrolle zu unterscheiden. Für die Exekutive ist zunächst die verwaltungsinterne Selbstkontrolle von erheblicher Bedeutung. Doch sind

<sup>2</sup> Vgl. beispielsweise Bericht der Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 10.7.2003 (S. 12) „Rechnungshof rügt Verschwendung“.

<sup>3</sup> Vgl. beispielsweise Bericht der Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 1.10.2003 (S. 13) „Bund der Steuerzahler prangert hohe Verschwendung an“.

<sup>4</sup> Ähnlich kritisch *Herbert Fischer-Menshausen*, Grundgesetz Kommentar, hrsg. v. Ingo v. Münch, Band 3, 3. Aufl., München 1996, Art. 114 GG Rdnr. 23 f.; dazu skeptisch *Markus Heintzen*, Grundgesetz Kommentar, begr. v. Ingo v. Münch, hrsg. v. Philip Kunig, Band 3, 4./5. Aufl., München 2003, Art. 114 GG Rdnr. 40.

<sup>5</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.5.1949 (BGBl. S. 1) zuletzt geändert durch Gesetz vom 26.7.2003 (BGBl. I S. 2863).

<sup>6</sup> *Gunter Kisker*, § 89 Staatshaushalt, in: Handbuch des Staatsrechts, hrsg. v. Isensee/Kirchhof, Band IV, Heidelberg 1990, Rdnr. 120.

der Durchschlagkraft der Selbstkontrolle aus naheliegenden Gründen stets Grenzen gesetzt. Die Fremdkontrolle der Exekutive obliegt entsprechend der parlamentarisch-demokratischen Hierarchie dem Parlament und – in gewisser Weise – der Öffentlichkeit. Art. 114 Abs. 1 GG ordnet an, daß der Bundesminister der Finanzen dem Bundestag und dem Bundesrat über alle Einnahmen und Ausgaben sowie über das Vermögen und die Schulden im Laufe des nächsten Rechnungsjahres zur Entlastung der Bundesregierung Rechnung zu legen hat. Diese Rechnungslegung erfolgt öffentlich (Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG).

5 Die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder nehmen im System der Finanzkontrolle eine zentrale Position ein. Die Rechnungshöfe prüfen die Rechnung sowie die Wirtschaftlichkeit und die Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung (vgl. Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG). Während man die Rechnungshöfe in staatsorganisationsrechtlicher Sicht zunächst eher der Exekutive zuordnete,<sup>7</sup> besteht heute weitgehend Einigkeit darüber, daß die Rechnungshöfe nicht in die klassische „Gewaltenordnung“ des Grundgesetzes eingegliedert sind.<sup>8</sup> Die Rechnungshöfe sind sowohl der Legislative als auch der Exekutive und darüber hinaus der Öffentlichkeit verpflichtet.<sup>9</sup> Die Tätigkeit der Rechnungshöfe beschränkt sich dabei allerdings nicht auf das bloße *Prüfen* der öffentlichen Haushalts- und Wirtschaftsführung. Die Rechnungshöfe auf eine reine Kontrollfunktion im Sinne einer Rationalisierung staatlicher Entscheidungsprozesse<sup>10</sup> zu beschränken, griffe zu kurz. Zunehmend gewinnen die *Informations-* und die *Beratungsfunktion* der Rechnungshöfe an Bedeutung.<sup>11</sup> Der Bundesrechnungshof beispielsweise wird häufig vom Bundestag (Haushaltsausschuß) als Berater in Anspruch genommen.

6 Die Maßstäbe, welche die Rechnungshöfe im Rahmen ihrer prüfenden und beratenden Tätigkeit anlegen, betreffen zum einen die *Ordnungsmäßigkeit* und zum anderen die *Wirtschaftlichkeit* der Haushalts- und Wirtschaftsführung. Die Frage der Ordnungsmäßigkeit meint dabei in erster Line die Rechtmäßigkeit haushaltswirksamen Verwaltungshandelns, das heißt vor allem die Einhaltung der Normen des Haushaltsrechts und der übrigen einschlägigen Rechtsgrundlagen.<sup>12</sup> Der Maßstab der Wirtschaftlichkeit läßt sich dahingehend umschreiben, daß eine Maßnahme dann als

<sup>7</sup> Vgl. *Klaus Vogel/Paul Kirchhof*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, hrsg. v. Rudolf Dolzer u.a., Loseblatt, Stand: 107. Lfg. Sep. 2003, Zweitbearbeitung März 1973, Art. 114 GG Rdnr. 6.

<sup>8</sup> *Helmut Siekmann*, in: Grundgesetz Kommentar, hrsg. v. Michael Sachs, 3. Aufl., München 2003, Art. 114 GG Rdnr. 24; *Kyrill-A. Schwarz*, in: Das Bonner Grundgesetz, Kommentar, hrsg. v. Christian Starck, Band 3, 4. Aufl., München 2001, Art. 114 GG Rdnr. 76; *Christoph Degenhart*, Kontrolle der Verwaltung durch Rechnungshöfe, VVDStRL 55 (1996), S. 190 (192 ff.); *Fischer-Menshausen*, (Fn. 4), Art. 114 GG Rdnr. 11; *Heintzen*, (Fn. 4), Art. 114 GG Rdnr. 17; *Theodor Maunz*, in: Grundgesetz Kommentar, hrsg. v. Theodor Maunz/Günter Dürig u.a., Band V, Loseblatt, München, Stand: Feb. 2003, Art. 114 GG Rdnr. 22 ff.

<sup>9</sup> *Kisker*, (Fn. 6), Rdnr. 98 f.

<sup>10</sup> Vgl. *Kisker*, (Fn. 6), Rdnr. 90.

<sup>11</sup> *Schwarz*, (Fn. 8), Art. 114 GG Rdnr. 97.

<sup>12</sup> *Schwarz*, (Fn. 8), Art. 114 GG Rdnr. 91.

wirtschaftlich gilt, wenn die Bedeutung der durch sie erreichbaren Ziele für das Gemeinwohl den eingesetzten Aufwand an Zeit, Arbeitskraft, Finanzmitteln usw. – unter Einschluß etwaiger abträglicher Nebenfolgen – als gerechtfertigt erscheinen läßt und wenn die gleichen Ziele nicht auch mit geringerem Aufwand erreicht werden können.<sup>13</sup>

7 Nimmt man hinzu, daß die Prüfungsberichte der Rechnungshöfe (zumindest) auf Grund der Parlamentsöffentlichkeit (vgl. Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG) auch der Öffentlichkeit zugänglich sind, scheinen Zweifel an einer wirksamen Kontrolle der Staatshaushalte kaum gerechtfertigt. Doch ist in Rechnung zu stellen, daß dem Prüfungsrecht der Rechnungshöfe nur beschränkte praktische Bedeutung zukommt. Denn *rechtliche Wirkungen* entfalten die Berichte und Verlautbarungen der Rechnungshöfe nicht.<sup>14</sup> Auch verfügen die Rechnungshöfe nicht über die Möglichkeit, von ihnen festgestellte Verstöße gegen haushaltsrechtliche Bestimmungen einer gerichtlichen Sanktionierung zuzuführen. Es fehlt den Rechnungshöfen an der dazu erforderlichen Antragsbefugnis.<sup>15</sup> Zwar vermögen die Rechnungshöfe nach verbreiteter Meinung im Rahmen eines Organstreitverfahrens (z.B. nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, §§ 13 Nr. 5, 64 Abs. 1 Bundesverfassungsgerichtsgesetz – BVerfGG –<sup>16</sup>), die Verletzung in eigenen Organrechten geltend zu machen.<sup>17</sup> Doch umfassen diese organschaftlichen Befugnisse jedenfalls regelmäßig nicht, die Einhaltung haushaltsrechtlicher Normen zu reklamieren.

8 Damit bleibt festzuhalten, daß das hergebrachte System der Finanzkontrolle eine umfassende *Überprüfung* der staatlichen Haushalts- und Wirtschaftsführung garantiert. Das staatliche Ausgabeverhalten wird strikt nach den Maßstäben der Ordnungsmäßigkeit und der Wirtschaftlichkeit kontrolliert. Doch scheinen auf Grund der fehlenden gerichtlichen Sanktionierung Vollzugsdefizite dahingehend aufzutreten, daß festgestellte Mängel in der Haushalts- und Wirtschaftsführung nicht rechtlich zwingend behoben werden müssen.

<sup>13</sup> Vogel/Kirchhof, (Fn. 7), Art. 114 Rdnr. 90; Schwarz, (Fn. 8), Art. 114 GG Rdnr. 87 ff.

<sup>14</sup> Vgl. Kisker, (Fn. 6), Rdnr. 110; Helmuth Schulze-Fielitz, Kontrolle der Verwaltung durch Rechnungshöfe, VVDStRL 55 (1996), S. 231 (243 f.).

<sup>15</sup> Vgl. Kisker, (Fn. 6), Rdnr. 110.

<sup>16</sup> Gesetz über das Bundesverfassungsgerichtsgesetz – BVerfGG – in der Fassung der Bekanntmachung vom 11.8.1993 (BGBl. I S. 1473) zuletzt geändert durch Gesetz vom 22.8.2002 (BGBl. I S. 3386).

<sup>17</sup> Vgl. Kisker, (Fn. 6), Rdnr. 126 ff.; Otto Häußler, Zur Antragsbefugnis der Rechnungshöfe im verfassungsrechtlichen Organstreit, DÖV 1998, 544 (549 f.); zu den verfassungsorganschaftlichen Klagemöglichkeiten des Europäischen Rechnungshofs Christina Friedrich/Jan Inghelram, Die Klagemöglichkeiten des Europäischen Rechnungshofs vor dem Europäischen Gerichtshof, DÖV 1999, 669 (672 ff.).

## II. Justitiabilität der Finanzverfassung

- 9 Gegen den Gedanken, dem hergebrachten System der Finanzkontrolle fehle es möglicherweise an einer Stufe der *gerichtlichen* Überprüfung, könnte man den Einwand erheben wollen, die Finanzverfassung sei ihrer Natur nach – zumindest in einzelnen Bereichen – einer richterlichen Entscheidung gar nicht zugänglich.<sup>18</sup> Aber auch wenn es zutrifft, daß das Finanzverfassungsrecht ein Expertenrecht darstellt<sup>19</sup> und auch wenn man weiter bedenkt, daß dieses Rechtsgebiet sich vom übrigen Verfassungsrecht dadurch unterscheidet, daß hier ökonomische Überlegungen von besonderer Relevanz sind, läßt es sich dennoch nicht rechtfertigen, gerade diesen zentralen Bereich staatlichen Handelns der Judikative zu entziehen.<sup>20</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat daher – soweit ihm Fragen finanzverfassungsrechtlicher Art vorgelegt wurden – zu Recht der Versuchung nicht nachgegeben, die gerichtliche Kontrolldichte in finanzverfassungsrechtlichen Verfahren zu beschränken.<sup>21</sup>
- 10 Wenn es aber so ist, daß das Finanzverfassungsrecht grundsätzlich justitiabel ist und wenn weiter im Bereich der öffentlichen Haushalts- und Wirtschaftsführung Vollzugsdefizite festgestellt werden, welche möglicherweise durch gerichtliche Sanktionierung behoben werden könnten, ist zu fragen, auf welche Weise dem derzeitigen Mangel abgeholfen werden kann.

## III. „Steuerzahlerklagen“ als Instrument der Finanzkontrolle?

- 11 Sucht man nach Wegen, die Kontrolle öffentlicher Haushalts- und Wirtschaftsführung einer (auch) gerichtlichen Überprüfung zuzuführen, fällt auf, daß – jedenfalls in Deutschland – die Möglichkeit einer „Steuerzahlerklage“ nicht gegeben ist. Dritte sind im Finanzverfassungsrecht nicht klagebefugt.<sup>22</sup> Anders als beispielsweise in den Vereinigten Staaten von Amerika<sup>23</sup> ist in Deutschland das Instrument der „Steuerzahlerklage“ unbekannt.

---

<sup>18</sup> Vgl. *Herbert Fischer-Menshausen*, Unbestimmte Rechtsbegriffe in der bundesstaatlichen Finanzverfassung, in: *Schriften des Vereins für Socialpolitik* NF 96/1, 1978, S. 135 ff.; *Fritz Ossenbühl*, Zur Justitiabilität der Finanzverfassung, in: *Festschrift für Karl Carstens*, Band 2, Köln u.a. 1985, S. 743 (752 f.); beide nach *Kisker*, (Fn. 6), Rdnr. 121.

<sup>19</sup> *Vogel*, (Fn. 1), Rdnr. 120.

<sup>20</sup> *Vogel*, (Fn. 19), Rdnr. 123 ff.

<sup>21</sup> Vgl. BVerfGE 39, 96 (109); 41, 291 (311), 55, 274 (301).

<sup>22</sup> *Vogel*, (Fn. 19), Rdnr. 123 ff.; *Werner Klauser*, Rechtsweg und Klagebefugnis bei einer Klage gegen die Verwendung von Steuergeldern für den Verteidigungshaushalt, BB 1986, 2029 f.

<sup>23</sup> Dazu instruktiv *Michael Marquardt*, Zulässigkeit von Steuerzahlerklagen gegen die rechtswidrige Verwendung von Steuermitteln in der Rechtsprechung des U.S.-Supreme Court, *StuW* 1988, 158 ff.

1. Steuerzahlerklagen in der Rechtsprechung des U.S. Supreme Court

- 12 Im US-amerikanischen Recht werden Steuerzahlerklagen zumindest auf kommunaler („municipal taxpayers“) und regionaler („district taxpayers“) Ebene anerkannt.<sup>24</sup> Dem einzelnen Steuerzahler einer Kommune sei, so der U.S. Supreme Court in einem auf die kommunale Ebene beschränkten Fall, ein unmittelbares Interesse an der Verwendung der zumindest auch von ihm aufgebrauchten Steuergelder zuzubilligen. Dieses gründe sich (allein) auf das einzigartige Verhältnis zwischen dem kommunalen Steuerzahler und der Kommune, der er angehöre. Klagen von Steuerzahlern des Bundes („federal taxpayers“) versagt der U.S. Supreme Court demgegenüber allerdings grundsätzlich die Anerkennung.<sup>25</sup> Der Bundessteuerzahler teile sein Interesse an der Verwendung von nur zum Teil aus Steuergeldern bestehenden Bundesmitteln mit Millionen anderen. Es sei zu geringfügig und unbestimmt, um ein Anrecht auf gerichtlichen Rechtsschutz begründen zu können. Dies gelte auch, soweit auf Grund der Verwendung der Steuergelder eine gewisse Wahrscheinlichkeit bestehe, daß es in der Folge zu einer zusätzlichen Steuererhebung kommen könne. Eine solche Wahrscheinlichkeit treffe schließlich eine Vielzahl von Steuerzahlern, deren Steuerschuld im Einzelfall dem Umfang nach kaum zu bestimmen und die zudem ständigen Schwankungen unterworfen sei. Im übrigen hielt es der U.S. Supreme Court für nicht hinnehmbar, daß – würde man eine Steuerzahlerklage auf Bundesebene zulassen – jeder Steuerzahler jedes Bundesgesetz gerichtlich angreifen könnte, in dem Haushaltsmittel bewilligt würden beziehungsweise dessen Durchführung solche erforderte.<sup>26</sup>
- 13 Ausnahmsweise erkennt der U.S. Supreme Court allerdings auch Bundessteuerzahlern eine Klagebefugnis („taxpayer standing“) zu, welche sich allein aus deren Stellung als Steuerzahler ableitet. Notwendige Voraussetzung für die Zulässigkeit einer Bundessteuerzahlerklage ist nach der Rechtsprechung des U.S. Supreme Court, daß zwischen dem Status als Steuerzahler und dem vorgetragenen Klagebegehren eine logische Verbindung („logical nexus“) besteht. Diese erfordere erstens, einen besonderen Zusammenhang zwischen dem Steuerzahlerstatus und dem spezifischen Charakter der angegriffenen Maßnahme. Zweitens müsse der klagende Steuerzahler einen Zusammenhang zwischen seinem Status und der spezifischen Natur des behaupteten Verfassungsverstoßes darlegen.<sup>27</sup>

<sup>24</sup> Crampton v. Zabriskie (1879) 101 U.S. 601 – 609; Bradfield v. Roberts (1899) 12 App. D.C. 453 = 175 U.S. 291; Everson v. Board of Education of Ewing TP. et al. (1947) 330 U.S. 1 = 67 S. Ct. 504; Illinois ex. rel. McCollum v. Board of Education of School District No. 71, Champaign County, Illinois, et al. (1948) 333 U.S. 203 = 68 S. Ct. 461; Doremus v. Board of Education (1952) 72 S. Ct. 394, 397; Warth v. Seldin (1975) 422 U.S. 490 = 95 S. Ct. 2197.

<sup>25</sup> Com. Of. Massachusetts v. Mellon (1923) 262 U.S. 447 = 43 S. Ct. 597; kritisch zu dieser Entscheidung *Marquardt* (Fn. 23), 158 (159 f.); Doremus v. Board of Education (1952) 72 S. Ct. 394, 398.

<sup>26</sup> Com. Of. Massachusetts v. Mellon (1923) 262 U.S. 447 = 43 S. Ct. 597, 600.

<sup>27</sup> Florence Flast v. Cohen (1968) 392 U.S. 83 = 88 S. Ct. 1942, 1952 – 1954.

- 14 Die Rechtsprechung des U.S. Supreme Court zur Frage der Steuerzahlerklage an dieser Stelle erschöpfend darzustellen, würde den Rahmen des Beitrags sprengen. Es soll hier auch nicht erörtert werden, ob die US-amerikanische Rechtsprechung (im Ansatz) auf das deutsche Finanzverfassungsrecht übertragen werden könnte. Dazu wären die finanzverfassungsrechtlichen und systematischen Grundlagen beider Rechtsordnungen eingehend zu analysieren und einander gegenüberzustellen. Vielmehr genügt die Feststellung, daß die Klage von Steuerzahlern gegen die Verwendung von Steuergeldern – anders als im deutschen Recht – nicht allen Rechtsordnungen fremd ist.
- 15 Auch wenn man von der US-amerikanischen Rechtsprechung zur Zulässigkeit von Steuerzahlerklagen absieht, läßt sich die Frage aufwerfen, ob nach geltendem deutschen Finanzverfassungsrecht allein auf Grund des Steuerzahlerstatus eine Befugnis bestehen kann, gerichtlich gegen die Verwendung von Steuergeldern vorzugehen. Darüber hinaus scheint es lohnend, über die Frage nachzudenken, ob es aus rechtspolitischer Sicht als sachgerecht angesehen werden kann, eine solche Klagemöglichkeit als Instrument der Finanzkontrolle zu schaffen.

2. *Die Anerkennung subjektiv-öffentlicher Steuerzahlerrechte und der haushaltsrechtliche Grundsatz der Gesamtdeckung (§ 7 Satz 1 HGrG, § 8 Satz 1 BHO)*

- 16 Fragt man danach, ob das geltende deutsche Finanz- und Haushaltsrecht zuläßt, dem Steuerzahler einen Status zuzuerkennen, welcher ihm erlaubt, gerichtlich gegen die Verwendung von Steuergeldern vorzugehen, bedarf insbesondere der Klärung, inwiefern das nationale Finanzrecht Steuerzahlerinnen und Steuerzahlern diesbezüglich subjektiv-öffentliche Rechte zuweist. Unbestritten entfalten die Grundrechte der Verfassung, allen voran die Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 GG, die Berufsfreiheit des Art. 12 Abs. 1 GG sowie der in Art. 3 Abs. 1 GG verbürgte allgemeine Gleichheitssatz schützende Wirkung zu Gunsten der Steuerpflichtigen.<sup>28</sup> Subjektiv-öffentliche Rechtspositionen stehen den Steuerzahlern insoweit zweifellos zu. Allerdings beschränkt sich dieser grundrechtliche Schutz anerkanntermaßen auf belastende Maßnahmen des staatlichen *Steuerzugriffs*. Individueller Rechtsschutz bezüglich der *Verwendung* von Steuergeldern wird demgegenüber allgemein abgelehnt.<sup>29</sup> Anerkannt wird zwar, daß es sich bei Rechtsstreitigkeiten um die Verwendung von Steuergeldern um öffentlich-rechtliche Streitigkeiten nichtverfassungsrechtlicher Art handelt. Der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten ist daher grundsätzlich eröffnet (§ 40 Abs. 1 Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO –<sup>30</sup>). Jedoch – so wird eingewandt – stelle die Verwaltungsgerichtsordnung, soweit Klagen gegen haushaltsrelevante Bundes- oder Landesgesetze in Rede stehen, bereits keine

<sup>28</sup> *Monika Jachmann*, Zur unterschiedlichen Eingriffsqualität und Rechtfertigung von Ertragsteuern und besonderen (Verbrauchssteuern) sowie deren Relation zu einander, *Finanzreform 2004-1*, Rdnr. 5 ff.; *Paul Kirchhof*, Der Grundrechtsschutz des Steuerpflichtigen, *AöR* 128 (2003), 1 ff.

<sup>29</sup> Vgl. BVerfG, NJW 1993, 455 f.

<sup>30</sup> Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 19.3.1991 (BGBl. I S. 686) zuletzt geändert durch Gesetz vom 20.12.2001 (BGBl. I S. 3987).

statthafte Klageart bereit. Darüber hinaus verfügten die Steuerpflichtigen jedenfalls nicht über die nach § 42 Abs. 2 VwGO erforderliche Klagebefugnis, um die Verwendung von Steuergeldern einer gerichtlichen Überprüfung zuzuführen.<sup>31</sup>

17 Aus rechtsdogmatischer Sicht ist der Anerkennung einer allein aus dem Steuerzahlerstatus erwachsenden Klagebefugnis hinsichtlich der Verwendung von Steuergeldern entgegenzuhalten, daß es aus rechtskonstruktiven Gründen nicht möglich ist, die im Einzelfall verausgabten Steuermittel einem oder mehreren Steuerpflichtigen zuzuordnen. Der in § 7 Satz 1 Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG)<sup>32</sup> und in § 8 Satz 1 der Bundeshaushaltsordnung (BHO)<sup>33</sup> verankerte haushaltsrechtliche *Grundsatz der Gesamtdeckung* („Non-Affektationsprinzip“) besagt, daß *alle* Einnahmen als Deckungsmittel für *alle* Ausgaben dienen. Nach § 1 HGrG erfaßt der Grundsatz der Gesamtdeckung das Haushaltsrecht des Bundes und das der Länder gleichermaßen. Historisch erklärt sich das Gebot der Gesamtdeckung aus dem Übergang vom Fondssystem zum Etatsystem. Die bevorzugte Deckung bestimmter Ausgaben soll durch den Grundsatz der Gesamtdeckung ausgeschlossen werden. Dadurch soll verhindert werden, daß unter Umständen entweder wichtige Ausgaben unterbleiben, soweit die für sie zweckbestimmten Einnahmen ausbleiben, oder aber Ausgaben nur deshalb getätigt werden, um die Einnahmen der Zweckbestimmung zuzuführen.<sup>34</sup> Der Grundsatz der Gesamtdeckung zielt darauf, die Manövrierfähigkeit des Haushaltsvollzuges zu sichern. Sein abschreckendes Gegenbild ist die landständische Fondsverwaltung, welche dazu führen konnte, daß trotz insgesamt ausreichender Finanzmittel die Erfüllung einer Aufgabe unterblieb, weil der dieser zugeordnete Fonds gerade leer war.<sup>35</sup>

18 Für den Grundsatz der Gesamtsdeckung streitet, daß die strikte Trennung von Steuererhebung und haushaltsrechtlicher Verwendungsentscheidung die rechtsstaatliche Distanz und Unabhängigkeit des Staates gegenüber den ihn finanzierenden Steuerpflichtigen stärkt.<sup>36</sup> Auf Grund der strikten Trennung zwischen steuerlicher Staatsfinanzierung und haushaltsrechtlicher Verwendungsentscheidung scheint es für den einzelnen Steuerpflichtigen allerdings weder rechtserheblich noch ersichtlich, für welchen konkreten Verwendungszweck seine Steuerzahlungen innerhalb der öffentliche Haushalte dienen.<sup>37</sup> Werden alle Steuergelder zu einer Gesamtdeckungsmasse vereint,

<sup>31</sup> Vgl. *Klauser*, (Fn. 22), 2029 f.

<sup>32</sup> Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (HGrG) vom 19.8.1969 (BGBl. I S. 1273) zuletzt geändert durch Gesetz vom 20.12.2001 (BGBl. I S. 3955).

<sup>33</sup> Bundeshaushaltsordnung (BHO) vom 19.8.1969 (BGBl. I S. 1284) zuletzt geändert durch Gesetz vom 17.6.1999 (BGBl. I S. 1334).

<sup>34</sup> *Nebel*, in: *Bundeshaushaltsrecht, Kommentar*, hrsg. v. Erwin Adolf Piduch, 2. Aufl., Loseblatt, Stuttgart 2001, Art. 110 GG, Rdnr. 21; *Wolfgang Krüger-Spitta/Horst Bronk*, Einführung in das Haushaltsrecht und die Haushaltspolitik, Darmstadt 1973, S. 102 f.

<sup>35</sup> *Kisker*, (Fn. 6), Rdnr. 77.

<sup>36</sup> Vgl. *Klaus Vogel*, § 27 der Finanz- und Steuerstaat, in: *Handbuch des Staatsrechts*, hrsg. v. Isensee/Kirchhof, Band I, Heidelberg 1987, Rdnr. 51 ff.

<sup>37</sup> Vgl. BVerfG, NJW 1993, 455 f.



welche dann dazu verwandt wird, sämtliche staatliche Ausgaben zu decken, geht die Rückbindung der Gelder auf den jeweiligen Steuerpflichtigen „unter“, welcher diese Steuermittel aufgebracht hat. Damit wird quasi die „Nabelschnur“ zwischen dem Steuerzahler und der von ihm geleisteten Steuerzahlung gekappt. Aus diesem Grund soll es nicht möglich sein, einen individuellen Bezug zwischen einem Steuerzahler und einer konkreten Verwendung von Steuermitteln herzustellen. In der Folge wird ein subjektiv-öffentliches Recht der einzelnen Steuerpflichtigen verneint, gegen die Verwendung der von ihnen erbrachten Steuergelder gerichtlich vorzugehen.

19 Es läßt sich bezweifeln, daß der haushaltsrechtliche Grundsatz der Gesamtdeckung diese Schlußfolgerungen erzwingt. Denkbar ist auch, trotz der Vereinigung sämtlicher Steuermittel in einer „anonymen“ Gesamtdeckungsmasse, einen – und sei er noch so bescheiden – individuellen Anteil des einzelnen Steuerpflichtigen an dieser Gesamtdeckungsmasse anzuerkennen. Wird der Gesamtmasse eine Summe entnommen, um eine konkrete Ausgabe des Staates zu decken, verbliebe dem Steuerpflichtigen – konstruktiv – ein prozentualer Anteil auch an diesem Betrag. Dieser Anteil könnte dem Steuerzahler die subjektive Rechtsposition vermitteln, welche ihn befugt, die konkrete Ausgabe der gerichtlichen Überprüfung zuzuführen.

20 Ferner ist der Grundsatz der Gesamtdeckung als solches kritisch zu betrachten. Das Prinzip der Gesamtdeckung mag zwar nicht zuletzt vor dem historischen Hintergrund der Fondsverwaltung im Ansatz überzeugen. Jedoch hat der Gesamtdeckungsgrundsatz in der Praxis vielfache Durchbrechungen erfahren. Die Tendenz ist ungebrochen, nach § 7 Satz 2 HGrG, § 8 Satz 2 BHO gesetzlich Zwecksteuern zuzulassen. Ein bekanntes Beispiel für die Durchbrechung des Gesamtdeckungsgrundsatzes durch Zwecksteuern ist die Mineralölsteuer. Die Verknüpfung unpopulärer Abgabenerhebung mit populären Zwecken erleichtert deren politische Durchsetzung ungemein.<sup>38</sup> Wird der Grundsatz der Gesamtdeckung damit in zunehmendem Maße durchbrochen, kann die Annahme immer weniger überzeugen, eine individuelle Rückbindung der Steuermittel zu den konkreten Steuerzahlern werde durch ihn ausgeschlossen.

21 Die Frage, ob der haushaltsrechtliche Grundsatz der Gesamtdeckung einer Anerkennung subjektiv-öffentlicher Rechte der Steuerzahler bezüglich der Verwendung „ihrer“ Steuergelder entgegensteht, kann jedoch letztlich offenbleiben. Untersucht man aus rechtspolitischer Perspektive, inwiefern das Instrument der „Steuerzahlerklage“ geeignet ist, eine ordnungsmäßige und wirtschaftliche Haushalts- und Wirtschaftsführung sicherzustellen, werden kaum überwindbare Hürden sichtbar.

### 3. Rechtspolitische Einwände gegen die Zulassung von „Steuerzahlerklagen“

22 Unterstellte man, der haushaltsrechtliche Grundsatz der Gesamtdeckung stünde der Anerkennung subjektiv-öffentlicher Rechte der Steuerpflichtigen bezüglich der Verwendung von Steuergeldern nicht entgegen und fragt man weiter danach, inwiefern

---

<sup>38</sup> Kisker, (Fn. 6), Rdnr. 77; Nebel, (Fn. 34) Rdnr. 21.

die Steuerzahler durch „Steuerzahlerklagen“ eine ordnungsmäßige und wirtschaftliche Haushalts- und Wirtschaftsführung des Staates gerichtlich durchsetzen könnten, drängen sich praktische Hindernisse der Rechtsdurchsetzung in den Vordergrund. Zwar scheint es einem aktuellen Trend der Rechtsentwicklung zu entsprechen, die Bürger für die Durchsetzung des objektiven Rechts vor den Gerichten zu mobilisieren.<sup>39</sup> Beispielsweise ist die Gewährung subjektiver Bieterrechte im Recht der öffentlichen Auftragsvergabe (§ 97 Abs. 7 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen – GWB –<sup>40</sup>), einer ebenfalls zentralen Materie öffentlicher Haushaltswirtschaft, auf Bestrebungen des Europäischen Gerichtshofs zurückzuführen, die individuelle Rechtsverfolgung zur Wahrung der objektiven Rechtsordnung zu instrumentalisieren.<sup>41</sup>

- 23 Doch sind der Möglichkeit enge Grenzen gesetzt, die Bürgerinnen und Bürger zur Durchsetzung der objektiven Rechtsordnung in die Pflicht zu nehmen. Eine effektive Rechtsverfolgung setzt notwendig voraus, die betreffende Materie überschauen, die erforderlichen tatsächlichen Informationen beschaffen und darüber hinaus die unabdingbaren Rechtskenntnisse generieren zu können. Damit dürften die Steuerzahler, soweit die Verwendung der Steuergelder in Rede steht, regelmäßig überfordert sein. Es mag noch sachgerecht sein, vergleichbar der referierten Rechtsprechung des U.S. Supreme Court, auf kommunaler Ebene von einer wirkungsvollen Durchsetzung der objektiven Rechtsordnung (auch) durch einzelne Steuerpflichtige auszugehen. Darüber hinaus eine Durchdringung der gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung des Staates von einzelnen Steuerzahlern zu erwarten, scheint demgegenüber lebensfremd. Hinzukommt, daß die Schaffung einer individuellen Klagemöglichkeit *aller* Steuerzahler gegen sämtliche haushaltsrelevanten Maßnahmen des Staates die Funktionsfähigkeit der Verwaltung wie auch der Gesetzgebung in arge Bedrängnis bringen und darüber hinaus eine enorme Mehrbelastung der Verwaltungsgerichte auslösen könnte. Ein isoliertes Vorgehen einer Vielzahl von Steuerzahlern gegen die verschiedensten staatlichen Projekte würde die Handlungsfähigkeit des Staates über die Maßen beschränken. Das Instrument der „Steuerzahlerklage“ muß nach all dem bereits aus rechtspolitischer Sicht abgelehnt werden.

#### IV. Alternativen zur „Steuerzahlerklage“

- 24 Hält man daran fest, die defizitären öffentlichen Haushalte (auch) durch eine striktere Durchsetzung der finanzverfassungsrechtlichen Maßstäbe der Ordnungsmäßigkeit und der Wirtschaftlichkeit (Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG) sanieren zu

<sup>39</sup> Vgl. *Christian Calliess*, Die umweltrechtliche Verbandsklage nach der Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes, NJW 2003, 97 (98); *Friedhelm Hufen*, Fehler im Verwaltungsverfahren, 4. Aufl., Baden-Baden 2002, S. 28 f.

<sup>40</sup> Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 26.8.1998 (BGBl. I S. 2546) zuletzt geändert durch Gesetz vom 20.5.2003 (BGBl. I S. 686).

<sup>41</sup> Vgl. EuGH Urt. v. 11.8.1995 (Kommission/Deutschland) NVwZ 1996, 367; siehe auch bereits die Erwägungsgründe 3 und 4 der Richtlinie 89/665/EWG (ABl. EG Nr. L 395, S. 33).

wollen und scheidet das Instrument der „Steuerzahlerklage“ insoweit aus, stellt sich die Frage nach tragfähigen Alternativen.

1. *Antragsbefugnis der Rechnungshöfe im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle*

25 In der Literatur wird vorgeschlagen, den Bundesrechnungshof mit einer Antragsbefugnis im abstrakten Normenkontrollverfahren (Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG) auszustatten, um auf diese Weise seiner Prüfungstätigkeit zu mehr Durchschlagskraft zu verhelfen.<sup>42</sup> Bislang verfügt der Bundesrechnungshof (lediglich) über ein Antragsrecht im Organstreit (§ 64 Abs. 1 Gesetz über das Bundesverfassungsgericht – BVerfGG –<sup>43</sup>).<sup>44</sup> Dieses ermöglicht zwar, Verletzungen des Bundesrechnungshofes in Organrechten geltend zu machen.<sup>45</sup> Der Verstoß gegen finanzverfassungs- und haushaltsrechtliche Vorschriften kann vom Bundesrechnungshof auf diesem Wege jedoch nicht gerügt werden.<sup>46</sup> Eröffnete man demgegenüber für den Bundesrechnungshof sowie die Rechnungshöfe der Länder die Möglichkeit, abstrakt eine gerichtliche Überprüfung staatlichen Ausgabeverhaltens auf die Einhaltung des Haushaltsrechts und der übrigen einschlägigen Normen zu initiieren, ließe sich auf eine konsequentere Durchsetzung der finanzverfassungsrechtlichen Maßstäbe hoffen.

26 Fraglich erscheint allerdings, ob eine solche Antragsbefugnis im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle mit der Stellung und der Funktion der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vereinbar wäre. Zwar ist anzuerkennen, daß die Rechnungshöfe nicht der Exekutive zuzurechnen sind. Vielmehr nehmen sie im staatsorganisationsrechtlichen Gewaltengefüge eine Sonderstellung ein. Diese besondere Position ist Voraussetzung und Konsequenz der für die Tätigkeit der Rechnungshöfe bedeutsamen Neutralität dieser Institutionen. Die „Verselbständigung“ der Rechnungshöfe gegenüber den drei Staatsgewalten garantiert die Unverfälschtheit der Informationen, welche von den Rechnungshöfen bereitgestellt werden. Die Furcht vor einer Zweckfärbung der Prüfungsberichte müßte notwendig zunehmen, würden die Rechnungshöfe vermehrt in den „Schlagabtausch des politischen Alltags“ verstrickt.<sup>47</sup> Hinzukommt, daß die Beratungsfunktion der Rechnungshöfe stetig an Bedeutung gewinnt.<sup>48</sup> Die beratende Tätigkeit wirkt sich dabei nicht unerheblich auf das Selbstverständnis und das Image der Rechnungshöfe aus. Beratung läuft allerdings faktisch auch auf ein „Mitübernehmen von Verantwortung“ hinaus. Dadurch kann eine spätere kritische Überprüfung der betreffenden staatlichen Maßnahmen nicht

<sup>42</sup> Hans Herbert von Arnim, Grundprobleme der Finanzkontrolle, DVBl. 1983, 664 (668).

<sup>43</sup> Gesetz über das Bundesverfassungsgericht (BVerfGG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 11.8.1993 (BGBl. I S. 1473) zuletzt geändert durch Gesetz vom 22.8.2002 (BGBl. I S. 3386).

<sup>44</sup> Heintzen, (Fn. 4), Art. 114 GG Rdnr. 17; Schwarz, (Fn. 8), Art. 114 GG Rdnr. 77.; von Arnim, (Fn. 42), 664 (668); a.A. Maunz, (Fn. 8), Art. 114 GG Rdnr. 26.

<sup>45</sup> Kisker, (Fn. 6), Rdnr. 126 ff.

<sup>46</sup> Maunz, (Fn. 8), Art. 114 GG Rdnr. 26.

<sup>47</sup> Vgl. Kisker, (Fn. 6), Rdnr. 126.

<sup>48</sup> Dazu krit. von Arnim, (Fn. 42), 664 (668).

unerheblich erschwert werden. Aus diesem Grund wird die beratende Tätigkeit der Rechnungshöfe zum Teil mit Skepsis betrachtet.<sup>49</sup> Jedenfalls läßt sich die Beratungsfunktion der Rechnungshöfe nicht mit einer möglichen Antragsbefugnis im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle vereinbaren. Zu groß würde sonst die Macht der Rechnungshöfe und die Versuchung, Verwaltung und Gesetzgebung unter Hinweis auf prozeßrechtlichen Möglichkeiten nicht bloß beratend zur Seite zu stehen.

## 2. Die finanz- und haushaltsrechtliche Verbandsklage

27 Steht fest, daß die Schaffung einer Antragsbefugnis der Rechnungshöfe im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle kein sachgerechtes Instrument darstellt, um die Einhaltung der finanzverfassungsrechtlichen Maßstäbe einer ordnungsmäßigen und wirtschaftlichen Haushalts- und Wirtschaftsführung effektiver durchzusetzen, ist nach anderen Möglichkeiten zu suchen, dieses Ziel zu erreichen und namentlich Vollzugsdefizite im Finanz- und Haushaltsrecht abzubauen. Die Eröffnung gerichtlicher Kontrolle und Sanktion scheint dabei durchaus erfolgversprechend. Nur um eine Binsenweisheit handelt es sich bei der Erkenntnis, daß Verwaltungsentscheidungen in der Regel sorgfältiger vorbereitet und begründet werden, wenn mit der Möglichkeit einer Klageerhebung zu rechnen ist.<sup>50</sup> Zu klären bleibt allein, *wer* dazu berufen sein sollte, haushaltsrelevante Maßnahmen der gerichtlichen Überprüfung zuzuführen, um so verbindlich zu klären, ob die Verwendung von Steuergeldern mit den Maßstäben der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit (Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG) vereinbar ist.

28 Die einzelnen Steuerzahlerinnen und Steuerzahler in die Pflicht zu nehmen und sie dafür zu mobilisieren, die Wahrung der objektiven Finanzrechtsordnung als Klägerinnen und Kläger in Verfahren des Individualrechtsschutzes zu erkämpfen, kann nicht überzeugen. Die Bürgerinnen und Bürger wären mit dieser Aufgabe regelmäßig überfordert. Hinzu kommt, daß das isolierte Vorgehen Einzelner die Funktionsfähigkeit der Verwaltung, der Gesetzgebung und der Verwaltungsgerichtsbarkeit gefährden könnte. Die Rechnungshöfe, welche demgegenüber auf die notwendigen personellen und sachlichen Ressourcen zurückgreifen und darüber hinaus für eine sachgerechte „Bündelung“ der gerichtlichen Kontrolle Sorge tragen könnten, scheiden aus organisationsrechtlichen und funktionalen Gründen als prozessualer „Sachwalter“ der objektiven Finanzrechtsordnung aus. Ein Ausweg könnte in dieser mißlichen Lage in der Schaffung einer *finanz- und haushaltsrechtlichen Verbandsklage* nach dem Vorbild der aus dem Umwelt- sowie dem Verbraucherschutzrecht bekannten Vereins- und Verbandsklagen bestehen.

<sup>49</sup> Vgl. *Kisker*, (Fn. 6), Rdnr. 104; *Schwarz*, (Fn. 8), Art. 114 GG Rdnr. 98 a.E.; *Vogel/Kirchhof*, (Fn. 7), Art. 114 GG Rdnr. 201; *Maunz*, (Fn. 8), Art. 114 GG Rdnr. 30.

<sup>50</sup> Begründung des Entwurfs eines Gesetzes zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege v. 20.6.2001 (BT-Drucks. 14/6378 S. 60 f.); ähnlich *Michael Kloepfer*, *Umweltrecht*, 2. Aufl., München 1998, S. 522.

a. Die umweltrechtliche Verbandsklage (§ 61 BNatSchG)

29 Das Umweltschutzrecht kennt seit Beginn der 70er Jahre das Instrument der Verbandsklage. Die Funktion dieser besonderen Klage besteht darin, das latente Vollzugsdefizit im Umweltrecht dort zu bekämpfen, wo der individuelle Rechtsschutz mangels in ihren subjektiven Rechten betroffener Einzelner versagt.<sup>51</sup> Zwar ist grundsätzlich der Staat aufgerufen, *kollektive* beziehungsweise *öffentliche* Güter, wie die Qualität von Luft und Wasser, den Naturschutz, die öffentliche Gesundheit oder auch das Klima zu schützen. Seiner Aufgabe als „neutraler Hüter der kollektiven Gemeinwohlüter“<sup>52</sup> vermag der Staat jedoch vielfach nicht (mehr) in vollem Umfang gerecht zu werden. Zum einen lassen sich primär kollektive Belange im Gegensatz zu Individualinteressen ohnehin bloß schwer organisieren und durchsetzen. Zum anderen geht den staatlichen Institutionen die notwendige Neutralität zur Gemeinwohlwahrung zunehmend verloren. Die unabdingbare staatliche Neutralität scheint jedenfalls dann nicht gegeben, wenn der Staat selbst besondere, beispielsweise wirtschaftliche, soziale oder kulturelle Interessen verfolgt, welche mit den schutzbedürftigen Gemeinwohlgütern kollidieren können. Kurz gefaßt: „Wer selbst Störer sein kann, ist als Polizist wenig geeignet“<sup>53</sup>. Es liegt somit auf der Hand, daß der Staat zur Wahrung des Gemeinwohls im Bereich des Umweltrechts durchaus der Unterstützung durch private Verbände bedarf.

30 Lange Zeit war das Instrument der Verbandsklage zwar heftig umstritten.<sup>54</sup> In den Umweltgesetzen der Länder hat es sich allerdings weitgehend durchgesetzt. Auch hat sich die Verbandsklage in der Praxis bewährt.<sup>55</sup> Nur konsequent erscheint daher, daß das Instrument mit der Neuregelung des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG)<sup>56</sup> am 4.4.2002<sup>57</sup> eine allgemeine Anerkennung erfuhr. In § 61 BNatSchG wurde erstmals auf Bundesebene die Verbandsklage eingeführt. In der Gesetzesbegründung wird dabei auf die positiven Erfahrungen in den Ländern verwiesen.<sup>58</sup> § 61 Abs. 1 BNatSchG berechtigt Vereine, welche entweder nach § 59 BNatSchG vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit oder nach § 60 BNatSchG von den Ländern anerkannt worden sind, Rechtsbehelfe nach Maßgabe der Verwaltungsgerichtsordnung

<sup>51</sup> *Calliess*, (Fn. 39), 97.

<sup>52</sup> *Calliess*, (Fn. 39), 97 (100).

<sup>53</sup> *Karl Albrecht Schachtschneider*, Der Rechtsbegriff „Stand von Wissenschaft und Technik“ im Atom- und Immissionsschutzrecht, in: *Umweltschutz im Recht*, hrsg. v. Werner Thieme, Berlin 1988, S. 81 (92 f.).

<sup>54</sup> Insgesamt krit. *Kloepfer* (Fn. 50), S. 520 ff.

<sup>55</sup> Vgl. die empirische Untersuchung von *Alexander Schmidt/Michael Zschiesche*, Die Effizienz der naturschutzrechtlichen Verbands- oder Vereinsklage, NuR 2003, 16 (21 f.).

<sup>56</sup> Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz – BNatSchG) vom 25.3.2002 (BGBl. I S. 1193).

<sup>57</sup> Gesetz zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege v. 25.3.2002 (BGBl. I S. 1193).

<sup>58</sup> Begründung des Entwurfs eines Gesetzes zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege v. 20.6.2001 (BT-Drucks. 14/6378 S. 60 f.).

inzulegen, *ohne* in eigenen Rechten verletzt zu sein. Die Rechtsordnung stattet die Umweltverbände also nicht mit subjektiv-öffentlichen Rechten aus, welche eine gerichtliche Geltendmachung von Verstößen gegen umweltrechtliche Normen nach den herkömmlichen prozeßrechtlichen Kautelen ermöglichen würden. Vielmehr schafft das Bundesnaturschutzgesetz eine von der Existenz subjektiv-öffentlicher Rechte unabhängige Klagemöglichkeit.

31 Zu beachten sind dabei allerdings einige Einschränkungen: So können die Vereine Rechtsbehelfe zum einen allein gegen Befreiungen von Verboten und Geboten zum Schutz von Naturschutzgebieten, Nationalparks und sonstigen Schutzgebieten im Rahmen des § 33 Abs. 2 BNatSchG sowie zum anderen gegen Planfeststellungsbeschlüsse über Vorhaben, die mit Eingriffen in Natur und Landschaft verbunden sind, sowie Plangenehmigungen, soweit eine Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen ist, einlegen. Ein Rechtsbehelf nach § 61 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG ist ferner nicht gegeben, wenn ein dort genannter Verwaltungsakt auf Grund einer Entscheidung in einem verwaltungsgerichtlichen Streitverfahren erlassen worden ist. Die Zulässigkeit der Vereinsklage hängt nach § 61 Abs. 2 BNatSchG weiter davon ab, daß der Verein geltend macht, der Erlaß eines in § 61 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG genannten Verwaltungsakts verletze Vorschriften des Bundesnaturschutzgesetzes oder Rechtsvorschriften, die auf Grund oder im Rahmen dieses Gesetzes erlassen worden sind. Darüber hinaus muß der klagende Verein geltend machen, in seinem satzungsgemäßen Aufgabenbereich, soweit sich die Anerkennung darauf bezieht, berührt zu sein. War der Verein bezüglich des angegriffenen Projekts zur Mitwirkung nach § 58 Abs. 1 Nr. 2 und 3 BNatSchG oder nach landesrechtlichen Vorschriften im Rahmen des § 60 Abs. 2 Nr. 5 bis 6 BNatSchG berechtigt, muß er in dem Verwaltungsverfahren von seinem Mitwirkungsrecht Gebrauch gemacht haben, sofern ihm nicht entgegen § 58 Abs. 1 BNatSchG oder § 60 Abs. 2 BNatSchG keine Gelegenheit zur Äußerung gegeben worden ist.

32 Empirische Untersuchungen belegen den überdurchschnittlichen Erfolg des, im Betrachtungszeitraum noch landesrechtlich ausgeformten, Instruments der umweltrechtlichen Verbandsklage.<sup>59</sup>

b. Die Verbandsklage im Verbraucherschutzrecht (§ 13 Abs. 2 Nr. 2 UWG)

33 Eine in vielfacher Hinsicht durchaus vergleichbare Situation findet sich im Verbraucherschutzrecht. Auch hier stehen, ähnlich wie im Umweltrecht, primär kollektive Belange im Fordergrund, welche sich ihrer Natur nach bloß schwer organisieren und durchsetzen lassen. Insbesondere die Problematik sogenannter „Streuschäden“, bei denen eine Vielzahl von Verbrauchern geschädigt wird, die Schadenshöhe des Einzelnen aber gering ist, führt in diesem Bereich zu bedenklichen

<sup>59</sup> Schmidt/Zschiesche, (Fn. 55), 16 ff.

Durchsetzungsdefiziten.<sup>60</sup> Die Betroffenen sehen bei Bagatellschäden regelmäßig von einer Rechtsverfolgung ab, da Aufwand und Kosten in keinem sachgerechten Verhältnis zum entstandenen Schaden stehen.<sup>61</sup>

- 34 Das Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG)<sup>62</sup> weist deshalb in § 13 Abs. 2 Nr. 2 rechtsfähigen Verbänden zur Förderung gewerblicher Interessen die Befugnis zu, Unterlassungsansprüche gerichtlich geltend zu machen, welche aus dem Lauterkeitsrecht erwachsen. § 13 Abs. 2 Nr. 3 UWG befugt darüber hinaus bestimmte Einrichtungen zum Schutz der Verbraucherinteressen, Unterlassungsansprüche nach dem Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb durchzusetzen. Eine derzeit geplante Neuordnung des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb<sup>63</sup> soll den Verbraucherschutz im Lauterkeitsrecht nachhaltig stärken. Zum einen soll der Verbraucherschutz ausdrücklich als normatives Ziel im Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb verankert werden. Zum anderen wird die Schaffung eines sogenannten „Gewinnabschöpfungsanspruchs“ der Verbände diskutiert.<sup>64</sup> Während nach bisherigem Recht die Verbände darauf beschränkt sind, zum Schutz der Verbraucher Unterlassungsansprüche geltend zu machen, sollen sie zukünftig berechtigt sein, die den Verbrauchern durch Wettbewerbsverletzungen entstandenen Schäden zu *liquidieren*. Unternehmen, die gegen das Recht des lautereren Wettbewerbs verstoßen, soll nicht länger der Gewinn verbleiben, welchen sie durch ihr rechtswidriges Verhalten erzielt haben. Die Position der Verbände im Verbraucherschutzrecht würde auf diese Weise beträchtlich gestärkt. Allerdings sollen die Verbände nach dem diskutierten Modell eines „Gewinnabschöpfungsanspruchs“ die abgeschöpften Beträge nicht behalten dürfen. Vielmehr sollen diese dem Bundeshaushalt zugeführt werden.<sup>65</sup>

c. Einwände gegen eine finanz- und haushaltsrechtliche Verbandsklage?

- 35 Die Betrachtung der umweltrechtlichen wie auch der verbraucherschutzrechtlichen Verbandsklage führt zu zahlreichen Problemkreisen, welche den im Finanz- und Haushaltsrecht aufgeworfenen Fragen stark ähneln: Kollektive, dem Gemeinwohl zuzuordnende Güter, welche mit den Mitteln des Individualrechtsschutzes bloß unzulänglich bewahrt werden können, lösen offenbar das Bedürfnis aus, Klagen privater Interessenverbände zu ermöglichen. Der Schutz von Luft und Wasser, der öffentlichen Gesundheit und des Klimas, wie auch der Naturschutz im allgemeinen bedürfen der staatlichen Wahrnehmung ebenso, wie der Schutz der Verbraucher vor unlauteren

<sup>60</sup> *Susanne Wimmer-Leonhardt*, UWG-Reform und Gewinnabschöpfungsanspruch oder „Die Wiederkehr der Drachen“, *JurPC Web-Dok.* 219/2003, Abs. 5.

<sup>61</sup> Begründung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung vom 22.8.2003, BT-Drucks. 15/1487, S. 50.

<sup>62</sup> Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) vom 7.6.1909 (RGBl. S. 499) zuletzt geändert durch Gesetz vom 23.7.2002 (BGBl. I S. 2850).

<sup>63</sup> Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 22.8.2003, BT-Drucks. 15/1487.

<sup>64</sup> § 10 des Gesetzentwurfs der Bundesregierung vom 22.8.2003, BT-Drucks. 15/1487; dazu kritisch *Wimmer-Leonhardt*, (Fn. 60).

<sup>65</sup> Begründung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung vom 22.8.2003, BT-Drucks. 15/1487, S. 53.

Unternehmern. Doch zeigt sich der Staat – als potentieller „Störer“ – in beiden Fällen bloß in Grenzen fähig, diesen Schutz zu gewähren. Der Staat benötigt daher der ergänzenden Unterstützung durch private Verbände.

36 Soweit die Einhaltung der finanzverfassungsrechtlichen Maßstäbe der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit staatlicher Haushalts- und Wirtschaftsführung in Rede steht, treten ähnliche Phänomene auf: Der sparsame und wirtschaftliche Umgang mit der Gesamtheit der Steuermittel stellt ein kollektives Gut höchsten Ranges dar. Individualrechtsschutz ist – zumindest nach herrschender Meinung – wegen des Fehlens subjektiv-öffentlicher Steuerzahlerrechte hinsichtlich der Verwendung von Steuergeldern nicht gegeben. Der Schutz des kollektiven Gemeinschaftsgutes kann auf Grund der Einsicht, daß sich der „potentielle Störer kaum zum Polizisten“ eignet, dennoch nicht allein staatlichen Institutionen überantwortet werden. Auch hier bedarf der Staat der ergänzenden Unterstützung durch Private. Damit, so ist festzuhalten, spricht viel für die Schaffung einer finanz- und haushaltsrechtlichen Verbandsklage.

37 Gegen die Einrichtung einer finanz- und haushaltsrechtlichen Verbandsklage lassen sich allerdings eine Reihe von Einwänden formulieren. So können gegen die finanz- und haushaltsrechtliche Verbandsklage insbesondere ähnliche Vorwürfe erhoben werden, wie sie auch der Vereinsklage im Umweltschutzrecht entgegengehalten wurden.<sup>66</sup> Unter Hinweis auf Art. 19 Abs. 4 GG und § 42 Abs. 2 VwGO läßt sich betonen, daß Private die Gerichte – gemäß deutscher Rechtstradition – nur zur Verteidigung subjektiver Rechte anrufen können. Es läßt sich deshalb einwenden, daß eine (weitere) Verbandsklage die hergebrachte „Formentypik“<sup>67</sup> sprengen würde, da das materielle Recht den Verbänden nach den derzeit bekannten Modellen der Verbandsklage gerade keine subjektiv-öffentlichen Rechte zuweist. Auch die Sorge einer „Privatisierung des Gemeinwohls“,<sup>68</sup> welche von der umweltschutzrechtlichen Vereinsklage ausgelöst wurde, könnte durch die Einrichtung einer finanz- und haushaltsrechtlichen Verbandsklage verstärkt werden. Die Warnung vor einer Privatisierung des Gemeinwohls stützt sich maßgeblich darauf, daß es nicht hingenommen werden könne, wenn Entscheidungen einer als Sachwalterin des Gemeinwohls fungierenden Verwaltungsbehörde mit der Begründung angegriffen werden, daß sie nicht mit dem Gemeinwohl übereinstimmen. Statte eine Verbandsklage private Verbände mit einem Klagerecht aus, träten diese als konkurrierende Sachwalter des Gemeinwohls auf.<sup>69</sup>

38 Diese kritischen Einwände können allerdings bereits hinsichtlich der umweltrechtlichen Verbandsklage nicht überzeugen.<sup>70</sup> Noch weniger greifen sie

<sup>66</sup> Zu den Einwänden gegen die umweltrechtliche Vereinsklage instruktiv *Calliess*, (Fn. 39), 97 (99 ff.).

<sup>67</sup> *Calliess*, (Fn. 39), 97 (100).

<sup>68</sup> *Jörn Ipsen*, Gefahren für den Rechtsstaat?, *NdsVBl.* 1999, 225 (227 f.).

<sup>69</sup> *Ipsen*, (Fn. 68), 225 (227 f.).

<sup>70</sup> *Calliess*, (Fn. 39), 97 (100 ff.).



gegenüber einer finanz- und haushaltsrechtlichen Verbandsklage durch. Werden Allgemeininteressen allein durch das objektive Recht geschützt und treten in der Folge nicht hinnehmbare Rechtsschutzlücken für kollektive und künftige Betroffenheit auf, kann bloß um der hergebrachten „Formentypik“ willen nicht auf wirksame Gegenmaßnahmen verzichtet werden. Die traditionelle deutsche Konzeption, Rechtsschutz in Abhängigkeit von der Existenz subjektiv-öffentlicher Rechte zu gewähren, wird durch gemeinschaftsrechtliche Einwirkungen ohnehin zunehmend vor systemverändernde Herausforderungen gestellt.<sup>71</sup> Bestehen wirksame Instrumente des Gegensteuerns darin, dem Staat als dem für das Gemeinwohl primär Verantwortlichen private „Konkurrenten“ zur Seite zu stellen, sollte die traditionelle „Formentypik“ folglich kein Hindernis sein.

- 39 Dem weiteren Kritikpunkt, Verbandsklagen führten zu einer nicht als gering zu veranschlagenden zusätzlichen Belastung der Verwaltungsgerichtsbarkeit<sup>72</sup>, ist durch empirische Untersuchungen zumindest für den Bereich des Umweltrechts der Boden entzogen.<sup>73</sup> Trotz des überdurchschnittlichen Erfolgs umweltrechtlicher Verbandsklagen<sup>74</sup> ist deren absolute Zahl verhältnismäßig gering. In den Jahren 1997 bis 1999 entschieden deutsche Verwaltungsgerichte über 67 Verbandsklagen anerkannter Umweltverbände. Eine Überlastung der Gerichte kann damit nicht verbunden sein. Gemessen an den beispielsweise in Jahre 1998 von den Verwaltungsgerichten insgesamt entschiedenen 202.562 Verfahren nehmen die Verbandsklagen nur einen Anteil von etwa 0,015 % ein.<sup>75</sup> Dem naheliegenden Einwand, Verbandsklagen im Finanz- und Haushaltsrecht würden die Manövrierfähigkeit des Haushaltsvollzugs beeinträchtigen, ist deshalb entgegenzuhalten, daß sich diese Befürchtungen nicht bewahrheiten müssen. Voraussetzung wäre allerdings, daß bei der Ausgestaltung der finanz- und haushaltsrechtlichen Verbandsklage konkrete Bedingungen hinsichtlich der Anerkennung klageberechtigter Verbände, ihrer Beteiligung am Verfahren der Finanz- und Haushaltsplanung sowie die gerichtlich zu erstreitenden Sanktionen festgelegt würden. Die Vorschriften über die Anerkennung klageberechtigter Verbände müßten dabei insbesondere Grundregeln bezüglich der Verbandsstruktur, der internen Organisation und Zusammensetzung sowie der verbandsinternen Entscheidungsfindung bereitstellen, um eine größtmögliche Objektivität und Neutralität bei der Ausübung der Verbandsbefugnisse sicherzustellen.<sup>76</sup> Ferner wären Konkretisierungen hinsichtlich der zulässigen Klagegegenstände vorzunehmen. Wenig sinnvoll erscheint es, pauschale „Generalangriffe“ auf den Gesamthaushalt zu ermöglichen. Vielmehr müßte die Möglichkeit geschaffen werden

<sup>71</sup> Calliess, (Fn. 39), 97 (98).

<sup>72</sup> Ipsen, (Fn. 68), 225 (227 f.); insgesamt krit. Kloepfer, (Fn. 50), S. 522 f.

<sup>73</sup> Vgl. auch Begründung des Entwurfs eines Gesetzes zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege v. 20.6.2001 (BT-Drucks. 14/6378 S. 60 f.).

<sup>74</sup> Schmidt/Zschesche, (Fn. 55), 16 (21 f.).

<sup>75</sup> Schmidt/Zschesche, (Fn. 55), 16 (18 f.).

<sup>76</sup> Vgl. zu der im wesentlichen parallel gelagerte Problematik der Sicherung von Objektivität und Neutralität im Bereich privater Qualitätssicherungsinstrumente Nrn. 5 ff. DIN EN 45 013.

trotz der grundsätzlich strikten Trennung von Steuererhebung und haushaltsrechtlicher Verwendungsentscheidung<sup>77</sup> einzelne, mit Blick auf die haushaltsrechtlichen Anforderungen der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit bedenkliche Haushaltspositionen und -abschnitte einer gerichtlichen Überprüfung zuzuführen. Eine unangemessene Beschränkung des Haushaltsvollzuges ließe sich auf diese Weise vermeiden. Zugleich wäre eine am status quo gemessen entscheidende Verbesserung der staatlichen Haushalts- und Wirtschaftsführung zu erreichen: Anders als die derzeit zentrale Kontrolle durch die Rechnungshöfe könnte die durch Verbände initiierte gerichtliche Überprüfung gegebenenfalls bereits Einfluß auf die Planung und Vorbereitung des Haushaltsvollzuges (§ 50 HGrG in Verbindung mit § 9 Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft<sup>78</sup>) gewinnen. Während die Überprüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung durch die Rechnungshöfe stets rückblickend erfolgt,<sup>79</sup> ließe die Verbandsbeteiligung zu, bereits wesentlich früher – im Rahmen des Mitwirkungsverfahrens – kontrollierend Einfluß auf die Haushalts- und Wirtschaftsführung zu nehmen. Die gerichtliche Kontrolle wäre dann in Form einstweiligen Rechtsschutzes nachzusuchen. Insbesondere mittels einstweiliger gerichtlicher Anordnung könnte so die Realisierung haushaltsrechtlicher Verwendungsentscheidungen (vorläufig) gestoppt und die Planung korrigiert werden. Ein Indiz dafür, daß diese Konzeption Erfolg verspricht, ist nicht zuletzt der empirische Befund, daß im Bereich der umweltrechtlichen Verbandsklage einstweilige Rechtsschutzverfahren im Verhältnis zu den insgesamt wenig zahlreichen Streitsachen auffallend häufig sind.<sup>80</sup>

## V. Ergebnis

- 40 Im Ergebnis ist damit festzuhalten: Es empfiehlt sich, das deutsche Finanz- und Haushaltsrecht um eine Verbandsklage zu ergänzen. Als rechtsdogmatischer „Standort“ käme beispielsweise das Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder in Betracht. Dort könnten im Anschluß an § 50 HGrG Regelungen über die finanz- und haushaltsrechtliche Verbandsklage – ihre Zulässigkeitsvoraussetzungen und Grenzen – aufgenommen werden. Diese Normen ließen sich beispielsweise in Anlehnung an das Modell der bewährten umweltrechtlichen Verbandsklage (§§ 58 ff. BNatSchG) ausformen.

<sup>77</sup> BVerfGE, NJW 1993, 455 f.

<sup>78</sup> Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8.6.67 (BGBl. I S. 582) zuletzt geändert durch Verordnung vom 29.10.2001 (BGBl. I S. 2785).

<sup>79</sup> Dazu krit. von *Arnim*, (Fn. 42), 664 (667).

<sup>80</sup> *Schmidt/Zschesche*, (Fn. 55), 16 (18).