

# **Verfassungshistorische und -politische Determinanten der Budgetspezialisierung**

Inauguraldissertation  
zur Erlangung des akademischen Grades  
eines Doktors der Rechte  
der Universität Mannheim,  
vorgelegt von

Justizrat Klaus Menzel  
Rechtsanwalt aus Frankenthal

2005

B

Dekan: Prof. Dr. Ulrich Falk  
Referent: Prof. Dr. Thomas Puhl  
Korreferent: Prof. Dr. Eibe Riedel

Mündliche Prüfung: Mannheim, den 25.07.2005

C

Für Christa, Joachim, Martina und Lasse

## Vorwort

Die Arbeit wurde im Sommersemester 2005 von der Fakultät für  
Rechtswissenschaft und Volkswirtschaftslehre der Universität  
Mannheim als Dissertation angenommen.

Mein besonderer Dank gilt Herrn Professor Dr. Thomas Puhl, der sie  
angeregt, begleitet und besonders betreut hat und Herrn Professor  
Dr. Eibe Riedel, der sie als Korreferent bearbeitet hat.

Mannheim, Ende Juli 2005

## Inhaltsverzeichnis

	Seite
Literaturverzeichnis	III
<i>Einleitung</i>	
1. Anlass der Arbeit	1
2. Bedeutung der Untersuchung	2
3. Problemstellung	3
<i>1. Teil</i>	
<i>Budgets und Verfassungen im 18. – 20. Jahrhundert</i>	
1. Vor der französischen Revolution von 1789	5
2. In Frankreich von 1789 bis 1814	9
3. In Deutschland von 1815 bis 1848	18
4. In der Frankfurter Paulskirchen-Verfassung von 1849	28
5. Im Königreich Preußen ab 1850	32
6. Im Deutschen Reich ab 1871	36
7. In der Weimarer Reichsverfassung von 1918	41
8. Im „Dritten Reich“ ab 1933	49
9. In der Bundesrepublik von 1949 bis 1967	57
10. In der Bundesrepublik von 1967 bis 2000	60
11. Zusammenfassung der geschichtlichen Entwicklung der Budgetspezialisierung vom 18. – 20. Jahrhundert	70
<i>2. Teil</i>	
<i>Änderungen der bestehenden Budgetspezialisierung?</i>	
I. Weitere Verringerung der gegenwärtigen Spezialisierung	72
1. Festsetzung des Haushaltes nur durch die Regierung	72
2. Ermächtigung der Regierung zum Erlass von Haushalts- und Rechtsverordnungen	75
3. Reduktion der Aufgliederung des Haushaltes	77
a) Festsetzung nur der Gesamtsumme der Einnahmen und Ausgaben durch den Gesetzgeber	77
b) Festsetzung nur der Gesamtbeträge der	79

## II

	verschiedenen Einzelpläne durch Gesetz	80
	c) Aufteilung der Einzelpläne nur in Kapitel (ohne Titel)	
4.	Erhöhung der Mindesttitelsumme	82
5.	Lockerung der Zweckbindung durch Erweiterung der Deckungsfähigkeit	85
6.	Lockerung des Bruttoprinzips/Saldoverbots	90
7.	Globalisierung	92
8.	Lockerung des Jährlichkeitsgrundsatzes / der zeitlichen Spezialität	96
9.	Erweiterung der Selbstbewirtschaftungsmittel	101
10.	Budgetierung	103
11.	Einführung der kaufmännischen Buchführung	108
12.	Vermehrung der Nebenhaushalte	112
13.	Einschränkung der Gesamtdeckung	114
II.	Verschärfung der gegenwärtigen Budgetspezialisierung	117
III.	Zusammenfassende Thesen	118

## Literaturverzeichnis

- Adams, Angela/  
Adams, Willi Paul  
(Hrsg.):* Die Federalist-Artikel, politische Theorie und Verfassungskommentar der amerikanischen Gründerväter, mit dem englischen und deutschen Text der Verfassung der USA, 1994.  
Zit.: Adams, Federalist-Artikel.
- Anschütz, Gerhard/  
Thoma, Richard:* Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Bd. 2, 1932.  
Zit.: Bearbeiter, Anschütz/Thoma, Handbuch des Deutschen Staatsrechts.
- Arndt, Hans-Wolfgang:* Staatshaushalt und Verfassungsrecht, in: JuS 1990, S. 343 ff.  
Zit.: Arndt, JuS 1990
- v. Arnim, Hans Herbert:* Begrenzung der öffentlichen Ausgaben durch Verfassungsrecht, in: DVBl. 1985, S. 1286 ff.  
Zit.: v. Arnim, DVBl. 1985
- Benda, Ernst/Maihofer,  
Werner/Vogel, Hans-  
Jochen:* Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl. 1994.  
Zit.: Bearbeiter in: Benda/Maihofer/Vogel, Handbuch des Verfassungsrechts.
- Birk, Dieter:* Das Haushaltsrecht in der bundesstaatlichen Finanzverfassung (Art. 109-115 GG), in: JA 1983, S. 563 ff.  
Zit.: Birk, JA 1983
- Böhm, Monika:* Fortentwicklung des Haushaltsrechts, in: NVwZ 1998, S. 934 ff.  
Zit.: Böhm, NVwZ 1998
- Boldt, Hans:* Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. 1, 2. Aufl. 1990; Bd. 2, 2. Aufl. 1993  
Zit.: Boldt, Verfassungsgeschichte, Bd.
- Bonner Kommentar:* Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Loseblatt), Bd. 2,(Stand.:Dez. 2003)  
Zit.: Bearbeiter in: Bonner Kommentar.
- Botzenhart, Manfred:* Deutsche Verfassungsgeschichte 1806 bis 1949, 1993

- Brüning, Christoph:* Zit.: Botzenhart, Verfassungsgeschichte  
Die kommunalrechtlichen Experimentierklauseln, Meilensteine auf dem Weg zur Gemeindeverwaltung als Dienstleistungsunternehmen oder Freibriefe für die öffentliche Verwaltung ?, in: DÖV 1997, S. 278.
- Dreier, Horst:* Zit.: Brüning, DÖV 1997  
Der Kampf um das Budgetrecht als Kampf um die staatliche Steuerungsherrschaft zur Entwicklung des modernen Haushaltsrechts, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang / Schmidt-Assmann, Eberhard (Hrsg.), Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht, 1998.
- Dreier, Horst (Hrsg.):* Zit.: Dreier, Kampf um das Budgetrecht  
Grundgesetz Kommentar, Bd. 1, 1996; Bd. 2, 1998, Bd. 3, 2000  
Zit.: Bearbeiter in: Dreier, GG-Kommentar
- Dürig, Günter/  
Rudolf, Walter:* Texte zur deutschen Verfassungsgeschichte, 5. Aufl. 2003.  
Zit.: Dürig/Rudolf, Verfassungsgeschichte.
- Fenske, Hans:* Der moderne Verfassungsstaat, 2001.  
Zit.: Fenske, Verfassungsstaat
- Fischer-Menshausen,  
Herbert:* Haushaltsgesetz und Haushaltsplan, in: v. Münch/Kunig, GG-Kommentar , 3.Aufl.1996, Bd. III, Art.70 bis Art.146.  
Zit.: Fischer-Menshausen, in: v. Münch/Kunig
- Forsthoff, Ernst:* Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit, 4. Aufl. 1972  
Zit.: Forsthoff, Verfassungsgeschichte der Neuzeit
- Franz, Günther (Hrsg.):* Staatsverfassungen, 3. Auflage 1975  
Zit.: Franz, Staatsverfassungen
- Frehse, Michael:* Ermächtigungsgesetzgebung im Deutschen Reich 1914-1933, Diss. Kiel 1985.  
Zit.: Frehse, Ermächtigungsgesetzgebung.



- Freudenberg, Dierk:* Das neue Steuerungsmodell in einer Landesverwaltung, Vorschläge zur Modernisierung der hessischen Landesverwaltung, in: Verwaltung und Management, 1997, S. 76 ff.  
Zit.: Freudenberg, VuM 1997
- Friauf, Karl-Heinrich:* Der Staatshaushaltsplan im Spannungsfeld zwischen Parlament und Regierung, Bd. 1, Verfassungsgeschichtliche Untersuchungen über den Haushaltsplan im deutschen Frühkonstitutionalismus, mit einer kritischen Übersicht über die Entwicklung der budgetrechtlichen Dogmatik in Deutschland, 1968.  
Zit. Friauf, Staatshaushaltsplan
- Frotscher, Werner/  
Pieroth, Bodo:* Verfassungsgeschichte, 3.. Aufl. 2002  
Zit.: Frotscher/Pieroth, Verfassungsgeschichte
- Grotefend, G. A.:* Die Gesetze und Verordnungen für das Königreich Preußen und das deutsche Reich.  
Zit.: Grotefend, Preußische Gesetze
- Hamann, Andreas:* Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, 3. Aufl. 1970.  
Zit.: Hamann, Grundgesetz.
- Hattenhauer, Hans:* Die geistesgeschichtlichen Grundlagen des deutschen Rechts, 4. Aufl. 1996  
Zit.: Hattenhauer, Grundlagen
- Heckel, Johannes:* Die Entwicklung des parlamentarischen Budgetrechts und seiner Ergänzungen, in: Anschütz, Gerhard/ Thoma, Richard (Hrsg), Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Bd. 2, 1932.  
Zit.: Heckel in: Anschütz/Thoma, Handbuch des Deutschen Staatsrechts
- Hesse, Konrad:* Verfassung und Verfassungsrecht, in Benda, Ernst/Maihofer, Werner/Vogel, Hans-Jochen, Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl. 1994.  
Zit.: Hesse in: Benda/Maihofer/Vogel, Handbuch des Verfassungsrechts.

- Heuer, Ernst:* Privatwirtschaftliche Wege und Modelle zu einem modernen (anderen ?) Staat, kritische Überlegungen zu Veränderungen in den staatlichen Strukturen aus der Sicht der Finanzkontrolle, in: DÖV 1995, S. 85 ff.  
Zit.: Heuer, DÖV 1995
- Heun, Werner:* Staatshaushalt und Staatsleitung, 1989.  
Zit.: Heun, Staatshaushalt
- Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Assmann, Eberhard (Hrsg.):* Reform des allgemeinen Verwaltungsrechts, Grundfragen, 1993  
Zit.: Bearbeiter in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Assmann, Reform des Verwaltungsrechts
- Huber, Ernst-Rudolf:* Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, 8 Bände, 1967-1990  
Zit.: Huber, Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd.
- Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.):* Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV, 2. Aufl. 1999.  
Zit.: Bearbeiter in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. IV
- Jarass, Hans D./Pieroth, Bodo:* Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 5. Aufl. 2000.  
Zit.: Jarass/Pieroth, Grundgesetz
- Jeserich, Kurt G.A./Pohl, Hans/v. Unruh, Georg-Christoph (Hrsg.):* Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 1 u. 2, 1983; Bd. 3, 1984; Bd.4, 1985; 5, 1987, Bd. 6,1988.  
Zit.: Bearbeiter in: Jeserich/Pohl/v. Unruh, Verwaltungsgeschichte, Bd.
- Kimminich, Otto:* Deutsche Verfassungsgeschichte, 2. Aufl. 1987  
Zit.: Kimminich, Verfassungsgeschichte
- Kirchhof, Ferdinand:* Das Haushaltsrecht als Steuerungsressource, neue Steuerungstechniken im Staatshaushalt zum Abbau seines strukturellen Defizits, in: DÖV 1997, S. 749 ff.  
Zit.: Kirchhof, DÖV 1997
- Kisker, Gunter:* Staatshaushalt, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch

- des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV, 2. Aufl. 1999.  
 Zit.: Kisker in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. IV
- Klages, Helmut:* Zwischenbilanz der Verwaltungsmodernisierung in Deutschland, in: Verwaltung und Management, 1997, S. 132 ff.  
 Zit.: Klages, Verwaltungsmodernisierung, VuM 1997
- Kröger, Klaus:* Einführung in die jüngere deutsche Verfassungsgeschichte (1806-1933), 1988.  
 Zit.: Kröger, Grundriss
- Kröger, Klaus:* Einführung in die Verfassungsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland, 1993.  
 Zit.: Kröger, Einführung in die Verfassungsgeschichte
- Lange, Klaus:* Die kommunalrechtlichen Experimentierklauseln, in: DÖV 1995, S. 770 ff.  
 Zit.: Lange, DÖV 1995
- Laufs, Adolf:* Rechtsentwicklungen in Deutschland, 5. Aufl. 1996.  
 Zit.: Laufs, Rechtsentwicklungen
- Leibholz, Gerhard/Rinck, Hans Justus/Hesselberger, Dieter:* Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar an Hand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (Loseblatt (Stand: Juli 2004)  
 Zit.: Leibholz/Rinck/Hesselberger, Grundgesetz
- Linck, Joachim:* Budgetierung, Abdankung der Parlamente und kommunalen Vertretungen?, in: ZG 1997, S. 1 ff.  
 Zit.: Linck, ZG 1997
- Lüder, Klaus:* Verpasste Chance, Das Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz vom 22.12.1997 und seine Konsequenzen für die Reform des öffentlichen Rechnungswesens, in: DÖV 1998, S. 285 ff.  
 Zit.: Lüder, DÖV 1998

- Zit.: Mahrenholz in: AK-Kommentar  
*v. Mangoldt, Hermann/  
 Klein, Friedrich/Starck,  
 Christian (Hrsg.):* Das Bonner Grundgesetz, 4. Aufl. , Bd 1,  
 1999; Bd.2, 2000; Bd. 3, 2001.  
 Zit.: Bearbeiter in: v.  
 Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz
- Maunz, Theodor/  
 Dürig, Günther (Hrsg.):* Grundgesetz, Kommentar (Loseblatt)  
 (Febr.ebr. 2004)  
 Zit.: Bearbeiter in: Maunz/Dürig,  
 Grundgesetz
- Menger, Christian-  
 Friedrich:* Deutsche Verfassungsgeschichte der  
 Neuzeit, 8. Aufl. 1993  
 Zit.: Menger, Verfassungsgeschichte der  
 Neuzeit
- Meyer-Teschendorf,  
 Klaus G./Hoffmann,  
 Hans:* Zwischenergebnisse des  
 Sachverständigenrats "Schlanker Staat",  
 Qualifizierte Aufgabenkritik, Textkatalog  
 für den Gesetzgeber, Flexibilisierung des  
 Haushaltswesens, in: DÖV 1997, S.  
 268ff.  
 Zit.: Meyer-Teschendorf/Hoffmann,  
 Flexibilisierung des Haushaltswesens,  
 DÖV 1997
- v. Münch, Ingo/Kunig,  
 Philipp (Hrsg.):* Grundgesetz-Kommentar, Bd. 3, Art.  
 70-146, 5. Aufl. 2003.  
 Zit.: Bearbeiter in: von Münch/Kunig,  
 Grundgesetz
- Mußnug, Reinhard:* Die zweckgebundene öffentliche  
 Abgabe, in: Schnur, Roman (Hrsg.),  
 Festschrift für Ernst Forsthoff, 2. Aufl.  
 1974.  
 Zit: Mußnug in: Festschrift für Forsthof
- Mußnug, Reinhard:* Der Haushaltsplan als Gesetz, 1976.  
 Zit. Mußnug, Haushaltsplan
- Neumark, Fritz:* Der Reichshaushaltsplan, 1929.  
 Zit.: Neumark, Reichshaushaltsplan
- Papier, Hans-Jürgen:* Grundgesetz und Wirtschaftsordnung, in:  
 Benda, Ernst/Maihofer, Werner/Vogel,  
 Hans-Jochen, Handbuch des  
 Verfassungsrechts der Bundesrepublik  
 Deutschland, 2. Aufl. 1994.  
 Zit.: Papier in: Benda/Maihofer/Vogel,

- Patzig, Werner/Traber, Theo:* Handbuch des Verfassungsrechts  
Haushaltsrecht des Bundes und der Länder, Kommentar (Loseblatt), Stand: 8. Lieferung 1991  
Zit.: Patzig/Traber, Haushaltsrecht
- Patzig, Werner:* Haushaltsrecht des Bundes und der Länder, Grundriss, Bd. 1, 1981.  
Zit.: Patzig, Haushaltsrecht, Grundriss
- Piduch, Erwin Adolf / Dreßler, Hans-Heinrich:* Bundeshaushaltsrecht, Kommentar zu den Artikeln 109 bis 115 des Grundgesetzes und zur Bundeshaushaltsordnung, (Loseblatt), (Stand: Okt. 2001)  
Zit.: Piduch/Dreßler, Bundeshaushaltsrecht
- Pölitz, Karl Heinrich Ludwig:* Die Europäischen Verfassungen seit dem Jahre 1789 bis auf die neueste Zeit, mit geschichtlichen Erläuterungen und Einleitungen;  
Bd. 1, Die gesammten Verfassungen des teutschen Staatenbundes enthaltend, 1999 (Nachdr. d. 2. Aufl. 1832);  
Bd. 2, Die Verfassungen Frankreichs, der Niederlande, Belgiens, Spaniens, Portugals, der italienischen Staaten und der jonischen Inseln enthaltend, 1999 (Nachdr. d. 2. Aufl. 1833).  
Zit.: Pölitz, Europäische Verfassungen, Bd.
- Puhl, Thomas:* Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996.  
Zit.: Puhl, Budgetflucht
- Sachs, Michael (Hrsg.):* Grundgesetz, Kommentar, 3. Aufl. 2003.  
Zit.: Bearbeiter in: Sachs, Grundgesetz
- Sachverständigenrat "Schlanker Staat" (Hrsg.):* Abschlußbericht, Bd. 1-3, 2. Aufl. 1998.  
Zit.: Bearbeiter in: SV-Rat, Abschlussbericht, Bd.
- Siedentopf, Heinrich:* Experimentierklauseln – eine "Freisetzungsrichtlinie" für die öffentliche Verwaltung, in: DÖV 1995, S. 193 ff.  
Zit.: Siedentopf, DÖV 1995
- Schacht, Hjalmar:* Abrechnung mit Hitler, 1949.

- Schacht, Hjalmar:* Zit.: Schacht, Abrechnung mit Hitler  
76 Jahre meines Lebens, 1953.  
Zit.: Schacht, 76 Jahre meines Lebens
- Schmidt-Bleibtreu, Bruno/ Klein, Franz (Hrsg.):* Kommentar zum Grundgesetz, 9. Aufl. 1999.  
Zit.: Bearbeiter in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, Grundgesetz
- Starck, Christian:* Der demokratische Verfassungsstaat, Gestalt, Grundlagen, Gefährdungen, 1995.  
Zit.: Starck, Verfassungsstaat
- Stern, Klaus:* Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, 1980 und Bd. V, 2000.  
Zit.: Stern, Staatsrecht, Bd.
- Stolleis, Michael:* Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland, Bd. 1, 1988; Bd. 2:, 1992  
Zit.: Stolleis, Geschichte des öffentlichen Rechts, Bd.
- Vialon, Friedrich Karl:* Haushaltsrecht, 2. Aufl. 1959.  
Zit.: Vialon, Haushaltsrecht
- Wassermann, Rudolf (Hrsg.):* Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Reihe Alternativkommentare), 2. Aufl. 1989.  
Zit.: Bearbeiter in: AK-Kommentar
- Wawerla, Wilhelm/ Ambrosius, Lorenz:* Das Haushaltsrecht, unter besonderer Berücksichtigung der Reichshaushaltsordnung vom 31.12.1922 (RGBl. 1923 II S. 17) in der Fassung des Gesetzes über die fünfte Änderung der Reichshaushaltsordnung vom 30.4.1938 (RGBl. II S. 145), der Wirtschaftsbestimmungen für die Reichsbehörden vom 11.2.1929 (RMBl. S. 49) sowie der seit 1945 im Bund und in den Ländern ergangenen Änderungen und Ergänzungen nach dem Stande vom 1. Januar 1958, 2. Aufl. 1958.  
Zit.: Wawerla/Ambrosius, Haushaltsrecht

- Weber-Fas, Rudolf:* Deutschlands Verfassung, 1997.  
Zit.: Weber-Fas, Deutschlands Verfassungen
- Weitz, Johann:* Hitlers Banker: Hjalmar Schacht, 1997  
Zit.: Weitz, Hitlers Banker
- Willoweit, Dieter:* Deutsche Verfassungsgeschichte, 4. Aufl. 2001.  
Zit. Willoweit, Deutsche Verfassungsgeschichte
- Zippelius, Reinhold:* Kleine Deutsche Verfassungsgeschichte, 1999.  
Zit.: Zippelius, Verfassungsgeschichte

## Einleitung

### 1. Anlass der Arbeit

Das Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz vom 22.12.1997,<sup>1</sup> in Kraft getreten zum 01.01.1998, hat das Budgetrecht des Bundes und der Länder erheblich verändert. Es novellierte zunächst das Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) vom 19.08.1969,<sup>2</sup> das die für die Haushalte des Bundes und der Länder gemeinsam geltenden Vorschriften enthält. Außerdem änderte es die Bundeshaushaltsordnung (BHO) vom 19.08.1969,<sup>3</sup> in der die nur für den Bundeshaushalt maßgebenden Vorschriften zusammengefasst sind. Durch diese Änderungen räumte der Bundestag sich selbst und den Landtagen verschiedene Möglichkeiten ein, der Bundesregierung bzw. den Landesregierungen größere Handlungsspielräume beim Vollzug der alljährlichen Haushaltsgesetze zu gewähren – insbesondere dadurch, dass nun im jährlichen Haushaltsgesetz die Bindungen der Regierung an die im Budget veranschlagten Ausgabenzwecke und Ausgabenzeiträume stärker als bisher gelockert werden können.

Begründet wurde dieses Gesetz vom 22.12.1997 von der Bundesregierung in erster Linie mit den Finanznöten des Bundes und der Länder. Diese könnten nur – oder doch am Besten – dadurch verringert werden, dass das Parlament jene Fesseln lockere, die es der Regierung alljährlich durch die Festsetzung des Budgets im Haushaltsgesetz anlege.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> BGBl. 1997, I, S. 3251 ff.

<sup>2</sup> BGBl. 1969, I, S. 1273 ff.

<sup>3</sup> BGBl. 1969 I, S. 1284 ff.

<sup>4</sup> BT-Drs. 13/8293, S. 8 ff.



Der Bundestag ist dem Wunsch der Bundesregierung gefolgt und hat das Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz beschlossen. Gleichzeitig hat er das Budget für das Haushaltsjahr 1998 als Gesetz verabschiedet und darin verschiedene Ausgaben im Gesamtbetrag von 26,8 Mrd. DM flexibilisiert, also hinsichtlich ihrer sachlichen und zeitlichen Bindung an die Festsetzungen des Haushaltsplanes gelockert. Das Budget des Haushaltsjahres 1998 wurde auf den Betrag von 456,8 Mrd. DM festgesetzt. Flexibilisiert wurden also nur ca. 6 % des gesamten Haushaltsvolumens dieses Jahres. Dadurch wurde eine Einsparung ("Effizienzrendite" genannt) in Höhe von 453 Mio. DM für 1998 angestrebt, also eine Ersparnis von rund einem Tausendstel des gesamten Budgets.<sup>5</sup> In den Haushaltsgesetzen für die Jahre 1999, 2000, 2001 und 2002 umfassten die Haushaltsvolumina 485,7 Mrd., 478,8 Mrd., 477,0 Mrd. DM, bzw. 252,5 Mrd. Euro; die flexibilisierten Ausgaben wurden auf 27,1 Mrd., 27,7 Mrd., 28,2 Mrd. DM, bzw. 15,1 Mrd. Euro festgesetzt.<sup>6</sup> Damit lagen die flexibilisierten Ausgaben auch in den Jahren 1999, 2000, 2001 und 2002 jährlich zwar nur bei ca. 6 % des jährlichen Gesamtvolumens. Dies ist aber doch ein nicht unerheblicher Teil des Budgets und – für sich betrachtet – eine enorme Summe.

## 2. Bedeutung der Untersuchung

Jede Budgetflexibilisierung verschiebt die Grenze zwischen der Planung und der Ausführung des Haushaltes. Diese Grenze ist wichtig, weil die Planung des Budgets durch Festsetzung des Haushaltsplanes mittels Gesetz dem Parlament obliegt (Art. 110 Abs. 2 S. 1 GG). Die Ausführung des Haushaltsplanes ist dagegen Sache der Exekutive, also der Regierung und der ihr nachgeordneten Verwaltung (Art. 20 Abs. 2 GG). Aus den Begriffen Planung und Vollzug lässt sich aber keine natürliche oder logische Grenze zwischen den Kompetenzbereichen der beteiligten Entscheidungsträger herleiten.<sup>7</sup> Dies gilt praktisch für jeden privaten, geschäftlichen, betrieblichen und auch öffentlichen

---

<sup>5</sup> BT-Drs. 12/11111, S. 37 ff.

<sup>6</sup> Haushaltsgesetz 1999: BGBl. I, 1999, S. 1387; Haushaltsgesetz 2000: BGBl. I, 1999, S. 2561ff.; Haushaltsgesetz 2001: BGBl. I, 2000, S. 1920; Haushaltsgesetz 2002: BGBl. I, 2001, S. 3964 u. S. 4594.

<sup>7</sup> Dreier, Kampf um das Budgetrecht, S. 102.

Haushalt. So ist unsicher, ob z.B. bei der Anschaffung eines Last- oder Personenwagens zur Planung nur die Festsetzung des Kaufpreises gehört – und Weiteres zur Ausführung; oder ob zur Planung auch die Bestimmung der Zahl der Sitzplätze, das Ladegewicht, die Stärke des Motors, der Name des Herstellers, der Typ, vielleicht sogar die Beheizung, das Radio und anderes zählt. Das Ausmaß der Bestimmtheit des Budgets ist stets von Bedeutung, weil es die Grenze zwischen den Kompetenzen der Legislative und der Exekutive zieht, also die Trennlinie zwischen diesen beiden Staatsgewalten.<sup>8</sup>

### 3. Problemstellung

Nach Art. 110 Abs. 1, S.1 GG sind alle Einnahmen und Ausgaben in den Haushaltsplan einzustellen. Wie speziell aber diese Aufstellung zu erfolgen hat, sagt das Grundgesetz nicht. Sein Wortlaut lässt offen, wie genau oder ungenau das Parlament im Haushaltsplan die Ausgabenzwecke bezeichnen und dadurch den Entscheidungs- und Handlungsspielraum der Regierung und Verwaltung verengen oder erweitern muss oder darf.

Das Bundesverfassungsgericht wurde bisher noch nicht angerufen, hierfür nähere Grenzen oder Maßstäbe zu bestimmen. In der Rechtslehre gehen die Auffassungen weit auseinander. Die einen sind überzeugt, dass dem Gesetzgeber bei der Spezialisierung des Budgets überhaupt keine Grenzen gesetzt sind,<sup>9</sup> ja dass "idealtypisch ... ein Globalhaushalt aus einem einzigen Titel mit unbeschränkter Übertragbarkeit für eine Behörde" bestehen könnte und dies „mit den Bordmitteln des Haushaltsrechtes zu erreichen [sei], nämlich durch einen Planvermerk, der nur die dotierte Behörde nennt und Übertragbarkeit zusichert".<sup>10</sup> Andere haben im Vorfeld der Flexibilisierung durch das Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz deutlich davor gewarnt, dass es unsere Verfassung dem Gesetzgeber nicht erlaubt, „sich selbst zu verstümmeln“, also die Exekutive von den Bindungen weitgehend zu befreien, die ihr durch die Festsetzungen des Budgets angelegt werden.<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> Puhl, Budgetflucht, S.227.

<sup>9</sup> z.B. Mußgnug, in Festschrift für Forsthoof, S. 259 (280); Patzig, Haushaltsrecht, Grundriss, Bd. I, S. 285, Rn. 227

<sup>10</sup> Kirchhof, DÖV 1997, S. 749 (754).

<sup>11</sup> z.B. Siedentopf, DÖV 1995, S. 193; Brüning, DÖV 1997, S. 278 (286).

Die Finanznot des Bundes, der Länder und Kommunen kann sich noch weiter verschärfen. Die Frage ist, ob dann der Bundestag die Fesseln, die er der Regierung durch den Haushaltsplan anlegt, noch weiter lockern soll - und wenn ja, wie weit; sowie umgekehrt, welche Entscheidungs- und Handlungsspielräume der Regierung der Bundestag stärker einschränken sollte.

Dieser Frage möchte die vorliegende Arbeit nachgehen. Dabei erscheint es angesichts der Funktion der Verfassung als einer Rahmenordnung für den politischen Prozess weniger aussichtsreich, verfassungsrechtlichen Determinanten der Budgetspezialisierung nachzuspüren. Wenn dem Grundgesetz eines Tages solche Grenzen entnommen werden sollten, so liegt es angesichts des unzureichenden Textbefundes zu dieser Frage, aber auch wegen der fehlenden (im Folgenden noch aufzuzeigenden) verfassungshistorischen Hinweise auf solche Festlegungen nahe, dass diese eher in einem Akt verfassungskonkretisierender Dezision gesetzt als mit den Mitteln juristischer Auslegung entwickelt und erkannt werden. Deshalb soll die Frage nach Ober- und Untergrenzen der Budgetspezialisierung im Folgenden eher verfassungspolitisch aufgeworfen und beantwortet werden. Dabei erscheint es wiederum für dieses verfassungspolitische Bemühen zweckmäßig, zunächst auf Haushaltsvorschriften früherer Verfassungen, insbesondere seit der französischen Revolution von 1789, zurück zu blicken und erst dann im Grundgesetz weiter nachzuforschen; denn auch unsere heutige Verfassung beruht ja auf einer oft schmerzhaften, mehrfach blutigen Entwicklung durch mehrere Jahrhunderte. Deshalb soll dargestellt werden, welche Zusammenhänge und Wechselwirkungen zwischen dem Maß der Demokratisierung und der Budgetspezialisierung bestehen und schließlich, welche Tiefenschärfe der Aufgliederung des Haushaltes gemäß unserem heutigen Demokratieverständnis erforderlich und geboten erscheint.

## 1. Teil

### Budgets und Verfassungen im 18. bis 20. Jahrhundert

#### 1. Vor der Französischen Revolution von 1789

Budgets sind älter als geschriebene Verfassungen. Auch die absoluten Monarchen benötigten schon Budgets, um die Übersicht über die eigenen und staatlichen Finanzen zu behalten, wobei sie oft zwischen beiden wenig Unterschiede machten. Mit Begrenzungen der Rechte der Monarchen durch Konstitutionen zum Vorteil ihrer Untertanen entstand auch alsbald die Frage, inwieweit der Monarch seine Untertanen zu Gunsten des Gemeinwohls und auch für seine persönliche Zwecke mit Abgaben belasten darf.

So wurde im Jahr 1688 ein erster "Generaletat aller Domäneneinkünfte für Preußen" aufgeschrieben, allerdings nur als Übersicht für den Landesherrn, nicht zur Begrenzung oder Regelung der finanziellen Beziehungen zwischen ihm und seinen Untertanen.<sup>12</sup>

Ein Jahr später, 1689, schrieb die Bill of Rights in England die bisher herkömmlichen Rechte und Freiheiten der Untertanen fest, indem bestimmte, im einzelnen aufgezählte, Anmaßungen der Krone als unrechtmäßig zurückgewiesen und bestimmte Rechte der Untertanen neu bekräftigt wurden.<sup>13</sup> Dadurch wurden dem englischen König in einer Art Konstitution gewisse Grenzen gezogen und zwar auch finanziell; denn Art. I, Ziffer 4 lautete:

„Die Erhebung von Geld für den Gebrauch der Krone unter dem Vorwand (königlichen) Vorrechts ohne Bewilligung des Parlaments für längere Zeit und in anderer Weise als sie bewilligt ist oder wird, ist ungesetzlich.“<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Wawerla-Ambrosius, Haushaltsrecht, S. 117 m.w.N.; Vogel, Werner: in Jeserich/Pohl/v. Unruh, Verwaltungsgeschichte, Bd. 1, S. 884 ff.

<sup>13</sup> Starck, Verfassungsstaat, S. 383; Fenske, Verfassungsstaat, S. 70; Weber-Fas, Deutschlands Verfassung, S. 125.

<sup>14</sup> Franz, Staatsverfassungen, S. 517.

1722 schuf König Friedrich Wilhelm von Preußen einen moderneren Haushalt. Er richtete eine sog. General-Ober-Finanz-Kriegs- und Domänenverwaltung ein.<sup>15</sup> Sie fasste praktisch alle Einnahmen und Ausgaben und sogar den Militär- und Kriegsaufwand gleichzeitig zusammen. An der Aufstellung dieses recht umfassenden Staatsbudgets waren die Untertanen aber nicht beteiligt.

Am 04. Juli 1776 erklärten sich die verschiedenen Einzelstaaten von Nordamerika für unabhängig von der bisherigen Kolonialmacht England. Sie befreiten sich damit von der Bevormundung wie von der finanziellen Belastung durch die englische Krone.<sup>16</sup> Sie riefen in ihren Gebieten republikanische Staaten aus.<sup>17</sup>

In der Grundrechtserklärung des Staates Virginia wurde im Juni 1776 eine Gewaltenteilung wie folgt formuliert:

"Die legislative und executive Gewalt des Staates sollen getrennt und von der rechtsprechenden Gewalt unterschieden werden."<sup>18</sup>

Und im Abschnitt 6 dieser Grundrechtserklärung bestimmte Satz 2:

„Ihnen (scil.: den stimmberechtigten Männern) kann ihr Eigentum nicht zu öffentlichen Zwecken besteuert oder genommen werden ohne ihre eigene Einwilligung oder die ihrer so gewählten Abgeordneten.“<sup>19</sup>

Bereits zuvor, also noch in der englischen Kolonialzeit, hatte sich die ursprünglich nach englischem Muster ständebezogene Gewaltenteilung (Monarch – Oberhaus – Unterhaus) allmählich gewandelt in eine funktionale Gewaltenteilung (Exekutive / Gouverneur – Legislative / Assembly – Judikative / Gerichte).<sup>20</sup> Etwa zur gleichen Zeit hatte sich in den nun souveränen republikanischen Einzelstaaten von Nordamerika eine neue Wirtschaftslehre der klassischen Nationalökonomie entwickelt, mitbegründet u. a. von Adam Smith bereits 1776 in England, auch als Reaktion auf den Hang zur Verschwendung absoluter Herrscher in Europa.<sup>21</sup>

<sup>15</sup> Birk, JA 1983, S. 564, Forsthoff, Verfassungsgeschichte d. Neuzeit, S. 49; Menger, Verfassungsgeschichte d. Neuzeit, S. 64; Boldt, Verfassungsgeschichte, Bd. 1, S. 233.

<sup>16</sup> Kisker in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts IV, S. 238; Fenske, Verfassungsstaat, S. 94; Frotscher/Pieroth, Verfassungsgeschichte, S. 11, Rn. 23; Menger, Verfassungsgeschichte d. Neuzeit, S. 90.

<sup>17</sup> Botzenhardt, Verfassungsgeschichte, S. 7; Menger, Verfassungsgeschichte d. Neuzeit, S. 91.

<sup>18</sup> Zit. nach Adams, Federalist-Artikel, Einleitung, S. Ixii.; Franz, Staatsverfassungen, S. 7; Boldt, Verfassungsgeschichte, Bd. 2, S. 19.

<sup>19</sup> Franz, ebenda, S. 9.

<sup>20</sup> Adams, Federalist-Artikel, Einleitung, S. Ixi; Frotscher/Pieroth, ebenda, S. 14, Rn. 28; Boldt, ebenda, Bd. 2, S. 19.

<sup>21</sup> Patzig, Haushaltsrecht, Grundriss, Vorbem., S. 54; Fenske, Verfassungsstaat, S. 147ff. (154); Stolleis, Geschichte des öff. Rechts, Bd. 1, S. 324ff.; Boldt, Verfassungsgeschichte, B. 2, S. 55.

Ab 1776 / 1777 liefen dann die Bemühungen und Verhandlungen, die jetzt von England unabhängigen Einzelstaaten von Nordamerika zu einer Konföderation zusammen zu schließen. In deren Verlauf begründete der Vertreter des Staates Virginia, James Madison, die dringende Notwendigkeit einer Gewaltenteilung folgendermaßen:

"Die Anhäufung aller Gewalten, der legislativen, executiven und rechtsprechenden, in den gleichen Händen, ob in einer Person, mehrerer Personen oder vieler Personen, ob sie ihr Amt geerbt, sich selbst ernannt haben oder gewählt worden sind, gilt richtigerweise als Definition der Tyrannei."<sup>22</sup>

Schon damals bestanden Hamilton (New York) und Madison (Virginia) auf einer eigenen Besteuerungskompetenz der zu gründenden Föderation. Es sollten einzelne Bundessteuern nebeneinander und völlig getrennt von den Steuern der autonomen Republiken erhoben werden können. Der Umfang und die Tiefe der Diskussion über die Abgrenzung der Kompetenzen zwischen der angestrebten Konföderation und den Einzelstaaten zeigen deutlich, dass es damals bereits um eine zentrale Streitfrage des amerikanischen Föderalismus ging. Machtverzicht der bisherigen Einzelstaaten zu Gunsten der erstmalig einzurichtenden Bundesregierung hieß 1787 / 1788 bereits konkret Verzicht auf bestimmte Steuereinnahmen der bisher autonomen Einzelrepubliken.<sup>23</sup> Es ging also nicht direkt um die Mitwirkung der Bürger bei der Aufstellung des Budgets der künftigen Föderation, sondern um die Abgrenzung der künftigen Steuerkompetenz zwischen der Konföderation und den mehr oder minder selbständig bleibenden Einzelstaaten. Die Steuerpflicht der Bürger gegenüber dem Einzelstaat blieb weiter in dessen Kompetenz.<sup>24</sup>

Erst zwölf Jahre nach der Unabhängigkeitserklärung der Einzelrepubliken von Nordamerika schlossen diese sich zu den Vereinigten Staaten von Nordamerika zusammen und beschlossen am 17.09.1787 unter einstimmiger Zustimmung aller anwesenden Vertreter der Einzelstaaten die Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika, die bis 1790 in allen Einzelstaaten ratifiziert wurde.<sup>25</sup>

Hinsichtlich des Budgets bestimmte Art. I, Abschnitt 8, dieser Verfassung:

---

<sup>22</sup> Adams, Federalist-Artikel, Einleitung, S. lxiii-lxiv.

<sup>23</sup> Adams, ebenda, Einleitung, S. lx; Fenske, ebenda, S. 105; Menger, Verfassungsgeschichte d. Neuzeit, S. 93.

<sup>24</sup> Adams, ebenda, S. lx, Fenske, ebenda, S. 87.

<sup>25</sup> Adams, Federalist-Artikel, S. 567 ff.

„Dem Kongress steht es zu:

- 1) Steuern, Abgaben, und Akzisen aufzulegen und einzuziehen, um Schulden der Vereinigten Staaten zu bezahlen und für die Landesverteidigung und die allgemeine Wohlfahrt zu sorgen; alle Zölle, Abgaben und Akzisen sollen aber im gesamten Bereich der Vereinigten Staaten gleichförmig sein;
- 2) für Rechnung der Vereinigten Staaten Geld zu borgen“.

Und Abschnitt 9 des Art. I bestimmte in Satz 7:

„Kein Geld soll aus der Staatskasse entnommen werden außer auf Grund von Bewilligungen in der Form des Gesetzes; und regelmäßige Aufstellungen und Rechenschaftsberichte über Einnahmen und Ausgaben sollen von Zeit zu Zeit veröffentlicht werden.“<sup>26</sup>

Dies sind die ersten geschriebenen Vorschriften über das Staatsbudget und seine Spezialisierung in der ersten geschriebenen, demokratischen Verfassung der Welt.<sup>27</sup> In Kontinentaleuropa bestanden zu dieser Zeit noch vielfach absolute Monarchien.<sup>28</sup> Die jeweiligen Landesherrn herrschten demzufolge auch weitgehend allein über das Budget.<sup>29</sup>

In Frankreich betrieben die Könige im 18. Jahrhundert noch eine große Misswirtschaft, mit viel Luxus und Verschwendung des Königs, des Adels und der Staatsverwaltung einerseits und schlimmer Not des größten Teils der Untertanen andererseits.<sup>30</sup> Unter dem Motto des französischen Königs Ludwig XIV. "Der Staat bin ich" war auch der Staatshaushalt praktisch eine Art Privatsache des Königs und deshalb das Budget eine rein interne, nicht öffentliche Verwaltungsangelegenheit, maßgeblich für die vom König allein berufenen und ihm allein verantwortlichen Verwaltungsbeamten. Dies war dann auch eine der wesentlichen Ursachen der französischen Revolution von 1789.<sup>31</sup>

---

<sup>26</sup> Adams, ebenda, S. 553; Franz, Staatsverfassungen, S.20 bis 23.

<sup>27</sup> Franz, Verfassungsstaat, S. I.

<sup>28</sup> Stolleis, Geschichte des öff. Rechts, Bd. 1, S. 206.

<sup>29</sup> Patzig, Haushaltsrecht, Grundriss, Vorbem., S. 33; Huber, Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. III, S. 19 und Bd. I S. 6; Mahrenholz, AK-Komm. Art. 110 GG Rn. 2.

<sup>30</sup> Huber, Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. I; S. 7; Fenske, Verfassungsstaat, S. 122 ff., (147); Menger, Verfassungsgeschichte d. Neuzeit, S. 96; Zippelius, Verfassungsgeschichte, S. 61.

<sup>31</sup> Stern, Staatsrecht, Bd. 2, S. 1190.

## 2. In Frankreich von 1789 bis 1814

Dieser Revolution von 1789 waren tief greifende Auseinandersetzungen um die Erhebung neuer oder höherer Steuern vorausgegangen, auch um die Kontrolle der Verwendung von Steuern.<sup>32</sup> In seiner Finanznot hatte König Ludwig XVI. zum 01.05.1789 die sog. Generalstände einberufen. Diese waren damals noch keine wirkliche Volksvertretung, sondern nur eine Versammlung der Vertreter der drei Stände, also des Adels, der Geistlichkeit und des "Dritten" Standes, der ca. 95% der Bevölkerung umfasste. 300 Deputierte vertraten den Adel, weitere 300 die Geistlichkeit und – nur – 600 den Dritten Stand. Nachdem der König am 05.05.1789 die Generalstände eröffnet hatte, entstanden alsbald zwischen den insgesamt 600 Deputierten des Adels und der Geistlichkeit einerseits und den 600 Deputierten des Dritten Standes andererseits so schwere Auseinandersetzungen, besonders um den Abstimmungsmodus, dass die 600 Deputierten des Dritten Standes sich am 17.06.1789 trennten und sich zur Nationalversammlung erklärten.<sup>33</sup> Ihr trat dann allmählich eine Mehrheit der geistlichen, aber nur eine Minderheit der adeligen Deputierten bei. Diese Nationalversammlung beschloss dann am 26.08.1789 die bekannte "Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte."<sup>34</sup> Bei ihrer Formulierung war insbesondere der amerikanische Gesandte in Paris, Thomas Jefferson, behilflich. Die Formulierung von Menschen- und Bürgerrechten, die mit der Bill of Rights in England 1689 begonnen hatte, kam also über die USA nach hundert Jahren auf das europäische Festland, nach Frankreich, zurück.<sup>35</sup> Wegen der erheblichen Meinungsverschiedenheiten unter den Mitgliedern der neuen Nationalversammlung dauerte es aber noch über zwei Jahre, bis die erste französische Verfassung vom 03.09.1791 beschlossen wurde und am 16.09.1791 König Ludwig XVI. in der Nationalversammlung beschwor, diese neue Verfassung einzuhalten, und dies anschließend sogar den auswärtigen Mächten bekannt machte.<sup>36</sup> Soweit es sich bei diesen ausländischen Mächten noch um weitgehend absolute Monarchien handelte, hatten diese sicherlich

---

<sup>32</sup> Kisker in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts IV, S. 238; Frotischer/Pieroth, Verfassungsgeschichte, S. 27, Rn. 55; Menger, Verfassungsgeschichte d. Neuzeit, S. 95; Boldt, Verfassungsgeschichte, Bd. 1, S. 282.

<sup>33</sup> Fenske, Verfassungsstaat, S. 155; Pölit, Europäische Verfassungen, Bd. 2, S. 1.

<sup>34</sup> Pölit, ebenda, Bd. 2, S. 1 ff; Starck, Verfassungsstaat, S. 380.

<sup>35</sup> Starck, ebenda, S. 380 ff.; Fenske, ebenda, S. 160; Frotischer/Pieroth, Verfassungsgeschichte, S. 31; Boldt, ebenda, Bd. 2, S. 20.

<sup>36</sup> Pölit, Europäische Verfassungen, Bd. 2, S. 1 ff.



wenig Verständnis und Freude an dieser französischen Verfassung von 1791; denn im Ersten Abschnitt des Zweiten Kapitels hieß es unter der Überschrift "Von der königlichen Würde und dem Könige" in Absatz 3:

"In Frankreich gibt es keine Autorität, die über das Gesetz erhaben wäre. Der König regiert bloß durch das Gesetz und nur im Namen des Gesetzes kann er Gehorsam verlangen."<sup>37</sup>

Die gesetzgebende Gewalt stand nach dieser Verfassung nicht mehr dem König, sondern allein der Nationalversammlung zu, wie dies im Dritten Abschnitt, Absatz 3 der Präambel dieser Verfassung ausdrücklich festgelegt war.<sup>38</sup> Ergänzend war im Anschluss daran im Ersten Kapitel unter der Überschrift "Von der gesetzgebenden Nationalversammlung" bestimmt:

"Das gesetzgebende Corps kann vom Könige nicht aufgelöst werden."<sup>39</sup>

Im Dritten Abschnitt der Präambel waren außerdem unter der Überschrift "Von den verschiedenen Zweigen der öffentlichen Gewalt" die Grundsätze von Demokratie und Gewaltenteilung schon recht detailliert umrissen:

"1. Die Souveränität ist einzig, untheilbar, unveräußerlich und unverjährbar. Sie gehört der ganzen Nation; kein Theil des Volkes, keine einzelne Person, kann sich die Ausübung derselben zueignen.

2. Die Nation, von welcher allein alle Arten der Gewalt ausgehen, kann sie nur durch Uebertragung ausüben. Die französische Constitution ist repräsentativ. Ihre Repräsentanten sind das gesetzgebende Corps und der König.

3. Die gesetzgebende Gewalt ist einer Nationalversammlung übertragen, die aus Repräsentanten auf eine bestimmte Zeit besteht, welche vom Volk, um durch sie mit der Sanction des Königs ausgeübt zu werden, frei erwählt worden sind.

4. Die Regierungsform ist monarchisch; die ausübende Gewalt ist dem König übertragen, um, unter seiner Autorität, durch die Minister und andere verantwortliche Beamte ausgeübt zu werden, auf die Art, welche hernach bestimmt werden soll.

5. Die richterliche Gewalt ist Richtern übertragen, welche auf

---

<sup>37</sup> Pölitz, ebenda, Bd. 2, S. 8.

<sup>38</sup> Pölitz, ebenda, Bd. 2, S. 5.

<sup>39</sup> Pölitz, ebenda, Bd. 2, S. 5.

gewisse Zeit vom Volke gewählt werden."<sup>40</sup>

Im Rahmen der vorangesetzten "Erklärung der Rechte des Menschen und Bürgers" waren auch die wichtigsten Grundlagen der staatlichen Finanzen nach Ursache, Zweck und Umfang deutlich wie folgt umschrieben:

"12. Die Verbürgung der Menschen- und Bürgerrechte erfordert nothwendig eine öffentliche Macht. Diese Macht ist also eingesetzt für den Vortheil Aller, und nicht für den besonderen Nutzen derjenigen, welchen sie anvertraut ist.

13. Für die Unterhaltung der öffentlichen Macht, und für die Kosten der Verwaltung, ist ein gemeinschaftlicher Beitrag unumgänglich nothwendig; dieser soll unter alle Bürger des Staates, im Verhältnisse ihrer Vermögensumstände, auf gleiche Weise eingetheilt werden.

14. Alle Bürger des Staates sind berechtigt, entweder durch sich selbst, oder durch ihre Repräsentanten, sich von der Nothwendigkeit des öffentlichen Beitrages überzeugen, ihn frei zu bewilligen, die Verwendung desselben nachzusehen, und die Quote davon, so wie deren Austheilung, Eintreibung und Dauer zu bestimmen.

15. Die Gesellschaft ist befugt, von jedem öffentlichen Beamten Rechenschaft über seine Verwaltung zu verlangen.

16. Eine jede Gesellschaft, worin die Garantie der Rechte nicht gesichert, noch die Trennung der Gewalten bestimmt ist, hat keine Constitution."<sup>41</sup>

Hinsichtlich des Budgets wurde damals bereits im Ersten Abschnitt des Dritten Kapitels dieser Verfassung unter der Überschrift "Macht und Functionen der gesetzgebenden Nationalversammlung" festgelegt:

"Die Constitution überträgt dem gesetzgebenden Corps ausschließlich die folgende Macht und Functionen: 1) die Gesetze vorzuschlagen und zu decretiren. Der König kann allein die gesetzgebende Macht einladen, eine Sache in Berathschlagung zu nehmen; 2) die öffentlichen Ausgaben festzusetzen; 3) die öffentlichen Steuern anzusetzen, die Natur, die Quote und die Erhebungsart derselben zu bestimmen; 4) die Vertheilung derselben unter die Departements des Reiches zu machen, über die Verwendung aller öffentlichen Einkünfte zu wachen und sich Rechenschaft davon ablegen zu lassen; 5) die Errichtung und Aufhebung der öffentlichen Ämter zu decretiren; 6) den Titel, den

---

<sup>40</sup> Pölit, Europäische Verfassungen, Bd. 2, S. 5.

<sup>41</sup> Pölit, ebenda, Bd. 2, S. 3.

Stempel, das Gewicht und den Namen der Münzen zu bestimmen  
 ...<sup>42</sup>

Im Fünften Hauptabschnitt dieser Verfassung wurde unter der Überschrift "Von den öffentlichen Abgaben" u.a. das Haushaltsrecht des Staates bereits ziemlich speziell, insbesondere in Einnahmen und Ausgaben getrennt, außerdem zeitlich und sachlich aufgeteilt, wie folgt geregelt:

"1. Die öffentlichen Abgaben sollen jedes Jahr von dem gesetzgebenden Corps verhandelt und festgesetzt werden und können nicht über den letzten Tag der folgenden Sessionen dauern, wenn sie nicht ausdrücklich erneuert worden sind.

2. Die zur Abbezahlung der Nationalschuld und zur Bezahlung der Civilliste nöthigen Fonds können unter keinerlei Vorwände verweigert oder suspendirt werden. Der Gehalt der Diener des katholischen Gottesdienstes, mögen sie entweder pensionirt, oder beibehalten, oder durch ein Decret der constituirenden Nationalversammlung erwählt und ernannt seyn, bilden einen Theil der Nationalschuld. – In keinem Falle kann das g[esetzgebende] C[orps] die Nation mit der Bezahlung der Schulden irgend eines Individuums belasten.

3. Die detaillirten Rechnungen von den Ausgaben der Ministerialdepartements müssen, signirt und certificirt von den Ministern oder Generalordonnateurs, bei dem Anfange der Sitzungen jeder Legislatur, durch den Druck bekannt gemacht werden. Auf gleiche Weise soll es mit den Etats der Einnahmen der verschiedenen Abgaben und allen öffentlichen Einkünften gehalten werden. Die verschiedenen Etats der Ausgaben und Einnahmen sollen nach ihrer Beschaffenheit von einander getrennt werden, und sollen die in jedem Districte Jahr für Jahr eingenommenen und ausgegebenen Summen enthalten. Die besondern Ausgaben jedes Departements und die sich auf die administrativen Behörden und andere Institute beziehen, sollen gleichfalls zur Publicität gelangen.

4. Die Departementsadministratoren und Unteradministratoren können weder eine öffentliche Abgabe festsetzen, noch eine Repartition machen, die über die Zeit und die vom g[esetzgebenden] C[orps] festgesetzten Summen gehen, noch über eine locale Anleihe zur Last der Bürger eines Departements deliberiren, oder sie erlauben, wenn sie nicht vom g[esetzgebenden] C[orps] dazu bevollmächtigt sind.

5. Die ausübende Macht leitet die Erhebung und Ablieferung der Abgaben, und ertheilt die dazu nöthigen Befehle."<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> Pölitz, Europäische Verfassungen, Bd. 2, S. 10-11.

<sup>43</sup> Pölitz, Europäische Verfassungen, Bd. 2, S. 18.

In der Verfassung von 1791 waren also nicht nur die allgemeinen Menschenrechte und die speziellen Bürgerrechte bereits recht weitgehend geregelt, sondern auch demokratische und gewaltenteilige Prinzipien festgelegt und schließlich die staatliche Finanzverfassung sowohl im Spannungsfeld zwischen Staat und Bürger als auch im Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative geregelt. Außerdem war – im Gegensatz zu den absoluten Monarchien – die Publizität des Budgets deutlich vorgeschrieben. Nach dieser Verfassung war Frankreich zwar noch keine Republik, sondern noch eine konstitutionelle Monarchie, aber schon mit starken demokratischen Grundsätzen; denn durch diese Verfassung gewährte nicht ein absoluter Monarch seinen Untertanen eine Reihe von Rechten, sondern umgekehrt, die Bürger beschlossen die Verfassung, bestimmten den König und stellten ihn unter die Verfassung und unter die von der Nationalversammlung zu beschließenden sonstigen Gesetze, wobei die Nationalversammlung nicht aus vom König berufenen oder mitbestimmten Personen bestand, sondern aus vom Volk (oder jedenfalls von einem Teil des Volkes) gewählten Vertretern.<sup>44</sup> Der König konnte auch nicht mehr selbstherrlich über die staatlichen Einnahmen und Ausgaben bestimmen.

Ein Jahr später, in der Nacht vom 09. zum 10.08.1792, stürzten die Republikaner dann nach dem erfolgreichen Sturm auf die Tuilerien König Ludwig XVI. Es folgten die schrecklichen Morde in Paris und den Departements, während gleichzeitig Frankreich gegen das benachbarte Ausland Krieg führte.<sup>45</sup> Ein neuer Nationalkonvent, dessen Mitglieder in Urversammlungen gewählt worden waren, trat am 21.09.1792 an die Stelle der bisherigen gesetzgebenden Nationalversammlung, erklärte Frankreich zur Republik und das Königtum für auf ewig abgeschafft.<sup>46</sup>

Die zweite französische Verfassung vom 24.06.1793 enthielt dann in der Präambel unter der Überschrift "Erklärung der Rechte des Menschen und des Bürgers" schon sozialstaatliche Grundsätze:

"20. Es darf keine Steuer aufgelegt werden, außer fürs gemeine Beste. Alle Bürger haben das Recht, bei Festsetzung der Besteuerung zu concurriren, über die Anwendung derselben zu wachen, und sich Rechnung davon ablegen zu lassen.

21. Die öffentliche Unterstützung der Bedürftigen ist eine heilige Schuld. Die Gesellschaft übernimmt den Unterhalt der in Verfall gerathenen Bürger, sey es nun, daß sie ihnen Arbeit giebt, oder

---

<sup>44</sup> Pölit, ebenda, Bd. 2, S. 21.

<sup>45</sup> Pölit, ebenda, Bd. 2, S. 21.

<sup>46</sup> Pölit, Europäische Verfassungen, Bd, 2, S. 20-21.

denjenigen, welche arbeitsunfähig sind, die Mittel ihrer Subsistenz versichert.

22. Unterricht ist Bedürfnis für Alle. Die Gesellschaft soll mit ihrer ganzen Macht die Fortschritte der öffentlichen Wohlfahrt befördern, und den Unterricht nach den Bedürfnissen aller Bürger anordnen.

23. Die gesellschaftliche Garantie beruht auf der Thätigkeit Aller, einem jeden den Genuß und die Erhaltung seiner Rechte zuzusichern. Diese Garantie beruht auf der Souverainetät des Volkes.

24. Sie kann nicht bestehen, wenn die Grenzen der öffentlichen Verwaltungen von dem Gesetze nicht bestimmt verzeichnet sind, und wenn nicht die Verantwortlichkeit aller öffentlich Angestellten gesichert ist.

25. Die Souverainetät steht dem Volke zu. Sie ist Eine und untheilbar, unverjährbar und unveräußerlich."<sup>47</sup>

Ziff. 54 dieser Verfassungsurkunde bestimmte, dass die "Generalverwaltung der Einkünfte und gewöhnlichen Ausgaben der Republik" durch Gesetz erfolgen, also durch die Nationalversammlung beschlossen werden müsse. Auch die Festsetzung von unvorhergesehenen und außerordentlichen Ausgaben war ausdrücklich eine der Funktionen der Nationalversammlung; sie wurde gem. Ziff. 55 durch besonderes Decret ausgeübt.<sup>48</sup> Die Exekutive war auf die Funktion beschränkt, die Gesetze und die Decrete des gesetzgebenden Corps zu vollziehen (Ziff. 65 und Ziff. 72 der Verfassung vom 24.06.1793). Damit war ihr die Bestimmung von Art und Umfang der Staatsausgaben praktisch weitgehend genommen.<sup>49</sup>

Zwei Jahre später, am 23.09.1795, folgte die dritte, weitere vier Jahre später, am 13.12.1799, die vierte französische Verfassung. Letztere stand deutlich unter dem Einfluss von Napoleon, denn gem. Art. 39 bestand die Regierung nunmehr aus drei Konsuln, mit Vorrechten des Ersten Konsuls – also Napoleons –, der gleich durch diese Verfassung ernannt worden war.<sup>50</sup>

Hinsichtlich des Budgets bestimmte diese Verfassung in ihrem Art. 45:

"Die Regierung leitet die Einnahmen und Ausgaben des Staats, nach der Vorschrift des Gesetzes, welches jährlich den Betrag des

<sup>47</sup> Pölit, ebenda, Bd. 2, S. 22.

<sup>48</sup> Pölit, ebenda, Bd. 2, S. 25; Friauf, Staatshaushaltsplan, S. 33.

<sup>49</sup> Pölit, Europäische Verfassungen, Bd. 2, S. 26; Friauf, Staatshaushaltsplan, S. 33.

<sup>50</sup> Pölit, ebenda, Bd. 2, S. 58 und 60.

einen und des andern bestimmt."<sup>51</sup>

In Art. 56 war die Pflicht und Aufgabe des Finanzministers bereits wie folgt umrissen:

"Einer der Minister ist besonders mit der Verwaltung des öffentlichen Schatzes beauftragt; er sichert die Einnahmen, ordnet die Erhebung der Gelder und die durch das Gesetz genehmigten Zahlungen an. Er kann nichts auszahlen lassen, als zufolge

- 1) eines Gesetzes, und so weit die Summe, die es zu dieser Art von Ausgabe bestimmt hat, hinreicht;
- 2) eines Beschlusses der Regierung;
- 3) eines von einem Minister unterzeichneten Zahlungsbefehls."<sup>52</sup>

Diese Verfassung bestimmte also bereits eine zeitliche und sachliche Spezialisierung sowohl der Einnahmen als auch der Ausgaben. Auch eine gewisse Rechnungskontrolle war ermöglicht, und zwar sogar öffentlich, indem Art. 57 vorschrieb, dass "die ausführlichen Rechnungen über die Ausgaben eines jeden Ministers ... von ihm unterzeichnet und bescheiniget, öffentlich bekannt gemacht" werden müssen.<sup>53</sup>

Die Verfassung blieb während der gesamten Ära Napoleon – jedenfalls formell – in Kraft.<sup>54</sup> Napoleon ließ dann aber später in der Nationalversammlung – eigentlich verfassungswidrig – über das Budget nur noch "en bloc" abstimmen und verhinderte so auch eine wirksame parlamentarische Kontrolle der tatsächlichen Ausgabenwirtschaft.<sup>55</sup> Dies war wohl nur deshalb möglich, weil er sich inzwischen zunächst im August 1803 zum Ersten Konsul auf Lebenszeit und dann am 18. Mai 1804 zum "Kaiser der Franzosen" hatte wählen und ernennen lassen.

Nachdem Napoleon aber den Russlandfeldzug und die anschließenden großen Schlachten verloren hatte und daraufhin abgesetzt worden war, schaffte ein sog. "Erhaltungssenat" die – bis dahin zumindest auf dem Papier bestehende – Republik wieder ab und führte erneut eine konstitutionelle Monarchie ein. Am 06. April 1814 beschloss er eine fünfte Verfassung, in der es hieß:

"Art. 1. Die französische Regierung ist monarchisch, und nach Ordnung der Erstgeburt auf den männlichen Stamm forterbend.

<sup>51</sup> Pölitz, ebenda, Bd. 2, S. 61.

<sup>52</sup> Pölitz, ebenda, Bd. 2, S. 62.

<sup>53</sup> Pölitz, ebenda, Bd. 2, S. 62.

<sup>54</sup> Friauf, Staatshaushaltsplan, S. 34.

<sup>55</sup> Friauf, ebenda, S. 34 m.w.N.

Art. 2. Das französische Volk beruft frei auf den Thron von Frankreich: Ludwig Stanislaus Xavier von Frankreich, Bruder des letzten Königs, und nach ihm die andern Glieder des bourbonischen Hauses, nach alter Ordnung.

Art. 3. Der alte Adel nimmt wieder seine Titel an. Der neue behält die seinigen erblich bei. Die Ehrenlegion ist mit ihren Prärogativen beibehalten. Der König wird die Decoration bestimmen.

Art. 4. Die vollziehende Gewalt gehört dem König.

Art. 5. Der König, der Senat und der gesetzgebende Körper arbeiten gemeinschaftlich an der Bildung der Gesetze. Die Gesetzesentwürfe können gleichfalls in dem Senat und in dem gesetzgebenden Körper vorgetragen werden. Die hinsichtlich der Steuern können es nur im gesetzgebenden Körper werden. Der König kann ebenfalls die beiden Körper einladen, sich mit den Gegenständen, die er für angemessen hält, zu beschäftigen. Die Sanction des Königs ist zur Vollgültigkeit des Gesetzes notwendig."<sup>56</sup>

Beachtlich ist hier insbesondere, dass einerseits dem gesetzgebenden Körper die Entscheidung über die Steuern ohne Zustimmung des Königs und des Senates vorbehalten, andererseits aber zur Vollgültigkeit der Steuergesetze noch die Sanktion des Königs für notwendig erklärt wird.

Der König bestieg zwar auf Grund seiner Berufung durch das französische Volk den Thron, war aber mit dieser, seine Macht relativ stark einschränkenden, Verfassung letztlich nicht einverstanden. Er beendete zunächst den Kriegszustand mit den ausländischen Monarchien durch Abschluss des Friedensvertrages vom 30. Mai 1814, um sich dadurch nach innen seine Macht zu sichern, und setzte dann schon fünf Tage später, am 04. Juni 1814, eine neue Verfassung in Kraft.<sup>57</sup>

In der Präambel dieser Verfassung bezeichnete sich Ludwig XVIII. nicht mehr als durch das französische Volk berufen, sondern als "Ludwig von Gottes Gnaden König von Frankreich und Navarra"<sup>58</sup> und fügte hinzu: "Die göttliche Vorsehung legte ... Uns, indem sie Uns nach einer langen Abwesenheit in Unsere Staaten zurückrief, schwere Pflichten auf."<sup>59</sup> Er leitete seine Macht also nicht mehr aus einer Berufung durch einen gesetzgebenden Körper her, sondern wieder aus einer Berufung durch Gott. Nach der sechsten französischen Verfassung vom 04. Juni 1814 konnte die

---

<sup>56</sup> Pölit, Europäische Verfassungen, Bd. 2, S. 85

<sup>57</sup> Pölit, Europäische Verfassungen, Bd. 2, S. 88.

<sup>58</sup> Pölit, ebenda, Bd. 2, S. 89; Menger, Verfassungsgeschichte d. Neuzeit, S. 122.

<sup>59</sup> Pölit, ebenda, Bd. 2, S. 89.

Gesetzgebung in Zukunft nur noch gemeinschaftlich ausgeübt werden, und zwar wie folgt:

"Art. 15. Die gesetzgebende Gewalt wird gemeinschaftlich von dem Könige, der Kammer der Pairs und der Kammer der Deputirten der Departemente ausgeübt.

Art. 16. Der König schlägt das Gesetz vor. ...

Art. 18. Jedes Gesetz fordert freie Berathung und Zustimmung von Seiten der Mehrheit jeder der beiden Kammern."<sup>60</sup>

Gemäß Art. 27 ernannte der König selbst die Mitglieder der Kammer der Pairs, also der Vertreter des Adels, und sicherte sich damit praktisch auch das Übergewicht bei der Gesetzgebung. Hinsichtlich der Steuern schrieb diese Verfassung vor:

"Art. 48. Keine Auflage kann ausgeschrieben noch erhoben werden, wenn sie nicht von beiden Kammern bewilligt und von dem Könige sanctioniert worden ist.

Art. 49. Die Grundsteuer wird nur für ein Jahr bewilligt. Die indirekten Steuern können für mehrere Jahre bewilligt werden.

Jedenfalls sicherte sich der König aber auch wieder den absoluten Vorrang hinsichtlich der Exekutive, indem Art. 13 und 14 vorschrieben:

"Art. 13. Die Person des Königs ist unverletzlich und heilig. Seine Minister sind verantwortlich. Dem Könige allein steht die vollziehende Gewalt zu.

Art. 14. Der König ist höchstes Oberhaupt des Staates; er befiehlt die Land- und Seemacht, erklärt Krieg, schließt Friedens-, Allianz- und Handelstractate, ernennt zu allen Stellen der öffentlichen Verwaltung, und erläßt die zur Vollziehung der Gesetze und zur Sicherheit des Staates nöthigen Verfügungen und Verordnungen."<sup>61</sup>

Damit vollzog der König einen weiteren, kräftigen Rückschritt von der Republik zur konstitutionellen Monarchie, offenbar gewünscht und gestützt durch die im Krieg siegreichen, benachbarten ausländischen Monarchien, die ihm unmittelbar zuvor den Friedensvertrag bewilligt hatten. Die Verfassung vom 04. Juni 1814 regelte freilich nicht, wer für die Planung und Beschlussfassung der staatlichen Ausgaben entscheidend zuständig sein sollte. Infolgedessen kam es dann schon bald zum Streit über die Frage, ob den Kammern,

---

<sup>60</sup> Pölitz, ebenda, Bd. 2, S. 90-91.

<sup>61</sup> Pölitz, Europäische Verfassungen, Bd. 2, S. 90.



insbesondere der Kammer der Deputierten, hier ein Mitwirkungsrecht bei der Bestimmung der Ausgabenzwecke zustehe.<sup>62</sup>

### 3. In Deutschland von 1815 bis 1848

In Deutschland war nach der Niederlage und Absetzung Napoleons und der Wiederherstellung der konstitutionellen Monarchie in Frankreich seit 1814 der Weg zu einem neuen Anfang frei.<sup>63</sup> 34 deutsche Fürsten fühlten sich wieder als souveräne Staatsoberhäupter von Gottes Gnaden für 34 möglichst selbständige Einzelstaaten; hinzu kamen vier freie Städte, nämlich Hamburg, Bremen, Lübeck und Frankfurt am Main, die als Stadt-Staaten nicht monarchisch, sondern republikanisch organisiert waren. Diese 38 Staaten beschlossen und vereinbarten am 08. Juni 1815 auf dem Wiener Kongress einen "beständigen Bund", den sie "Teutschen Bund" nannten.<sup>64</sup>

Dieser Staatsvertrag war ein Schutz- und Trutzbündnis der Fürsten und freien Städte nicht nur gegen ausländische Mächte, sondern gleichzeitig auch nach innen gegen etwaige Bestrebungen der Untertanen, die Macht der Fürsten demokratisch zu beschneiden oder sie gar ganz abzusetzen und eine Republik einzurichten. Deshalb lautete Art. II dieser "Teutschen Bundesakte" folgendermaßen:

"Der Zweck desselben ist die Erhaltung der äußeren und inneren Sicherheit Teutschlands und der Unabhängigkeit und Unverletzbarkeit der einzelnen teutschen Staaten."<sup>65</sup>

Für diesen Staatenbund gab es als Organ nur die Bundesversammlung, also die Zusammenkunft von bevollmächtigten Vertretern der einzelnen Staaten, jedoch keine eigene Regierung

---

<sup>62</sup> Friauf, Staatshaushaltsplan, S. 34 m.w.N.; Vogel/Waldhoff in: Bonner Kommentar (81. Lfg. 1987), Vorbem. z. Art. 104a-115, Rz. 474.

<sup>63</sup> Kimminich, Deutsche Verfassungsgeschichte, S. 315 ff.; Menger, Verfassungsgeschichte d. Neuzeit, S. 115; Weber-Fas, Deutschlands Verfassung, S. 20 ff.

<sup>64</sup> Präambel der deutschen Bundesakte, zit. nach Pölit, Europäische Verfassungen, Bd. 1, S. 10; Frotcher/Pieroth, Verfassungsgeschichte, S. 120, Rn. 233; Boldt, Verfassungsgeschichte, Bd. 2, S. 132; Forstthoff, Verfassungsgeschichte d. Neuzeit, S. 87 ff. (90)

<sup>65</sup> Pölit, ebenda, Bd. 1, S. 10; Boldt, Verfassungsgeschichte, Bd. 2, S. 132; Weber-Fas, Deutschlands Verfassung, S. 21; Kimminich, Deutsche Verfassungsgeschichte, S. 324.

und keine eigene Verwaltung, auch keinerlei eigene Steuerkompetenz und keinen eigenen Haushalt.<sup>66</sup>

Über die innere Ordnung der einzelnen Staaten wurde in Art. XIII nur vereinbart:

"In allen Bundesstaaten wird eine landständische Verfassung Statt finden."<sup>67</sup>

Über den konkreten Inhalt und die Ausgestaltung einer solchen Verfassung hatten die Schöpfer der Bundesakte freilich nur recht unklare und unterschiedliche Vorstellungen.<sup>68</sup> Außerdem sollte diese Verfassung auch keineswegs durch gewählte Volksvertreter frei beraten und beschlossen werden, sondern sie sollte "stattfinden", also entweder allein oder mindestens maßgeblich vom Fürsten bestimmt oder doch wenigstens von seiner vollen Zustimmung ausdrücklich abhängig sein.<sup>69</sup>

Versucht man herauszufinden, was die Fürsten 1815 unter dem Begriff "landständische Verfassung" verstanden haben könnten, so kann man vielleicht auf eine Definition des damals bedeutenden Staatsrechtslehrers Johann Jacob Moser<sup>70</sup> aus dem Jahre 1769 – also 20 Jahre vor der französischen Revolution und fast 50 Jahre vor der Deutschen Bundesakte von 1815 – zurückgreifen, der damals wie folgt formulierte:

"Landstände seyend und heisset das corpus derjenigen Unterthanen, welche Kraft der Landes-Freyheiten und Herkommens von den Landesherren in gewissen Landesangelegenheiten um ihren Rat oder auch Bewilligung angesprochen werden müssen, auch ansonsten mancherley des Landes Wohlfahrt betreffende Sachen zu dirigieren, zu veranstalten, oder doch etwas dabey zu sagen haben."<sup>71</sup>

<sup>66</sup> Kröger, Grundriss, S. 4; ; Frotscher/Pieroth, Verfassungsgeschichte, S. 124, Rn. 238 ; Weber-Fas, ebenda, S. 21; Kimminich, ebenda, S. 323, Rn. 238; Menger, ebenda, S. 109 ff.

<sup>67</sup> Pölitz, ebenda, Bd. 1, S. 14; Kröger, Grundriss, S. 5-6; Kimminich, ebenda, S. 323; Menger, ebenda, S. 110.

<sup>68</sup> Friauf, Staatshaushaltsplan, S. 19; Botzenhart, Verfassungsgeschichte, S. 23ff. (25); Weber-Fas, ebenda, S. 35; Forsthoff, Verfassungsgeschichte d. Neuzeit, S. 93.

<sup>69</sup> Stolleis, Geschichte des öff. Rechts, Bd. 2, S. 115.

<sup>70</sup> Stolleis, ebenda, Bd. 1, S. 258 ff.

<sup>71</sup> Zit. nach Friauf, Staatshaushaltsplan, S. 22; s.a. Frotscher/Pieroth Verfassungsgeschichte, S. 126, Rn. 241.

Die Stände gliederten sich meistens in die Ritterschaft (also Großgrundbesitzer, Adlige usw.), die (höhere) Geistlichkeit und den Dritten Stand, also Bauern und Handwerker (aber meist nur, soweit sie selbst Grundbesitz hatten oder wenigstens Steuerzahler waren).<sup>72</sup> Später waren die Vertreter der Städte der „Dritte Stand“<sup>73</sup> und die der Bauern der vierte Stand. Die wohl wichtigste Aufgabe und Befugnis der Versammlung der Vertreter dieser Stände, vielfach Landtag genannt, war es, dem – sonst grundsätzlich unbeschränkt herrschenden – Fürsten auf seinen Antrag hin in besonders begründeten Ausnahmefällen die Erhebung von Steuern (auch Auflagen genannt) zu bewilligen.<sup>74</sup>

Zunächst aber hatte der Fürst im Ständestaat grundsätzlich die Ausgaben für seinen Staat aus den staatlichen bzw. fürstlichen Liegenschaften und Regalien (königlichen Sonderrechten, wie z.B. Zoll, Münz- und Marktrechte, Berg- und Salzregal, Waldnutzung etc.) zu bezahlen.<sup>75</sup> Demzufolge entschied der Landesfürst also zunächst grundsätzlich allein über alle Ausgaben seines Staates; er benötigte dafür keine Zustimmung der Stände und unterlag nicht ihrer nachträglichen Ausgabenkontrolle.<sup>76</sup> Nur in Ausnahmefällen, wenn nämlich die Einnahmen des Fürsten aus „seinen“ Liegenschaften, Regalien usw. nicht ausreichten, sollte er die Landstände um Bewilligung von Abgaben / Steuern bitten, die dann von den Mitgliedern der Landstände, also seinen Untertanen, aus deren Vermögen bzw. Einkünften an die Finanzverwaltung des

---

<sup>72</sup> Vogel/Waldhoff in: Bonner Kommentar (81. Lfg. 1987), Vorbem. z. Art. 104a-115, Rz. 115; Heun, Staatshaushalt, S. 38; Botzenhart, Verfassungsgeschichte, S. 32; Frotscher/Pieroth, ebenda, S. 53, Rn. 104, 105; Kimminich, Verfassungsgeschichte, S. 118; Hattenhauer, Grundlagen des deutschen Rechts, S. 47; Zippelius, Verfassungsgeschichte, S. 59; Boldt, Verfassungsgeschichte, Bd. 1, S. 39 und Bd. 2, S. 121.

<sup>73</sup> Boldt, ebenda, Bd. 1, S. 178/179, 204;

<sup>74</sup> Heun, ebenda, S. 53; Botzenhart, ebenda, S. 32; Willoweit, Deutsche Verfassungsgeschichte, S. 130 ff.

<sup>75</sup> Heun, Staatshaushalt, S. 39; Dreier, Kampf um das Budgetrecht, S. 71; Menger, Verfassungsgeschichte der Neuzeit, S. 51-53; Forsthoff, Verfassungsgeschichte d. Neuzeit, S. 35; Boldt, Verfassungsgeschichte, Bd. 1, S. 50.

<sup>76</sup> Heun, ebenda, S. 39; Patzig, Haushaltsrecht, Grundriss, S. 28; Mußgnug, Haushaltsplan, S. 40; Vogel/Waldhoff in: Bonner Kommentar, (81. Lfg. 1987), Vorbem. z. Art. 104a - 115, Rz.115.

Landesfürsten abzuführen waren, insbesondere zur Deckung etwaiger außerordentlicher Ausgaben wie Krieg, Heirat von Angehörigen des Fürsten oder Lösegeld für den Fürsten oder seine Familie usw.<sup>77</sup> Die Vertreter der Landstände bewilligten solche Steuern oder Abgaben natürlich - zu Lasten ihrer Mitglieder - nicht gern und verlangten vom Landesfürsten, dass er deren Notwendigkeit darlegte, also begründete, für welchen Zweck und in welchem Umfang er sie benötigte und dass hierfür seine sonstigen, regelmäßigen Einkünfte nicht ausreichten.<sup>78</sup> Die Landstände hatten also einen gewissen Einfluss auf den - allerdings wohl regelmäßig kleineren - Teil der Ausgaben des Staates bzw. des Landesfürsten, nämlich soweit diese durch Abgaben seiner Untertanen bezahlt werden sollten. Diese Mitwirkungsbefugnisse der mittelalterlichen Landstände waren während der Zeit des Absolutismus von den Fürsten wieder so weit wie möglich zurückgedrängt worden.

Welchen näheren Inhalt diese landständischen Verfassungen gemäß Art. XIII der Bundesakte von 1815 etwa haben sollten, wurde wohl bewusst nicht genauer formuliert: denn darüber hatten die vertragsschließenden Landesfürsten offenbar sehr unterschiedliche Auffassungen.<sup>79</sup> Übereinstimmung herrschte aber wohl zwischen den Landesfürsten darüber, dass zwar ein Rückfall in die Zeit des Absolutismus vermieden werden sollte, andererseits aber demokratische Verfassungen entsprechend den französischen Vorbildern von 1791 bis 1799 auf keinen Fall zugelassen werden sollten. Im Übrigen konnte im Art. 13 der Bundesakte nicht einmal ein bestimmtes Mitwirkungsrecht der Landstände bei der Bewilligung von Steuern einerseits und ihrer Verwendung andererseits für alle 34 Fürstentümer gleichmäßig und positiv festgeschrieben werden, weil die Vertreter der Könige von Bayern und Württemberg eine solche "bundesrechtliche" Regelung von Rechten der Landstände als Eingriff in ihre souveränen Rechte ansahen und sie deshalb strikt ablehnten.<sup>80</sup>

---

<sup>77</sup> Friauf, Staatshaushaltsplan, S. 29; Stern, Staatsrecht, S. 1065; Wawerla/Ambrosius, Haushaltsrecht, S. 118; Boldt, Verfassungsgeschichte, Bd. 1, S. 205; Dreier, ebenda, S. 71.

<sup>78</sup> Friauf, ebenda, S. 28; Vogel/Waldhoff, ebenda, (81..Lfg. 1987), Vorbem. z. Art. 104a-115, Rz.115, 474; Dreier, ebenda S.69ff (71); Kisker in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts IV, S. 238.

<sup>79</sup> Friauf, ebenda, S. 19; Boldt, ebenda, Bd. 2, S. 135.

<sup>80</sup> Friauf, Staatshaushaltsplan, S. 19.

Obwohl die Fürsten sich also gemäß Art. 13 der Bundesakte 1815 nur zur Wiedergewährung von Rechten an ihre Landstände verpflichteten, die diese vor der Zeit des Absolutismus herkömmlich bereits hatten, dauerte es oft noch viele Jahre, bis dieser und jener Fürst in seinem Staat endlich eine landständische Verfassung "stattfinden" ließ.<sup>81</sup> Soweit die Landesfürsten dann ab 1815 landständische Verfassungen stattfinden ließen, waren Art und Umfang der Befugnisse, die sie ihren jeweiligen Landständen tatsächlich einräumten, sehr unterschiedlich, besonders auch im Hinblick auf das Budget, also die Einnahmen einerseits und - besonders - die Ausgaben andererseits.<sup>82</sup> Dort, wo der Landesfürst gegenüber seinen Landständen nachgiebiger war, meist also in kleineren und/oder ärmeren Staaten, konnten die Landstände auch hinsichtlich des Budgets mehr Befugnisse durchsetzen als in den großen, auch reicheren Staaten und ihren unnachgiebigen, stärkeren Fürsten.<sup>83</sup> In Kleinstaaten mussten die Fürsten eher und noch mehr nachgeben als in Großstaaten.<sup>84</sup> In den beiden größten Staaten Österreich und Preußen gab es bis 1848 keine Landständische Verfassung gem. Art. XIII der Bundesakte.<sup>85</sup>

Im März 1819 wurde der russische Legationssekretär August von Kotzebue in Mannheim ermordet und die deutschen Fürsten befürchteten nun eine Ausbreitung von revolutionären Umtrieben auch in ihrem jeweiligen Staat.<sup>86</sup> In der sog. "Wiener Schlussakte" vom 08.06.1820 vereinbarten die deutschen Fürsten, sich gemeinsam gegen demokratische, gesamtdeutsche oder gar republikanische Tendenzen, Forderungen und Wünsche ihrer Untertanen mehr und besser zu verteidigen.<sup>87</sup> In Art. LVII hieß es:

„Da der deutsche Bund, mit Ausnahme der freien Städte, aus souverainen Fürsten besteht, so muss, dem hierdurch gegebenen Grundbegriffe zufolge, die gesammte Staatsgewalt in dem Oberhaupte des Staates vereinigt bleiben, und der Souverain kann durch eine

<sup>81</sup> Vgl. die Übersicht im Inhaltsverzeichnis von Pölit, Europäische Verfassungen, Bd. 1 S. XVIII-XXIII und Bd. 4, S.XIII-XVI.

<sup>82</sup> Friauf, ebenda, S. 54.

<sup>83</sup> Huber, Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. I, S. 348, 349.

<sup>84</sup> Stolleis, Geschichte des öff. Rechts, Bd. 2, S. 114; Boldt, Verfassungsgeschichte, Bd. 2, S. 88 ff.

<sup>85</sup> Kröger, Grundriss, S. 6.

<sup>86</sup> Pölit, Europäische Verfassung, Bd. 1 S. 21; Kimminich, Deutsche Verfassungsgeschichte, S. 326; Huber, Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. I, S. 728, 729; Weber-Fas, Deutschlands Verfassung, S. 24.

<sup>87</sup> Stern, Staatsrecht, Bd. V, S. 212; Kimminich, ebenda, S. 326; Forsthoff, Verfassungsgeschichte der Neuzeit, S. 93; Menger, Verfassungsgeschichte der Neuzeit, S. 109; Stolleis, Geschichte des öff. Rechts, Bd. 2, S. 104.

landständische Verfassung nur in der Ausübung bestimmter Rechte an die Mitwirkung der Stände gebunden werden.“<sup>88</sup>

Art. LVIII schrieb weiter vor:

„Die im Bunde vereinten souverainen Fürsten dürfen durch keine landständische Verfassung in der Erfüllung ihrer bundesgemäßen Verpflichtungen gehindert oder beschränkt werden.“<sup>89</sup>

Und in Art. LIX hieß es:

„Wo die Öffentlichkeit landständischer Verhandlungen durch die Verfassung gestattet ist, muss durch die Geschäftsordnung dafür gesorgt werden, dass die gesetzlichen Grenzen der freien Äußerung, weder bei den Verhandlungen selbst noch bei deren Bekanntmachung durch den Druck auf eine, die Ruhe des einzelnen Bundesstaates oder des gesamten Deutschlands gefährdende Weise überschritten werden.“<sup>90</sup>

Darüber hinaus wurde in Art. XXV der Wiener Schlussakte von 1820 sogar der Fall geregelt, dass einer der Fürsten sich den demokratischen Bewegungen in seinem Staat nicht genügend widersetzen konnte oder wollte.<sup>91</sup> In diesem Fall konnten die anderen Fürsten ihm polizeiliche oder gar militärische Hilfe leisten, ja sie konnten sogar ohne seine Zustimmung und schließlich gegen seinen Willen gegen die Untertanen in seinem Land einschreiten; denn Art. XXV der Wiener Schlussakte bestimmte:

„Die Aufrechterhaltung der innern Ruhe und Ordnung in den Bundesstaaten steht den Regierungen allein zu. Als Ausnahme kann jedoch, in Rücksicht auf die innere Sicherheit des gesamten Bundes, und infolge der Verpflichtung der Bundesglieder zur gegenseitigen Hilfsleistung, die Mitwirkung der Gesamtheit zur

---

<sup>88</sup> Dürig/Rudolf, Verfassungsgeschichte, S.75; Weber-Fas, Deutschlands Verfassung, S. 24 ff.

<sup>89</sup> Dürig/Rudolf, ebenda, S. 75.

<sup>90</sup> Dürig/Rudolf, ebenda, S. 75.

<sup>91</sup> Botzenhart, Verfassungsgeschichte, S. 35; Forsthoff, ebenda, S. 94; Dürig/Rudolf, ebenda, S. 62.

Erhaltung oder Wiederherstellung der Ruhe, im Fall einer Widersetzlichkeit der Unterthanen gegen die Regierung, eines offenen Aufruhrs oder gefährlicher Bewegungen in mehreren Bundesstaaten, Statt finden.“<sup>92</sup>

Als einer der ersten Landesherren hatte der Fürst von Schaumburg-Lippe, also eines kleinen Staates, bereits am 15.01.1816 unter ausdrücklicher Bezugnahme auf seine Verpflichtung aus Art. XIII der Deutschen Bundesakte von 1815 in § 2 Abs. 1 der Verordnung vom 15.01.1816 folgendes bestimmt:

„§ 2. Die Landstände Unserer Schaumburgschen Lande sollen folgende Rechte auszuüben haben:

1. Das Recht, die zur Staatsverwaltung nothwendigen Ausgaben nach den ihnen vorzulegenden Berechnungen zu prüfen, mit Uns über das Maaß und die Art der Besteuerung sich zu vereinigen und die darnach erforderlichen Steuern zu verwilligen, in welcher Hinsicht Wir den Landesvergleich vom 3. Dec. 1792 hierdurch ausdrücklich bestätigen, und wollen, daß derselbe jederzeit befolgt und in Anwendung gebracht werden soll; ...“<sup>93</sup>

Angesichts des eben zitierten Art. LVIII der Wiener Schlussakte von 8.6.1820 konnte der Fürst von Schaumburg-Lippe durch diese Verfassung vom 15.01.1816 in große Schwierigkeiten geraten; denn wenn der Deutsche Bund von ihm die Beteiligung an gemeinsamen Kriegsvorbereitungen oder auch nur an einer gemeinsamen Bekämpfung innerer Unruhen oder „gefährlicher Bewegungen“ verlangte, seine Landstände aber die hierfür erforderlichen Steuern nicht bewilligten, so war er finanziell außerstande, seine bundesgemäßen Verpflichtungen tatsächlich zu erfüllen.<sup>94</sup>

Der König von Württemberg hatte am 25.09.1819 eine Verfassung in Kraft gesetzt, die nach längeren Diskussionen und Verhandlungen "endlich durch höchste Entschließung und allerunterthänigste Gegenerklärung" der Landstände festgelegt worden war.<sup>95</sup> Im Achten Kapitel wurde dort unter der Überschrift "Von dem Finanzwesen" in den §§ 102 ff. zunächst zwischen dem königlichen Kammergut

<sup>92</sup> Dürig/Rudolf, Verfassungsgeschichte, S. 69.

<sup>93</sup> Pölit, Europäische Verfassungen, Bd. 1, S. 1105; Friauf, Staatshaushaltsplan, S. 56.

<sup>94</sup> Stolleis, Geschichte des öff. Rechts, Bd. 2, S. 104.

<sup>95</sup> Pölit, Europäische Verfassungen, Bd. 1, S. 434; Dürig/Rudolf, Verfassungsgeschichte, S. 23.

einerseits und dem sog. Hofdomains-Kammergut unterschieden. Das königliche Kammergut war Staatseigentum und seine Erträge grundsätzlich zur Deckung aller Staatsausgaben zu verwenden. Das Hofdomains-Kammergut dagegen war gemäß § 108 weitgehend Privateigentum der königlichen Familie, und ihr stand auch allein die Verwaltung und Nutznießung zu.<sup>96</sup> Demzufolge wurden dann anschließend in den §§ 109 ff. die Zuständigkeiten der Stände hinsichtlich der Staatsfinanzen wie folgt geregelt:

„§ 109: Soweit der Ertrag des Kammergutes nicht zureicht, wird der Staatsbedarf durch Steuern bestritten. Ohne Verwilligung der Stände kann weder in Kriegs- noch in Friedenszeiten eine direkte oder indirekte Steuer ausgeschrieben oder erhoben werden.

§ 110: Dem Ansinnen einer Steuerverwilligung muss jedesmal eine genaue Nachweisung über die Nothwendigkeit oder Nützlichkeit der zu machenden Ausgaben, über die Verwendung der früheren Staatseinnahmen und über die Unzulänglichkeit der Kammereinkünfte vorangehen.

§ 111: Zu dem Ende hat der Finanzminister den Hauptetat den Ständen zur Prüfung vorzulegen. Die einzelnen Minister haben die Ausgaben für ihre Ministerien zu erläutern.

§ 112: Der von den Ständen anerkannte und angenommene Hauptetat ist in der Regel auf 3 Jahre gültig.

§ 113: Die Verwilligung von Steuern darf nicht an Bedingungen geknüpft werden, welche die Verwendung dieser Steuern nicht unmittelbar betreffen.

§ 114: Die auf einen gewissen Zeitraum verwilligten Steuern werden, nach Ablauf dieses Zeitraumes, in gleichem Maße, auch im 1. Drittel des folgenden Jahres, auf Rechnung der neuen Verwilligung eingezogen.“<sup>97</sup>

Daraus lässt sich wohl schließen, dass die Landstände in Württemberg durch ihr Steuerbewilligungsrecht indirekt auch die durch die Steuern zu deckenden Ausgaben zu bewilligen hatten, weil die jeweilige Steuer nur zweckgebunden verwendet werden durfte

<sup>96</sup> Pölit, ebenda, Bd. 1, S. 444; Dürig/Rudolf, ebenda, S. 38.

<sup>97</sup> Pölit, ebenda, Bd. 1, S. 44-45.



und dies von den Landständen auch nachträglich kontrolliert werden durfte.<sup>98</sup> Aber hinsichtlich des ganzen Budgets, insbesondere der nicht durch Steuern zu deckenden Ausgaben, blieben damit die Rechte der Landstände letztlich unklar:

Auf der einen Seite sollte zwar gemäß § 112 der Hauptetat von den Ständen "anerkannt und angenommen" werden. Auf der anderen Seite sollte der Finanzminister gemäß § 111 den Hauptetat den Ständen aber nur zur Prüfung vorlegen, um die Notwendigkeit einer Steuerbewilligung durch die Landstände zu begründen, und diese Notwendigkeit nur dann gegeben sein, wenn der Ertrag des Kammergutes nachweislich nicht zureichte, den Staatsbedarf zu bestreiten.

Letztlich konnten die Stände im Königreich Württemberg also doch nur eine Steuer bewilligen oder ablehnen, aber weder das Budget insgesamt ablehnen oder genehmigen noch einzelnen Einnahmen oder einzelnen Ausgaben zustimmen oder sie ablehnen.<sup>99</sup>

Am 26.05.1818 hatte König Maximilian Josef von Bayern seinen Untertanen eine ständische Verfassung eingeräumt und in den §§ 3 bis 10 des Siebten Titels unter der Überschrift "Von dem Wirkungskreise der Ständeversammlung" deren Befugnisse, insbesondere hinsichtlich des Budgets, wie folgt festgelegt:

„§ 3: Der König erholt die Zustimmung der Stände zur Erhebung aller directen Steuern, sowie zur Erhebung neuer indirecten Auflagen, oder zur Erhöhung oder Veränderung der bestehenden.

§ 4: Den Ständen wird daher nach ihrer Eröffnung die genaue Uebersicht des Staatsbedürfnisses so wie die der gesammten Staatseinnahmen (Budget) vorgelegt werden, welche dieselbe durch einen Ausschuss prüfen, und sodann über die zu erhebenden Steuern in Berathung treten.

§ 5: Die, zur Deckung der ordentlichen beständigen und bestimmt vorherzusehenden Staatsausgaben, mit Einschluß des Reservefonds, erforderlichen directen Steuern werden jedesmal auf sechs Jahre bewilligt. Um jedoch jede Stockung in der Staatshaushaltung zu vermeiden, werden in dem Etatsjahre, in welchem die erste Ständeversammlung einberufen wird, die in dem

---

<sup>98</sup> Heun, Staatshaushalt, S. 57.

<sup>99</sup> Friauf, Staatshaushaltsplan, S. 143, 144.

vorigen Etatsjahre erhobenen Staatsauflagen fort entrichtet.

§ 6: Ein Jahr vor dem Ablaufe des Termins, für welchen die fixen Ausgaben festgesetzt sind, somit nach Verlauf von sechs Jahren, lässt der König für die sechs Jahre, welche diesem Termine folgen, den Ständen ein neues Budget vorlegen.

§ 7: In dem Falle, wo der König durch außerordentliche äußere Verhältnisse verhindert ist, in diesem letzten Jahr der ordentlichen Steuerbewilligung die Stände zu versammeln, kömmt ihm die Befugnis einer Forterhebung der letztbewilligten Steuer auf ein halbes Jahr zu.

§ 8: In Fällen eines außerordentlichen oder unvorhergesehenen Bedürfnisses und der Unzulänglichkeit der bestehenden Staatseinkünfte zu dessen Deckung, wird dieses den Ständen zur Bewilligung der erforderlichen außerordentlichen Auflagen vorgelegt werden.

§ 9: Die Stände können die Bewilligung der Steuern mit keiner Bedingung verbinden.

§ 10: Den Ständen des Reiches wird bei einer jeden Versammlung eine genaue Nachweisung über die Verwendung der Staatseinnahmen vorgelegt werden.

§ 11: Die gesammte Staatsschuld wird unter die Gewährleistung der Stände gestellt. Zu jeder neuen Staatsschuld, wodurch die zur Zeit bestehende Schuldenmasse im Capitalsbetrage oder der jährlichen Verzinsung vergrößert wird, ist die Zustimmung der Stände des Reiches<sup>100</sup> erforderlich.<sup>101</sup>

Auch in Bayern waren somit die Rechte der Stände hinsichtlich des Budgets in der Verfassung ähnlich begrenzt wie in Württemberg.<sup>102</sup>

---

<sup>100</sup> Gemeint ist das Königreich Bayern.

<sup>101</sup> Pölitz, Europäische Verfassungen, Bd. 1, S. 142-143.

<sup>102</sup> Weber-Fas, Deutschlands Verfassung, S. 39 ff.

In Preußen erging zwar bereits am 22.05.1815 ein königliches Decret, demzufolge eine Kommission zu bilden war, die eine Verfassungsurkunde ausarbeiten sollte.<sup>103</sup> Bis 1850 erfüllte der preußische König aber seine Verpflichtung aus Art. XIII der Bundesakte von 1815 nicht.<sup>104</sup> In den meisten anderen deutschen Flächenstaaten ließen die jeweiligen Landesherren eine landständische Verfassung „stattfinden“, räumten dabei ihren Landständen mehr oder weniger Befugnisse und Mitwirkungsmöglichkeiten hinsichtlich des Budgets ein.<sup>105</sup> Mit Hilfe des Art. LVIII der Wiener Schlussakte von 1820 konnten sich die Landesherren aber in ihren Ständeversammlungen durchsetzen, wenn die Stände Steuern nicht bewilligten wollten, die der Landesherr benötigte, um Gemeinschaftsaufgaben des Deutschen Bundes zu erfüllen.<sup>106</sup>

#### **4. In der Frankfurter Paulskirchen-Verfassung von 1849**

Die Märzrevolutionen von 1848 erschütterten die monarchischen Systeme in den deutschen Einzelstaaten erheblich.<sup>107</sup> Die Aufstände in mehreren deutschen Staaten, beginnend in Mannheim,<sup>108</sup> veranlassten den damaligen Bundestag, also die Vertreter der Flächenstaaten und 4 freien Städte, gemäß Art. IV der Bundesakte von 1815 dazu, der Forderung des in Frankfurt gebildeten Vorparlaments nach Wahlen zu einer Nationalversammlung stattzugeben. Sie trat dann am 18.05.1848 in Frankfurt in der Paulskirche zusammen.<sup>109</sup> Die Beratungen dieser

---

<sup>103</sup> Pölit, ebenda, Bd. 1, S. 55; Botzenhart, Verfassungsgeschichte, S. 58/1.

<sup>104</sup> Botzenhart, ebenda, S. 30; Kimminich, Verfassungsgeschichte, S. 363 (371); Willoweit, Deutsche Verfassungsgeschichte, S. 242; Menger, Verfassungsgeschichte der Neuzeit, S. 125; Huber, Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. III, S. 54 ff.; Forsthoff, Verfassungsgeschichte der Neuzeit, S. 99, 130.

<sup>105</sup> Pölit, Europäische Verfassungen, Bd. 1, S. 16 ff.; Patzig, Grundriss, Vorbem. S. 41; Stern, Staatsrecht, Bd. 2, S.1067; Willoweit, ebenda S. 242-246; Forsthoff, ebenda, S. 92-94.

<sup>106</sup> Friauf, Staatshaushaltsplan, S. 58.

<sup>107</sup> Heun, Staatshaushalt, S. 61; Forsthoff, Verfassungsgeschichte der Neuzeit, S. 120; Kimminich, Verfassungsgeschichte, S. 355 ff.

<sup>108</sup> Willoweit, Deutsche Verfassungsgeschichte, S. 259.

<sup>109</sup> Willoweit, ebenda, S. 261.

Nationalversammlung über eine deutsche Verfassung gestalteten sich aber überaus schwierig, besonders wegen der österreichischen Frage. Das Kaisertum Österreich-Ungarn war ja ein Vielvölkerstaat und bestand zum größten Teil aus nichtdeutschen Gebieten. Auf sie sollte und konnte sich die angestrebte deutsche Verfassung schwerlich erstrecken. Überdies gehörten damals zu diesem Vielvölkerstaat ca. 38 Millionen Einwohner, während alle anderen deutschen Staaten zusammen nur ca. 32 Millionen Einwohner hatten. Bei einem auf die Einwohnerzahl gestützten Stimmrecht hätte Österreich-Ungarn alle übrigen Staaten zusammen majorisieren können.<sup>110</sup> Über 10 Monate später nahm die Nationalversammlung schließlich am 28.03.1849 eine Verfassung an, die zwar alle zum deutschen Bund von 1815 gehörenden Gebiete als Teile des Reiches deklarierte, andererseits aber von der Nichtteilnahme der deutsch-österreichischen Lande am Reichstag ausging.<sup>111</sup> Diese neue Reichsverfassung trat aber niemals in Kraft. Zwar wählte die Frankfurter Nationalversammlung den damaligen König von Preußen zum deutschen Kaiser. Friedrich Wilhelm IV. nahm die Kaiserkrone aber nicht an, sondern forderte zunächst das „freie Einverständnis aller gekrönten Häupter des Deutschen Bundes“, das von Österreich, Bayern und Sachsen verweigert wurde.<sup>112</sup> Somit war an eine Durchsetzung dieses Verfassungsentwurfes kaum mehr zu denken, zumal bis Ende Mai 1849 die Mehrheit der Abgeordneten die Nationalversammlung verlassen hatte. Das Rumpfparlament, das seinen Sitz nach Stuttgart verlegt hatte, wurde im Juni von der württembergischen Regierung aufgelöst.<sup>113</sup>

Eigentlich hätte die Frankfurter Nationalversammlung voraussehen können, dass der König von Preußen die ihm angetragene Kaiserkrone ablehnen würde; denn wenn er die Wahl angenommen hätte, so hätte er seine Würde ja nicht mehr von „Gottes Gnade“, sondern von der „Gnade“ der Frankfurter Nationalversammlung hergeleitet. Er hätte sich dann unter diese Verfassung und unter die Gesetze eines Parlamentes stellen müssen, ja letztlich durch dieses Parlament eines Tages vielleicht wieder abgewählt und damit abgesetzt werden können.<sup>114</sup> Außerdem sollte der Einfluss des

---

<sup>110</sup> Boldt, Verfassungsgeschichte, Bd. 2, S. 150; Willoweit, ebenda, S. 267; Dürig/Rudolf, Verfassungsgeschichte, S. 95; Forsthoff, ebenda, S. 122; Kimminich, ebenda, S. 358.

<sup>111</sup> §§ 1 und 87 Abs. 2 dieser Verfassung; Dürig/Rudolf, ebenda, Vorbem., S. 95; Botzenhart, Verfassungsgeschichte, S. 51; Forsthoff, ebenda, S. 124.

<sup>112</sup> Kimminich, Verfassungsgeschichte, S. 359; Menger, Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit, S. 140; Willoweit, Deutsche Verfassungsgeschichte, S. 268; Forsthoff, Verfassungsgeschichte der Neuzeit, S. 123.

<sup>113</sup> Stolleis, Geschichte des öff. Rechts, Bd. 2, S. 274.

<sup>114</sup> Starck, Verfassungsstaat, S. 399; Weber-Fas, Deutschlands Verfassung, S. 50; Fenske, Verfassungsstaat, S. 267.

Kaisers auf die Gesetzgebung gemäß § 80 ziemlich beschränkt sein:

„Der Kaiser hat das Recht des Gesetzesvorschlages. Er übt die gesetzgebende Gewalt in Gemeinschaft mit dem Reichstage unter den verfassungsmäßigen Beschränkungen aus. Er verkündigt die Reichsgesetze und erlässt sie zur Vollziehung derselben nöthigen Verordnungen.“

Die Paulskirchen-Verfassung von 1849 wäre jedoch - in Anlehnung an die 1. französische Verfassung von 1791 - ein großer Fortschritt auf dem Wege hin zu einer deutschen Demokratie gewesen. Obwohl sie nicht in Kraft trat, wirkte sie doch bei den bisherigen Untertanen auf dem Wege zum politisch bewussten Bürgertum noch Jahrzehnte nach.<sup>115</sup> Sie war die erste deutsche Verfassung des 19. Jahrhunderts, an der das Volk ganz Deutschlands durch gewählte Vertreter mitgewirkt hatte. An allen anderen Verfassungen der vielen deutschen Staaten der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts hatten nur die Vertreter der Stände des jeweiligen Einzelstaates mitgewirkt und zwar auch nur, solange und soweit der Landesherr dies zuließ.

Auch hinsichtlich des Budgets legte die Frankfurter Verfassung 1849 die Macht weitgehend in die Hände der Volksvertreter; denn § 102 bestimmte:

„Ein Reichstagsbeschluss ist in folgenden Fällen erforderlich:

1. Wenn es sich um die Erlassung, Aufhebung, Abänderung oder Auslegung von Reichsgesetzen handelt;
2. Wenn der Reichshaushalt festgestellt wird, wenn Anleihen contrahirt werden, wenn das Reich eine im Budget nicht vorgesehene Ausgabe übernimmt, oder Matrikularbeiträge oder Steuern erhebt. ...“

Gemäß § 85 bestand der Reichstag aus zwei Häusern, nämlich dem Staatenhaus und dem Volkshaus, und gem. § 100 konnte ein Reichstagsbeschluss nur durch Übereinstimmung beider Häuser zustande kommen. Das Volkshaus sollte gemäß §§ 93, 94 vom ganzen Volk gewählt werden, also nicht nur aus Vertretern der verschiedenen Stände bestehen.<sup>116</sup> Auch das Staatenhaus sollte

---

<sup>115</sup> Weber-Fas, ebenda S. 51; Botzenhart, Verfassungsgeschichte, S. 48 ff.

<sup>116</sup> Fenske, Verfassungsstaat, S. 267; Forsthoff, Verfassungsgeschichte der Neuzeit, S. 125.

kein Oberhaus, eine Pairs-Kammer oder eine Vertretung des Großgrundbesitzes bzw. Adels sein, sondern gemäß §§ 86, 87 eine Versammlung der Vertreter der 38 deutschen Einzelstaaten. Die Beratung und Beschlussfassung über das Budget durch den Reichstag, also das Staatenhaus und das Volkshaus, war in § 103 schon recht demokratisch und präzise wie folgt geregelt:

„Bei Feststellung des Reichshaushaltes treten folgende Bestimmungen ein:

1. Alle die Finanzen betreffenden Vorlagen der Reichsregierung gelangen zunächst an das Volkshaus.
2. Bewilligungen von Ausgaben dürfen nur auf Antrag der Reichsregierung und bis zum Belauf dieses Antrages erfolgen. Jede Bewilligung gilt nur für den besonderen Zweck, für welche sie bestimmt worden. Die Verwendung darf nur innerhalb der Grenzen der Bewilligung erfolgen.
3. Die Dauer der Finanzperiode und Budgetbewilligung ist ein Jahr.
4. Das Budget über die regelmäßigen Ausgaben des Reiches und über den Reservefond, sowie über die für beides erforderlichen Deckungsmittel, wird auf dem ersten Reichstage durch Reichstagsbeschlüsse festgestellt. Eine Erhöhung dieses Budgets auf späteren Reichstagen erfordert gleichfalls einen Reichstagsbeschluß.
5. Dieses ordentliche Budget wird auf jedem Reichstag zuerst dem Volkshause vorgelegt, von diesen in seinen einzelnen Ansätzen nach den Erläuterungen und Belegen, welche die Reichsregierung vorzulegen hat, geprüft und ganz oder theilweise bewilligt oder verworfen.
6. Nach erfolgter Prüfung und Bewilligung durch das Volkshaus wird das Budget an das Staatenhaus abgegeben. Diesem steht, innerhalb des Gesamtbetrages des ordentlichen Budgets, so wie derselbe auf dem ersten Reichstag oder durch spätere Reichstagsbeschlüsse festgestellt ist, nur das Recht zu, Erinnerungen und Ausstellungen zu machen, über welche das Volkshaus endgültig beschließt.
7. Alle außerordentlichen Ausgaben und deren Deckungsmittel bedürfen, gleich der Erhöhung des ordentlichen Budgets, eines Reichstagsbeschlusses.
8. Die Nachweisung über die Verwendung der Reichsgelder wird dem Reichstage und zwar zuerst dem

Volkshause zur Prüfung und zum Abschluß vorgelegt.“

Die Regierung, die den Entwurf des Budgets aufzustellen hatte, sollte allerdings nicht vom Volkshaus gewählt, sondern gemäß § 73 vom Kaiser ernannt werden. Und auch sonst sollte die Regierungsgewalt gem. den §§ 75 bis 84 grundsätzlich und weitgehend dem Kaiser zustehen. Auch insoweit lehnte sich die Paulskirchen-Verfassung von 1849 an die erste französische Verfassung von 1791 an, der zufolge dem französischen König im Rahmen der Gewaltenteilung die Exekutive verblieb. Denn in Ziff. 1 des Vierten Kapitels dieser Verfassung von 1791 war unter der Überschrift "Von der Ausübung der exekutiven Macht" festgelegt:

„Die höchste ausübende Macht ist ausschließlich in Händen des Königs. Der König ist der oberste Chef der allgemeinen Administration des Reiches.“<sup>117</sup>

## 5. Im Königreich Preußen ab 1850

Der preußische König hatte zwar schon am 22.05.1815 – wohl unter dem Eindruck einer erneuten Kriegsdrohung Napoleons – seinen Untertanen eine neue Repräsentation nur der Stände in den Landtagen in Aussicht gestellt, also sogar schon kurz vor dem Inkrafttreten der deutschen Bundesakte vom 08.06.1815.<sup>118</sup> Nachdem die Gefahr eines weiteren Krieges vorbei war und er seine Macht nicht mehr als gefährdet ansah, hatte er diese Zusage aber alsbald wieder „vergessen“.<sup>119</sup> Erst die Märzrevolutionen von 1848 führten dann in Preußen zu den Verfassungen von 1848/1850.<sup>120</sup>

Dabei knüpften diese Verfassungen an die damals wohl modernste von Belgien aus dem Jahr 1831 an.<sup>121</sup> Außer Preußen hatte auch Österreich bis 1848 noch nicht einmal eine landständische Verfassung gemäß Art. XIII der Deutschen Bundesakte von 1815 in Kraft gesetzt.

---

<sup>117</sup> Pölitz, Europäische Verfassungen, Bd. 2, S. 13.

<sup>118</sup> Pölitz, ebenda, Bd. 1, S. 55; s. o. S. 22 u. 27.

<sup>119</sup> Hattenhauer, Grundlagen, S. 48; Menger, Verfassungsgeschichte der Neuzeit, S. 125 (128); Forsthoff, Verfassungsgeschichte der Neuzeit, S. 128 ff.; Fenske, Verfassungsstaat, S. 259.

<sup>120</sup> Grotefend, Preussische Gesetze, S. 17ff.; Gesetzessammlung für die Königlichen Preussischen Staaten von 1850, S. 17 ff.; Dürig/Rudolf, Verfassungsgeschichte, S. 135; Forsthoff, ebenda, S. 130; Hattenhauer, ebenda, S. 134-135; Menger, ebenda, S. 130; Willoweit, Deutsche Verfassungsgeschichte, S. 275; Stern, Staatsrecht, Bd. V, S. 227.

<sup>121</sup> Friauf, Staatshaushaltsplan, S. 76.

Zwar leitete der preußische König gemäß der Präambel der Verfassung vom 31.01.1850 noch seine Macht von „Gottes Gnaden“ her. Er räumte jedoch in Übereinstimmung mit den beiden Kammern zahlreiche Menschen- und Bürgerrechte als Grundrechte ein und regelte auch die Gewaltenteilung. Vom Volk gewählte Vertreter wurden durch Art. 62 wenigstens an der Gesetzgebung beteiligt:

„Die gesetzgebende Gewalt wird gemeinschaftlich durch den König und durch die zwei Kammern ausgeübt. Die Übereinstimmung des Königs und beider Kammern ist zu jedem Gesetz erforderlich.

Finanzgesetz-Entwürfe und Staatshaushalts-Etats werden zuerst der zweiten Kammer vorgelegt; letztere werden von der ersten Kammer im Ganzen angenommen oder abgelehnt.“

Die erste Kammer hieß "Herrenhaus" und die zweite "Abgeordnetenhaus." Die Abgeordneten wurden durch das Volk aus dem Volk gewählt, allerdings gem. Art.71 noch in einem mittelbaren, ungleichen Drei-Klassen-Wahlrecht.<sup>122</sup>

Einen ganz erheblichen Fortschritt, jedenfalls gegenüber vielen landständischen Verfassungen aus den Jahren 1815 bis 1848, bedeutete die preußische Verfassung von 1850 aber hinsichtlich des Budgets. Die Art. 99 bis 104 lauteten nämlich wie folgt:

„Art. 99: Alle Einnahmen und Ausgaben des Staates müssen für jedes Jahr im Voraus veranschlagt und auf den Staatshaushalts-Etat gebracht werden.

Letztere wird jährlich durch ein Gesetz festgestellt.

Art. 100: Steuern und Abgaben für die Staatskasse dürfen nur, so weit sie in den Staatshaushalts-Etat aufgenommen oder durch besondere Gesetze angeordnet sind, erhoben werden.

Art. 101: In Betreff der Steuern können Bevorzugungen nicht eingeführt werden.

Die bestehende Steuergesetzgebung wird einer Revision unterworfen und dabei jede Bevorzugung abgeschafft.

Art. 102: Gebühren können Staats- oder Kommunalbeamte nur aufgrund des Gesetzes erheben.

Art. 103: Die Aufnahme von Anleihen für die Staatskasse

---

<sup>122</sup> Hattenhauer, ebenda, S. 52 und 1; Dürig/Rudolf, ebenda, S. 145



findet nur auf Grund eines Gesetzes statt. Dasselbe gilt von der Uebernahme von Garantien zu Lasten des Staates.

Art. 104: Zu Etats-Ueberschreitungen ist die nachträgliche Genehmigung der Kammern erforderlich.

Die Rechnung über den Staatshaushalts-Etat wird von der Ober-Rechnungskammer geprüft und festgestellt. Die allgemeine Rechnung über den Staatshaushalt jeden Jahres, einschließlich einer Uebersicht der Staatsschulden, wird mit den Bemerkungen der Ober-Rechnungskammer zur Entlastung der Staatsregierung den Kammern vorgelegt.

Ein besonderes Gesetz wird die Einrichtung und die Befugnisse der Ober-Rechnungskammer bestimmen.“<sup>123</sup>

So wurden vor über 150 Jahren die wichtigsten Verfassungsgrundsätze hinsichtlich des Budgets bereits recht umfassend, modern und in demokratische Richtung formuliert. Es sollte nur noch ein einziges Budget, also nicht mehr verschiedene Etats, keinen Hauptetat und auch nicht mehr mehrere Kassen geben. Das Budget sollte stets für nur ein Jahr festgesetzt werden.<sup>124</sup> Es sollte alle Einnahmen einerseits und auch alle Ausgaben andererseits umfassen, demnach auch keine Saldierung von Einnahmen und Ausgaben stattfinden. Die Einnahmen und die Ausgaben sollten vollständig in dem einzigen Etat enthalten sein. Bei den Einnahmen sollten nicht nur die Steuern, Zölle und Abgaben, sondern auch alle Erträgnisse von staatlichen Einrichtungen, aus staatlichen Vermögen, Rechten, Grundstücken, Regalien usw. umfassend aufgeführt werden. Es sollte eine Steuerreform zur Verwirklichung des Gleichheitssatzes durchgeführt werden.<sup>125</sup> Bei den Ausgaben sollten nicht nur diejenigen, die von den Bürgern durch ihre Steuern zu bezahlen waren, erfasst, sondern alle Ausgaben des Staates aufgeführt werden, und schließlich sollte das sonach vollständige Budget durch Gesetz festgelegt werden. Dies bedeutete gemäß Art. 62 eine Feststellung durch Übereinstimmung des Königs und der beiden Kammern. Ohne Zustimmung des Hauses der Abgeordneten konnte also das Budget nicht als Gesetz beschlossen werden.<sup>126</sup>

---

<sup>123</sup> Dürig/Rudolf, Verfassungsgeschichte, S. 149.

<sup>124</sup> Friauf, Staatshaushaltsplan, S. 156.

<sup>125</sup> Hattenhauer, Grundlagen, S. 135.

<sup>126</sup> Kröger, Grundriss, S. 43.

Damit war nach über 60 Jahren Verzögerung in Preußen eine Verfassung in Kraft getreten, die sich hinsichtlich des Budgets an die 1. französische Verfassung von 1791 anlehnte,<sup>127</sup> die sich ihrerseits auf die erste geschriebene Verfassung der Welt, die der USA von 1787 gestützt hatte.<sup>128</sup>

Allerdings fehlte in der preußischen Verfassung von 1850 - wie in den meisten Verfassungen der deutschen Einzelstaaten der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts - eine ausdrückliche Regelung, wie ein Budget rechtsgültig als Gesetz zustande kommen sollte, wenn die gemäß Art. 62 notwendige Übereinstimmung des Landesherrn und beider Kammern nicht erzielt werden konnte.<sup>129</sup> Wenn also die Abgeordneten-Kammer nicht zustimmte, dann blieb dem preußischen König nur die Auflösung der Kammer gemäß Art. 51, aber eben weiterhin ein budgetloser Zustand. Ein Verfassungsgericht, das einen solchen Konflikt etwa hätte lösen können, gab es damals noch nicht.<sup>130</sup>

Durch diese Lücke in der Verfassung kam es dann auch schon 1862 bis 1865 zu dem bekannten preußischen Verfassungskonflikt. Die Mehrheit der Abgeordneten der zweiten Kammer stimmten jeweils gegen das jährliche Budgetgesetz, hauptsächlich wegen der beabsichtigten Erhöhung der Ausgaben für das Militär.<sup>131</sup> Aber der vom König eingesetzte preußischer Ministerpräsident Bismarck führte den Staatshaushalt mit Hilfe des Art. 109 dieser Verfassung weiter, der wohl an sich als Übergangsregelung gedacht war, jedoch wie folgt lautete:

„Die bestehenden Steuern und Abgaben werden forterhoben, und alle Bestimmungen der bestehenden Gesetzbücher, einzelnen Gesetze und Verordnungen, welcher der gegenwärtigen Verfassung nicht zuwiderlaufen, bleiben in Kraft, bis sie durch ein Gesetz abgeändert werden.“

<sup>127</sup> S. o. S. 9 ff. m.w.N.; Franz, Staatsverfassungen, S. 1; Boldt, Verfassungsgeschichte, Bd. 1, S. 150.

<sup>128</sup> S. o. S. 8, m.w.N.

<sup>129</sup> Heun, Staatshaushalt, S. 64; Dreier, Kampf um das Budgetrecht, S. 68; Friauf, Staatshaushaltsplan, S. 78; Kimminich, Verfassungsgeschichte, S. 372 ff.; Willoweit, Deutsche Verfassungsgeschichte S. 277; Weber- Fas, Deutschlands Verfassung S.70; Menger, Verfassungsgeschichte der Neuzeit, S. 131.

<sup>130</sup> Starck, Verfassungsstaat, S. 51; Huber, Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. III, S. 333 (341 ff.); Kimminich, ebenda, S. 374.

<sup>131</sup> Willoweit, ebenda, S. 276 ff.; Huber, ebenda, Bd. III, S. 334 ff.

Auf Grund dieser Fortdauer der bestehenden Steuern und Abgaben - auch ohne neues Jahresbudget - rüstete Bismarck Preußen auf, führte dann gegen Österreich Krieg, gewann die Schlacht von Königgrätz am 03.07.1866 mit der Folge, dass nun die zweite Kammer mit 230 gegen 75 Stimmen ihn und seine Minister aus der Verantwortung wegen der budgetlosen und demzufolge gesetzlosen Haushaltsführung in den Jahren 1862 bis 1866 entließ.<sup>132</sup> Einen ähnlichen Verfassungskonflikt hatte es bereits 1850 bis 1852 in dem Kleinstaat Kurhessen gegeben. Auch dort war das Budget auf Grund der Ablehnung des dortigen Landtages nicht rechtsgültig beschlossen worden. Nur mit militärischer Hilfe des Deutschen Bundes, also anderer deutscher Monarchen, gemäß den Art. XXVIII und XXXV der Wiener Schlussakte, gelang es dem kurhessischen Fürsten damals, die Krise zu überstehen.<sup>133</sup>

## 6. Im Deutschen Reich ab 1871

Nach dem siegreichen Krieg von 1870/1871 gegen Frankreich ließ sich der König von Preußen nun doch zum Deutschen Kaiser krönen und sein Ministerpräsident Otto von Bismarck setzte 3 Monate später am 16.04.1871 eine Verfassung des deutschen Reiches durch.<sup>134</sup> Gemäß der Präambel schlossen sich die noch verbliebenen 25 deutschen Staaten bzw. Fürsten und die drei Stadtstaaten Lübeck, Bremen und Hamburg zu einem „ewigen Bund“ zusammen, dem sie den Namen "Deutsches Reich" gaben und gemäß Art.4 einen erheblichen Teil ihrer Hoheitsrechte übertrugen.<sup>135</sup> Dem Kaiser stand es zu, sowohl den Bundesrat als auch den Reichstag einzuberufen, zu eröffnen und zu schließen (Art. 12 RV). Da der Reichskanzler vom Kaiser ernannt und nicht vom Reichstag gewählt wurde, konnte er auch vom Reichstag nicht abgewählt werden (Art. 15 Abs. 1 RV). Insofern bestand auch in dieser mehr oder minder monarchischen Reichsverfassung ein Spannungsverhältnis zwischen dem Reichstag und dem Reichskanzler als Vorsitzendem und Geschäftsführer des Bundesrates (Art. 15 Abs. 1 RV). Der Kaiser und sein Reichskanzler

<sup>132</sup> Huber, Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. III, S. 368ff.; Kimminich, Verfassungsgeschichte, S. 375 ff.

<sup>133</sup> Heun, Staatshaushalt, S. 74; Huber, ebenda., Bd. II, S. 908-922., Bd. III, S.440 ff; Stolleis, Geschichte des öff. Rechts, Bd. 2, S. 202; Boldt, Verfassungsgeschichte, Bd.2, S. 107.

<sup>134</sup> RGBl. 1871, S. 64.

<sup>135</sup> Botzenhart, Verfassungsgeschichte, S. 98 ff.; Willoweit, Deutsche Verfassungsgeschichte, S. 291 ff.; Kröger, Grundriss, S. 93; Kimminich, ebenda, S. 433.

waren nicht direkt vom Parlament abhängig, sondern standen als Exekutive gleichsam auf „gleicher Augenhöhe“ mit der Legislative, ja eher noch darüber.<sup>136</sup> Mit dieser Reichsverfassung von 1871 konnte der König von Preußen als deutscher Kaiser eher einverstanden sein als mit der wesentlich demokratischeren Frankfurter Paulskirchenverfassung von 1849, zumal er in der Einführung dieser Verfassung von 1871 als Verordnungsgeber von „Gottes Gnaden Deutscher Kaiser, König von Preußen, etc.“ titulierte wurde.<sup>137</sup>

Einen wesentlichen Fortschritt in Richtung Demokratie brachte aber Art. 20 Abs. 1 RV:

„Der Reichstag geht aus allgemeinen und direkten Wahlen mit geheimer Abstimmung hervor.“

Für die Verabschiedung von Reichsgesetzen einschließlich des jährlichen Haushaltsgesetzes war nun gemäß Art. 5, 69 RV nur noch die Zustimmung der Mehrheit des Reichstages und des Bundesrates, also der Vertreter der deutschen Länder, erforderlich. Der ausdrücklichen Zustimmung des Monarchen bedurfte es – im Gegensatz zu Art. 62 der Preußischen Verfassung von 1850 – nicht mehr.<sup>138</sup> Gleichwohl konnte der Kaiser an der Gesetzgebung weiterhin dadurch maßgeblich mitwirken, dass der von ihm ernannte und abhängige Reichskanzler zugleich den Vorsitz im Bundesrat hatte sowie dessen Geschäfte gemäß Art. 15 Abs.1 RV leitete und die einzelnen Bundesstaaten zu den Finanzen des Reiches gem. Art.70 RV beitrugen.<sup>139</sup>

Im Einzelnen lauteten die Regelungen zu den Reichsfinanzen, die in Abschnitt XII der Reichsverfassung von 1871 festgelegt waren, wie folgt:

Art. 69: Alle Einnahmen und Ausgaben des Reiches müssen für jedes Jahr veranschlagt und auf den Reichshaushalts-Etat gebracht werden. Letzterer wird vor Beginn des Etatjahres nach folgenden Grundsätzen durch ein Gesetz festgestellt.

Art. 70: Zur Bestreitung aller gemeinschaftlichen

---

<sup>136</sup> Kimminich, Verfassungsgesichte, S. 431; Willoweit, Deutsche Verfassungsgeschichte, S. 295; Huber, Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. III, S. 776., Bd. IV, S. 131.

<sup>137</sup> Dürig/Rudolf, Verfassungsgeschichte, S. 153.

<sup>138</sup> Huber, ebenda, Bd. III, S. 957; Kröger, Grundriss, S. 98.

<sup>139</sup> Hattenhauer, Grundlagen, S. 231; Willoweit, ebenda, S. 294, 295; Huber, ebenda, Bd. III, S. 898.

Ausgaben dienen zunächst die etwaigen Ueberschüsse der Vorjahre, sowie die aus den Zöllen, den gemeinschaftlichen Verbrauchssteuern und aus dem Post- und Telegraphenwesen fließenden gemeinschaftlichen Einnahmen. Insoweit dieselben durch diese Einnahmen nicht gedeckt werden, sind sie, solange Steuern nicht eingeführt sind, durch Beiträge der einzelnen Bundesstaaten nach Maßgabe ihrer Bevölkerung aufzubringen, welche bis zur Höhe des budgetmäßigen Betrages durch den Reichskanzler ausgeschrieben werden.

Art. 71: Die gemeinschaftlichen Ausgaben werden in der Regel für ein Jahr bewilligt, können jedoch in besonderen Fällen auch für eine längere Dauer bewilligt werden.

Während der in Art. 60 normirten Uebergangszeit ist der nach Titeln geordnete Etat über die Ausgaben für das Heer dem Bundesrathe und dem Reichstage nur zur Kenntnisnahme und zur Erinnerung vorzulegen.

Art. 72: Ueber die Verwendung aller Einnahmen des Reichs ist durch den Reichskanzler dem Bundesrathe und dem Reichstage zur Entlastung jährlich Rechnung zu legen.

Art. 73: In Fällen eines außerordentlichen Bedürfnisses kann im Wege der Reichsgesetzgebung die Aufnahme einer Anleihe, sowie die Uebernahme einer Garantie zu Lasten des Reiches erfolgen.“

Diese Verfassung von 1871 schrieb also in Art.71 Satz 2 bereits eine Aufteilung der Ausgaben in "Titel" vor. Allerdings war mit dieser prinzipiellen Anerkennung eines Budgetrechts des Reichstages noch keine wirklich effektive Steuerung des Haushaltes durch die Legislative erreicht und keine tatsächlich wirksame Kontrolle des Ausgabegebarens der Exekutive möglich. Selbst bei einer strikten Bindung der Regierung an die im Haushalt festgesetzten Posten war dies erst durch eine hinreichend verstärkte bzw. vertiefte Spezialisierung des Budgets erreichbar.<sup>140</sup> Deshalb hatte auch schon bald nach 1850 eine verstärkte Auseinandersetzung im Königreich Preußen um eine größere Spezialisierung des Haushaltes,

---

<sup>140</sup> Dreier, Kampf um das Budgetrecht, S. 80; Heun, Staatshaushalt, S. 70.

insbesondere der Ausgabeposten eingesetzt.<sup>141</sup> Aber auch in den verschiedenen anderen deutschen Einzelstaaten wurde zwischen den Regierungen und den Landtagen, insbesondere deren 2. Kammern, also den Ständevertretern, um ein höheres Maß an Spezialität und dessen Verbindlichkeit gerungen.<sup>142</sup> Da die Budgetentwürfe den Parlamenten von den Regierungen meist nur nach den Haupttats oder Hauptzweigen der Staatsverwaltung – etwa vergleichbar mit den heutigen Einzelplänen – ohne erheblich tiefere Aufgliederung zur Zustimmung vorgelegt wurden, also nur ziemlich große Ausgabenbeträge mit entsprechend ungenauen, groben und mehr oder minder pauschalen Zweckbindungen enthielten, hatten die Regierungen meist einen weiten Handlungsspielraum und es bestand nur eine relativ eingeschränkte Möglichkeit der nachträglichen Finanzkontrolle durch die Rechnungsprüfungsbehörden und die Landtage.<sup>143</sup>

Der Streit um eine größere Spezialisierung des Budgets wurde im Prinzip mit den gleichen grundsätzlichen Argumenten geführt, wie zuvor der Kampf der Stände in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts, nicht nur über vom Monarchen angeforderte Steuern entscheiden zu können, sondern möglichst weitgehend über alle Einnahmen und Ausgaben, wenigstens in großen Blöcken, beraten und beschließen zu dürfen.<sup>144</sup> So hatte z.B. der königlich württembergische Innenminister von Schlayer schon 1836 nachdrücklich den Standpunkt vertreten, dass die Stände nie das Recht haben könnten, die Ausgaben „im einzelnen“ festzusetzen; denn dann wäre die „ganze Staatsgewalt und die Souveränität in ihren Händen“ und so würde die 2. Kammer der Abgeordneten „regieren; denn am Ende sei das Geldausgeben nichts anderes als Regieren“.<sup>145</sup> Ein bayerischer Innenminister erklärte die Spezialität des Budgets als einen Angriff auf die Grundlagen der Verfassung.<sup>146</sup> Demgegenüber hatte z.B. Freiherr von Gagern, der Vorsitzende des Finanzausschusses der hessisch-darmstädtischen Abgeordneten-Kammer war,<sup>147</sup> bereits 1823/24 den Hauptgrundsatz der Spezialität als „das Wesentlichste von dem, um welches sich jetzt die Ausübung

<sup>141</sup> Patzig, Grundriss, S. 62; Stern, Staatsrecht, Bd. V, S. 236; Huber, Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. III, S. 77, 99, 100, 294; Mußnug in: Jeserich/Pohl/v. Unruh, Verwaltungsgeschichte, Bd. 2, S. 500 ff.

<sup>142</sup> Heun, Staatshaushalt, S. 70ff.; Friauf, Staatshaushaltsplan, S. 133ff.; Maunz in: Maunz/Dürig, Art. 110, Rz. 3.

<sup>143</sup> Dreier, Kampf um das Budgetrecht, S. 80.

<sup>144</sup> Friauf, ebenda, S. 68, 154 ff.

<sup>145</sup> Friauf, ebenda, S. 106 m. w. N.

<sup>146</sup> Dreier, ebenda, S. 80.

<sup>147</sup> Friauf, ebenda, S. 136.

der ständischen Pflichten dreht“ bezeichnet.<sup>148</sup> Der "erste allgemeine Etat" im Königreich Preußen für 1821 hatte nur acht Posten enthalten, für die zwei Druckseiten genügten.<sup>149</sup> Der nächste Etat für 1829 war auch nicht viel genauer.<sup>150</sup> Im Königreich Württemberg war das Budget im Laufe des 19. Jahrhunderts von ursprünglich nur 25 auf 300 Druckseiten angewachsen.<sup>151</sup>

In Preußen wurde der Etat ab 1873 dann in Kapitel und Titel untergegliedert, wobei nicht nur die Kapitel, sondern auch die nunmehr rund 200 Einnahmentitel und mehr als 1600 Ausgabentitel der Beratung und Beschlussfassung des preußischen Landtages unterlagen. Außerdem waren bei den Personalausgaben für alle Beamtenkategorien die Stellenzahl, der höchste und niedrigste Normalsatz der Besoldung sowie die vom Staat etwa gewährten Nebeneinnahmen ausdrücklich kenntlich zu machen.<sup>152</sup> Das Budget war so aufgebaut, dass zunächst alle Einnahmen und dann alle Ausgaben getrennt aufgeführt wurden. Die Einnahmen wurden dann seit 1880 noch in ordentliche und außerordentliche Einnahmen aufgeteilt. Die Ausgaben wurden in dauernde und einmalige einerseits und in außerordentliche Ausgaben andererseits unterteilt.<sup>153</sup>

Das erste Haushaltsgesetz des Deutschen Reiches für das Jahr 1872 umfasste im Textteil insgesamt nur zwei Seiten und der diesem Gesetz als Anlage beigefügte Haushaltsetat insgesamt nur 15 Seiten.<sup>154</sup> Die Gesamtsumme des Budgets für das Jahr 1872 betrug in Einnahmen und Ausgaben 116.851.255 Thaler. Die fortdauernden Ausgaben waren in zehn Kapitel aufgeteilt und diese wiederum in bis zu 26 Titel. Die einmaligen und außerordentlichen Ausgaben umfassten zehn Kapitel, die in jeweils höchstens elf Titel untergegliedert waren. Die Einnahmen umfassten acht Kapitel, die in jeweils höchstens bis 23 Titel unterteilt waren. Die „Kapitel“ entsprachen etwa den heutigen Einzelplänen und die „Titel“ etwa den heutigen Kapiteln.

Das letzte normale Haushaltsgesetz vor Beginn des Ersten Weltkrieges, also für das Jahr 1913, umfasste auf nur zwei Druckseiten in Einnahme und Ausgabe die Summen von je 3.161.336.006 Mark. Der als Anlage beigefügte Reichshaushaltsetat

<sup>148</sup> Friauf, ebenda, S. 136.

<sup>149</sup> Stern, Staatsrecht, Bd. II, S.1067.

<sup>150</sup> Mußgnug in: Jeserich/Pohl/v. Unruh, Bd. 2, S. 500.

<sup>151</sup> Dreier, Kampf um das Budget-Recht, S. 81 m.w.N.

<sup>152</sup> Patzig, Haushaltsrecht, Grundriss, S. 62.

<sup>153</sup> Patzig, ebenda, S. 62.

<sup>154</sup> RGBl. 1871, S. 412 ff, (431)

umfasste 23 Druckseiten.<sup>155</sup> Die Gliederung und Unterteilung war nicht wesentlich anders als im Jahr 1872. Die Spezialisierung der Budgets während des deutschen Kaiserreiches war also noch ziemlich gering und veränderte sich auch in diesen 40 Jahren wenig.

## 7. In der Weimarer Reichsverfassung von 1918

Nach dem ersten Weltkrieg und der Revolution vom Herbst 1918 rief der sozialdemokratische Staatssekretär Philipp Scheidemann am 09.11.1918 in Berlin die Republik aus und der letzte deutsche Kaiser floh nach Holland.<sup>156</sup>

Dadurch war die Reichsverfassung von 1871 praktisch außer Kraft. In den nun entstehenden Wirren und dem Kampf um die künftige Staatsform siegte schließlich die parlamentarisch-demokratische Richtung. Die Wahlen zur verfassungsgebenden Nationalversammlung am 19.01.1919 ergaben eine Drei-Viertel-Mehrheit für drei große Parteien, die SPD (163 Sitze), die Deutsche Demokratische Partei (75 Sitze) und das Zentrum (73 Sitze); das letzte Viertel der Sitze teilten sich mehrere mittlere und kleine Parteien.<sup>157</sup> Wegen der Unruhen in Berlin trat die verfassungsgebende Nationalversammlung nicht dort, sondern in Weimar zusammen; sie wählte Friedrich Ebert zum vorläufigen Reichspräsidenten und beschloss am 11.08.1919 mit Mehrheit eine demokratisch-parlamentarische Verfassung,<sup>158</sup> die seitdem "Weimarer Verfassung" (WRV) genannt wird.<sup>159</sup>

Art. 1 dieser Verfassung lautet lapidar :

„Das Deutsche Reich ist eine Republik.  
Die Staatsgewalt geht vom Volke aus.“

Staatsoberhaupt war jetzt in Deutschland nicht mehr ein Monarch, sondern der Reichspräsident, der gemäß Art. 41 WRV direkt vom Volke gewählt wurde und dessen Befugnisse (Art. 42 - 53 WRV) durch diese Verfassung beschränkt waren. In besonderen Notfällen standen dem Reichspräsidenten gemäß Art. 48 WRV

<sup>155</sup> RGBl. 1913, S. 253 ff.

<sup>156</sup> Willoweit, Deutsche Verfassungsgeschichte, S. 319.

<sup>157</sup> Dürig/Rudolf, Verfassungsgeschichte, S. 176; Botzenhart, Verfassungsgeschichte, S. 136, 137; Kimminich, Verfassungsgeschichte, S. 486.

<sup>158</sup> RGBl. 1919, S. 1383 ff.

<sup>159</sup> Dürig/Rudolf, ebenda, S.176.



außerordentliche Befugnisse wie folgt zu:

„Wenn ein Land die ihm nach der Reichsverfassung oder den Reichsgesetzen obliegenden Pflichten nicht erfüllt, kann der Reichspräsident es dazu mit Hilfe der bewaffneten Macht anhalten.

Der Reichspräsident kann, wenn im Deutschen Reiche die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gestört oder gefährdet wird, die zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nötigen Maßnahmen treffen, erforderlichenfalls mit Hilfe der bewaffneten Macht einschreiten. Zu diesem Zweck darf er vorübergehend die in den Art. 114, 115, 117, 118, 123, 124 und 153 festgesetzten Grundrechte ganz oder zum Teil außer Kraft setzen.

Von allen gemäß Abs. 1 oder Abs. 2 dieses Artikels getroffenen Maßnahmen hat der Reichspräsident unverzüglich dem Reichstag Kenntnis zu geben. Die Maßnahmen sind auf Verlangen des Reichstages außer Kraft zu setzen.

Bei Gefahr im Verzuge kann die Landesregierung für ihr Gebiet einstweilige Maßnahmen der in Absatz 2 bezeichneten Art treffen. Die Maßnahmen sind auf Verlangen des Reichspräsidenten oder des Reichstages außer Kraft zu setzen.

Das Nähere bestimmt ein Reichsgesetz.“

Nach dieser Verfassung waren die Einzelstaaten des früheren deutschen Kaiserreiches nur noch Länder des Reiches (Art. 2 WRV).

Die Reichsregierung bestand gemäß Art. 52 WRV aus dem Reichskanzler und den Reichsministern. Zwar wurden der Reichskanzler und auf seinen Vorschlag die Reichsminister vom Reichspräsidenten ernannt und entlassen, also ähnlich dem Art. 15 der Reichsverfassung von 1871, wonach der Kaiser den Reichskanzler ernannte.<sup>160</sup> Aber Art. 54 WRV bestimmte:

---

<sup>160</sup> S. o. S. 35.

„Der Reichskanzler und die Reichsminister bedürfen zu ihrer Amtsführung das Vertrauens des Reichstages. Jeder von ihnen muss zurücktreten, wenn ihm der Reichstag durch ausdrücklichen Beschluß sein Vertrauen entzieht.“

Damit war das im Kaiserreich bis 1918 bestehende Spannungsverhältnis zwischen der Regierung und dem Parlament wesentlich vermindert und die Wahrscheinlichkeit eines schwerwiegenden, lang dauernden Konfliktes zwischen Regierung und Parlament, etwa auch hinsichtlich des Budgets, gering, denn die Regierung war jetzt nicht mehr nur vom Vertrauen des Staatsoberhauptes, sondern auch von dem des Parlamentes abhängig. Aus dieser doppelten Abhängigkeit der Regierung resultierte aber auch die stete Gefahr ihrer Instabilität.<sup>161</sup> Von nun an standen der Reichskanzler und seine Minister dem Parlament nicht mehr auf gleicher Ebene oder "gleicher Augenhöhe" gegenüber, sondern waren von der Mehrheit des Parlamentes abhängig, also praktisch untergeordnet.<sup>162</sup>

Die Vertreter der Länder im Reichsrat wurden nicht mehr durch einen Landesfürsten bestimmt, sondern waren gemäß Art. 60, 63 WRV Vertreter der jeweiligen Landesregierung. Das Recht der Gesetzgebung lag fortan demokratisch beim Reichstag; der Reichsrat hatte nur ein beschränktes Einspruchsrecht und der Reichspräsident nur eine begrenzte Befugnis, die Ausfertigung der vom Reichstag beschlossenen Gesetze zu verweigern (Art. 68 bis 74 WRV).

In teilweiser Anlehnung an die erste französische Verfassung von 1791, an §§ 102, 103 der Frankfurt Paulskirchen-Verfassung von 1849, die Art. 99-104 der preußischen Verfassung von 1850 und Art. 69-73 der Reichsverfassung von 1871 bestimmte nunmehr die Weimarer Verfassung hinsichtlich des Budgets in Art. 85 bis 87 folgendes:

„Art. 85. Alle Einnahmen und Ausgaben des Reiches

<sup>161</sup> Kimminich, Verfassungsgeschichte, S. 495.

<sup>162</sup> Dreier, Kampf um das Budgetrecht, S. 87; Heun, Staatshaushalt, S. 83; Arndt, JuS 1990, S. 344; Patzig, Grundriss, S. 63; BVerfG E 45, 1 (32) und 70, 324 (355); Mußgnug in: Jeserich/Pohl/v. Unruh, Verwaltungsgeschichte, Bd.4, S. 323.

müssen für jedes Rechnungsjahr veranschlagt und in den Haushaltsplan eingestellt werden.

Der Haushaltsplan wird vor Beginn des Rechnungsjahres durch ein Gesetz festgestellt.

Die Ausgaben werden in der Regel für ein Jahr bewilligt; sie können in besonderen Fällen auch für eine längere Dauer bewilligt werden. Im übrigen sind Vorschriften im Reichshaushaltsgesetz unzulässig, die über das Rechnungsjahr hinausreichen oder sich nicht auf die Einnahmen und Ausgaben des Reiches oder ihre Verwaltung beziehen.

Der Reichstag kann im Entwurfe des Haushaltsplans ohne Zustimmung des Reichsrats Ausgaben nicht erhöhen oder neu einsetzen.

Die Zustimmung des Reichsrates kann gemäß den Vorschriften des Art. 74 ersetzt werden.

Art. 86. Über die Verwendung aller Reichseinnahmen legt der Reichsfinanzminister in dem folgenden Rechnungsjahre zur Entlastung der Reichsregierung dem Reichsrat und dem Reichstag Rechnung. Die Rechnungsprüfung wird durch Reichsgesetz geregelt.

Art. 87. Im Wege des Kredites dürfen Geldmittel nur bei außerordentlichem Bedarf und in der Regel nur für Ausgaben zu werbenden Zwecken beschafft werden. Eine solche Beschaffung sowie die Übernahme einer Sicherheitsleistung zu Lasten des Reiches dürfen nur auf Grund eines Reichsgesetzes erfolgen.“

Das „Spannungsverhältnis zwischen der geldausgebenden Exekutive und der auf Sparsamkeit bedachten Legislative bestand jedoch nicht mehr.“<sup>163</sup> Die Abgeordneten versprachen sich teilweise bessere Wahlerfolge eher von der Herbeiführung neuer Ausgaben zu Gunsten der eigenen Klientel als von Einsparungen bei den Ausgaben und Verringerung der Steuern. Und damit entstand das ganz neue, umgekehrte Problem der Ausgabenbändigung der Legislative durch die Exekutive.<sup>164</sup> Jedenfalls war ein Budgetkonflikt nur noch möglich, wenn sich im Parlament weder eine Mehrheit für

---

<sup>163</sup> Vogel/Waldhoff in: Bonner Kommentar (81. Lfg. 1987), Vorbem. z. Art. 104a-115, Rz. 475.

<sup>164</sup> Vogel/Waldhoff, ebenda, Rz. 475; Huber, Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. VI, S. 501.

den Haushalt noch für eine (neue) Regierung finden ließ.<sup>165</sup> Das Parlament war praktisch Herr des Budgets und der Regierung.<sup>166</sup>

Durch den ersten Weltkrieg 1914-1918 und die im Versailler Friedensvertrag vom 28.06.1919 der Weimarer Republik auferlegten Reparationen wurde die Finanzlage Deutschlands völlig zerrüttet und trat eine galoppierende Inflation ein, die 1922/23 zur totalen Entwertung des Geldes und zu der neuen Währung "Reichsmark" führte.<sup>167</sup>

Am 01.01.1923 trat dann eine Reichshaushaltsordnung (RHO) in Kraft, die als notwendiges Gesetz zur Ausführung der Budgetgrundsätze der Art. 85- 87 WRV angesehen wurde.<sup>168</sup> Durch dieses Gesetz schrieb der Reichstag der Regierung und praktisch sich selbst vor, wie das Budget in Zukunft aufgestellt, durchgeführt und überwacht werden sollte. In 22 Paragraphen wurde zunächst die Aufstellung, sodann in 63 Paragraphen die Ausführung und in 44 Paragraphen die Rechnungskontrolle des Budgets geregelt. Dabei wurde auch die Aufteilung erhöht und damit die Spezialisierung verbessert:

Der Haushalt galt zunächst grundsätzlich ein Jahr und teilte sich in einen ordentlichen und einen außerordentlichen Haushalt. Letzterer umfasste diejenigen Ausgaben, die durch außergewöhnliche Einnahmen, insbesondere durch Anleihen (Kreditaufnahmen), Vermögensveräußerung o. ä. bezahlt werden sollten. Der ordentliche Haushalt umfasste dagegen alle Ausgaben, die aus den regelmäßigen Einnahmen des Reiches bezahlt werden sollten, und war in fortdauernde Ausgaben einerseits und einmalige Ausgaben andererseits unterteilt.

Der Haushaltsplan bestand aus dem Gesamtplan und den Einzelplänen. Der Gesamtplan stellte die Einnahmen und Ausgaben im größeren Zusammenhang dar. Die Einzelpläne enthielten die Einnahmen und Ausgaben der einzelnen Verwaltungszweige, insbesondere der verschiedenen Staatsorgane (Reichstag, Reichspräsident, Reichskanzler und der Ministerien). § 6 RHO schrieb vor, dass „der Gesamtplan und die Einzelpläne in Einnahme und Ausgabe nach Bedarf in Abteilungen und Unterabteilungen (Kapitel und Titel) zu zerlegen“ und dass „Zweck und Ansatz jedes Titels durch den Haushaltsplan zu bestimmen“ sind. Wie speziell

<sup>165</sup> Huber, ebenda, Bd. VI, S. 504.

<sup>166</sup> Vogel/Waldhoff ebenda; Rz. 158; Dreier, Kampf um das Budgetrecht, S. 87.

<sup>167</sup> Weber-Fas, Deutschlands Verfassung, S. 112.

<sup>168</sup> RGBl. 1923 II, S. 17 ff.; Heckel in: Anschütz/Thoma, Hdb. des Deutschen Staatsrechts, S. 375.

diese Zerlegung aber zu erfolgen hatte, sagte auch die Reichshaushaltordnung nicht.

Weiter wurde festgelegt, dass die Einnahmen und Ausgaben grundsätzlich getrennt aufzuführen waren, eine Saldierung also prinzipiell verboten war, somit nicht nur bei einem Posten jeweils der Überschuss oder der Fehlbetrag angegeben werden durfte. Gleichzeitig wurden hiervon gewisse Ausnahmen für zulässig erklärt (§§ 7, 69 RHO).

§ 16 gestattete damals schon, dass im Haushaltsplan einer zuständigen Dienststelle Mittel "zur Selbstbewirtschaftung" für einen bestimmten Zweck zugewiesen wurden. In diesem Fall prüfte die Rechnungskontrolle dann nur noch die Überweisung des Betrages an die zuständige Dienststelle, in der Regel aber nicht mehr deren tatsächliche und zeitgerechte Ausgabe zu dem vorgesehenen Zweck (§ 95 RHO). Außerdem ermöglichte die Reichshaushaltordnung Ausnahmen von Art. 85 WRV dahingehend, dass im jährlichen Haushaltsgesetz einzelne Ausgaben auch in ein künftiges Haushaltsjahr übertragen, also erst nach Ablauf des jeweiligen Haushaltsjahres ausgegeben werden konnten (§ 30 RHO). Und es wurde auch schon die Möglichkeit einer sachlichen Übertragbarkeit eingeräumt, also hinsichtlich einzelner Ausgabeposten die Anordnung der einseitigen oder gegenseitigen Deckungsfähigkeit ermöglicht, so dass es hinsichtlich dieser Posten der Verwaltung überlassen blieb, ob sie den jeweils veranschlagten Betrag für diesen oder jenen Zweck tatsächlich ausgab (§ 31 RHO).

Alle diese Ausnahmemöglichkeiten galten immer nur für die kleinsten Haushaltseinheiten, also Titel, aber ohne dass die Reichshaushaltordnung aber dafür besondere Voraussetzungen vorschrieb. Weil durch diese Vorschriften praktisch Ausnahmen von Art. 85 Abs. 1-3 WRV ermöglicht wurden, wurde vorsorglich darauf geachtet, dass der Reichstag die Reichshaushaltordnung insgesamt mit der verfassungsändernden Mehrheit des Art. 76 WRV verabschiedete.<sup>169</sup> Art. 85 WRV sah nämlich Ausnahmen von den Grundsätzen der Jährlichkeit und der Zweckbestimmung der Ausgaben, also der zeitlichen und sachlichen Spezialität nicht ausdrücklich vor. Es bedurfte aber damals zu einer Abweichung von Vorschriften der WRV keiner ausdrücklichen Änderung des Wortlautes der WRV selbst - wie dies heute gemäß Art. 79 Abs.1 Satz 1 GG erforderlich ist -, sondern es genügte, wenn verfassungsändernde Vorschriften in Einzelgesetzen mit den (erhöhten) verfassungsändernden Mehrheiten im Reichstag gemäß

---

<sup>169</sup> Heckel in Anschütz/Thoma, Hdb. des Deutschen Staatsrechts, S. 375.

Art. 76 WRV beschlossen wurden.

Das Haushaltsgesetz mit dem Haushaltsplan für das Rechnungsjahr 1924 wurde erst im August 1925 verabschiedet; der Gesamtplan umfasste 17 Seiten und im ordentlichen und außerordentlichen Haushalt insgesamt 6,6 Mrd. RM. In seinem zweiten Teil waren zur Ausführung des Friedensvertrages von Versailles 1,4 Mrd. RM vorgesehen.<sup>170</sup> Die vielen Titel wurden im Reichsgesetzblatt des Umfanges wegen nicht mit abgedruckt, also entgegen Art. 70 WRV an sich nicht ordnungsgemäß verkündet, galten aber trotzdem als Teil des Haushaltsgesetzes; sie wurden in Buchform gedruckt und veröffentlicht.<sup>171</sup>

Vom Rechnungsjahr 1924 bis zum Rechnungsjahr 1933 wuchs das Haushaltsvolumen praktisch nicht. Die Gesamtsumme für das Rechnungsjahr 1933 betrug 5,9 Mrd. RM, also etwas weniger als für das Jahr 1924. Dem Gesamtplan des Haushaltsgesetzes 1933<sup>172</sup> sind am Ende noch Durchführungsbestimmungen<sup>173</sup> beigefügt. In deren Ziffer 14 war als weitere Ausnahme vom Saldierungsverbot des Art. 85 WRV folgendes festgelegt:

„14. Bei Titel 18 der fortdauernden Ausgaben dürfen die Ausgaben für Ersatzbeschaffungen von Kraftwagen und -rädern gebucht werden, sofern die Ersatzbeschaffung keine höheren Kosten verursacht als die Instandsetzung der alten Fahrzeuge.“

Wird bei einer Ersatzbeschaffung das alte Fahrzeug hingegeben, so darf der Erlös für das alte Fahrzeug von dem Kaufpreis für das Ersatzfahrzeug vorweg abgezogen werden.“

Zum Problem der Haushaltsspezialisierung äußerte sich 1932 der Staatsrechtslehrer Johannes Heckel folgendermaßen:

„Jede Zweckbestimmung muss einerseits scharf gefaßt sein, damit nicht eine für die Klarheit und Kontrolle der Etatsgebahrung verhängnisvolle 'Pauschquanten- und Sammelfondswirtschaft' einreißt; sie muss andererseits so umfassend gehalten sein, daß nicht eine Auflösung

<sup>170</sup> RGBl. 1925, II, S. 743 (759-760).

<sup>171</sup> Heckel, ebenda, S. 404.

<sup>172</sup> RGBl. 1933, II, S. 489 ff.

<sup>173</sup> RGBl. 1933, II, S. 506.

des Haushaltsplans in einen Schwarm von Zwergpositionen und eine Verzettlung der Mittel auf sie eintritt. Jeder Mangel in der einen oder anderen Richtung stört die Durchsichtigkeit und damit die Kontrolle der Haushaltsgebahrung.“<sup>174</sup>

In der Fußnote zu dieser Stelle merkte er ferner an:

„Der Reichshaushaltsplan mit seinen 4.400 - 4.500 Titeln hat die Grenze der sinnvollen Teilung erreicht, wenn nicht schon überschritten. Die Durchgliederung ist übrigens noch ziemlich ungleichmäßig.“<sup>175</sup>

Schon 1929 hatte sich Neumark hierzu wie folgt geäußert:

„Was zunächst die Spezialisierung betrifft, so ist ihr ‚richtiges‘ Maß außerordentlich schwer zu bestimmen ... nicht nur die Aufführung von Pauschquanten und dgl. begründet einen Verstoß gegen das Klarheitsgebot, sondern auch eine übertriebene Aufgliederung der Posten ... so kommt es, dass die modernen Staatshaushaltspläne in Folge der - in vieler Hinsicht natürlich unbedingt erforderlichen - äußerst weit getriebenen Spezialisierung die Kontrolle sehr erschweren und wenig geeignet sind, die breite Öffentlichkeit über die Finanzen zu unterrichten, da die Zergliederung den für einen durchschnittlichen Staatsbürger erträglichen Grad bereits überschritten hat.“<sup>176</sup>

Nach der Inflation und Währungsreform von 1922/1923 hatten sich die öffentlichen Haushalte - trotz der gemäß dem Versailler Friedensvertrag zu leistenden enormen Reparationen - bis 1928 wieder etwas erholt.<sup>177</sup> Aber dann trat ab 1929 durch eine plötzliche

---

<sup>174</sup> Heckel in: Anschütz/Thoma, Hdb. des Deutschen Staatsrechts, S. 378.

<sup>175</sup> Heckel, ebenda, S. 378.

<sup>176</sup> Neumark, Reichshaushaltsplan, S. 224-226.

<sup>177</sup> Willoweit, Deutsche Verfassungsgeschichte, S. 333.

Weltwirtschaftskrise eine überraschende Stagnation auf allen Ebenen ein. Sie traf die privaten und öffentlichen Haushalte in Deutschland besonders schwer, da diese in Folge des verlorenen 1. Weltkrieges noch sehr finanzschwach waren. Die Finanznot des Staates und weiter Teile der Bevölkerung wurde übergroß.<sup>178</sup> Die Massenarbeitslosigkeit und die noch sehr hohen Reparationen belasteten die öffentlichen Haushalte zu stark. Und im Reichstag kamen in Folge der starken Stellung der Kommunisten einerseits und der Nationalsozialisten andererseits sowie der relativ vielen kleinen Parteien keine stabilen, regierungsfähigen Mehrheiten mehr zustande. So konnten dann auch keine Haushaltsgesetze mehr verabschiedet werden. Auf Antrag der Regierung setzte deshalb schließlich der Reichspräsident durch Notverordnungen vom 29.03.1932 und 30.06.1932 den Reichshaushalt teilweise oder vollständig fest.<sup>179</sup> In der Literatur wurde dies aber wegen Verstoßes gegen Art. 85 WRV für unzulässig gehalten.<sup>180</sup>

Die finanzielle Not war damals so groß, dass selbst die Gehälter der Staatsdiener nicht mehr regulär bezahlt werden konnten, sondern durch Notverordnung drastisch gekürzt werden mussten.<sup>181</sup> Wegen der übergroßen Arbeitslosigkeit breitete sich in weiten Teilen der Bevölkerung Armut, Hunger und Verzweiflung aus.<sup>182</sup> Nicht zuletzt deshalb gelang es den Nationalsozialisten unter Hitler mit vielfach polemischen Parolen schließlich, stärkste Partei im Reichstag zu werden.

## 8. Im "Dritten Reich" ab 1933

Daraufhin sah der greise, aber nicht Hitler-freundliche Reichspräsident v. Hindenburg keinen anderen Ausweg mehr, als Hitler am 30.01.1933 zum Reichskanzler zu ernennen und mit der Bildung der Reichsregierung zu beauftragen (Art. 53 WRV). Der

---

<sup>178</sup> Dürig/Rudolf, Verfassungsgeschichte, S. 176; Frehse, Ermächtigungsgesetzgebung, S.183; Botzenhart, Verfassungsgeschichte, S. 164 ff., 247; Menger, Verfassungsgeschichte der Neuzeit, S.175; Weber-Fas, Deutschlands Verfassung, S. 112; Laufs, Rechtsentwicklungen, S. 356; Kröger, Grundriss, S. 158 ff.

<sup>179</sup> RGBl. 1932, II, S. 97 ff. und S. 153 ff.

<sup>180</sup> Heckel in: Anschütz/Thoma, Hdb. des Deutschen Staatsrechts, S. 387 u. 392; Huber, Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. VI, S. 504 und 711ff. und Bd. VII, S. 814; Patzig, Grundriss, S.64.

<sup>181</sup> Weber-Fas, Deutschlands Verfassung, S. 112; RGBl. I, 1930, S. 311 ff.

<sup>182</sup> Kimminich, Verfassungsgeschichte, S. 539 ff.; Willoweit, Deutsche Verfassungsgeschichte, S. 343 ff.; Menger, ebenda, S. 179; Huber, ebenda, Bd. VI, S. 701.



Reichstagsbrand vom 27.02.1933 diente der Hitler-Regierung als Vorwand, Hindenburg zu bewegen, am 28.02.1933 eine „Verordnung zum Schutz von Volk und Staat“ zu erlassen, um angeblich drohende kommunistische, staatsgefährdende Gewaltakte abzuwehren.<sup>183</sup>

Gestützt auf Art. 48 Abs. 2 WRV verordnete der Reichspräsident:

„§ 1. Die Artikel 114, 115, 117, 118, 123, 124 und 153 der Verfassung des Deutschen Reiches werden bis auf weiteres außer Kraftgesetzt. Es sind daher Beschränkungen der persönlichen Freiheit, des Rechts der freien Meinungsäußerung, einschließlich der Pressefreiheit, des Vereins- und Versammlungsrechts, Eingriffe in das Brief-, Post-, Telegraphen- und Fernsprecheheimnis, Anordnungen von Haussuchungen und von Beschlagnahmen sowie Beschränkungen des Eigentums auch außerhalb der sonst hierfür bestimmten gesetzlichen Grenzen zulässig.“<sup>184</sup>

Diese Verordnung ermöglichte zunächst das Verbot der KPD und die Entfernung ihrer Abgeordneten aus dem Reichstag.<sup>185</sup>

Schon 4 Wochen später verabschiedete der Reichstag dann am 24.03.1933 – mit verfassungsändernder Mehrheit – ein "Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich."<sup>186</sup> Darin entmachtete der Reichstag sich selbst: Er ermächtigte die Hitler-Regierung, für die Dauer von zunächst 4 Jahren Gesetze ohne jede Mitwirkung des Reichstages zu erlassen. Diesem Gesetz hatten alle Abgeordneten zugestimmt, mit Ausnahme derjenigen der SPD, die dagegen gestimmt hatten, und der KPD, die nicht mehr im Reichstag vertreten war.<sup>187</sup> Art. 1 dieses sog. „Ermächtigungsgesetzes“ lautete:

„Reichsgesetze können außer in dem in der Reichsverfassung vorgesehenen Verfahren auch durch die Reichsregierung beschlossen werden. Dies gilt auch für die in den Artikeln 85 Abs. 2 und 87 der Reichsverfassung bezeichneten Gesetze.“

<sup>183</sup> Dürig/Rudolf, Verfassungsgeschichte, S. 213; Laufs, Rechtsentwicklungen, S. 357; Kröger, Einführung in die Verfassungsgeschichte, S. 2 ff.

<sup>184</sup> RGBl. 1933, I, S. 83.

<sup>185</sup> Menger, Verfassungsgeschichte der Neuzeit, S. 184.

<sup>186</sup> RGBl. 1933, I, S. 141.

<sup>187</sup> Frehse, Ermächtigungsgesetzgebung, S. 193; Laufs, Rechtsentwicklungen, S. 360; Weber-Fas, Deutschlands Verfassung, S. 137; Willoweit, Deutsche Verfassungsgeschichte, S. 347.

Dadurch verschaffte sich die Reichsregierung nicht nur die allgemeine Gesetzgebungsgewalt, sondern auch die absolute Herrschaft über das Budget und damit die Staatsfinanzen, da Haushalt und Kreditaufnahme nun auch durch Regierungsgesetz bestimmt werden konnten (Art. 85 Abs. 2, Art. 87 WRV).<sup>188</sup>

Damit hatte die Reichsregierung sich auch von jeglichen Fesseln befreit, die ihr sonst vom Reichstag durch das alljährliche Haushaltgesetz angelegt werden konnten; sie konnte sogar nach eigenem Ermessen Kredite in unbegrenzter Höhe aufnehmen. Hierdurch hatte Hitler sogar Napoleon übertroffen, der die französische Nationalversammlung wenigstens "en bloc" über das Budget hatte abstimmen lassen.<sup>189</sup>

Gegen die Verfassungsmäßigkeit dieses sog. Ermächtigungsgesetzes bestehen allerdings schwerste Bedenken.<sup>190</sup> Ein besonderes Verfassungsgericht gab es nach der WRV jedoch noch nicht.<sup>191</sup> Art. 108 WRV bestimmte nur die Errichtung eines Staatsgerichtshofes. Dies geschah durch Gesetz vom 9.07.1921; er war aber nur für einen sehr eng aufgezählten Kreis von Verfassungsstreitigkeiten zuständig.<sup>192</sup> Das Bundesverfassungsgericht urteilte über das Ermächtigungsgesetz vom 24.03.1933 am 26.03.1957, also 24 Jahre später, so:

„Gemessen an den Vorschriften der Weimarer Verfassung war das sog. Ermächtigungsgesetz ungültig.“<sup>193</sup>

Hinsichtlich des Budgets geschah dann im Dritten Reich, also von 1933 bis 1945, in formeller Hinsicht folgendes:

Die Reichsregierung beschloss ohne jede Mitwirkung des Reichstages am 28.06.1933 das Reichshaushaltsgesetz für das Rechnungsjahr 1933. Es enthielt zunächst zweieinhalb Seiten Text und sodann anschließend den Gesamtplan, aufgegliedert in Einzelpläne und Kapitel, abgedruckt auf zehn Seiten, daran anschließend eineinhalb Seiten Durchführungsbestimmungen. Der Haushalt umfasste rund 5,9 Mrd. Reichsmark, veröffentlicht im RGBl.

<sup>188</sup> S. o. S. 42..

<sup>189</sup> S. o. S. 15; Vogel/Waldhoff in: Bonner Kommentar, Vorbem. z. Art. 104a-115 GG, Rz.169; Kröger, Einführung in die Verfassungsgeschichte, S. 5.

<sup>190</sup> Kimminich, Verfassungsgeschichte, S. 604; Willoweit, ebenda, S. 350.

<sup>191</sup> Hattenhauer, Grundlagen, S. 406.

<sup>192</sup> Dazu Menger, Verfassungsgeschichte der Neuzeit, S. 173.

<sup>193</sup> BVerfGE 6, 309, 331 ff.; Stern, Staatsrecht, Bd. V, S. 782.

II, 1933, S. 489 ff. Den fast gleichen Inhalt und Umfang hatte mit rund 6,4 Mrd. RM auch das Haushaltsgesetz der Regierung für das Rechnungsjahr 1934 vom 23.03.1934.<sup>194</sup>

In den Jahren 1935 bis 1939 beschloss die Hitler-Regierung nur noch jeweils Ende März ein sog. „Gesetz über die Haushaltsführung im Reich“. Es umfasste jeweils nur zwei Seiten Text und ca. zwei Seiten Durchführungsbestimmungen. Der Wortlaut des § 1 dieser Haushaltsgesetze war stets nahezu identisch. Er lautete – beispielsweise – 1935 folgendermaßen:

„Bis zur Fertigstellung des Reichshaushaltsplanes für das Rechnungsjahr 1935 dürfen die zur Aufrechterhaltung der Reichsverwaltung oder zur Erfüllung der Aufgaben und der rechtlichen Verpflichtungen des deutschen Reiches notwendigen Ausgaben geleistet werden. Für die Art der Verwendung der Mittel und die Höhe der Ausgaben gelten die nachstehenden Vorschriften:

- a) soweit Entwürfe von Einzelplänen von der Reichsregierung festgestellt worden sind oder werden, gelten diese Entwürfe als gesetzlich festgestellt;
- b) im Übrigen wird der Reichsminister der Finanzen ermächtigt, im Einvernehmen mit den zuständigen Reichsministern den beteiligten Reichsverwaltungen die erforderlichen Betriebsmittel zuzuweisen und über die Verwendung der Betriebsmittel zu bestimmen.“<sup>195</sup>

Der Haushaltsplan wurde von der Regierung geheim entworfen, genehmigt, ausgeführt und kontrolliert und zwar stets ohne eine Mitwirkung und Kontrolle des Parlamentes, also des Reichstages, und auch ohne jede Veröffentlichung für die Bürger und Einwohner.<sup>196</sup> Es wurden also ab 1935 weder ein Gesamtplan noch Einzelpläne mit Kapitel und Titeln als Regierungsgesetze offiziell festgesetzt oder öffentlich bekannt gemacht. Auf Grund der Geheimhaltung fiel das Haushaltsrecht unter Hitler auf den Stand zurück, von dem aus es 1722 im absoluten Königreich, unter Friedrich Wilhelm I. von Preußen seinen Anfang genommen hatte.<sup>197</sup>

<sup>194</sup> RGBl. 1934, II, S. 121.

<sup>195</sup> RGBl. 1935, II, S. 339 ff.; RGBl. 1936, II, S. 109.

<sup>196</sup> Caesar/Hansmeyer in: Jeserich/Pohl/v. Unruh, Verwaltungsgeschichte, Bd. 4, S. 835 ff, Vogel/Waldhoff in: Bonner Kommentar, Rn. 169 ff. der Vorbem. zu Art. 104a-115 GG.

<sup>197</sup> Mußgnug, Haushaltsplan, S. 195; Vogel/Waldhoff ebenda, Vorbem. z. Art. 104a-115, Rn. 169; s. o. S. 5; Patzig, Haushaltsrecht, Grundriss, S. 71.

Wenige Tage nach dem Beginn des Zweiten Weltkrieges wurde der Reichsminister der Finanzen am 12.09.1939 von einem nur dreiköpfigen „Ministerrat für die Reichsverteidigung“ (Göring, Funk und Dr. Lammers) ermächtigt,

"zur Bestreitung einmaliger außerordentlicher Ausgaben einen Betrag bis zu 15 Milliarden Reichsmark im Wege des Kredits zu beschaffen" und

"für die Dauer des besonderen Einsatzes der Wehrmacht von den Vorschriften des § 45c Absatz 1, § 47 Absatz 1 und § 65 Absatz 2 der Reichshaushaltsordnung abweichende Anordnungen zu erlassen."<sup>198</sup>

Dieser Betrag von 15 Mrd. RM mag heute vielleicht nicht mehr so gewaltig erscheinen, weil das Budget der Bundesrepublik z.B. in den Jahren 2000/2001 bei ca. 478 Mrd. DM lag. 1939 war ein Kreditbetrag von 15 Mrd. RM aber mehr als doppelt so hoch, wie es die vollen Jahresbudgets der Jahre 1933 und 1934 mit jeweils ca. 6,5 Mrd. RM gewesen waren. Der Zusatzkredit vom 12.09.1939 in Höhe von 15 Mrd. RM wäre also mit einem heutigen Zusatzkredit von 500 Mrd. Euro etwa vergleichbar.

In materieller Hinsicht entwickelte sich das Budget – nur noch von der Hitler-Regierung bestimmt und vor den Augen der Öffentlichkeit verborgen – von 1933 bis 1945 folgendermaßen:

Die hohe Arbeitslosigkeit wurde von der Regierung zunächst durch riesige Arbeitsbeschaffungs- und Rüstungsmaßnahmen - scheinbar erfolgreich - bekämpft. Diese enormen - und in der Regel nicht rentierlichen - Staatsausgaben konnten aber nicht durch eine entsprechende Anhebung bestehender oder Schaffung neuer Steuern bezahlt werden, weil die Steuern und Sozillasten für die Wirtschaft und die Bevölkerung schon durch die Folgen des Ersten Weltkrieges sehr hoch waren. Deshalb blieb kein anderer Weg, als bereits ab 1934 bis 1938/39 riesige Kredite aufzunehmen.<sup>199</sup>

Dies geschah im Wesentlichen durch eine Maßnahme, welche die stark fortschreitende Überschuldung des Haushaltes einerseits verschleierte und andererseits verschob.<sup>200</sup> Hitler hatte im Sommer 1934 den bisherigen Reichsbankpräsidenten Dr. Hjalmar Schacht zusätzlich zum Reichswirtschaftsminister ernannt. Dieser ersann eine - verdeckte - Finanzierung der gewaltigen Mehrausgaben des

<sup>198</sup> RGBl. 1939, II, S. 963.

<sup>199</sup> Caesar/Hansmeyer in: Jeserich/Pohl/v. Unruh, Verwaltungsgeschichte, Bd. 4, S. 855.

<sup>200</sup> Caesar/Hansmeyer in: Jeserich/Pohl/v.-Unruh, ebenda, Bd. 4, S. 855.

## Staates für Aufrüstung und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM):<sup>201</sup>

Auf seine Veranlassung hin gründeten vier große Aktiengesellschaften, nämlich Siemens, Gutehoffnungshütte, Krupp- und Rheinstahl zunächst eine Metallforschungs-GmbH mit einem Kapital von (nur) 1 Mio. RM. Trotzdem garantierte die Reichsbank - und damit indirekt das Deutsche Reich - die Einlösung aller Wechsel dieser Gesellschaft (Mefo-Wechsel genannt). Sodann erteilten staatliche Stellen große Aufträge für ABM-Maßnahmen (z. B. den Autobahnbau, obwohl es damals nur wenige Autos gab) und für die Wehrmacht, Luftwaffe und Kriegsmarine. Anstelle einer Barzahlung erhielten die Lieferanten Drei-Monats-Wechsel der Metallforschungs-GmbH. Diese war aber berechtigt, diese Wechsel bis zu insgesamt fünf Jahren zu prolongieren.<sup>202</sup> Benötigte ein Lieferant früher bares Geld, so konnte er den Mefo-Wechsel jederzeit einer Bank oder einem anderen Interessenten verkaufen. Die Banken nahmen diese Wechsel gern herein, da ihre Einlösung ja von der Reichsbank garantiert war und sie infolge der Reichsbankgarantie jederzeit - nötigenfalls - bei der Reichsbank in bares Geld eingelöst werden konnten.

Wirtschaftlich betrachtet war diese Finanzierungsmethode auf Wechselbasis aber wohl für die Reichsbank - und damit das Deutsche Reich als deren Gewährträger - sehr riskant; denn es handelte sich ja um keine sog. "guten Warenwechsel", weil die damit von den staatlichen Stellen erworbenen Lieferungen und Leistungen ganz überwiegend weder eine Rendite erwirtschafteten noch ein wirtschaftlich verwertbares Vermögen darstellten. Durch das sog. „Mefo-Wechsel-System“ und die zusätzliche Aufnahme von Staatsanleihen wurde die Bezahlung der zivilen ABM-Maßnahmen und der gewaltigen Aufrüstung praktisch nur um fünf bis sechs Jahre verschoben, also bis ca. 1938/39.

Durch den hohen Materialverbrauch für die Rüstung und die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen kam es zwangsläufig zu einer Verknappung von Waren aller Art für den zivilen Gebrauch und Verbrauch. Auf der anderen Seite war durch die Rüstung und die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nun wieder relativ viel Kaufkraft in der Wirtschaft und den privaten Haushalten vorhanden.<sup>203</sup> Deshalb

---

<sup>201</sup> Schacht, Abrechnung mit Hitler, S. 39; Caesar/Hansmeyer, ebenda, Bd. 4, S. 853 ff.

<sup>202</sup> Schacht, 76 Jahre meines Lebens, S. 400; Caesar/Hansmeyer, ebenda, Bd. 4, S. 853.

<sup>203</sup> Caesar/Hansmeyer in: Jeserich/Pohl/v. Unruh, Verwaltungsgeschichte, Bd. 4, S. 870 u. 878.

bildete sich schon bald - trotz der Preis-Stop-Verordnung von 1936 - ein sog. "Schwarzer Markt", auf dem Güter und Leistungen entweder zu sehr hohen, unerlaubten Preisen gehandelt oder auch Güter und Leistungen nicht mit Geld bezahlt, sondern untereinander in einer Art Naturalwirtschaft getauscht wurden.

Deshalb sah sich die Hitler-Regierung gezwungen, schon vor Beginn des Zweiten Weltkrieges zum Erwerb von Gütern und Leistungen eine besondere staatliche Genehmigung vorzuschreiben, und zwar durch behördlich ausgegebene "Bezugsscheine". Es wurden damit nicht nur zum Kauf von Nahrungsmitteln und sonstigen lebenswichtigen Gütern, wie zum Beispiel Kleidung, Schuhe, Kohle usw., sondern auch zum Kauf von Rohstoffen und jeglichem Material zur Produktion von Gütern und schließlich auch zur Anmietung von Wohnungen staatliche Bezugsscheine bzw. Berechtigungsscheine notwendig.<sup>204</sup> Dadurch war nur noch der Einkauf kleinster, aber zum Überleben notwendiger Mengen von Lebensmitteln, Kohle, Kleidung usw. möglich und gewährleistet. Das Geld spielte im Bereich dieses Bezugscheinssystems und damit im Bereich der legalen (gestoppten) Preise nur noch eine untergeordnete Nebenrolle.

Von den insgesamt 12 Mrd. RM Mefo-Wechseln, die im März 1938 im Umlauf waren, hätte die Reichsbank auf Grund ihrer Garantie ab 1938 bis etwa 1943/44 jährlich für ca. 2,5 Mrd. RM Wechsel einlösen, also aufkaufen müssen.<sup>205</sup> Nach der ursprünglichen Hoffnung Schachts hätte es dem Reich möglich sein sollen, diese 2,5 Mrd. RM der Reichsbank jährlich aus Steuereinnahmen zur Verfügung zu stellen, weil die Steuereinnahmen seit 1933/34 von damals 6,8 Mrd. RM bis 1938/39 auf 17 Mrd. RM gestiegen waren.<sup>206</sup> Allerdings hätten die Ausgaben des Reiches für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, für den Vier-Jahres-Plan und besonders für die Rüstung in den Jahren 1938 bis 1943/44 erheblich verringert werden müssen, weil ja keine neuen Mefo-Wechsel mehr ausgegeben und außerdem die bisherigen Mefo-Wechsel aus Steuern hätten eingelöst werden sollen. Die Hitler-Regierung verringerte jedoch - entgegen den Vorschlägen des Reichsbankpräsidenten - die Rüstung und die

---

<sup>204</sup> Caesar/Hansmeyer in: Jeserich/Pohl/v. Unruh, Verwaltungsgeschichte, Bd. 4, S. 870.

<sup>205</sup> Schacht, Abrechnung mit Hitler, S. 72 und 86; Caesar/Hansmeyer in: Jeserich/Pohl/v. Unruh, ebenda, S. 855.

<sup>206</sup> Schacht, ebenda, S. 85.

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nicht, sondern steigerte sie im Gegenteil noch erheblich.<sup>207</sup>

Im Rechnungsjahr 1935/36 betrug die Rüstungsausgaben noch 5 Mrd. RM, steigerten sich 1936/37 auf 7 Mrd. RM und betrug 1937/38 schon 9 Mrd. RM; 1938/39 stiegen sie weiter auf 11 Mrd. RM und 1939/40 auf 20,5 Mrd. RM. Damit überstiegen allein die Rüstungsausgaben eines Jahres die gesamten jährlichen Steuereinnahmen des Reiches, die ja 1938/39 nur 17,6 Mrd. RM betrug.<sup>208</sup>

Selbst durch das dreimalige Angebot neuer Staatsanleihen konnte schon 1938 nicht mehr genügend Geld beschafft werden, um die Rüstungsmilliarden einerseits und die nun fälligen, von der Reichsbank garantierten Wechsel von jährlich ca. 2,5 Mrd. RM aus Mitteln des Reiches zu bezahlen, denn Geldanleger und Sparer befürchteten offenbar, dass der Staat die Anleihen nicht mehr zurückzahlen könnte.<sup>209</sup> Der Reichsfinanzminister war also außer Stande, der Reichsbank das notwendige Geld zur Einlösung der im Rechnungsjahr 1938/39 und in den künftigen Rechnungsjahren jeweils fällig werdenden Wechsel in Höhe von jeweils ca. 2,5 Mrd. RM zur Verfügung zu stellen. Er bot der Reichsbank statt Geld zur Wechseleinlösung nur Reichsschuldverschreibungen an. Dies lehnten Reichsbankpräsident Schacht und das Reichsbankdirektorium ab. Daraufhin wurde Hitler selbst eingeschaltet, der schließlich erklärte, dass der dringende Geldbedarf des Reiches dann eben durch Neudruck von Banknoten befriedigt werden müsste.<sup>210</sup>

Schon zu Beginn des Zweiten Weltkrieges am 03.09.1939 und bei der Ermächtigung des Reichsministers der Finanzen vom 12.09.1939, einen weiteren Betrag bis zu 15 Mrd. RM im Wege des Kredites zu beschaffen, war das Reich also praktisch illiquide.

1945, bei Ende des Zweiten Weltkrieges, war das Reich dann bei mindestens 380-600 Mrd. RM Schuldverpflichtungen und 80 Mrd. RM ausgegebenen Banknoten völlig ruiniert.<sup>211</sup>

---

<sup>207</sup> Schacht, Abrechnung mit Hitler, S. 85.

<sup>208</sup> Schacht, ebenda, S. 86; Weitz, Hitlers Bankier, S. 289.

<sup>209</sup> Schacht, ebenda, S. 85; Caesar/Hansmeyer in: Jeserich/Pohl/v. Unruh, Verwaltungsgeschichte, Bd. 4, S. 851 ff.

<sup>210</sup> Schacht, ebenda, S. 87; Schacht, 76 Jahre meines Lebens, S. 458.

<sup>211</sup> Schacht, 76 Jahre meines Lebens, S. 174; Caesar/Hansmeyer in: Jeserich/Pohl/v. Unruh, Bd. 4, S.862 ff.

Mit der bedingungslosen Kapitulation der Wehrmacht am 08.05.1945 übernahmen die Siegermächte die Staatsgewalt in Deutschland. Alle Reichsgebiete, die östlich der Flüsse Oder und Neiße lagen, kamen unter polnische Verwaltung. West- und Mitteldeutschland wurden in vier Besatzungszonen aufgeteilt; diese wiederum gliederten sich in die verschiedenen deutschen Länder, deren Verwaltungen unter der obersten Staatsgewalt der jeweiligen Besatzungsmacht standen.<sup>212</sup>

Die Reichsmark war im Ausland völlig, im Inland fast wertlos. Deshalb musste das Bezugsscheinsystem von den Siegermächten und in ihrem Auftrag durch die deutschen Länder aufrecht erhalten und sogar verschärft werden.<sup>213</sup> Neben dem Bezugsscheinsystem herrschte weiter ganz überwiegend eine Art "Naturalwirtschaft", in der Waren, Güter, Lieferungen und Leistungen nicht mehr in Reichsmark bezahlt, sondern untereinander - soweit irgend möglich - getauscht wurden. Erst nach drei Jahren wurden am 20.06.1948 in den drei westlichen Besatzungszonen die Reichsmark und alle Reichsmark-Guthaben endgültig entwertet und durch die neue Deutsche Mark ersetzt. Wenige Tage später wurde auch in der von der Sowjetunion besetzten "Ostzone" die Reichsmark vollständig entwertet und durch eine eigene neue Währung, eine "Mark deutscher Länder", ersetzt.<sup>214</sup>

## 9. In der Bundesrepublik von 1949 bis 1967

Rund ein Jahr später entstand durch den organisatorischen Zusammenschluss der drei westlichen Besatzungszonen die Bundesrepublik Deutschland, für die als neue Verfassung am 23.05.1949 das Grundgesetz verkündet wurde.<sup>215</sup> Dieses Grundgesetz kam unter Mithilfe, Einflussnahme und schließlich Billigung der drei westlichen Siegermächte am 08.05.1949 zustande, und zwar auf Grund eingehender Beratung und Beschlussfassung eines parlamentarischen Rates, der am 01.09.1948 in Bonn zusammengetreten war und aus 65 Mitgliedern bestand, die von den Landtagen der elf westdeutschen Länder gewählt worden waren.<sup>216</sup> Mit Genehmigung der Sowjetunion setzte ein sog. Volksrat ein halbes Jahr später, am 07.10.1949, eine Verfassung für die neu

---

<sup>212</sup> Dürig/Rudolf, Verfassungsgeschichte, S. 220 und 294; Kröger, Einführung in die Verfassungsgeschichte, S. 9 ff., Kimminich, Verfassungsgeschichte, S. 591 ff.

<sup>213</sup> Kimminich, ebenda, S. 599.

<sup>214</sup> Kimminich, Verfassungsgeschichte, S. 613.

<sup>215</sup> BGBl. 1949, S. 1 ff.

<sup>216</sup> Dürig/Rudolf, Verfassungsgeschichte, S. 223; Kimminich, ebenda, S. 614; Willoweit, Deutsche Verfassungsgeschichte, S. 384 ff.



gegründete Deutsche Demokratische Republik in Kraft, die das Gebiet der bisherigen sowjetischen Besatzungszone (SBZ) umfasste.<sup>217</sup>

Im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland von 1949 wurde hinsichtlich des Haushaltes Art. 85 Abs. 1-3 WRV mit einigen Änderungen übernommen. Art. 110 Abs. 1 und 2 GG lauteten seit 1949 zunächst folgendermaßen:

"(1) Alle Einnahmen und Ausgaben des Bundes müssen für jedes Rechnungsjahr veranschlagt und in den Haushaltsplan eingesetzt werden.

(2) Der Haushaltsplan wird vor Beginn des Rechnungsjahres durch Gesetz festgestellt. Er ist in Einnahme und Ausgabe auszugleichen. Die Ausgaben werden in der Regel für ein Jahr bewilligt; sie können in besonderen Fällen auch für einen längeren Zeitraum bewilligt werden. Im übrigen dürfen in das Bundeshaushaltsgesetz keine Vorschriften aufgenommen werden, die über das Rechnungsjahr hinausgehen oder sich nicht auf die Einnahmen und Ausgaben des Bundes oder seiner Verwaltung beziehen."

Außerdem kamen die Absätze 3 und 4 neu hinzu:

"(3) Das Vermögen und die Schulden sind in einer Anlage des Haushaltsplanes nachzuweisen.

(4) Bei kaufmännisch eingerichteten Betrieben des Bundes brauchen nicht die einzelnen Einnahmen und Ausgaben, sondern nur das Endergebnis in den Haushaltsplan eingestellt zu werden."

Auch wurde ein neuer Art. 111 GG eingefügt, der in der WRV so nicht enthalten gewesen war, und zwar mit folgendem Wortlaut:

"(1) Ist bis zum Schluß eines Rechnungsjahres der Haushaltsplan für das folgende Jahr nicht durch Gesetz festgestellt, so ist bis zu seinem Inkrafttreten die Bundesregierung ermächtigt, alle Ausgaben zu leisten, die nötig sind,

- a) um gesetzlich bestehende Einrichtungen zu erhalten und gesetzlich beschlossene Maßnahmen durchzuführen,
- b) um die rechtlich begründeten Verpflichtungen des Bundes zu erfüllen,
- c) um Bauten, Beschaffungen und sonstige Leistungen fortzusetzen oder Beihilfen für diese Zwecke weiter zu gewähren, sofern durch den Haushaltsplan eines Vorjahres bereits Beträge bewilligt worden sind.

(2) Soweit nicht auf besonderem Gesetz beruhende Einnahmen aus Steuern, Abgaben und sonstigen Quellen oder die Betriebsmittelrücklage die Ausgaben unter Absatz 1 decken, darf die Bundesregierung die zur Aufrechterhaltung der Wirtschaftsführung erforderlichen Mittel bis zur Höhe eines Viertels der Endsumme des

---

<sup>217</sup> Dürig/Rudolf, ebenda, S. 294.

abgelaufenen Haushaltsplanes im Wege des Kredits flüssig machen."

Dieser Art. 111 GG entspricht dem Art. 64 der preußischen Verfassung vom 30.11.1920 und behandelt den sog. "Nothaushalt". Diese Regelung bedeutete praktisch eine Mischung der Weitergeltung des Vorjahreshaushaltes und des Vorziehens eines neuen Entwurfes und verhindert eine gesetzlose Haushaltsführung, also eine budgetlose Verwaltung.

Neu gegenüber Art. 85 WRV war auch Art. 112 GG:

"Haushaltsüberschreitungen und außerplanmäßige Ausgaben bedürfen der Zustimmung des Bundesministers der Finanzen. Sie darf nur im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses erteilt werden."

Diese Vorschrift sollte in Ausnahmefällen bei besonderer Dringlichkeit und Eilbedürftigkeit die Regierung handlungsfähig machen, wenn und soweit die Bewilligung eines entsprechenden Nachtragshaushaltes durch das Parlament im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren zu spät kommen könnte.<sup>218</sup>

Erweitert und neu gefasst wurden Art. 85 Abs. 4 und 5 WRV, die die Erhöhung und Neufestsetzung von Ausgaben an die Zustimmung des Reichsrates banden, die nur durch Zwei-Drittel-Mehrheit (Art. 74 WRV) ersetzt werden konnte,<sup>219</sup> durch Art. 113 GG:

"Beschlüsse des Bundestages und des Bundesrates, welche die von der Bundesregierung vorgeschlagenen Ausgaben des Haushaltsplanes erhöhen oder neue Ausgaben in sich schließen oder für die Zukunft mit sich bringen, bedürfen der Zustimmung der Bundesregierung."

Damit war – seit 1918 – erstmals die Möglichkeit geschaffen, dass eine besonders sparsame und wirtschaftliche, also verantwortungsvolle Bundesregierung einen zu ausgabewütigen Bundestag und Bundesrat durch ihr Veto stoppen konnte.

Art. 113 GG ist jedoch seit 1949 praktisch nicht akut geworden; denn der Bundeskanzler und damit die Bundesregierung sind vom fortdauernden Vertrauen der Parlamentsmehrheit abhängig (Art. 67, 68, 63 und 64 GG).

---

<sup>218</sup> BVerfGE 45, 1 (36-37).

<sup>219</sup> S. o. S. 42

In den Art. 114 und 115 GG wurden die Pflichten zur Rechnungslegung und hinsichtlich der Kreditaufnahmen im Verhältnis zu den Art. 86 und 87 WRV erweitert und verschärft:

Nach Art. 86 WRV hatte der Reichsfinanzminister über die Verwendung aller Reichseinnahmen in den folgenden Rechnungsjahren zur Entlastung der Reichsregierung dem Reichsrat und dem Reichstag Rechnung zu legen. Die Rechnungsprüfung war durch Reichsgesetz zu regeln. Nach Art. 114 Abs. 1 GG hat der Bundesminister der Finanzen dem Bundestag und dem Bundesrat nicht nur über alle Einnahmen und Ausgaben, sondern auch über das Vermögen und die Schulden jährlich Rechnung zu legen.

Nach Art. 87 WRV durften Geldmittel nur bei außerordentlichem Bedarf und in der Regel nur für Ausgaben zu werbenden Zwecken beschafft werden, und diese Beschaffung sowie die Übernahme einer Sicherheitsleistung zu Lasten des Reiches durften nur auf Grund eines Reichsgesetzes erfolgen. In Art. 115 Satz 1 und 2 GG werden diese Vorschriften inhaltlich übernommen und in einem Satz 3 dahingehend ergänzt und verschärft, dass die Höhe des Kredites oder der Umfang der Verpflichtung, für die der Bund die Haftung übernimmt, im Gesetz bestimmt sein müssen.<sup>220</sup>

Das erste Haushaltsgesetz erging am 07.06.1950 für das Rechnungsjahr 1949. Es enthielt nicht nur das Budget für dieses Jahr, sondern auch eine "vorläufige Haushaltsordnung". Darin wurden die Vorschriften der RHO 1922/23 und die zu ihrer Ergänzung und Durchführung erlassenen Bestimmungen in der am 08.05.1945 gültigen Fassung als fortgeltend bestimmt, soweit sie nicht dem Grundgesetz widersprachen oder im Gesetz vom 07.06.1950 selbst etwas anderes bestimmt wurde.<sup>221</sup>

Der Bundshaushaltsplan wurde nun in 26 Einzelpläne gegliedert. Im Übrigen galt die Spezialisierung, also die Tiefenschärfe der Festlegung von Einnahmen und Ausgaben, auf Grund der Vorschriften der RHO von 1922/23 dann weiter, und zwar bis 1969.

## **10. In der Bundesrepublik von 1967 bis 2000**

---

<sup>220</sup> Kisker in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts IV, S. 240.

<sup>221</sup> BGBl. 1950, I, S. 199.

Am 08.06.1967 wurde Art. 109 GG durch Anfügung der neuen Absätze 2 bis 4 ergänzt. Sie schreiben vor, dass Bund und Länder bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen haben, und regeln, dass durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates Grundsätze für eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft und für eine mehrjährige Finanzplanung aufgestellt werden können.<sup>222</sup> Gleichzeitig wurde am 08.06.1967 das "Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft" (sog. "Stabilitätsgesetz")<sup>223</sup> verabschiedet, dessen § 1 wie folgt lautete:

"Bund und Länder haben bei ihren wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu beachten. Die Maßnahmen sind so zu treffen, daß sie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig zur Stabilität des Preisniveaus, zu einem hohen Beschäftigungsstand und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht bei stetigem und angemessen Wirtschaftswachstum beitragen."

Der Grund dieses Gesetzes war eine steigende Inflation auf Grund einer guten Konjunktur. Die Preisstabilität sollte durch antizyklische Maßnahmen der öffentlichen Hand, also des Bundes, der Länder und der Kommunen, erreicht werden und zwar insbesondere dadurch, dass in Zeiten des Wirtschaftsbooms sowohl der Bund als auch die Länder und Gemeinden nicht alle zur Verfügung stehenden Mittel jährlich jeweils wieder ausgeben, sondern einen Teil davon in einer Konjunkturausgleichsrücklage zurücklegen sollten und erst später bei einer etwaigen Rezession bisher nicht vorgesehene, zusätzliche öffentliche Ausgaben aus dieser Rücklage getätigt werden sollten, um wieder aus der Rezession herauszukommen.<sup>224</sup>

Dieses Gesetz hat allerdings wenig Wirksamkeit gezeigt, denn die jeweilige Mehrheit in den Parlamenten des Bundes, der Länder und der Gemeinden konnten sich nur selten zu Rücklagen durchringen. Schon ab Anfang / Mitte der 70er-Jahre wurde das Gesetz praktisch überhaupt nicht mehr angewandt, nicht zuletzt auf Grund der zunehmend nachlassenden Konjunktur.<sup>225</sup>

---

<sup>222</sup> BGBl. 1967, I, S. 581.

<sup>223</sup> BGBl. 1967, I, S. 582 ff.

<sup>224</sup> Caesar/Hansmeyer in: Jeserich/Pohl/v. Unruh, Verwaltungsgeschichte, Bd. 5, S. 924.

<sup>225</sup> Kisker in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts IV, S. 244; Arndt, JuS 1990, S. 344; Fischer-Menshausen in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, Art. 109, Rz. 13; . Caesar/Hansmeyer in: Jeserich/Pohl/v. Unruh, Verwaltungsgeschichte, Bd. 5, S. 924.

Zwanzig Jahre nach Gründung der Bundesrepublik wurden durch Gesetz vom 12.05.1969<sup>226</sup> die Haushaltsvorschriften des Grundgesetzes in den Art. 109 ff. GG wesentlich geändert, erweitert und ergänzt. Diese Änderungen der Verfassung wurden erleichtert durch die von 1967 bis 1969 im Bundestag bestehende große Koalition von SPD und CDU.<sup>227</sup>

Art. 109 Abs. 3 GG wurde wie folgt erweitert:

"(3) Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, können für Bund und Länder gemeinsam geltende Grundsätze für das Haushaltsrecht, für eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft und für eine mehrjährige Finanzplanung aufgestellt werden."

Art. 110 GG wurde neu gefasst wie folgt:

"(1) Alle Einnahmen und Ausgaben des Bundes sind in den Haushaltsplan einzustellen; bei Bundesbetrieben und bei Sondervermögen brauchen nur die Zuführungen oder die Ablieferungen eingestellt zu werden. Der Haushaltsplan ist in Einnahme und Ausgabe auszugleichen.

(2) Der Haushaltsplan wird für ein oder mehrere Rechnungsjahre, nach Jahren getrennt, vor Beginn des ersten Rechnungsjahres durch das Haushaltsgesetz festgestellt. Für Teile des Haushaltsplanes kann vorgesehen werden, daß sie für unterschiedliche Zeiträume, nach Rechnungsjahren getrennt, gelten.

(3) Die Gesetzesvorlage nach Absatz 2 Satz 1 sowie Vorlagen zur Änderung des Haushaltsgesetzes und des Haushaltsplanes werden gleichzeitig mit der Zuleitung an den Bundesrat beim Bundestage eingebracht; der Bundestag ist berechtigt, innerhalb von sechs Wochen, bei Änderungsvorlagen innerhalb von drei Wochen, zu den Vorlagen Stellung zu nehmen.

(4) In das Haushaltsgesetz dürfen nur Vorschriften aufgenommen werden, die sich auf die Einnahmen und die Ausgaben des Bundes und auf den Zeitraum beziehen, für den das Haushaltsgesetz beschlossen wird. Das Haushaltsgesetz kann vorschreiben, daß die Vorschriften erst mit der Verkündung des nächsten Haushaltsgesetzes oder bei Ermächtigung nach Artikel 115 zu einem späteren Zeitpunkt außer Kraft treten."

Art. 111 GG blieb unverändert. Art. 112 GG erhielt folgende Fassung:

"Überplanmäßige und außerplanmäßige Ausgaben bedürfen der Zustimmung des Bundesministers der Finanzen. Sie darf nur im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses erteilt werden. Näheres kann durch Bundesgesetz bestimmt werden."

<sup>226</sup> BGBl. I 1969, S. 357-358.

<sup>227</sup> Kisker in: Isensee/Kirchhof, ebenda, S. 240.

#### Art. 113 GG neue Fassung lautete:

"(1) Gesetze, welche die von der Bundesregierung vorgeschlagenen Ausgaben des Haushaltsplanes erhöhen oder neue Ausgaben in sich schließen oder für die Zukunft mit sich bringen, bedürfen der Zustimmung der Bundesregierung. Das gleiche gilt für Gesetze, die Einnahmeminderungen in sich schließen oder für die Zukunft mit sich bringen. Die Bundesregierung kann verlangen, daß der Bundestag die Beschlußfassung über solche Gesetze aussetzt. In diesem Fall hat die Bundesregierung innerhalb von sechs Wochen dem Bundestage eine Stellungnahme zuzuleiten.

(2) Die Bundesregierung kann innerhalb von vier Wochen, nachdem der Bundestag das Gesetz beschlossen hat, verlangen, daß der Bundestag erneut Beschluss faßt.

(3) Ist das Gesetz nach Artikel 78 zustande gekommen, kann die Bundesregierung ihre Zustimmung nur innerhalb von sechs Wochen und nur dann versagen, wenn sie vorher das Verfahren nach Absatz 1 Satz 3 und 4 oder nach Absatz 2 eingeleitet hat. Nach Ablauf dieser Frist gilt die Zustimmung als erteilt."

#### Art. 114 GG:

"(1) Der Bundesminister der Finanzen hat dem Bundestage und dem Bundesrate über alle Einnahmen und Ausgaben sowie über das Vermögen und die Schulden im Laufe des nächsten Rechnungsjahres zur Entlastung der Bundesregierung Rechnung zu legen.

(2) Der Bundesrechnungshof, dessen Mitglieder richterliche Unabhängigkeit besitzen, prüft die Rechnung sowie die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung. Er hat außer der Bundesregierung unmittelbar dem Bundestage und dem Bundesrate jährlich zu berichten. Im übrigen werden die Befugnisse des Bundesrechnungshofes durch Bundesgesetz geregelt."

#### Art. 115 GG:

"(1) Die Aufnahme von Krediten sowie die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Rechnungsjahren führen können, bedürfen einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmbaren Ermächtigung durch Bundesgesetz. Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten; Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Das Nähere wird durch Bundesgesetz geregelt.

(2) Für Sondervermögen des Bundes können durch Bundesgesetz Ausnahmen von Absatz 1 zugelassen werden."

Auf der Grundlage dieser geänderten Vorschriften über die Haushaltsverfassung wurden dann am 19.08.1969 zwei Gesetze verabschiedet, das Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG)<sup>228</sup> und die Bundeshaushaltsordnung (BHO)<sup>229</sup>.

Das erste Gesetz brachte Vorschriften, die sowohl für den Bundeshaushalt als auch für sämtliche Länderhaushalte verbindlich sind. Die neue Bundeshaushaltsordnung löste die alte Reichshaushaltsordnung ab unter Beachtung der neuen Art. 110-115 GG und des gleichzeitig verkündeten Haushaltsgrundsätzegesetzes. Sie galt und gilt aber nur für die jeweiligen Budgets des Bundes, nicht für die jährlichen Haushalte der Länder. Deren Landtage arbeiteten freilich die im Haushaltsgrundsätzegesetz enthaltenen, für alle verbindlichen Regelungen in ihre Landeshaushaltsordnungen ein.

Hinsichtlich der sachlichen und zeitlichen Spezialisierung des Budgets brachte das Haushaltsgrundsätzegesetz von 1969 mehrere Änderungen der bis dahin gültigen Reichshaushaltsordnung von 1922/23:

1. Das Rechnungsjahr ist nunmehr das Kalenderjahr, also nicht mehr die Zeit vom 01.04. bis 31.03. (§ 4 HGrG und § 4 BHO).
2. Der Haushaltsplan kann nunmehr jeweils für zwei Jahre aufgestellt werden, allerdings nach Jahren getrennt (§ 9 Abs. 1 HGrG und § 1 BHO).
3. Der Haushaltsplan kann nunmehr in einen Verwaltungshaushalt und einen Finanzhaushalt gegliedert werden (anstelle eines ordentlichen und eines außerordentlichen Haushaltes) (§ 9 Abs. 2 S. 1 HGrG und § 12 Abs. 2 S. 1 BHO).
4. Die Einzelpläne enthalten nunmehr nicht nur die Einnahmen und die Ausgaben, sondern auch die Verpflichtungsermächtigungen (§ 10 Abs. 2 HGrG und § 13 Abs. 2 BHO).
5. Die Einteilung in Titel richtet sich nunmehr nach Verwaltungsvorschriften über die Gruppierung der Einnahmen und der Ausgaben nach Arten (Gruppierungsplan) (§ 10 Abs. 2 S. 3 HGrG und § 13 Abs. 2 S. 3 BHO).
6. In dem Gruppierungsplan sind nunmehr die Einnahmen mindestens aufzugliedern in: Steuern, Verwaltungseinnahmen, solche aus Vermögensveräußerungen, Darlehensrückflüssen, Zuweisungen und Zuschüssen, solche aus Krediten (ohne Kassenkredite), Entnahmen aus Rücklagen und Münzeinnahmen (§ 10 Abs. 3 Nr. 1 HGrG und § 13 Abs. 3 Nr. 1 BHO). Die

---

<sup>228</sup> BGBl. 1969, I, S. 1273 ff.

<sup>229</sup> BGBl. 1969, I, S. 1284 ff.

Ausgaben sind nunmehr aufzugliedern in solche für Personal, für Sachkosten, Zinsen, Zuweisungen an Gebietskörperschaften, Zuschüsse an Unternehmen, Tilgungen, Schuldendiensthilfen, Investitionen, Darlehen und Rücklagen (§ 10 Abs. 3 Nr. 2 HGrG und § 13 Abs. 3 Nr. 2 BHO).

7. Der Gesamtplan enthält nunmehr nicht nur eine Zusammenfassung der Einzelpläne (also eine Haushaltsübersicht), sondern eine zusätzliche Finanzierungsübersicht und einen Kreditfinanzierungsplan (§ 10 Abs. 4 HGrG und § 13 Abs. 4 BHO). Außerdem wurde vorgeschrieben, dass dem Haushaltsplan als Anlagen noch eine Gruppierungsübersicht, eine Funktionenübersicht, ein Haushaltsquerschnitt, eine Übersicht der durchlaufenden Posten der Einnahmen und Ausgaben und eine Übersicht der Planstellen der Beamten, Angestellten und Arbeiter beizufügen sind (§ 11 HGrG und § 14 BHO).

Gleichzeitig wurden die Ausnahmemöglichkeiten von den Verfassungsgrundsätzen der Art. 110 ff. GG teilweise neu formuliert:

1. Die Saldierung der Einnahmen aus Krediten und der Ausgaben für damit zusammenhängende Tilgungen wurde gestattet (§ 12 Abs. 1 S. 2 HGrG und § 15 Abs. 1 S. 2 BHO).
2. Ausgaben zur Selbstbewirtschaftung wurden nur noch erlaubt, wenn hierdurch die Sparsamkeit gefördert wird (§ 12 Abs. 3 S. 1 HGrG und § 15 Abs. 2 S. 1 BHO).
3. Die Ausgaben für Investitionen und Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen wurden für generell übertragbar erklärt; andere Ausgaben durften im Haushaltsgesetz nur noch dann für zeitlich übertragbar erklärt werden, wenn sie für eine sich auf mehrere Jahre erstreckende Maßnahme bestimmt sind und wenn die Übertragbarkeit eine sparsame Bewirtschaftung der Mittel fördert (§ 15 Abs. 1 HGrG und § 19 Abs. 1 BHO).
4. Die Erklärung einer gegenseitigen oder einseitigen Deckungsfähigkeit im jährlichen Haushaltsgesetz wurde nur noch zugelassen, wenn ein verwaltungsmäßiger oder sachlicher Zusammenhang besteht (§ 15 Abs. 2 HGrG und § 20 Abs. 2 BHO). § 20 Abs. 1 BHO behandelt eine allgemeine Deckungsfähigkeit ohne besondere Anordnung im (jährlichen) Haushaltsgesetz hinsichtlich der drei verschiedenen Personalposten, also für die Beamten, Angestellten und Arbeiter untereinander.
5. Nicht nur für Baumaßnahmen, sondern auch für größere Beschaffungen und Entwicklungsvorhaben wurden nunmehr Pläne, Kostenschätzung und Erläuterungen erforderlich (§ 16 Abs. 1 HGrG und § 24 Abs. 1 BHO).



6. Für Betriebe des Bundes und der Länder wurden Wirtschaftspläne vorgeschrieben, für Sondervermögen Übersichten der Einnahmen und der Ausgaben zuzüglich der Verpflichtungsermächtigungen (§ 18 Abs. 1-2 HGrG und § 26 Abs. 1-2 BHO).

Die BHO ergänzte die Vorschriften des HGrG noch verschiedentlich, wie zum Beispiel:

1. In § 1 Satz 2 BHO wurde nunmehr ausdrücklich festgelegt, dass nur der Gesamtplan (also ohne die Einzelpläne) im Gesetzblatt zu verkünden ist, wie dies bisher schon seit Jahrzehnten ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage üblich war und als verfassungsgemäß beurteilt wurde.<sup>230</sup>
2. Durch § 17 Abs. 2 BHO wurde ergänzend zu § 12 Abs. 4 HGrG vorgeschrieben:

"Bei Ausgaben für eine sich auf mehrere Jahre erstreckende Maßnahme sind bei der ersten Veranschlagung im Haushaltsplan die voraussichtlichen Gesamtkosten und bei jeder folgenden Veranschlagung außerdem die finanzielle Abwicklung darzulegen."

3. § 18 Abs. 1 BHO bestimmte hinsichtlich der Kreditermächtigungen ergänzend, dass Einnahmen aus Krediten nur bis zur Höhe der Summe der Ausgaben für Investitionen in den Haushaltsplan eingestellt werden dürfen und Ausnahmen nur zulässig sind zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes.
4. In § 20 Abs. 2 Satz 2 BHO wurde ergänzend festgelegt, dass zeitlich übertragbare Ausgaben nur in besonderen Ausnahmefällen für gegenseitig oder einseitig deckungsfähig erklärt werden dürfen.

Durch die Haushaltsreform von 1969 wurde also die Spezialisierung und damit die Tiefenschärfe des Budgets zu Gunsten der Legislative etwas erhöht, die Ausnahmemöglichkeiten für die Exekutive etwas enger formuliert und dadurch die Dominanz der Legislative gegenüber der Exekutive bestätigt, also die Möglichkeiten der Steuerung und der Kontrolle des Budgets durch die Legislative nicht nur erhalten, sondern verbessert. Das HGrG und die BHO vom 19.09.1969 definierten jedoch den Begriff der Investitionen nicht näher, der bei der Änderung der Art.109-115 GG in die Neufassung des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG am 20.05.1969 eingefügt worden war.<sup>231</sup> Erst über 20 Jahre später wurde durch eine Ergänzung des §

<sup>230</sup> BVerfGE 20, 57 (93); Heckel, in: Anschütz/Thoma, Handbuch des Deutschen Staatsrechts, S. 404.

<sup>231</sup> S. o. S. 64; BGBl. 1969, I, S.358; 1273 ff. und 1284ff.

10 Abs. 3 Nr. 2 HGrG sowie des §13 Abs. 3 Nr. 2 BHO näher geklärt, was der Gesetzgeber unter dem Begriff Investitionen verstanden wissen wollte.<sup>232</sup>

Nach der Wiedervereinigung Deutschlands im Jahr 1990 wurde das Grundgesetz der Bundesrepublik auf das Gebiet der DDR erstreckt.<sup>233</sup>

In materieller Hinsicht verschlechterte sich aber die Finanzlage der nunmehr gesamtdeutschen Bundesrepublik, weil die neuen Bundesländer erheblicher wirtschaftlicher Hilfe bedurften. Zusätzliche Verschlechterungen traten durch den Zusammenbruch des sog. Ostblockes und die Auflösung der Sowjetunion ein. Die Staatsquote (also der Anteil der vom Staat ausgegebenen Mittel am Bruttosozialprodukt) stieg in Gesamtdeutschland von 1988 bis 1993 von 45,8% auf 50,6%<sup>234</sup> und die Abgabenquote von 1990 bis 1994 von 40,5% auf 44,7%.<sup>235</sup> 1970 hatte die Staatsquote nur ca. 38% betragen.<sup>236</sup>

Deshalb setzte die Bundesregierung am 18.07.1995 einen Sachverständigenrat "Schlanker Staat" als unabhängiges, externes Gremium ein. Dieser empfahl nach zweijährigen Untersuchungen im Juli 1997 eine ganze Reihe von Modernisierungsmaßnahmen der öffentlichen Verwaltung, darunter auch eine Flexibilisierung des Haushaltswesens.<sup>237</sup> Die Empfehlungen liefen - hinsichtlich des Budgets - darauf hinaus, die seit der RHO von 1922/23 bestehende und durch die BHO fortgeschriebene Spezialisierung des Budgets zu verringern, weil dadurch Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung in Bund, Ländern und Kommunen gefördert und verbessert werden könnten. Insbesondere wurde vom Sachverständigenrat empfohlen,

1. die einseitige und wechselseitige Deckungsfähigkeit, also die sachliche Übertragbarkeit verschiedener Aufgabentitel zu erweitern,
2. die zeitliche Übertragbarkeit von Ausgabentiteln in künftige Haushaltsjahre zu erweitern,
3. die Selbstbewirtschaftungsmittel zu erweitern,
4. die Möglichkeiten der "Topfbildung" (Fondsbildung) zu erhöhen.<sup>238</sup>

<sup>232</sup> BGBl. 1990, I, S.1446 und 1447.

<sup>233</sup> Art. 3 des Einigungsvertrages vom 31.08.1990; BGBl. II, S. 890 ff.

<sup>234</sup> BT-Dr. 13, 8293, S. 8; Meyer-Teschendorf, Flexibilisierung des Haushaltswesens, S. 274.

<sup>235</sup> Scholz in: Sachverständigenrat, Abschlussbericht, S. 7.

<sup>236</sup> v. Arnim, DVBl. 1985, S. 1286.

<sup>237</sup> Scholz, ebenda, S. 145.

<sup>238</sup> Scholz, ebenda, S. 149-150.

Der Sachverständigenrat erkannte zwar durchaus, dass durch diese Empfehlungen die Durchbrechungen der Budgetgrundsätzen der Art. 110 ff. GG vermehrt werden, hielt dies aber für verfassungsrechtlich unbedenklich und politisch erwünscht. Er äußerte sich dazu folgendermaßen:

"Das parlamentarische Budgetrecht des Art. 110 GG ist als Kardinalrecht der Volksvertretung dabei unabdingbarer Verfassungsbestandteil und somit der äußere Handlungsrahmen für Maßnahmen der Effektivierung des Haushaltswesens; die Ausübung des Budgetrechts erfordert konkret ein Mindestmass an Einnahmen- und Ausgabenspezifizierung des Haushaltsplanes. Viele Effizienzgewinne im Bereich der staatlichen Ausgaben sind aber bereits systemimmanent zu erreichen, wenn das Budgetsystem der öffentlichen Verwaltung auf den Prüfstand gestellt wird. Die Öffnung des bestehenden Haushaltsrechtes für die flexiblere Verwendung der bewilligten Mittel, insbesondere im operativen Bereich sowie in abgrenzbaren Untereinheiten, gepaart mit einer konkreten Ausgabenverantwortung auf der Arbeitsebene, sind naheliegende Instrumentarien, die das parlamentarische, in der Verfassung verankerte Budgetrecht der Gesetzgebungsorgane unberührt lassen."<sup>239</sup>

Verfassungsrechtlich, zumindest politisch bedenklich erscheint die Formulierung, dass die Ausübung des Budgetrechts konkret nur „ein Mindestmaß an Einnahmen- und Ausgabenspezifizierung des Haushaltsplanes erfordert“; denn ein solches „Mindestmass“ könnte möglicherweise schon als gegeben angesehen werden, wenn für jeden (heutigen) Einzelplan nur eine einzige Zahl vom Gesetzgeber festgesetzt würde, also die Aufteilung der Einzelpläne in Kapitel und Titel entfallen würde. Völlig zu Recht betont Hillgruber warnend im Jahr 2000:

"Einer Flexibilisierung der Haushaltswirtschaft durch Lockerung der Grundsätze der zeitlichen und sachlichen Spezialität sind somit verfassungsrechtliche Grenzen gesetzt."<sup>240</sup>

Zuzustimmen ist dem Sachverständigenrat aber, soweit er ausführt:

"Aufgabe der modernen Haushaltspolitik muß es sein, zu prüfen, welche Möglichkeiten bestehen, durch höhere Flexibilität Einsparungen und größere Wirtschaftlichkeit zu erzielen sowie stärkeres Kostenbewußtsein zu schaffen, ohne parlamentarisches Bewilligungsrecht und Transparenz der öffentlichen Finanzwirtschaft zu gefährden."<sup>241</sup>

<sup>239</sup> Scholz in: Sachverständigenrat, „Abschlussbericht, S. 145.

<sup>240</sup> Hillgruber in: v. Mangoldt/Klein/Stark, Grundgesetz,, Rn. 105 zu Art. 110 Abs. 2 GG.

<sup>241</sup> Scholz , ebenda, S. 148.

Die Empfehlungen des Sachverständigenrates setzten die Bundesregierung und der Bundestag dann mit Zustimmung des Bundesrates durch das Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz um, das am 22.12.1997 beschlossen und am 01.01.1998 in Kraft getreten ist.<sup>242</sup> Darin wurden verschiedene Vorschriften des HGrG und die gleichlautenden Bestimmungen der BHO von 1969 geändert und zwar im Wesentlichen folgendermaßen:

Die Anordnung der einseitigen und wechselseitigen Deckungsfähigkeit ist nicht mehr von einem verwaltungsmäßigen oder sachlichen Zusammenhang abhängig, sondern schon dann zulässig, wenn sie "eine wirtschaftliche oder sparsame Verwendung der Ausgaben fördert" (§ 15 Abs. 2 HGrG n.F.). Die Anordnung der zeitlichen Übertragbarkeit ist nicht nur gestattet, wenn sie sich auf eine sich über mehrere Jahre erstreckende Maßnahme bezieht, sondern schon dann, wenn dies "eine wirtschaftliche oder sparsame Verwendung [der Mittel] fördert" (§ 15 Abs. 1 S. 2 HGrG nF).

Außerdem wurde im Haushaltsgrundsätzegesetz auf Antrag des Bundesrates ein § 6a eingefügt, der die Anordnung einer Selbstbewirtschaftung nicht nur für einzelne Haushaltstitel, sondern für ganze Ausgabenblöcke, sogar ganze Kapitel, ermöglicht, und zwar wie folgt:

"(1) Die Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen können im Rahmen eines Systems der dezentralen Verantwortung einer Organisationseinheit veranschlagt werden. Dabei wird die Finanzverantwortung auf der Grundlage der Haushaltsermächtigung auf die Organisationseinheiten übertragen, die die Fach- und Sachverantwortung haben. Voraussetzung sind geeignete Informations- und Steuerungsinstrumente, mit denen insbesondere sichergestellt wird, daß das jeweils verfügbare Ausgabevolumen nicht überschritten wird. Art und Umfang der zu erbringenden Leistung sind durch Gesetz oder den Haushaltsplan festzulegen.

(2) In den Fällen des Absatzes 1 soll durch Gesetz oder Haushaltsplan für die jeweilige Organisationseinheit bestimmt werden, welche

1. Einnahmen für bestimmte Zwecke verwendet werden sollen,
2. Ausgaben übertragbar sind und
3. Ausgaben und Verpflichtungsermächtigung jeweils gegenseitig oder einseitig deckungsfähig sind."

Eine solche Bestimmung hatten die Bundesregierung und der Bundestag zunächst abgelehnt; sie war aber auf Drängen des Bundesrates und nach Ergänzungen bzw. Änderungen im

---

<sup>242</sup> BGBl.1997, I, S. 3251.

Vermittlungsausschuss schließlich doch mehrheitlich beschlossen worden.<sup>243</sup>

Hinsichtlich des Bundesbudgets haben aber die Bundesregierung und der Bundestag bisher von dieser Ausnahmemöglichkeit noch keinen Gebrauch gemacht. Im Bundeshaushalt ist eine Veranschlagung von Einnahmen und Ausgaben einer ganzen "Organisationseinheit" gemäß § 6a HGrG (noch) nicht möglich, denn die Vorschrift wurde nicht in die Novellierung der BHO übernommen. Die Landtage der Länder haben allerdings den neuen § 6a HGrG in ihre Landeshaushaltsordnungen meist übernommen.<sup>244</sup>

Nach der Auffassung der Bundesregierung sollte es mit Hilfe der Novellierung des HGrG gelingen, einen Mittelweg zwischen den Forderungen der Bewirtschafter, also der Regierung und ihrer nachgeordneten Verwaltung, nach größtmöglicher Freiheit einerseits und dem Interesse des Parlamentes an strikten Haushaltsvorgaben andererseits zu finden. Durch eine Straffung der Titelstruktur gelang es zunächst, die Zahl der Titel im Bundeshaushalt für das Jahr 1998 auf 8130 zu senken. Dies waren rund 30 % weniger Titel als 1995 mit damals noch 11.569. Damit konnte das Gesamtdruckwerk "Bundeshaushalt" auch wieder von zuletzt drei Bänden auf nur zwei Bände verringert werden.<sup>245</sup>

Bisher haben die Bundesregierung und der Bundestag allerdings in den Haushaltsgesetzen und Haushaltsplänen für die Haushaltsjahre 1998 bis 2001 von den erweiterten Möglichkeiten der Flexibilisierung des Haushaltes noch keinen übermäßigen Gebrauch gemacht, insbesondere also eine zeitliche oder sachliche Übertragbarkeit oder Selbstbewirtschaftung nicht zu oft erlaubt.<sup>246</sup>

## **11. Zusammenfassung der geschichtlichen Entwicklung der Budgetspezialisierung vom 18. - 20. Jahrhundert**

Die Stände erkämpften im Mittelalter zwar mehr oder weniger ein Steuerbewilligungsrecht, erlangten aber keinen entscheidenden Einfluss auf alle Einnahmen und Ausgaben. Während der absoluten Monarchien bestimmte der Herrscher dann wieder allein über die

---

<sup>243</sup> BT-Drucks. 13/9422, S. 37 rechte Spalte unten und S. 8, linke Spalte oben.  
Zum Verfahren Näheres siehe unten S. 111.

<sup>244</sup> z.B § 7a der LHO Baden-Württemberg i.d.F. vom 15.12.1998, GVBl. 1998, S. 663 und § 7a der LHO Rheinland-Pfalz i.d.F. vom 8.02.00, GVBl. 2000, S. 47.

<sup>245</sup> BT-Drucks. 13/11111, S. 38; Bundeshaltspläne 1998-2004.

<sup>246</sup> S. o. Einleitung, S. I.

Einnahmen und Ausgaben des Staates. Von England ausgehend über die USA und von dort zurück nach Kontinentaleuropa setzten sich allmählich Beschränkungen der Macht der Monarchen durch Konstitutionen zu Gunsten der Untertanen durch. Dadurch erhöhte sich im 19. Jahrhundert das Mitwirkungsrecht der Stände, die sich in Deutschland allmählich zu Volksvertretungen entwickelten, auf ein - mehr oder minder umfangreiches - Mitbestimmungsrecht hinsichtlich aller staatlichen Einnahmen und Ausgaben. Allerdings waren diese zunächst nur in ziemlich große Blöcke gegliedert, bei den Einnahmen also mit relativ großen Zahlen und ungenauen Herkunftsbezeichnungen und bei den Ausgaben ebenfalls nur mit relativ großen Zahlen und groben, ziemlich umfassenden Zweckbestimmungen.

In der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts endete als Folge des verlorenen Ersten Weltkrieges die konstitutionelle Monarchie in Deutschland durch Ausrufung der Republik. Damit hatte die Volksvertretung allein das volle Budgetrecht, also die Bestimmung über alle Einnahmen und Ausgaben. Die Exekutive hing seither im parlamentarischen Regierungssystem in ihrem Bestand vom Vertrauen des Parlaments ab, womit der „Kampf um das Budget“ zwischen beiden Staatsgewalten wesentlich an Schärfe und Bedeutung verloren hat. An dessen Stelle trat aber ein - mehr oder weniger erhebliches - Spannungsfeld zwischen der Mehrheit des Parlamentes (nebst „ihrer“ Regierung) und der Minderheit, also der Parlamentsopposition.

Im "Dritten Reich", also von 1933 bis 1945, beraubte ein Diktator das Parlament aller Befugnisse und Aufgaben und riss auch die Gesetzgebung, einschließlich der Haushaltsfestsetzung, samt Kreditaufnahme vollständig an sich.

In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts gewann das Parlament wieder das volle Recht der Gesetzgebung und somit auch wieder die volle Herrschaft über das Budget. Letzteres erweiterte sich gemäß den Erfordernissen des Sozialstaates auch mit dem Ziel der Erhaltung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes immer mehr, übernahm also auch wirtschaftspolitische Lenkungen. Es entwickelte sich zu einem in Zahlen ausgedrückten Regierungsprogramm, nicht zuletzt mit dem Ziel, die Gunst der Mehrheit der Wähler zu erhalten, während die Minderheit im Parlament durch Opposition, auch und gerade hinsichtlich des Haushaltsgesetzes, eine künftige Mehrheit zu gewinnen sucht. Demnach ist heute die Frage, welches Maß an Spezialität der Einnahmen und vor allem der Ausgaben des Budgets

verfassungspolitisch anzustreben ist und erforderlich erscheint, weniger ein Problem zwischen Legislative und Exekutive, sondern vielmehr zwischen Exekutive nebst Mehrheit der Legislative einerseits und der Öffentlichkeit nebst Minderheit in der Legislative andererseits. Letztere haben ein Recht auf hinreichende Information und demzufolge ausreichende Klarheit und Durchsichtigkeit des staatlichen Budgets und seiner Vollziehung, also des gesamten staatlichen Haushaltsgebarens.

Eine zu geringe Spezialität des Haushaltes behindert die ohnehin geringen Einfluss- und Kritikmöglichkeiten der Opposition und der Öffentlichkeit, also schließlich des wahlberechtigten Bürgers, aber auch jedes Einwohners. Eine ungenügende Spezialisierung des Budgets verringert also die Demokratie im Staat. Eine zu weitgehende Spezialität kann demgegenüber die Klarheit und Durchschaubarkeit des Haushaltes beeinträchtigen – und dadurch die Demokratie ebenfalls gefährden.

## **2. Teil**

### **Änderungen der bestehenden Budgetspezialisierung?**

Vor dem Hintergrund der geschichtlichen Entwicklung des Budgetrechts und des Spezialisierungsgrades der staatlichen Haushalte stellt sich die Frage nach der verfassungspolitischen Wünschbarkeit von Änderungen der Budgetspezialisierung. Untersucht seien daher im Folgenden Möglichkeiten und Gründe, den gegenwärtigen Spezialisierungsgrad der Staatshaushalte über den Stand nach dem Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz weiter zu verringern (I.) oder umgekehrt zu erhöhen (II.).

### ***I. Weitere Verringerung der gegenwärtigen Spezialisierung***

#### **1. Festsetzung des Haushaltes nur durch die Regierung**

Kernbestandteil des parlamentarischen Budgetrechts ist Art. 110 Abs. 2 GG, wonach der Haushaltsplan durch Gesetz festgestellt wird. Gesetzgeber ist der Bundestag (Art. 77 Abs. 1 S. 1 GG). Demnach

obliegt ihm die Beschlussfassung über den Haushaltsplan. Eine Festsetzung des Budgets durch ein anderes Bundesorgan, etwa durch den Bundesrat, den Bundespräsidenten oder die Bundesregierung ist also grundsätzlich nicht möglich.<sup>247</sup> Nur unter den besonderen Voraussetzungen des Gesetzgebungsnotstandes könnte ein Haushaltsgesetz ohne Zustimmung des Bundestages in Kraft treten (Art. 81 GG).

Rechtspolitisch könnte es jedoch anzustreben sein, der Bundesregierung die Festsetzung des Budgets zu überlassen, indem – mit den qualifizierten Mehrheiten des Art. 79 Abs. 2 GG – die Vorschrift des Art. 110 GG dahin geändert würde, dass der Haushaltsplan (nur) durch die Regierung festgesetzt wird. Dies wäre gewissermaßen der Nullpunkt eines parlamentarischen Budgetrechts und des Spezialisierungsgedankens im Sinne einer haushaltspolitischen Festlegung von Regierungspolitik durch die Volksvertretung. Hierfür könnten Gesichtspunkte der Verwaltungseffizienz, vielleicht auch der Wirtschaftlichkeit angeführt werden:

Ca. 80 bis 95% der Ausgaben müssen auf Grund allgemeiner Gesetze oder Verträge auch ohne formelle Bewilligung durch das Haushaltsgesetz nebst -plan geleistet werden.<sup>248</sup> Und auch hinsichtlich der restlichen 5-20% ist die Mitbestimmung der Bundesregierung erheblich, denn sie – und nur sie – stellt ja den Entwurf des Haushaltsgesetzes nebst -plan auf (Art. 110 Abs. 3 GG), der freilich vom Parlament geändert werden kann. Dabei ist die Regierung – wie stets – vom fortdauernden Vertrauen der Mehrheit des Bundestages abhängig (Art. 63, 67, 68 GG). Demzufolge beschränkt sich die Mehrheit des Bundestages in aller Regel auch darauf, bei der Beratung des Budgets den Vorschlag „ihrer“ Regierung zu unterstützen.<sup>249</sup> Außerdem ist das Budget ja ohnehin kein Gesetz im materiellen Sinne, weil es weder Ansprüche noch Verbindlichkeiten begründet oder aufhebt (§ 3 Abs. 2 BHO). Nach dem heutigen Verständnis ist das Budget Wirtschaftsplan und

---

<sup>247</sup> Mußgnug in: Jeserich/Pohl/v. Unruh, Verwaltungsgeschichte, Bd. 5, S. 113 ff.

<sup>248</sup> Puhl, Budgetflucht, S. 8, 9 und 83; Birk, JA 1983, S. 565; Dreier, Kampf um das Budgetrecht, S. 97-98; Linck, ZG 1997, S. 4; Jeserich/Pohl/v. Unruh, Verwaltungsgeschichte, Bd. 5, S. 117; Mußgnug, Haushaltsplan, S. 244 ff, 258.

<sup>249</sup> Arndt, JuS 1990, S. 344; Weber-Fas, Deutschlands Verfassung, S. 261-262; Mußgnug in: Jeserich/Pohl/v. Unruh, Verwaltungsgeschichte, Bd. 5, S. 117.



zugleich staatsleitender Hoheitsakt in Gesetzesform. Es enthält zeitlich begrenzt und ausgabenbezogen ein Regierungsprogramm und spiegelt die Regierungspolitik in Zahlen wieder.<sup>250</sup> Das Budget ist also nur ein Gesetz im formellen Sinne. So ähnlich sah man dies schon vor 70 Jahren.<sup>251</sup> Bereits in der Weimarer Zeit von 1919 bis 1932 war das Interesse des Reichstages am Budget zurückgegangen, weil es kein „Zankapfel“ zwischen dem Parlament (genauer: der Mehrheit des Reichstages) und der Regierung mehr war,<sup>252</sup> denn in der Weimarer Republik bedurfte ja bereits der Reichskanzler und sogar jeder einzelne Reichsminister zur Amtsführung des (ständigen) Vertrauens der Mehrheit des Parlamentes (Art. 54 WRV). Die zuvor in der konstitutionellen Monarchie des 19. Jahrhunderts bestehende Frontstellung zwischen dem – von den Untertanen gewählten – Parlament im Ganzen und dem – vom Kaiser berufenen – Reichskanzler (Art. 15 RV 1871)<sup>253</sup> bestand mithin nicht mehr.<sup>254</sup> Der Reichstag war damals keineswegs ein „bloßer Zustimmungsschapparat im Dienste der Regierung“ gewesen.<sup>255</sup>

Das Bedürfnis der Öffentlichkeit, der Medien und der interessierten Bürger, das Regierungsprogramm in der Gestalt des Budgets genügend kennenlernen zu können, wäre dabei auch dadurch zu befriedigen, dass der von der Regierung (allein) festgesetzte Haushalt veröffentlicht werden müsste.

Dennoch sollte jedes Bestreben, der Bundesregierung die Festsetzung des Budgets (mit oder ohne Zustimmung des Bundesrates) ganz zu überlassen, strikt abgelehnt werden, denn die Verfügungsmacht über die staatlichen Finanzen verleiht erhebliche Macht im Staat und birgt stets die Gefahr des Missbrauches, insbesondere auch zu dem Zweck, sich selbst an der Regierungsmacht zu halten.<sup>256</sup>

Schon in der ersten geschriebenen demokratischen Verfassung der Welt, derjenigen der Vereinigten Staaten von Amerika, war die Gewaltenteilung zwischen Parlament und Regierung niedergelegt

---

<sup>250</sup> BVerfGE 79, 311 (329).

<sup>251</sup> Heckel in: Anschütz / Thoma, Handbuch des Deutschen Staatsrechtes, S. 358 ff, (386)

<sup>252</sup> Mußgnug in: Jeserich/Pohl/v. Unruh, ebenda, Bd. 4, S. 324.

<sup>253</sup> RGBl. 1871, S. 64 ff.; Dürig/Rudolf, Verfassungsgeschichte, S. 160.

<sup>254</sup> Huber, Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. 3, S. 900.

<sup>255</sup> Huber, ebenda, Bd. 3, S. 776.

<sup>256</sup> Mahrenholz in: AK-Kommentar, Art. 110, Rn. 14.

und in ihrer Ausgestaltung dem Parlament – und nicht der Regierung – die Befugnis und Aufgabe der Festsetzung der Einnahmen und Ausgaben des Staates zugewiesen.<sup>257</sup> Und die erste französische Verfassung von 1791 schrieb diese demokratischen Grundsätze – nach der Beseitigung der absoluten Monarchie durch die Revolution von 1789 – fest.<sup>258</sup> Wegen der enormen Macht, die die Möglichkeit der Verfügung über staatliches Geld verleiht, ist die Möglichkeit der Mitwirkung des ganzen Parlamentes, insbesondere der Opposition, im Wege der öffentlichen Beratung und Beschlussfassung über das Budget unentbehrlich, denn das im parlamentarischen Verfahren gewährleistete Maß an Öffentlichkeit der Auseinandersetzung eröffnet Möglichkeiten eines Ausgleiches widerstreitender Interessen, die sich bei einem weniger transparenten Verfahren so nicht ergäben.<sup>259</sup> Dies gilt auch dann, wenn man berücksichtigt, dass 80-95% der Ausgaben des Bundesbudgets auch ohne Haushaltsgesetz des Bundestages geleistet werden müssten, denn das Haushaltsvolumen des Bundes beträgt zur Zeit ca. 250 Mrd. Euro, so dass 10-20% davon immer noch 25-50 Mrd. Euro sind. Über die Verwendung einer derart riesigen Summe staatlicher Finanzmittel zu beraten, zu diskutieren und zu entscheiden, muss Aufgabe und Befugnis des ganzen Parlamentes und damit Recht und Pflicht aller von den Bürgern gewählten Abgeordneten sein und bleiben, zumal es gerade diese „freie Spitze“ ist, mit der – losgelöst von gesetzlichen Verpflichtungen, über die das Parlament selbst beschlossen hat – politische Prioritäten der staatlichen Aufgabenerfüllung gesetzt werden. Eine Entscheidung der Regierung allein über diese Summen würde aber jedenfalls die Minderheit der Abgeordneten von jeder Möglichkeit der Einflussnahme ausschließen.

Rechtspolitisch wäre daher das Bestreben, das Parlament von jeder Mitwirkung an der Festsetzung des Budgets auszuschließen oder zu „entbinden“, verfehlt. Möglicherweise wäre eine solche Änderung des Art. 110 Abs. 2 S. 1 GG sogar unzulässig, weil dadurch die in Art. 20 Abs. 1 S. 1 und 2 GG niedergelegten Grundsätze der Demokratie und der Gewaltenteilung berührt würden (Art 79 Abs. 3).

## **2. Ermächtigung der Regierung zum Erlass von Haushalts-Rechtsverordnungen**

Durch Gesetz kann der Bundestag die Bundesregierung oder auch einen Bundesminister ermächtigen, Rechtsverordnungen zu

---

<sup>257</sup> S. o. S. 8.

<sup>258</sup> S. o. S. 12.

<sup>259</sup> BVerfGE 70, 324 (355).

erlassen. Dabei müssen Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung im Gesetz bestimmt werden (Art. 80 Abs. 1 S. 1 und 2 GG). Demnach kann man fragen, ob es nicht rechtspolitisch wünschenswert sein könnte, dass das Parlament die Exekutive ermächtigt, den Haushaltsplan durch Rechtsverordnung festzusetzen. Dazu ist Art. 80 GG aber nicht geeignet, denn die erste Funktion des Budgets besteht darin, die Regierung zu ermächtigen, festgesetzte Mittel für bestimmte Zwecke auszugeben.<sup>260</sup> Die Regierung zu ermächtigen, das Budget durch Rechtsverordnung festzusetzen, würde jedoch darauf hinauslaufen, dass die Regierung sich selbst ermächtigt, bestimmte Mittel für bestimmte Zwecke auszugeben.

Darüber hinaus hat der Haushaltsplan noch weitere wichtige Funktionen. So soll er die Ausgaben der einzelnen Verwaltungszweige koordinieren und steuern, er soll die nachträgliche Kontrolle der Einhaltung der Planung, aber auch der Richtigkeit der Planung (durch Erfolgsprüfung) ermöglichen, er soll die Freiheit und Gleichheit der Bürger und Einwohner sichern helfen, die finanziellen Unterschiede zwischen ärmeren und reicheren Bürgern, Ländern, Regionen und Kommunen möglichst ausgleichen und – nicht zuletzt – die Verschuldung des Staates begrenzen, um die Überlastung zukünftiger Generationen zu verhindern.<sup>261</sup> Diese Funktionen können – wie z.B. die Kontrollfunktion – der Natur nach oder der Wichtigkeit wegen nicht vom Planungsorgan auf das Vollzugsorgan delegiert werden.

Das Budget regelt keine Ansprüche oder Pflichten der Bürger und Einwohner, deren nähere Ausgestaltung im Rahmen von gesetzlich bestimmten Voraussetzungen der Regierung überlassen werden kann, sondern es setzt der Regierung den finanziellen Handlungsrahmen.

Während der sog. Weltwirtschaftskrise wurde zwar durch Notverordnungen vom 29.03.1932 und vom 30.06.1932 der Haushaltsplan festgesetzt.<sup>262</sup> Diese Notverordnungen wurden jedoch nicht von der Regierung erlassen, sondern – auf Antrag der Regierung – vom Reichspräsidenten, weil der Reichstag sich nicht mehrheitlich auf ein Budget einigen konnte.<sup>263</sup> Beim Erlass dieser Haushaltsnotverordnungen stützte sich der Reichspräsident auf das

---

<sup>260</sup> Puhl, Budgetflucht, S. 4 m.w.N.

<sup>261</sup> Puhl, Budgetflucht, S. 5-16.

<sup>262</sup> RGBI. 1932 II, S. 97 und 153; siehe oben S. 47.

<sup>263</sup> Siehe oben S. 47

Notstandsrecht des Art. 48 WRV, was allerdings verfassungsrechtlich umstritten war.<sup>264</sup> Es lag also ein Gesetzgebungsnotstand vor, der heute in Art. 81 GG anders geregelt ist.

Nur im sog. Dritten Reich von 1933 bis 1945 regelte die Reichsregierung den Haushalt selbst, aber nicht durch Rechtsverordnungen, sondern indem sie Haushaltsgesetze einfach ohne jede Mitwirkung des Reichstags erließ.<sup>265</sup> Dazu stützte sich die nationalsozialistische Reichsregierung auf das sog. „Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich“ vom 24.03.1933, durch das der Reichstag die Regierung nicht nur zum beliebigen Erlass von Gesetzen materieller Art (an Stelle des Reichstages) ermächtigt hatte, sondern ausdrücklich auch zum Erlass von Haushaltsgesetzen. Damit hatte das Parlament die Exekutive ermächtigt, sich selbst zu beliebigen Geldausgaben zu ermächtigen (Art. 1 S. 2 des „Ermächtigungsgesetzes“).

Heute könnte der Bundestag die Bundesregierung schon wegen des zum änderungsfesten Kern der Verfassungsordnung zählenden Gewaltenteilungsprinzips (Art. 79 Abs 3, 20 Abs. 2 GG) nicht zum Erlass von Gesetzen, also auch nicht eines Haushaltsgesetzes, ermächtigen. Im Hinblick auf die wirtschaftlich so wichtigen und politisch entscheidenden Funktionen des Budgets sollte die Mitwirkung und Mitverantwortung des Parlamentes bei der Haushaltsplanung unter allen Umständen gewährleistet bleiben, denn die Verfügung über staatliche Gelder ist Ausübung der Staatsgewalt. Sie hat der Bürger zunächst den gewählten Abgeordneten anvertraut, während der Bundeskanzler (und die von ihm berufenen Mitglieder seiner Regierung) sich nur auf das Vertrauen und die Legitimation durch eine Mehrheit der Abgeordneten stützen können. Rechtspolitisch sollte daher heute eine gesetzliche Ermächtigung der Bundesregierung, den Haushalt durch Rechtsverordnung zu regeln, ausnahmslos abgelehnt werden.

### **3. Reduktionen der Aufgliederung des Haushalts**

#### **a) Festsetzung nur der Gesamtsumme der Einnahmen und Ausgaben durch den Gesetzgeber**

---

<sup>264</sup> Heckel in: Anschütz/Thoma, Handbuch des deutschen Staatsrechtes, S. 387 m.w.N; siehe oben S. 47.

<sup>265</sup> s.o. S. 49.

Eine wichtige Determinante des Budgetrechts ist die Bestimmung, dass *alle* Einnahmen und Ausgaben in den Haushaltsplan einzustellen sind (Art. 110 Abs. 1 S. 1 GG).

Rechtspolitisch könnte man dennoch die Forderung stellen, dass es doch genügen könnte, wenn der Haushaltsplan nur die Summe der Einnahmen und der Ausgaben festsetzt, deren Aufteilung aber der Regierung überlässt. Dies würde in der Gegenwart bedeuten, dass der Bundestag nur den Betrag von ca. 250 Mrd. Euro für alle Ausgaben einerseits und Einnahmen andererseits festsetzte. Dann wäre es der Regierung überlassen, im Einzelnen zu entscheiden, welche Beträge für welche Zwecke ausgegeben werden (soweit bestimmte Ausgaben nicht auf Grund gesetzlicher oder vertraglicher Verpflichtungen in schon festliegender Höhe ohnehin bezahlt werden müssen). Bei den Einnahmen würde die Regierung allein darüber entscheiden können und müssen, ob und wie die durch „normale“ Einnahmen (Steuern, Abgaben, Gebühren usw.) nicht gedeckten Ausgaben durch Sondereinnahmen (etwa aus Vermögensveräußerungen oder durch Entnahme aus Rücklagen oder durch Aufnahme von Darlehen) bezahlt werden sollen. Auch hierfür könnten Gründe der Haushaltseffizienz und der Wirtschaftlichkeit angeführt werden, weil die Nachteile einer unflexiblen „Töpfchenwirtschaft“ vermieden würden.

Dieses Modell wäre jedoch ein unerträglicher Rückschritt in die Vergangenheit vor über 200 Jahren, denn schon die erste geschriebene demokratische Verfassung der Welt – die der USA – deutete eine gewisse Aufgliederung der Einnahmen und Ausgaben an,<sup>266</sup> und die erste französische Verfassung von 1791 schrieb schon vor, dass „die verschiedenen Etats der Ausgaben und Einnahmen nach ihrer Beschaffenheit voneinander getrennt“ werden sollen<sup>267</sup> und dass „nur der Gesetzgeber die Macht und Aufgabe hat, die öffentlichen Ausgaben festzusetzen und die Steuern anzusetzen, die Natur, die Quote und die Erhebungsart derselben zu bestimmen“.<sup>268</sup> Damit war schon damals sowohl der Gesetzesvorbehalt für das Budget insgesamt als auch eine gewisse Spezialisierung der Einnahmen und Ausgaben von der Verfassung vorgeschrieben. Auch heute ergibt sich z.B. aus Art. 115 Abs. 1 GG, dass auf der Einnahmenseite des Haushalts die Kreditaufnahmen, auf der Ausgabenseite die Investitionsausgaben gesondert auszuweisen sind. Verfassungspolitisch bedeutsamer ist jedoch, dass eine Blankettermächtigung durch Festsetzung allein der Gesamtbudgetsumme die Gewaltenbalance zwischen Parlament und

---

<sup>266</sup> S. o. S. 8.

<sup>267</sup> S. o. S. 12.

<sup>268</sup> S. o. S. 12.

Regierung im Etatbereich nachhaltig aus dem Gleichgewicht bringen müsste. Sie unterscheide sich im praktischen Effekt kaum vom schon abgelehnten Modell einer exekutiven Haushaltsfeststellung.

### **b) Festsetzung nur der Gesamtbeträge der verschiedenen Einzelpläne durch Gesetz**

Als eine weitere Möglichkeit wäre denkbar, die Summe der Einnahmen einerseits und der Ausgaben andererseits nur noch in wenige große Blöcke zu unterteilen.

Heute erfolgt die erste Aufteilung des Budgets, also des Gesamtplanes des Haushaltes, zunächst in sog. Einzelpläne (§ 13 Abs. 1 S. 1 BHO). Die Einzelpläne enthalten die Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen eines einzelnen Verwaltungszweiges oder bestimmte Gruppen von Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen (§ 13 Abs. 2 S. 1 BHO). Rechtspolitisch könnte u.U. gefordert werden, es bei dieser groben Aufteilung zu belassen, also auf eine weitere, tiefere Spezialisierung zu verzichten. Zur Begründung könnte wiederum angeführt werden, dass dadurch die Exekutive flexibler über die Ausgaben verfügen könnte, hiermit intensiver Sparmöglichkeiten ausgenutzt, also die Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit gefördert werden könnten.<sup>269</sup>

Eine derartige Forderung wäre aber ebenfalls strikt abzulehnen. Heute besteht der Gesamtplan seit über 50 Jahren aus 12 bis 24 Einzelplänen.<sup>270</sup> Für das Rechnungsjahr 2001 gab es 23 Einzelpläne, nämlich vier für die obersten Bundesorgane Bundespräsident, Bundestag, Bundesrat, und Bundeskanzler, 14 für die verschiedenen Ministerien, außerdem für das Bundesverfassungsgericht, den Bundesrechnungshof, ferner drei Einzelpläne ohne institutionelle Anknüpfung, nämlich: die Bundesschuld, Versorgung und allgemeine Finanzverwaltung (Haushaltsgesetz 2001)<sup>271</sup>. Dabei umfasste im Jahr 2001 der größte Einzelplan ca. 170 Mrd. DM = ca. 86,6 Mrd. Euro (EPI. 11 des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales) und der kleinste Einzelplan 28,8 Mio. DM = ca. 14,7 Mio. Euro (EPI. 19 des Bundesverfassungsgerichtes) an Ausgaben. Die anderen Einzelpläne lagen 2001 zwischen 35 Mio. DM = ca. 18 Mio. Euro (EPI. 1, Bundespräsident) und 86,6 Mrd. DM = ca. 44,3 Mrd. Euro (EPI. 32, Bundesschuld).<sup>272</sup> Bei so umfangreichen Einzelplänen ist es

<sup>269</sup> S. o. S. 66.

<sup>270</sup> Vgl. BGBl. 1950, 202-203; BGBl. I, 2000, 1920 (1931).

<sup>271</sup> BGBl. 2000 I, 1920 (1931).

<sup>272</sup> BGBl. 2000 I, 1920 (1931 ff).

unerlässlich, dass diese noch weiter aufgeteilt werden, damit der Gesetzgeber seiner Verfassungspflicht nachkommen kann, alle Einnahmen und Ausgaben des Budgets festzusetzen, um es wenigstens grob zu steuern und im großen nachträglich kontrollieren zu können. Demnach ist die weitere Aufteilung der Einzelpläne in Kapitel zwingend erforderlich und sollte auf keinen Fall aufgegeben werden.

### **c) Aufteilung der Einzelpläne nur in Kapitel (ohne Titel)**

Nach § 13 Abs. 2 S. 2 BHO sind die Einzelpläne nicht nur in Kapitel, sondern diese weiter in Titel einzuteilen. Im Rechnungsjahr 1995 enthielt der Bundeshaushalt 11.569 Titel, die in drei dickleibigen Büchern abgedruckt sind.<sup>273</sup> Nach Verabschiedung des Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetzes vom 22.12.1997 verminderte sich die Zahl der Titel für das Rechnungsjahr 1998 auf 8.130, für deren Druck nunmehr wieder nur noch zwei Buchbände benötigt wurden.<sup>274</sup>

Daraus sollte jedoch rechtspolitisch nicht die Forderung abgeleitet werden, die Zerlegung der Kapitel in Titel ganz aufzuheben, es also bei der Einteilung der Einzelpläne in Kapitel bewenden zu lassen, denn die Zerlegung in Titel ergibt in der Realität keineswegs eine übertriebene „Feinsteuerung“ und zu „penible“ Kontrollmöglichkeiten durch und für das Parlament. Außerdem würden dadurch wohl auch kaum die Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit der Exekutive nennenswert weiter gefördert werden, was ja als Ziel des Gesetzes vom 22.12.1997 bezeichnet wurde<sup>275</sup>..

Ein – beispielhafter – Einblick in das Budget für das Jahr 2001 zeigt, dass das Kapitel 1112 (Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch) im Einzelplan 11 (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) einen Betrag von 24,7 Mrd. DM umfasste. Dieses Kapitel ist weiter zerlegt in 15 Titel unterschiedlicher Größe. Der kleinste Titel beträgt 250.000 DM, der größte sogar 22,6 Mrd. DM (Arbeitslosenhilfe).<sup>276</sup> Der Einzelplan 12 (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen) mit einem Umfang von 48,5 Mrd. DM war im Jahr 2001 eingeteilt in 19 Kapitel. Davon umfasste – beispielsweise – das Kapitel 1212 (Wohnungswesen) 9,4 Mrd. DM, und dieses Kapitel ist weiter zerlegt in 45 Titel.<sup>277</sup> Der Einzelplan 14 (Bundesministerium für

<sup>273</sup> Bundeshaushaltsplan 1995 (s. o. S. 69).

<sup>274</sup> Bundeshaushaltsplan 1998 (s. o. S.68).

<sup>275</sup> Siehe oben S. 66, 67.

<sup>276</sup> Bundeshaushaltsplan 2001, EPI. 11, S. 76.

<sup>277</sup> Bundeshaushaltsplan 2001, EPI. 12, S. 193 ff. (220, 221).

Verteidigung) umfasste 2001 den Betrag von 46,8 Mrd. DM und war eingeteilt in 17 Kapitel. Hier beträgt allein das Kapitel 1419 (Flugzeuge, Flugkörper und flugtechnisches Gerät) 5 Mrd. DM und wird weiter zerlegt in zehn Titel. Einer dieser Titel mit der Nr. 55405-032 umfasst allein 1,7 Mrd. DM und nennt als Verwendungszweck „Beschaffung des Waffensystems Eurofighter“.<sup>278</sup>

Diese wenigen Beispiele ließen sich erweitern, zeigen aber schon, dass trotz der Zerlegung der Kapitel in Titel noch immer teilweise sehr große Posten mit recht groben Zweckerklärungen im Budget enthalten sind. Auch wenn man berücksichtigt, dass – beispielsweise – beim Titel „Arbeitslosenhilfe“ der Betrag von 22,6 Mrd. DM sehr weitgehend durch gesetzlich vorgeschriebene Ausgaben gemäß dem Sozialgesetzbuch bestimmt wird, also hier wenig Entscheidungsspielraum der Exekutive besteht, so ist – beispielsweise – beim Titel „Eurofighter“ der Verwendungszweck des recht großen Betrages von 1,7 Mrd. DM nur recht grob benannt.

Diese wenigen Beispiele sollen genügen, um darzutun, dass auf die weitere Zerlegung der verschiedenen Kapitel der Einzelpläne in Titel nicht verzichtet werden kann – es sei denn, dass das Parlament auf die vorgängige Steuerung und nachfolgende Kontrolle des Haushaltsgebarens der Regierung am Maßstab seiner Vorgaben weitgehend verzichten will. Ein solcher Verzicht des Parlaments wäre jedoch auch aus der Sicht des Wählers keinesfalls erstrebenswert, denn damit würden jedenfalls die Rechte und auch die realen Möglichkeiten der der Opposition im Bundestag zur Kritik geschwächt und die Macht der Mehrheit leichter zementiert.

Auch aus historischer Sicht hat sich die Einteilung zunächst in Einzelpläne, sodann in Kapitel und schließlich in Titel, also vertikal dreistufig, durchaus bewährt, und zwar seit über ca. 80 Jahren.

Im Jahr 1872 genügte noch eine nur zweistufige Aufgliederung des Budgets. Das war das erste Jahr nach der Gründung des Deutschen Reiches, einer konstitutionellen Monarchie ohne parlamentarisches Regierungssystem. Das Reich bestand aus zahlreichen weithin

---

<sup>278</sup> Bundeshaushaltsplan 2001, EPl. 14, S. 146, 126, 127.



selbständigen Staaten, hatte nur relativ begrenzte Kompetenzen, hauptsächlich auf dem Gebiet der Gesetzgebung. Die Verwaltung blieb dagegen weitgehend Ländersache und das Budget des Reiches umfasste demzufolge auch nur 116.851.255 Thaler.<sup>279</sup> Der sog. Haushalts-Etat des Deutschen Reiches für 1872 war zunächst in zehn große Posten eingeteilt, die damals „Kapitel“ genannt wurden. Sie sind in etwa mit den heutigen Einzelplänen vergleichbar. Die Kapitel waren unterteilt in kleinere Positionen, die damals „Titel“ genannt wurden.<sup>280</sup> Das Budget für 1913, dem letzten Jahr vor dem Ersten Weltkrieg, war aber schon dreistufig gegliedert, und zwar in der ersten Stufe in 18 große Posten (ähnlich den heutigen Einzelplänen). Diese waren unterteilt in Kapitel und weiter in Titel.<sup>281</sup> Es genügten damals für diese Aufgliederung und Zerlegung der sog. fortdauernden Ausgaben des sog. ordentlichen Etats acht Druckseiten. Der ordentliche Etat wurde für 1913 in Einnahmen und Ausgaben auf 3.161.336.006 Mark festgestellt.<sup>282</sup> Die (neue) Reichshaushaltsordnung (RHO) schrieb ab 01.01.1923 die dreistufige Aufgliederung ausdrücklich vor, und zwar schon in „Einzelpläne, Kapitel und Titel“ (§ 6 RHO vom 31.12.1922).<sup>283</sup> Diese Dreistufigkeit behielt die neue Bundeshaushaltsordnung (BHO) vom 19.08.1969 bei (§ 13 Abs. 2 S. 2 BHO).<sup>284</sup>

Sie sollte auch jetzt, am Anfang des 21. Jahrhunderts, trotz aller wirtschaftlichen und technischen Entwicklungen und Fortschritte, beibehalten werden, denn ohne die Zerlegung der großen und damit groben Kapitel in verschiedene Titel wäre die Haushaltsklarheit für das Parlament, besonders die Minderheit der Abgeordneten, und auch die Öffentlichkeit, also den interessierten Bürger nicht ausreichend gewährleistet.

#### 4. Erhöhung der Mindesttitelsumme

---

<sup>279</sup> RGBl. 1871, S. 412 ff.

<sup>280</sup> RGBl. 1871, S. 416 ff.

<sup>281</sup> RGBl. 1913, S. 258 (267).

<sup>282</sup> RGBl. 1913, S. 253. Die Währung hieß damals noch schlicht "Mark", also noch nicht "Rentenmark", "Reichsmark" oder "Deutsche Mark".

<sup>283</sup> RGBl. 1923 II, S. 17.

<sup>284</sup> BGBl. 1969 II, S. 1284 (1285).

Rechtspolitisch wünschenswert ist jedoch eine weitere Straffung der Titel, auch wenn dadurch die sachliche Spezialität etwas verringert würde. Im Rechnungsjahr 1980 wies der Bundeshaushaltsplan ca. 7.000 Titel auf, die auf ca. 3.500 Druckseiten in zwei Buchbänden abgedruckt waren.<sup>285</sup> Im Jahr 1995 war der Bundeshaushalt dagegen in 11.569 Titel zerlegt<sup>286</sup> und in drei Büchern abgedruckt, wohl auch als Folge der Wiedervereinigung Deutschlands im Jahre 1990. Durch eine Straffung der Titel gelang es dann, deren Zahl für das Jahr 1998 auf 8.130 Titel zu senken, für deren Druck jetzt wieder zwei Buchbände ausreichten.<sup>287</sup> Im Jahre 1913 hatten für das ganze Haushaltsgesetz einschließlich dem in der Anlage beigefügten und mit abgedrucktem Reichshaushaltsetat 20 Druckseiten genügt.<sup>288</sup> In den Jahren 1927/28 umfasste der Haushalt schon ca. 4.000 bis 4.500 Titel (in England sogar 17.000 bis 18.000).<sup>289</sup> Schon damals schrieb Neumark, dass „das richtige Maß der Spezialisierung schwer zu bestimmen ist, denn auf der einen Seite stehen die Pauschquanten oder Sammelfonds, auf der anderen Seite Budgetkredite für kleinste Einzelposten“,<sup>290</sup> wobei der Autor unter „Budgetkrediten“ Titel = Ausgabenermächtigungen, verstand. Und er warnte damals schon, dass „nicht nur die Aufführung von Pauschquanten und dergleichen ein Verstoß gegen das Klarheitspostulat darstellen kann, sondern auch eine übertriebene Aufgliederung der Posten.“ Eine schärfere Grenze ließe sich allerdings nicht bestimmen.<sup>291</sup>

Eine Verringerung der Titel des Bundeshaushaltsplanes lässt sich wohl dadurch erreichen, dass die gegenwärtige Mindesttitelsumme von 1.000 Euro auf 10.000 Euro heraufgesetzt wird. Dadurch würde voraussichtlich die notwendige Klarheit und Übersichtlichkeit des Haushaltes nicht leiden, sondern eher verbessert. Dies soll an Hand einer – allerdings aus Platzgründen nur beispielhaften – Prüfung von zwei Einzelplänen des Jahres 2001 untersucht werden.

Der kleinste Einzelplan (EPI. 19 – Bundesverfassungsgericht) umfasste ca. 15 Mio. Euro (= damals 29,6 Mio. DM). Nur drei von insgesamt 36 Titeln liegen unter 10.000 Euro, nämlich bei 7.000 Euro, 2.000 Euro und 5.000 Euro (Kapitel 1901, Titel 443 02-254 (Inanspruchnahme von Betriebsärzten), Titel 459 09-051 (Vermischte

---

<sup>285</sup> Bundeshaushaltsplan 1980; Stern, Staatsrecht, Bd. II, S.1189; Mahrenholz in: AK-Kommentar, Art.110, Rn.56.

<sup>286</sup> BT-Drucksache 13/11111, S. 38.

<sup>287</sup> S. o. S. 68

<sup>288</sup> RGBI. 1913, S. 253 ff.

<sup>289</sup> Neumark, Reichshaushaltsplan, S. 305.

<sup>290</sup> Neumark, ebenda, S. 224, 225.

<sup>291</sup> Neumark, Reichshaushaltsplan, S. 225 (unten).

Personalausgaben) und Titel 526 01-051 (Gerichts- und ähnliche Kosten).<sup>292</sup> Diese drei jeweils unter 10.000 Euro liegenden Titel könnten unproblematisch jeweils mit ähnlichen, über 10.000 Euro liegenden Titeln zusammengelegt und mit einer gemeinsamen Zweckerklärung versehen werden. So könnte – beispielsweise – der Titel „Gerichts- und ähnliche Kosten“ in Höhe von 5.000 Euro mit dem Titel „Sachverständigenkosten“ in Höhe von 100.000 Euro auf 105.000 Euro zusammengelegt und mit „Gerichts- und Sachverständigenkosten“ benannt werden.

Der größte Einzelplan (EPI. 11 – Bundesministerium für Arbeit und Soziales) in Höhe von ca.169,6 Mrd. DM= ca.86,6 Mrd. Euro ist 2001 in ca. 322 Titel unterteilt.<sup>293</sup> Davon lauten nur zehn Titel auf Beträge unter 10.000 Euro. So könnte wohl auch hier – beispielsweise – der Titel „Gerichtskosten“ in Höhe von 7.000 Euro unschwer mit dem nächstliegenden Titel „Sachverständigenkosten“ in Höhe von 220.000 Euro vereinigt und der Gesamtbetrag von 227.000 Euro mit „Gerichts- und Sachverständigenkosten“ betitelt werden.

Wenn in anderen Einzelplänen mehr Titel unter 10.000 Euro aufgeführt sein sollten, so wäre es nicht schwer, sie mit anderen Titeln so zusammenzulegen, dass eine neue Mindesttitelsumme von 10.000 Euro erreicht und dafür eine gemeinsame Zweckerklärung gefunden wird, durch die die erforderliche Klarheit nicht wesentlich eingeschränkt wird.

Außerdem kann angeführt werden: Von 1950 an, seit Gründung der Bundesrepublik, betrug die Mindesttitelsumme bis einschließlich 1974 nur 1,- DM. Der Bundeshaushalt wuchs in diesen Jahren von 16,3 Mrd. DM auf 134,3 Mrd. DM, also auf mehr als das Achtfache.<sup>294</sup> Schon im Jahr 1950 wurden relativ wenige Titel unter 1.000,- DM aufgeführt, und 1974 gab es fast keine solche mehr. Deshalb konnte ab 1975 die Mindesttitelsumme unschwer von 1,- DM auf 1.000,- DM heraufgesetzt werden, ohne dass deswegen eine geringere Klarheit gerügt worden ist. Seit 1975 ist in weiteren 25 Jahren bis zum Jahr 2000 der Bundeshaushalt von damals 134,3 Mrd. DM auf 478,8 Mrd. DM gestiegen<sup>295</sup> und hatte nur noch wenige Titel unter 20.000 DM (= ca. 10.000 Euro). Es kann also angenommen werden, dass eine Erhöhung der Mindesttitelsumme auf 10.000 Euro auch heute nicht gerügt würde; das

---

<sup>292</sup> Bundeshaushaltsplan 2001, EPI. 19, S. 3-6 und S. 10.

<sup>293</sup> Bundeshaushaltsplan 2001, EPI. 11, S. 1 und 90.

<sup>294</sup> BGBl. 1951 II, S. 125 und BGBl. 1974 I, S. 1229.

<sup>295</sup> BGBl. 1999 I, S. 2561.

parlamentarische Budgetrecht erfordert wohl keine kleinteiligen Titel von nur 1.000 DM bzw. 1.000 Euro.<sup>296</sup>

## **5. Lockerung der Zweckbindungen durch Erweiterung der Deckungsfähigkeit**

Hier kann dann die Frage angeschlossen werden, ob es rechtspolitisch erstrebenswert ist, die Möglichkeit noch zu erweitern, im Haushaltsplan sog. Deckungsvermerke anzubringen. Dadurch wird (einseitig oder gegenseitig) die Verwendung bestimmter Ausgabemittel auch für die Zweckbestimmungen anderer Ausgabentitel erlaubt (vgl. § 20 BHO) und so der Grundsatz der sachlichen Spezialität gelockert, weil die betroffenen Haushaltstitel mit einer alternativen Zweckbestimmung versehen werden.

Heute können im Haushaltsplan Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen jeweils für gegenseitig oder einseitig deckungsfähig erklärt werden, wenn ein verwaltungsmäßiger oder sachlicher Zusammenhang besteht oder eine wirtschaftliche und sparsame Verwendung gefördert wird (§ 20 Abs. 2 S. 2 BHO in der Fassung vom 22.12.1997).<sup>297</sup> bis dahin gab es die zweite Alternative nicht, es musste also immer ein verwaltungsmäßiger oder sachlicher Zusammenhang bestehen. Außerdem war dies bei (zeitlich) übertragbaren Ausgaben nur in besonderen Fällen anzuwenden (§ 20 Abs. 2 S. 1 und 2 BHO a. F. vom 19.08.1969).<sup>298</sup> Die neue Fassung erweiterte die Möglichkeiten des Haushaltsgesetzgebers, vom Grundsatz der sachlichen Spezialität abzuweichen, schon beträchtlich. Denn eine Prüfung, ob durch einen Deckungsvermerk im Einzelfall eine wirtschaftliche und sparsame Verwendung gefördert wird oder nicht, lässt sich im Voraus nur schwer durchführen und ist auch bei der nachträglichen Kontrolle kaum exakt möglich.

Allerdings erlaubte die RHO ab 1923 bis 1969, im Haushaltsplan mehrere Ausgabenbewilligungen für gegenseitig deckungsfähig zu bezeichnen, ohne dass ein verwaltungsmäßiger oder sachlicher Zusammenhang bestehen musste (§ 31 RHO vom 31.12.1922).<sup>299</sup> Rechtspolitisch sollte eine so unbegrenzte Möglichkeit des Haushaltsgesetzgebers, den Verfassungsgrundsatz der sachlichen Spezialität zu vernachlässigen, jedoch abgelehnt werden. Denn sonst könnte die Regierung bei der Aufstellung des

<sup>296</sup> So auch Dreier, Kampf um das Budgetrecht, S. 102.

<sup>297</sup> BGBl. 1997, I, S. 3251 (3253).

<sup>298</sup> BGBl. 1969, I, S. 1284 (1287).

<sup>299</sup> RGBl. 1923 II, S. 17 (20).

Haushaltsentwurfes ihre Absichten, den Betrag für diesen oder jenen Zweck auszugeben, doch zu leicht verschleiern und damit die Opposition und/oder die Öffentlichkeit über das „in Zahlen ausgedruckte Regierungsprogramm“ im Unklaren lassen. Dies wäre – beispielsweise – sicherlich in unvertretbarer Weise der Fall, wenn beim oben schon erwähnten Titel „Beschaffung eines Waffensystems Eurofighter“ für 1,76 Mrd. DM (ca. 900 Mio. Euro) ein Deckungsvermerk entweder zum vorhergehenden Titel „Beschaffung Nato-Hubschrauber 90“ oder zum nachfolgenden Titel „Beschaffung des Großraumflugzeuges FTA“ im Haushaltsplan 2001 angebracht wäre.<sup>300</sup> Denn damit würde es der Regierung allein überlassen, ob sie 1,76 Mrd. DM für Eurofighter oder Hubschrauber oder Großraumtransporter ausgibt.

Eine unbegrenzte Möglichkeit, im Haushaltsplan Deckungsvermerke anzubringen, mag zwar einer Regierung und - vielleicht - ihrer gegenwärtigen Parlamentsmehrheit wünschenswert erscheinen, weil damit die Flexibilität erhöht werden könnte, vielleicht auch mehr Sparanreize für die Verwaltung gegeben würden; aus der Sicht der Minderheit und auch des Bürgers sollte dies strikt abgelehnt werden, denn dann könnte der Haushaltsgesetzgeber – beispielsweise – im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, also im Einzelplan 11, Personalkosten generell für gegenseitig deckungsfähig erklären.<sup>301</sup> Dies hätte zur Folge, dass der Minister Personalkosten zwischen dem Bundesarbeitsgericht (Kapitel 1105) und dem Bundessozialgericht (Kapitel 1106) nach seinem Ermessen austauschen könnte. Ebenso könnte – beispielsweise – der Bundesminister der Verteidigung im Rahmen seines Einzelplanes 14 verschiedene Personalkosten gegenseitig austauschen, z.B. zwischen der Militärseelsorge (Kapitel 1406) und dem Sanitätswesen (Kapitel 1408). Schon diese wenigen Beispiele zeigen, dass unbegrenzte und damit uferlose Deckungsvermerke rechtspolitisch nicht vertretbar erscheinen.

In der Literatur gehen die Meinungen darüber, ob die sachliche Spezialität noch stärker eingeschränkt, also die Deckungsfähigkeit

---

<sup>300</sup> S. o. S. 79.

<sup>301</sup> Bundeshaushaltsplan 2001, Epl. 11, S. 43 und 48

noch zusätzlich erweitert werden könnte und sollte, bisher noch erheblich auseinander. Meyer-Teschendorf entnimmt 1997 dem Gutachten des Sachverständigenrates, dass noch mehr Topfbildung durch entsprechende Zusammenlegung oder gegenseitige Deckungsfähigkeit etwa bei der Bewirtschaftung von Liegenschaften, bei Reisekosten, bei Baumassnahmen und Beschaffungen sich anbieten würde und dass das Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz in diese Richtung nur erste Schritte enthält.<sup>302</sup> Auch Fischer-Menshausen vertritt 1996 die Ansicht, dass die Regierung einen ausreichenden eigenverantwortlichen Handlungsspielraum zur möglichst wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung der Ausgabemittel benötigt. Er äußert sich jedoch nicht näher zu Determinanten von Deckungsvermerken.<sup>303</sup> Stern warf 1980 die Frage auf, in welchen Grenzen die Bindung zugunsten der Flexibilität aufgegeben werden darf, ohne dass dadurch die parlamentarische Budgetbewilligung denaturiert wird.<sup>304</sup> Kisker hält 1999 die Frage, welche Ansprüche der haushaltsrechtliche Bestimmtheits-Grundsatz an den Gesetzgeber im Einzelnen stellt, für bislang nicht geklärt, er sieht jedenfalls die Regeln über die Deckungsfähigkeit im § 20 BHO von 1969 als verfassungsrechtlich unbedenklich an und äußert sich zu der Erweiterung der Deckungsfähigkeit „zur Förderung einer wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung der Ausgaben“ gemäß der Neufassung vom 22.12.1997 nicht.<sup>305</sup> Heuer vertritt 1994/1995 die Auffassung, dass die finanzielle Verantwortung der bewirtschaftenden Stellen verstärkt werden soll und deshalb Einsparungen bei bestimmten Haushaltstiteln zu einem gewissen Incentiveanteil auf das nächste Jahr, sogar für andere, sonst nicht deckungsfähige Titel übertragen werden könnten.<sup>306</sup> Siedentopf warnte 1995 vor einer Selbstverstümmelung des Gesetzgebers und wies auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes hin, derzufolge alle wesentlichen Entscheidungen der Staatsgewalt durch den Gesetzgeber selbst getroffen werden müssen. Diese Warnung erfolgte im Hinblick darauf, dass das Land Hessen u.a. die Vorschriften über die Deckungsfähigkeit im kommunalen Bereich durch Gesetz vom 28.12.1994 gelockert hatte.<sup>307</sup> Böhm vertritt 1998 die Auffassung, dass die Erweiterung der Deckungsfähigkeit durch die Neufassung des § 20 BHO i.V.m. §15 HGrG den Grundsatz der sachlichen Spezialität nicht in Frage stellt, sondern nur die Ausnahmemöglichkeiten erweitert, aber nicht übermäßig ausweite.<sup>308</sup> Ob und inwieweit Art. 110 GG noch eine zusätzliche Ausweitung der Deckungsfähigkeit erlaubt, untersucht sie nicht näher. Brüning wirft 1997 auch die Frage auf, ob eine Lockerung des Haushaltsrechtes, insbesondere auch der Deckungsfähigkeit, den Verdacht der Selbstverstümmelung des Gesetzgebers zugunsten der Exekutive aufdränge, weil ein Verstoß gegen die Gewaltenteilung vorliegen könne. Er hält die damals angestrebten Lockerungen (zur Förderung

<sup>302</sup> Meyer-Teschendorf/Hoffmann, Flexibilisierung des Haushaltswesens, DÖV 1997, S. 275

<sup>303</sup> Fischer-Menshausen in: von Münch/Kunig, Grundgesetz, Art.110 Rn.2.

<sup>304</sup> Stern, Staatsrecht, Bd. II, S. 1244.

der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit) noch für zulässig.<sup>309</sup> Siekmann hebt 1998 hervor, dass der Exekutive keine unangemessene Verfügungsgewalt über die Titelsumme erwachsen darf und dass deshalb sowohl die zeitliche als auch die sachliche Übertragbarkeit (einseitige oder gegenseitige Deckungsfähigkeit) die Ausnahme bleiben müssen. Er hält es auch für zweifelhaft, ob das Ziel der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit Verfassungsrang habe.<sup>310</sup> Lüder dagegen meint, dass die Reform ein zu kleiner Schritt in die richtige Richtung ist.<sup>311</sup> Dreier formuliert seine Bedenken so:

„Da es eine natürliche oder logische Grenze für die Rücknahme der Spezialität der Haushaltstitel nicht gibt, wären jene Reformprojekte rein haushaltstechnisch als deren logische Endpunkte zu begreifen: Ein Globalhaushalt ließe sich unschwer durch die unbegrenzte gegenseitige Deckungsfähigkeit seiner Titel bei gleichzeitiger Möglichkeit der Übertragbarkeit von eingesparten Mittel auf folgende Haushaltsjahre definieren.

Doch was bislang in den einschlägigen Haushaltsgesetzen von Bund und Ländern die engbegrenzte Ausnahme war (nämlich die Durchbrechung der zeitlichen Spezialität durch die Möglichkeit der Übertragbarkeit auf andere Haushaltsjahre und die Durchbrechung der sachlichen Spezialität durch die gegenseitige Deckungsfähigkeit der Titel) soll bei Budgetierungen und Globalhaushalten zur universellen Regelung werden. Da die Steuerungsichte und die Kontrollintensität des Haushaltes durch das Maß an zeitlicher und sachlicher Spezialität bestimmt ist, wird mit diesen haushaltsrechtlichen Flankierungsmaßnahmen der sog. „neuen Steuerungsmodelle“ ungleich fundamentaler als bei einer nur schrittweisen Entspezialisierung der Titel die Substanz des parlamentarischen Budgetrechts und die Ministerverantwortlichkeit getroffen, sodass sich schwierige und bei weitem noch nicht hinlänglich beantwortete Fragen nach der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der bereits in der Erprobungsphase befindlichen Modelle stellen ... hier wie dort kann sich das Parlament nicht einfach selbst Dispens von seinen verfassungsrechtlichen Pflichten erteilen.“<sup>312</sup>

Auch Link warnte 1997 wie folgt:

„Wenn man die Haushaltsgrundsätze der sachlichen und/oder zeitlichen Spezialität nicht nur durch weitere, präzise Ausnahmetatbestände ergänzt, sondern durch mehr oder minder pauschale Minderungen ersetzen will, würde sich eine neue Qualität zwischen der Haushaltsfestsetzung des Parlamentes und dem

<sup>309</sup> Brüning, DÖV 1997, S. 278 (286).

<sup>310</sup> Siekmann in: Sachs, Grundgesetz, Art. 110, Rn. 67.

<sup>311</sup> Lüder, DÖV 1998, S. 285 ff.

<sup>312</sup> Dreier, Kampf um das Budgetrecht, S. 102, 103 und 104.

Haushaltsvollzug der Exekutive ergeben. Die Kompetenz des Parlamentes zur politischen Steuerung und Kontrolle würde dadurch in gravierender Weise beeinträchtigt; dies gilt besonders, wenn die Freistellung gleichzeitig hinsichtlich der sachlichen und der zeitlichen Spezialität erfolgt.<sup>313</sup>

Puhl führte 1996 zur Frage eines haushaltsverfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebotes aus:

Sie wird nicht mit einer generellen Formel zu klären sein, sondern im Einzelfall von zahlreichen Faktoren abhängen. Zu überlegen ist, ob sich aus der für den allgemeinen .Parlamentsvorbehalt entwickelten Wesentlichkeitsrechtssprechung des Bundesverfassungsgerichtes für den Haushaltsbereich Präzisierungen entwickeln lassen.<sup>314</sup>

Schon 1989 vertrat Mahrenholz hierzu folgende Auffassung:

Die jeweils konkret in den Jahren vor einem etwaigen Verfassungskonflikt vorhandene Spezialität des Haushaltes muss daher die Leitlinie der Interpretation dieses Haushaltsgrundsatzes durch das Bundesverfassungsgericht sein, d.h. eine Minderheit kann nicht ohne gewichtige Gründe ein Mehr an Spezialität gegenüber der zurückliegenden Zeit verlangen, wohl aber kann sie verlangen, dass hinter diese Linie nicht zurückgewichen wird, sofern sie ein konkretes Interesse hieran zu substantiieren vermag.<sup>315</sup>

Diese Rücksichtnahme auf die konkreten Interessen der Parlamentsminderheit überzeugt; sie fließt aus dem Grundsatz der parlamentarischen Demokratie. Im Parlament kann die Mehrheit zwar die Minderheit überstimmen, die Mehrheit darf aber die Minderheit nicht in ihren Möglichkeiten der sachverständigen Beurteilung des Haushaltsplanes in der Öffentlichkeit beeinträchtigen.<sup>316</sup> Eine solche Beeinträchtigung würde aber eintreten, wenn die Ausnahmen von dem Grundsatz der sachlichen Spezialität gemäß Art. 110 GG durch eine Neufassung des § 20 BHO dahin erweitert würden, dass im Haushaltsplan Deckungsvermerke unbegrenzt angebracht werden können; denn bei jedem Deckungsvermerk bleibt für die Minderheit im Parlament und auch für die Öffentlichkeit und damit dem wahlberechtigten Bürger stets unklar, ob die Regierung den genannten Betrag für diesen oder den anderen Zweck verwenden wird.

---

<sup>313</sup> Link, ZG 1997, S. 4.

<sup>314</sup> Puhl, Budgetflucht, S. 227.

<sup>315</sup> Mahrenholz in: AK- Kommentar, Art. 110, Rn. 56.

<sup>316</sup> BVerfGE 70, 324 (355).



Rechtspolitisch sollte die heutige Möglichkeit, im Haushaltsplan Deckungsvermerke anzubringen, nicht mehr erweitert werden, weil schon die Voraussetzungen dafür eher zu weit als zu eng gefasst sind, die Klarheit des Haushaltsplanes zu Gunsten einer – erhofften – Einsparung schon weit genug eingeschränkt werden kann (§ 20 Abs. 2 S.1 BHO).

## 6. Lockerung des Bruttoprinzips/Saldoverbotes

Aus der Formulierung, dass alle Einnahmen *und* Ausgaben in den Haushaltsplan gemäß Art. 110 Abs. 1 S. 1 einzustellen sind, lässt sich ableiten, dass eine Saldierung grundsätzlich nicht stattfindet, sondern die Einnahmen einerseits und die Ausgaben andererseits gesondert aufgeführt werden sollen. Da im Wortlaut jedoch das Wort „getrennt“ fehlt, wird noch die Auffassung vertreten, dass das Saldoverbot (oder auch Bruttoprinzip) kein Verfassungsgrundsatz sei.<sup>317</sup> Dabei stützt man sich meist auch auf eine Äusserung des damaligen Abgeordneten Dr. Arndt bei den Beratungen im Parlamentarischen Rat im Jahr 1948/49. Er hatte damals vorgeschlagen, das Wort „getrennt“ wegzulassen, weil man sonst zahlreiche Ausnahmen in den Wortlaut des Art. 110 GG aufnehmen müsse. Dieses Argument erscheint jedoch nicht zwingend, denn tatsächlich wurde ja in der damaligen Fassung des Art. 110 GG ein Abs. 4 eingefügt, demzufolge bei kaufmännisch eingerichteten Betrieben des Bundes die einzelnen Einnahmen und Ausgaben nicht in den „Haushaltsplan eingestellt werden brauchen, sondern nur das Endergebnis“ (Art.110 Abs. 4 a. F. vom 23.05.1949).<sup>318</sup> Dieser Abs. 4 wäre nicht nötig gewesen, wenn aus Abs. 1 kein Saldoverbot/Bruttoprinzip zu schließen wäre. Jedenfalls enthielt Art. 85 WRV keine dem Abs. 4 des Art. 110 GG ähnliche Formulierung und in § 7 RHO war bereits ausdrücklich bestimmt, dass Einnahmen und Ausgaben ausser in den Fällen des § 69 Abs. 2 RHO getrennt voneinander in voller Höhe zu veranschlagen sind.<sup>319</sup> Die wohl überwiegende Meinung leitet heute nicht zuletzt aus den Grundsätzen der Klarheit, Wahrheit und Vollständigkeit das Saldoverbot/Bruttoprinzip her.<sup>320</sup> Es wird heute durchbrochen durch

<sup>317</sup> Kisker in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechtes, Bd. IV, § 89, Rn. 64 m.w.N; Fischer-Menshausen in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, Art. 110, Rn. 10; Maunz, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 110, Rn. 34; Brockmeyer, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, Grundgesetz, Art. 110, Rn.1 2a.

<sup>318</sup> BGBl. 1949, S. 1 ff. (15a).

<sup>319</sup> RGBl. 1923 II, S. 17, 18.

<sup>320</sup> Stern, Staatsrecht, Bd. II, S. 1240 m.w.N; Puhl, Budgetflucht, S. 256, 257; Mahrenholz in: AK-Kommentar, Art. 110, Rn. 49 ff.; Arndt, JuS 1990, S. 344; Birk, JA 1983, S. 565; Sachs, Rn. 49 zu Art. 110 GG.

den 2. Halbsatz des Satz 1 Absatz 1 von Art.110 GG, demzufolge bei Bundesbetrieben und Sondervermögen nur die Zuführungen oder Ablieferungen eingestellt werden brauchen (n. F. vom 12.05.1969).<sup>321</sup>

In § 15 Abs.1 S. 1 vom BHO 12.05.1969 wurde zunächst ausdrücklich vorgeschrieben, dass die Einnahmen und Ausgaben in voller Höhe und getrennt voneinander zu veranschlagen sind.<sup>322</sup> Sodann wurde in Satz 2 bestimmt, dass jedoch die Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt und die hiermit zusammenhängenden Tilgungsausgaben saldiert werden können. Und Satz 3 erlaubt, im Haushaltsplan Ausnahmen zuzulassen, insbesondere für Nebenkosten und Nebenerlöse bei Erwerbs- und Veräußerungsgeschäften, wobei allerdings die Berechnung des veranschlagten Betrages dem Haushaltsplan als Anlage beizufügen oder in die Erläuterungen aufzunehmen ist (Satz 4). Diese Vorschrift erlaubt also Abweichungen vom Bruttoprinzip nur mit besonderen Auflagen. Sie wurden bei der Änderung der BHO 1997 nicht erweitert, so dass § 15 BHO auch heute noch unverändert gilt. Und sie sollten auch in Zukunft aus rechtspolitischer Sicht nicht erweitert werden, also auch nicht zur Erhöhung der Flexibilität der Exekutive, etwa aus dem Grund der Förderung der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit. In der Praxis gibt es in den Haushaltsplänen durch sog. Zufließ- und Verstärkungsvermerke schon recht zahlreiche Durchbrechungen des Bruttoprinzips, so z.B. in den §§ 4 und 6 Abs. 2 bis 8 des Haushaltsgesetz 2001.<sup>323</sup>

Auch in der Vergangenheit hat sich das Bruttoprinzip bereits bewährt. So wurden – beispielsweise – in Preußen schon ab 1848/49 nicht nur jeweils die sog. Reineinnahmen der einzelnen Posten ausgewiesen, sondern die sog. Roheinnahmen einerseits und die Verwaltungskosten andererseits.<sup>324</sup>

Auch 1930 wurde betont, dass dem Gedanken der Vollständigkeit am meisten entspricht, die Einnahmen und Ausgaben getrennt und in voller Höhe zu veranschlagen.<sup>325</sup> Abweichungen davon wurden aber auch schon ausnahmsweise zugelassen, ohne diese Möglichkeit näher einzugrenzen. Aber die Nettoveranschlagung war damals schon im Haushaltsplan besonders zu begründen und dabei waren die geschätzten Einnahmen und Ausgaben anzugeben (§ 7 Abs. 1 S. 2 und 3 RHO). Ähnlich der heutigen Regelung in Art. 110 Abs. 1 GG, wonach bei Bundesbetrieben und Sondervermögen nur die Zuführungen und Ablieferungen in den Haushaltsplan eingestellt

<sup>321</sup> BGBl.1969, I, S. 357.

<sup>322</sup> BGBl. 1969, II, S.1284 (1286).

<sup>323</sup> BGBl. 2000, I, S. 1920 (1921).

<sup>324</sup> Mußgenug in Jeserich/Pohl/v. Unruh, Verwaltungsgeschichte, Bd. 2, S. 500

<sup>325</sup> Heckel in: Anschütz/Thoma, Handbuch des Deutschen Staatsrechts, S. 379.

werden brauchen, bestimmte schon ab 1923 der § 15 RHO, dass Reichsbetriebe oder Teile von solchen, die mit Rücksicht auf ihren Wirtschaftszweck und ihren Umfang kaufmännisch eingerichtet sind, an Stelle einer getrennten Veranschlagung der Einnahmen und der Ausgaben nur mit ihrem voraussichtlichen Endergebnis in den Haushaltsplan aufgenommen werden brauchen, wenn die Art des Betriebes ein Wirtschaften nach Einnahme- und Ausgabeansätzen des Haushaltsplanes nicht zulässt.

Auch aus historischer Sicht sollten die relativ weiten Möglichkeiten der Durchbrechung des Bruttoprinzips in § 15 Abs. 1 S. 2 und 3 nicht noch erweitert werden.

## 7. Globalisierung

Eine starke Durchbrechung der Budgetspezialisierung tritt im Fall der sog. Globalisierung des Haushaltes ein. Darunter versteht man die Zusammenführung von Titeln i. S. einer weitgehenden Reduzierung der Titelaufgliederung bis hin zur Beschränkung auf einen Titel pro Hauptgruppe.<sup>326</sup> Dabei geht es um weit mehr als um die bloße Zusammenlegung kleinster Titel, etwa um eine neue Mindesttitelsumme von 10.000 Euro an Stelle der gegenwärtigen 1000, Euro einzuführen.<sup>327</sup> Es geht auch um mehr als die Zusammenführung mehrerer Titel in einzelnen Fällen zur Straffung der Titelstruktur. Die Globalisierung will möglichst mit nur einem Titel pro Hauptgruppe auskommen. In der BHO sind die Einnahmen in acht (Haupt-)Gruppen eingeteilt, nämlich in Steuern, Verwaltungseinnahmen, solche aus Vermögensveräußerungen, Darlehensrückflüssen, Zuweisungen und Zuschüssen, aus Krediten, aus Rücklagen und Münzen. Bei den Ausgaben sind nur neun aufgeführt, nämlich für Personal, sächliche Verwaltungsausgaben, Zinsen, Zuweisungen an Gebietskörperschaften, Zuschüsse an Unternehmen, Tilgungen, Schuldendiensthilfen, Rücklagen und Investitionen (§ 13 Abs. 3 Ziff. 1 und 2 BHO). Dabei werden die Investitionen erst seit dem Änderungsgesetz vom 18.07.1990, also seit der Wiedervereinigung, weiter aufgegliedert bzw. definiert in sieben Untergruppen.<sup>328</sup>

Aus der Sicht der Exekutive mag die Globalisierung des Budgets wünschenswert sein. So fragt z.B. der Referatsleiter Haushalt und Vorhabensbetreuung im Bundesamt für die Sicherheit der

---

<sup>326</sup> Peters in SV-RAT, Bd. 3, S. 140 oben

<sup>327</sup> s. o. S. 82.

<sup>328</sup> BGBl., 1990, I, S. 1447.

Informationstechnik-BSI, warum es erforderlich sei, die Beschaffung von Kraftfahrzeugen, Waffen und Fernmeldegerät in drei Titeln zu veranschlagen, wozu doch ein Titelansatz ausreichen sollte.<sup>329</sup> Aus der Sicht der Öffentlichkeit und des Parlaments, insbesondere der Opposition, ist es aber schon bedeutsam, ob die Regierung - gestützt auf eine einfache Mehrheit im Parlament - Steuergelder oder gar Kredite für mehr Kraftfahrzeuge oder mehr Waffen oder mehr Funkgeräte ausgeben will und wird.

Wer zu Beginn des 21. Jahrhunderts eine weitgehende Globalisierung des Budgets anstrebt, sollte sich erinnern, dass schon in der französischen „Erklärung der Rechte des Menschen und des Bürgers“ von 1789 und in der ersten französischen Verfassung von 1791 festgeschrieben wurde:

„14. Alle Bürger des Staates sind berechtigt, entweder durch sich selbst oder durch ihre Repräsentanten sich von der Nothwendigkeit des öffentlichen Beitrages zu überzeugen, ihn frei zu bewilligen, die Verwendung desselben nachzusehen, und die Quote davon, sowie deren Austheilung, Eintreibung und Dauer zu bestimmen.“<sup>330</sup>

Fast 200 Jahre später hat das BVerfG dieses Recht im Urteil vom 14.08.1980 für die Repräsentanten des Bürgers, die Parlamentsmitglieder, folgendermaßen formuliert:

„Allerdings hat ein Abgeordneter im Gesetzgebungsverfahren nicht nur das Recht, im Bundestag abzustimmen (zu „beschließen“, vgl. Art. 42 Abs. 2 GG). Er hat vielmehr auch das Recht, zu beraten (zu „verhandeln“, vgl. Art. 42 Abs. 1 GG). Öffentliches Verhandeln von Argument und Gegenargument sind wesentliche Elemente des demokratischen Parlamentarismus. Gerade das im parlamentarischen Verfahren gewährleistete Maß an Öffentlichkeit der Auseinandersetzung und Entscheidung eröffnet Möglichkeiten des Ausgleiches widerstreitender Interessen, die bei einem weniger transparenten Verfahren sich so nicht ergäben.<sup>331</sup> Eine Beratung verfehlt ihren Zweck, wenn über den Beratungsgegenstand keine oder nur unzureichende Informationen zur Verfügung stehen. Abgeordnete bedürfen daher grundsätzlich einer umfassenden Information, um ihren Aufgaben genügen zu können. Dies gilt insbesondere für die parlamentarische Minderheit. Art.110 GG verpflichtet deshalb die Bundesregierung zur Vorlage eines

<sup>329</sup> Kespohl in: SV-Rat, Bd. 3, S. 83

<sup>330</sup> s. o. S. 11; Pölit, Europäische Verfassungen, Bd. 2, S. 3.

<sup>331</sup> Vgl. BVerfGE 40, 237 (249).

Haushaltsplanes, der hinreichend konkrete Angaben über Einnahmen und Ausgaben enthalten muss. Dem einzelnen Abgeordneten erwächst aus seinem in Art. 38 Abs. 1 GG gewährleisteten Status das Recht darauf, dass ihm grundsätzlich diejenigen Informationen nicht vorenthalten werden, die ihm eine sachverständige Beurteilung des Haushaltsplanes ermöglichen.<sup>332</sup>

Diese Grundsätze stehen einer Globalisierung entgegen. Aus ihnen ergibt sich, dass mindestens sog. Blankettermächtigungen abzulehnen sind. Darunter versteht man Posten, denen sich keine Begrenzung auf einen bestimmten Betrag entnehmen lässt oder solche, die überhaupt keine oder eine so weit gefasste Zweckbestimmung aufweisen, dass Zweck und Gegenstand der Ausgabe allein der Exekutive überlassen bleiben.<sup>333</sup>

Wenn Mußgnug die Ansicht vertrat, dass es dem Haushaltsgesetzgeber frei steht, wie weit er die Spezialisierung der Ausgabeansätze treiben will, er es auch bei Globalansätzen belassen könne, um der Etatpflicht zu genügen,<sup>334</sup> und Patzig<sup>335</sup> ihm beistimmte, so sollte dies als überholt angesehen werden. Denn der Haushaltsgesetzgeber ist nur die einfache Parlamentsmehrheit und darf die Möglichkeiten der Minderheit zur Kritik nicht durch Beschränkungen der Information behindern, auch im Interesse der Aufklärung der Öffentlichkeit. Deshalb genügt es auch nicht, wenn Maunz (nur) verlangt, dass der Haushaltsplan einen vollständigen Überblick über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben gewährleisten müsse, dass er nicht so undurchsichtig oder bei den Zweckbestimmungen so ungenau sein dürfe, dass er diesem Ziel nicht mehr gerecht wird.<sup>336</sup> Einen in diesem Sinne hinreichenden „Überblick“ könnte wohl auch noch ein „Globalhaushalt“ gewähren, bei dem nur ein Titel pro Hauptgruppe erscheint. Auch Kisker verlangt noch zu wenig Spezialisierung, wenn er fordert, dass die Ermächtigungen des Haushaltsplanes so präzise gefasst sein müssen, dass sie das Finanzgebaren der Exekutive wirksam zu steuern vermögen.<sup>337</sup> Denn das Budget soll ja nicht nur die Exekutive hinreichend steuern, also ihr sagen, für welchen Zweck sie wieviel Geld ausgeben kann, darf, sondern es soll die Opposition und die Öffentlichkeit über das in Zahlen ausgedrückte Regierungsprogramm ausreichend unterrichten und Kritik ermöglichen.

<sup>332</sup> BVerfGE 70, 324 (355).

<sup>333</sup> Puhl, Budgetflucht, S. 228.

<sup>334</sup> Mußgnug in: Festschrift für Forsthoof, S. 259 (280).

<sup>335</sup> Patzig, Haushaltsrecht, Grundriss, S. 285.

<sup>336</sup> Maunz, in: Maunz/Dürig, Art. 110, Rn. 38.

<sup>337</sup> Kisker in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. IV, § 89, Rn.71.

Wenn Mahrenholz zunächst ausführt, dass zumindest die in § 13 BHO vorgeschriebenen einzelnen Einnahmen und Ausgaben entsprechend dem dort aufgeführten Gruppierungsplan dargestellt werden müssen, so könnte man daraus schließen, dass er auch einen Globalhaushalt noch für ausreichend ansehen würde, der nur noch einen Titel pro Gruppe aufführt. Dann aber vertritt er die Auffassung, dass zwar eine Minderheit nur mit gewichtigen Gründen ein mehr an Spezialität im Vergleich zu den letzten zurückliegenden Jahren verlangen kann, aber fordern kann, dass hinter diese Linie nicht zurückgewichen wird, sofern sie ein konkretes Interesse hieran darlegen kann.<sup>338</sup>

Das gegenwärtige Maß an Spezialität hört aber nicht bei nur einem (oder zwei bis drei Titeln) pro Hauptgruppe auf, sondern ist wesentlich tiefer/schärfer. So wird gegenwärtig – beispielsweise – die in § 13 Abs. 3 Ziff. 1 BHO genannte (Haupt-)Gruppe „Verwaltungseinnahmen“ in solche aus Gebühren und Entgelten, aus Strafen und Bußgeldern, aus Veröffentlichungen, aus Vermietung, Verpachtung und Nutzung und aus vermischten Einnahmen aufgeteilt (z.B. in den Einzelplänen 05 Auswärtiges Amt, Kapitel 0501, oder 07 Justiz, Kapitel 0701, des Haushaltsjahres 2001).<sup>339</sup> Und bei der Hauptgruppe „Einnahmen aus Vermögensveräußerungen“ wird gegenwärtig unterteilt in solche aus beweglichen Sachen, aus Liegenschaften, aus Beteiligungen und anderen Gegenständen. Und die Einnahmen aus der Hauptgruppe „Steuern“ werden im Einzelplan 60 – Allgemeine Finanzverwaltung – im Kapitel 6001 zerlegt in ca. 20 Titel mit verschiedenen Steuern.<sup>340</sup>

Schon diese wenigen Beispiele zeigen, dass eine Globalisierung mit dem Ziel der Beschränkung auf nur einen Titel pro Hauptgruppe dem Informationsrecht jedenfalls der Parlamentsminderheit, also der Opposition, wie auch dem Aufklärungsbedürfnis der Öffentlichkeit nicht ausreicht. Deshalb sollte, jedenfalls aus rechtspolitischer Sicht, das gegenwärtig bestehende Maß an Spezialität, wie es seit 1998 auf Grund der Neufassung der BHO von 1997<sup>341</sup> festgelegt ist, nicht generell verringert werden.

Dies gilt noch verstärkt für die Ausgaben. Hier wird z.B. die Hauptgruppe „Personalausgaben“ in den verschiedenen Kapiteln der verschiedenen Einzelpläne jeweils in 10 bis 20 Titel aufgeteilt, u.a. für Beamte, Angestellte, Arbeiter, für Hilfskräfte und Aushilfskräfte,

<sup>338</sup> Mahrenholz in: AK-Kommentar, Art. 110, Rn. 54a ff, (56)

<sup>339</sup> Bundshaushaltsplan 2001, Epl. 05, S.3 und Epl. 07, S. 3.

<sup>340</sup> Bundshaushaltsplan 2001, Epl. 60, S. 3-6.

<sup>341</sup> BGBl 1997 I, S. 3252 ff.

für Versorgung, Trennungsgeld, Fahrtkosten, Umzugskosten u.a. (z.B. Einzelplan 06, Bundesministerium des Innern, Kapitel 060I).<sup>342</sup> Die Hauptgruppe „sächliche Verwaltungsaufgaben“ wird ebenfalls in ca. 10 bis 20 Titel aufgeteilt, wie z.B. in Geschäftsbedarf etc., in Verbrauchsmittel etc., in Bewirtschaftung von Grundstücken, Gebäuden und Räumen, Mieten und Pachten, Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen usw.

Eine Globalisierung – beispielsweise – dieser beiden Hauptgruppen „Personalkosten“ und oder „sächliche Verwaltungsausgaben“ auf nur jeweils ein (oder zwei bis drei) Titel würde dem Informationsrecht der Minderheit und dem Aufklärungsbedürfnis der Öffentlichkeit nicht genügen. Auch die jeweilige Parlamentsmehrheit sollte Wünschen „ihrer“ Regierung auf Verringerung der Spezialität der Budgetposten skeptisch gegenüberstehen, denn sie kann schon morgen in der Opposition sein und müsste dann unter zu geringen Informationen des Budgets leiden.

Im Übrigen erscheint der Begriff „Globalisierung“ im Haushaltsrecht eigentlich eher verwirrend, denn global bedeutet weltumfassend, sich auf den ganzen Erdball erstreckend. Eigentlich sollte man besser von Pauschalierung von Haushaltsposten sprechen (wohl auch von Pauschalquanten) wie dies vor über 70 Jahren schon üblich war.<sup>343</sup>

## **8. Lockerung des Jährlichkeitsgrundsatzes / der zeitlichen Spezialität**

Art.110 Abs. 2 S. 1 GG bestimmt, dass der Haushaltsplan für ein oder mehrere Jahre, nach Jahren getrennt, festgestellt wird. Daraus folgt der Verfassungsgrundsatz der sog. Jährlichkeit, auch Prinzip der zeitlichen Spezialität des Budgets genannt.<sup>344</sup>

Ein mehrjähriges Budget erlaubt das Grundgesetz also nicht. Auch wenn das Parlament einen sog. Doppelhaushalt verabschiedet, so ist das nicht ein Budget für zwei Jahre, sondern es sind zwei verschiedene Budgets jeweils für ein Jahr. Die Möglichkeit des Doppelhaushaltes wurde erst 1969 in Art.110 eingefügt.<sup>345</sup> Vorher musste in jedem Jahr ein Budget beschlossen werden (Art.110 Abs. 1 a. F. vom 23.05.1949).<sup>346</sup> Der Grundsatz der Jährlichkeit wurde also 1969 nicht gelockert.

<sup>342</sup> Bundeshaushaltsplan 2001, Epl. 06, S. 3-5.

<sup>343</sup> Heckel in Anschütz/Thoma, Handbuch des Deutschen Staatsrechts, S. 378.

<sup>344</sup> Stern, Staatsrecht Bd. II, S. 1243 m.w.N.

<sup>345</sup> BGBl. 1969 I, S. 357.

<sup>346</sup> BGBl. 1949, S. 1ff. (15).

Schon 1791 wurde in der ersten französischen Verfassung festgelegt, dass die öffentlichen Abgaben jedes Jahr vom Gesetzgeber verhandelt und festgelegt und die Einnahmen und Ausgaben jeweils für ein Jahr abgerechnet werden sollten.<sup>347</sup> In den deutschen Einzelstaaten galten von 1815 bis 1850 für das Budget noch mehrjährige Zeiträume, so z.B. für das Königreich Württemberg 3 Jahre<sup>348</sup> und für Bayern sogar 6 Jahre.<sup>349</sup> In Preußen galt ab 1850 die Einjährigkeit.<sup>350</sup> In der Verfassung des deutschen Reiches von 1871 wurde in Art. 69 und in der Weimarer Reichsverfassung von 1919 in Art. 85 die Einjährigkeit vorgeschrieben. Schon die RHO erlaubte ab 1923 Ausnahmen vom Grundsatz der Jährigkeit insoweit, als im jährlichen Budget (einzelne) Ausgabemittel als übertragbar bezeichnet werden durften, mit der Wirkung, dass sie auch über das Ende des Rechnungsjahres hinaus zur Verfügung standen, aber nur für den vorgesehenen Zweck (§ 30 RHO). Als die RHO 1969 durch die BHO abgelöst wurde, erweiterte man diese Durchbrechung der Jährlichkeit einerseits und verengte sie andererseits. Denn in § 19 Abs. 1 BHO wurden Ausgaben für Investitionen und Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen (generell) für zeitlich übertragbar erklärt, so dass es insoweit keines besonderen Vermerkes bei diesen Titeln im jährlichen Budget bedurfte. Im Satz 2 des § 19 BHO wurde aber bestimmt, dass andere Ausgaben im Haushaltsplan (nur) für übertragbar erklärt werden können, wenn sie für eine sich auf mehrere Jahre erstreckende Maßnahme bestimmt sind und die Übertragbarkeit eine sparsame Bewirtschaftung der Mittel fördert.<sup>351</sup> Von 1969 bis 1997 waren Übertragbarkeitsvermerke im Budget somit nur unter diesen beiden Voraussetzungen zulässig. Ab 01.01.1998 entfiel die erste Bedingung einer „sich auf mehrere Jahre erstreckenden Maßnahme“ und es genügt nunmehr allein, dass durch den Übertragbarkeitsvermerk die „wirtschaftliche und sparsame Verwendung der Ausgabe gefördert“ wird.<sup>352</sup> Der jährliche Haushaltsgesetzgeber kann also nunmehr unter relativ weiten Voraussetzungen „seiner“ Regierung und die ihr nachgeordnete Verwaltung hinsichtlich verschiedener Titel von der Fessel befreien, den genannten Betrag nur in diesem einen Rechnungsjahr ausgeben zu können (vgl. § 45 Abs. 1 und 2 BHO).

Diese Erweiterung der Durchbrechung des Verfassungsgrundsatzes der Jährlichkeit ist rechtspolitisch bedenklich und sollte möglichst

---

<sup>347</sup> S. o. S. 12.

<sup>348</sup> S. o. S. 25.

<sup>349</sup> Pölitz, Europäische Verfassungen, S. 141;

<sup>350</sup> S. o. S. 32.

<sup>351</sup> BGBl. 1969 I, S. 1284 (1286).

<sup>352</sup> BGBl. 1997, I, 3251 ff., 3251 (Art. 19 Abs. 1 S 2 BHO n. F. v. 22.12.1997).



wenig angewendet werden. Zur Bedeutung des Prinzips der zeitlichen Spezialität führte Heun 1989 aus:

„Die zeitliche Begrenzung bezweckt eine direktere Steuerung der Verwaltung, der die Disposition über nicht verwendete Mittel in späteren Jahren verwehrt wird. Wäre die Bewilligungsdauer nicht terminiert, würde die Kontrolle über die Mittelverwendung durch zunehmende Unübersichtlichkeit erschwert. Weiter lässt sich das Ausgabevolumen besser beherrschen als wenn die Bewilligungen zeitlich fortgelten würden. Schließlich soll der Heimfall der Mittel ihre sparsame Verwendung fördern, indem der Gesetzgeber erkennen kann, ob die Bewilligung dem Bedarf entsprach. Diese Funktion wird allerdings durch das sog. „Dezemberfieber“ unterlaufen, das zu einer beschleunigten Ausgabe noch verfügbarer Mittel führt, obwohl eigentlich kein Bedarf mehr besteht.“<sup>353</sup>

Zur Begründung der Lockerung des Grundsatzes der Jährlichkeit durch die Neufassung des Art. 19 Abs. 1 S. 2 BHO wurde auch tatsächlich die Notwendigkeit der Bekämpfung des „Dezemberfiebers“ hervorgehoben, mit dem Hinweis, dass seit langen Jahren ein immer größerer Betrag der bewilligten Ausgaben erst von den Verwaltungen im Dezember getätigt werde.<sup>354</sup>

Zum Grund dieses ansteigenden Dezemberfiebers führt Brüning 1997 aus:

„Hinzu kommt, dass die einzelne Verwaltungsstelle wegen der Struktur der Gesamtorganisation nicht an einer Minimierung ihres Mittelbedarfes interessiert ist, gehen doch mit dem Kampf um die Steigerung des Jahresbudgets Ansehen und Bedeutung der Führungskraft einher und zwar unabhängig vom Ergebnis der Aufgabenerfüllung ... Die Honorierung einer sparsamen und wirtschaftlichen Verwaltung ist systemfremd ... Die Experimentierklauseln könnten den Verdacht der Selbstverstümmelung des Gesetzgebers zugunsten der Exekutive aufdrängen, was einen Verstoß gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung bedeuten würde.“<sup>355</sup>

Dem Bundestag wurde die Zustimmung zu der von der Regierung gewünschten Erleichterung von Übertragungsvermerken bei Ausgabetiteln dadurch annehmbarer gemacht, dass – allerdings

<sup>353</sup> Heun, Staatshaushalt, S. 438 – 439.

<sup>354</sup> Scholz in: SV-Rat, Bd. I, S. 147, 148; Fischer-Menshausen in: v. Münch/Kunig, Art. 110, Rn. 12; Böhm in NVwZ 1998, S 934; BT-Drucks. 13/8293, S. 7.

<sup>355</sup> Brüning, DÖV 1997, 378 ff. (280)

auch in Verbindung mit anderen Massnahmen – eine sog. „Effizienzrendite“ in Höhe von 453 Mio. DM schon für das Haushaltsjahr 1998 erzielt werden sollte.<sup>356</sup> Sie wurde dann auch für 1998 tatsächlich erwirtschaftet.<sup>357</sup> Dies erscheint zunächst als recht ansehnlicher Betrag. Er relativiert sich aber doch, wenn man sieht, dass das Haushaltsvolumen 1998 insgesamt 456,8 Mrd. DM betragen hat, also die Einsparung real nur 0,1% des Budgets betragen hat.

Schon 1990 hatte Kisker folgende Bedenken geäußert:

„Rechtspolitisch ist die Möglichkeit, Ausgaben (ausnahmsweise) als übertragbar zu erklären, nach wie vor umstritten. Der Ausgabenhysterie im Dezemberfieber entgegenzuwirken steht die Sorge gegenüber, das Anerkennen der Übertragbarkeit könne die Ressorts dazu verführen, sich Ausgabereste als Fettpolster zuzulegen.“<sup>358</sup>

Schon 1929 während der Weltwirtschaftskrise hat Neumark darauf hingewiesen, dass die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht oder nur sehr begrenzt wirklich nachprüfbar bzw. nachweisbar ist<sup>359</sup> und dies hat Linck 1997 erneut bestätigt<sup>360</sup>. Auch heute ist noch unklar und schwer nachweisbar, dass die Vermehrung von Übertragbarkeitsvermerken im Haushaltsplan tatsächlich die wirtschaftliche oder sparsame Verwendung von Ausgabebetiteln fördert und damit eine stärkere Durchbrechung des Verfassungsgrundsatzes der Jährlichkeit gerechtfertigt werden kann.

Rechtspolitisch sollte besser versucht werden, das offenbar grassierende Dezemberfieber durch andere Maßnahmen zu bekämpfen. Es beruht offenbar darauf, dass der zuständige Beamte befürchtet, für (besonders) sparsame oder wirtschaftliche Verwendung des ihm anvertrauten Ausgabebetitels dadurch „bestraft“ zu werden, dass er im nächsten bzw. übernächsten Rechnungsjahr nur noch weniger Geld zu verwalten hat.<sup>361</sup>

Da wäre es sinnvoller, nicht nur den Ausgabebetitel im Budget zu kürzen, sondern den Beamten für Einsparungen besonders persönlich zu belohnen,<sup>362</sup> etwa durch ein „Bonus-Malus“-System

<sup>356</sup> BT-Drucks. 13/11111, S. 37.

<sup>357</sup> Generalkalender des SV-Rates „Schlanker Staat“ 1998, S. 92.

<sup>358</sup> Kisker in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. IV, § 89, Rn. 74

<sup>359</sup> Neumark, Reichshaushaltsplan, S. 342.

<sup>360</sup> Linck, ZG 1997, S. 5 ff.

<sup>361</sup> Böhm, NVwZ 1998, S. 934,

<sup>362</sup> Klages, Verwaltungsmodernisierung, VuM 1997, S. 132 (138).

oder etwas schnellere Beförderung oder eine Art Prämie, wie dies in privaten Betrieben auch möglich ist, ohne dass dadurch eine Unruhe im Betrieb oder Unstimmigkeiten im Besoldungssystem entstehen.

Als die Bundesregierung im Juli 1997 die verschiedenen Änderungen der BHO im Rahmen ihres Entwurfes des Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetzes beim Bundestag beantragte, schnitt sie ausdrücklich auch die Frage etwaiger Bedenken gegen die Erweiterung der Durchbrechung der zeitlichen Spezialität durch die beantragte Neufassung des § 19 Abs. 1 S. 2 BHO an und zwar folgendermaßen:

„Die zu Gunsten einer wirtschaftlicheren Mittelverwendung ermöglichte stärkere Flexibilisierung der rechtlichen Voraussetzungen im Haushaltsgrundsätze-Gesetz, unter denen von der zeitlichen und sachlichen Bindung des Haushaltsplanes begrenzt abgewichen werden kann, steht im Einklang mit dem parlamentarischen Budgetrecht nach Art. 110 Abs. 2 des Grundgesetzes. Die Änderung des Haushaltsgrundsätze-Gesetzes belässt dem Haushaltsgesetzgeber seine rechtlich umfassende alleinige Entscheidungs- und Feststellungskompetenz über den Haushaltsplan. Der Gesetzgeber hat es bei der Aufstellung des Haushaltsplanes weiterhin in der Hand, die wirtschaftliche Grundsatzentscheidung für die zentralen Bereiche der Politik während des Planungszeitraumes<sup>363</sup> in der ihm angemessen erscheinenden Detailgenauigkeit über den Haushaltsplan zu treffen. Die Gesetzesänderung ermöglicht es, den in Art. 114 Abs. 2 des GG geforderten Aspekt der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung stärker als bisher zu berücksichtigen.“<sup>364</sup>

Dabei lässt die Bundesregierung aber – auf Grund ihres verständlichen Bestrebens auf Erweiterung ihres eigenen Entscheidungsspielraumes bei der Verwendung staatlicher Gelder – außer Acht, dass sie selbst den Entwurf des jährlichen Budgets aufstellt und damit über die Menge der Übertragungsvermerke (und auch über die Menge der Deckungsvermerke) vorentscheidet. Sie selbst bestimmt dadurch über die Detailgenauigkeit des Haushaltsplanes. Und in der Realität stimmt dann die Parlamentsmehrheit dem Budget in seiner von der Regierung vorgeschlagenen (geringeren) Detailgenauigkeit zu.<sup>365</sup> Die Opposition hat tatsächlich kaum eine Chance, die Menge der Übertragungsvermerke (und auch die Menge der Deckungsvermerke) zu verringern, also das Maß der Durchbrechungen der Verfassungsgrundsätze des Art. 110 GG zu

<sup>363</sup> Vgl. BVerfGE 70, 324, 355 m.w.N.

<sup>364</sup> BT-Drucks. 13/8293, S. 9 (linke Halbspalte Mitte).

<sup>365</sup> S. o. S. 72.

mindern. Durch jeden Übertragbarkeitsvermerk (und jeden Deckungsvermerk) lässt die Regierung die Parlamentsminderheit und die Öffentlichkeit darüber im Unklaren, ob der genannte Titelbetrag in diesem oder im nächsten oder im übernächsten Jahr benötigt und ausgegeben (und für welchen der mehreren Zwecke verwendet) wird (§§ 45 Abs. 2, 46 BHO) Durch jeden einzelnen Vermerk begibt sich die Mehrheit im Bundestag etwas ihres Rechts der Entscheidung, entzieht sich aber auch immer ein Stück ihrer Pflicht zur Entscheidung und verschiebt die Gewaltenteilung ein wenig zu Gunsten „ihrer“ Regierung und zum Nachteil der Opposition und der Öffentlichkeit.

Denkbar ist, dass die Bundesregierung dem Bundestag eine noch weitergehende Möglichkeit der Übertragbarkeit vorschlägt, etwa dahin, dass die heutige Voraussetzung „wenn dies die wirtschaftliche und sparsame Verwendung fördert“ auch noch entfällt, also § 19 Abs. 1 S. 2 BHO nur noch lauten soll:

„Andere Ausgaben können im Haushaltsplan für übertragbar erklärt werden.“

Dabei könnte sich die Exekutive darauf berufen, dass diese Regelung auch von 1923 bis 1969 galt (nach § 30 RHO) und dadurch von der Verwaltung weitere Einsparungen erzielt werden sollen und können. Nicht nur die Minderheit, sondern auch die Mehrheit des Parlamentes sollte eine solche Regelung jedoch grundsätzlich ablehnen. Denn damit wären wieder unbegrenzte Durchbrechungen des Verfassungsgrundsatzes der Jährlichkeit möglich und dadurch das Prinzip selbst schließlich in Frage gestellt. Und besondere Sparanreize der Verwaltung gingen von der weiten Fassung des § 30 RHO offensichtlich in den Jahren 1923 bis 1969 nicht aus. Die Budgets stiegen in diesen Jahrzehnten dauernd erheblich.<sup>366</sup> Zur Bekämpfung des in der Exekutive im Dezember regelmässig ausbrechenden Ausgabenfiebers sollte das Prinzip der Jährlichkeit gem. Art. 110 GG nicht noch mehr ausgehöhlt werden.

## **9. Erweiterung der Selbstbewirtschaftungsmittel**

Nach § 15 Abs. 2 S. 1 BHO kann der Haushaltsgesetzgeber im Haushaltsplan Ausgaben „zur Selbstbewirtschaftung“ veranschlagen, wenn hierdurch eine sparsame Bewirtschaftung gefördert wird. Dieser Vermerk bei einem Ausgabebetitel bewirkt zweierlei, nämlich, dass die so bezeichneten Mittel über das laufende Haushaltsjahr

---

<sup>366</sup> S. o. S. 83.

hinaus zur Verfügung stehen und dass bei der Bewirtschaftung aufkommende Einnahmen den Ausgaben zufließen, den veranschlagten Betrag also von selbst erhöhen (§ 15 Abs. 2 S. 2 und 3 BHO). Ausserdem ist die spätere Rechnungslegung vereinfacht, indem nur die Zuweisung der Mittel an die beteiligten Stellen als Ausgabe nachzuweisen ist (§ 15 Abs. 2 S. 4 BHO) – nicht die tatsächliche Verausgabung selbst. Allerdings prüft der Bundesrechnungshof auch die Verwendung der Mittel, die im Haushaltsplan der Verwaltung zur Selbstbewirtschaftung zugewiesen worden waren (§ 89 Abs. 1 Ziff. 4 BHO).

Die RHO kannte auch schon den Begriff der „zur Selbstbewirtschaftung überwiesenen Mittel“. Sie erlaubte, dass durch den Haushaltsplan Mittel an Dienststellen in der Weise überwiesen werden konnten, dass die Verwendung der Mittel zwar für bestimmte Zwecke zu erfolgen hatte, ein Nachweis dem Rechnungshof gegenüber aber nur nach Maßgabe des § 95 RHO erforderlich war (§ 16 RHO). Und § 95 RHO bestimmte, dass bei so gekennzeichneten Mitteln nur die Verausgabung an die beteiligte Stelle zu prüfen war, dass der Rechnungshof sich jedoch von Zeit zu Zeit davon zu überzeugen hatte, dass die Verwaltung nach den bestehenden Vorschriften geführt und von den zuständigen Stellen geprüft worden war. Er war auch zu einer vollständigen Prüfung bei dieser Gelegenheit berechtigt (§ 95 RHO).

Heute kombiniert der Vermerk „zur Selbstbewirtschaftung“ im Haushaltsplan also eine Ausnahme vom Grundsatz der Jährlichkeit und dem Bruttoprinzip (wobei die Übertragbarkeit nicht nur bis zum übernächsten Jahr begrenzt ist, wie dies § 45 Abs. 2 S. 1 BHO für den einfachen Übertragbarkeitsvermerk vorsieht.) Aber heute ist die Veranschlagung eines Titels „zur Selbstbewirtschaftung“ an die Voraussetzung gebunden, dass hierdurch eine sparsame Bewirtschaftung gefördert wird.

Rechtspolitisch sollte auch hier gelten, dass diese Durchbrechungen der zeitlichen Spezialität und des Bruttoprinzips einerseits im Haushaltsplan nur möglichst wenig zugelassen und andererseits durch eine etwaige Neufassung des § 15 Abs. 2 BHO nicht noch gefördert werden sollten. Eher sollte die Voraussetzung der „Förderung der sparsamen Bewirtschaftung“ noch verengt werden, z.B. durch eine Begrenzung von Selbstbewirtschaftungsmittel auf Haushaltstitel von weniger als 50.000 oder 100.000 Euro. Auch hier gilt ja, dass die Parlamentsmehrheit durch die Bewilligung dieses Vermerkes „zur Selbstbewirtschaftung“ die Klarheit, Durchsichtigkeit

und Vollständigkeit der Ausgaben des Budgets nicht fördert, sondern nur den Entscheidungsspielraum „ihrer“ Regierung etwas erweitert.

## 10. Budgetierung

Unter diesem Begriff versteht der Sachverständigenrat ein System der dezentralen Verantwortung einer Organisationseinheit für ihren auf bestimmte Zeit festgelegten Finanzrahmen bei festgelegtem Leistungsumfang mit bedarfsgerechten, in zeitlicher und sachlicher Hinsicht selbstbestimmtem Mitteleinsatz bei grundsätzlichem Ausschluss der Überschreitung des Finanzrahmens.<sup>367</sup>

In das HGrG von 1969 wurde am 22.12.1997 ein neuer § 6a eingefügt, der ein solches Budgetierungsmodell zulässt.<sup>368</sup> Diese Bestimmung gilt grundsätzlich für Bund und Länder (§ 1 HGrG). Der Bundestag hat sie aber in die BHO bis heute nicht übernommen, obwohl die Landtage sie inzwischen in ihre LHOen eingesetzt haben.<sup>369</sup> Dies liegt daran, dass die Bundesregierung die Einfügung in das HGrG überhaupt nicht gewünscht hatte. Der Bundesrat hatte am 04.07.1997 zunächst beantragt, einen neuen § 6a mit folgendem Wortlaut in das HGrG einzufügen:

„Einnahmen und Ausgaben können im Rahmen eines Systems der dezentralen Verantwortung einer Organisationseinheit für ihren Finanzrahmen bei festgelegtem Leistungsumfang mit bedarfsgerechtem, in zeitlicher und sachlicher Hinsicht selbstbestimmtem Mitteleinsatz veranschlagt werden. Voraussetzung ist die Entwicklung geeigneter Informations- und Steuerungsinstrumente, mit denen insbesondere sichergestellt wird, dass das jeweils verfügbare Ausgabevolumen nicht überschritten wird.“<sup>370</sup>

Diesen Antrag hatte der Bundesrat folgendermaßen begründet:

„Als Endstufe der Flexibilisierung (weitgehende gegenseitige Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit) und der Globalisierung (weitgehende Reduzierung der Titelaufgliederung) soll eine leistungsbezogene Mittelzuteilung ermöglicht werden, die an Stelle der bisherigen ausgabenorientierten Steuerung eine auf Produkte

<sup>367</sup> Peters in SV-Rat, Bd. 3, S 138.

<sup>368</sup> Wortlaut der Vorschrift s. o. S. 67.

<sup>369</sup> z.B. Baden-Württemberg, GBl. 1998, S. 663, und Rheinland-Pfalz, GVBl. 2000, S. 47.

<sup>370</sup> Anlage 2 zur BT-Drucks. 13/8293, S. 17.

bezogene Steuerung vorsieht. Während die Flexibilisierung und die Globalisierung bereits an anderer Stelle im Haushaltsgrundsätzegesetz geregelt sind (insbesondere § 15 Übertragbarkeiten, Deckungsfähigkeiten), ist der letzte Schritt, nämlich die Zuweisung von Mitteln in Verbindung mit der Erbringung bestimmter Leistungen der Verwaltung, noch nicht im HGrG verankert. Neu ist ebenfalls, dass die Bewirtschaftung der Mittel im Rahmen der dezentralen Ressourcenverantwortung erfolgt, d.h. durch Zusammenführung von Fach- und Finanzverantwortung.

Um das Budgetrecht der Parlamente hinreichend zu sichern, sind als Voraussetzung für das Zugestehen einer eigenverantwortlichen Mittelbewirtschaftung zuvor geeignete Informations- und Steuerungsinstrumente zu entwickeln, z.B. eine regelmäßige Berichtspflicht auf der Grundlage eines betriebswirtschaftlich orientierten Controlling-Verfahrens mit Informationen aus der Kosten- und Leistungsrechnung. Neben einem Maßnahmen-Controlling sollte ein Finanzcontrolling entwickelt werden, um zu gewährleisten, dass das verfügbare Ausgabevolumen nicht überschritten wird. Durch die Schaffung des § 6a soll den Verwaltungseinheiten, die im Zuge der Modernisierung diese letzte Stufe der Flexibilisierung umsetzen möchten, Rechtssicherheit gewährt werden. Da es sich um eine fakultative Regelung handelt, bedeutet § 6a ein Angebot, das von den Verwaltungseinheiten im Zuge der Haushaltsberatungen beantragt werden kann – aber nicht muss.

Da sowohl Planaufstellung als auch Bewirtschaftung von der vorgesehenen Regelung betroffen sind, sollte die Vorschrift im Abschnitt I „Allgemeine Vorschriften zum Haushaltsplan“ eingefügt werden.“

In ihrer Gegenäußerung vom 23.07.1997 lehnte die Bundesregierung diesen Gesetzesantrag des Bundesrates ab, mit der Begründung, dass sich das Ziel des Bundesrates auch auf der Grundlage des Gesetzentwurfes der Bundesregierung, insbesondere der Neufassung von § 15 (Übertragbarkeit und Deckungsfähigkeit) und § 22 Abs. 4 (Verpflichtungsermächtigungen) HGrG erreichen lasse und der Beschlussvorschlag des Bundesrates erhebliche Unklarheiten über die Rechtslage schaffe. Dies begründete die Bundesregierung u.a. folgendermaßen:

„Der Vorschlag lässt offen, was unter einem „System der dezentralen Verantwortung“ zu verstehen ist, obwohl dies der Kern des Bundesratsbeschlusses ist. Auch ist eine dezentrale Verantwortung schon nach geltendem Haushaltsrecht zulässig. Im Bundesbereich liegt die Mittelbewirtschaftung bei den jeweiligen Dienststellen zum großen Teil dezentral unter der Verantwortung der Beauftragten für

den Haushalt (§ 9 BHO). Eine weitgehende dienststelleninterne Delegation ist möglich. Die Verantwortung der für die Finanzen zuständigen Ministerien für den Gesamthaushalt, insbesondere für den Haushaltsausgleich, muß jedoch weiterhin effektiv wahrgenommen werden können.

Der Bundesratsbeschluss enthält keine Aussage, wie lange die Mittel in zeitlicher Hinsicht verfügbar bleiben. Nach dem Haushaltsgrundsätzegesetz sind übertragbare Mittel grundsätzlich nur bis zu zwei Jahren übertragbar (§ 27). Eine zeitlich unbegrenzte Verfügbarkeit würde nach Auffassung der Bundesregierung den Grundsatz der Jährlichkeit, der der Sicherung des parlamentarischen Budgetrechts dient, aushöhlen.

Bei einem „in sachlicher Hinsicht selbstbestimmten Mitteleinsatz“ bleibt offen, inwieweit noch nach Zwecken (§ 12 HGrG) und Arten (insbesondere Investitionen, § 10 Abs. 2 und 3 HGrG) veranschlagt werden soll. Auch wird nicht geregelt, wie Mittel zu verwenden sind, die zur Erfüllung der Leistung nicht benötigt werden. Es könnte daher nach dem Bundesratsbeschluss zulässig sein, dass Mittel nach Erreichen des zunächst vorgesehenen Leistungsumfanges in erheblichem Maße auch für zusätzliche Leistungen verwendet werden. Zusammen mit der zeitlich unbegrenzten Verfügbarkeit wäre dies im Hinblick auf das parlamentarische Budgetrecht äußerst bedenklich.

Der Bundesratsbeschluss zeigt keine Folgen für den Fall auf, dass die festgelegte Leistung nicht erreicht wird.

Für Teile des Haushaltes könnte es zu einer völligen Umgestaltung des bisherigen Haushaltssystems kommen. Damit wäre die Vergleichbarkeit der Haushalte von Bund und Ländern, die die Grundlage für gegenseitige Finanzbeziehungen ist, gefährdet.

Der Entwurf der Bundesregierung, der von einer Einzelveranschlagung der Einnahmen und Ausgaben bei flexibler Ausführung ausgeht, liefert dem Parlament weiterhin umfassende Informationen zum Haushalt. Trotz der Flexibilisierung der Haushaltsausführung ist durch den Verfassungsgrundsatz der Haushaltswahrheit gewährleistet, dass die Haushaltsaufstellung und -ausführung weitgehend übereinstimmen.<sup>371</sup>

Der Haushaltsausschuss des Bundestags sah am 29.10.1997 die Bedenken der Bundesregierung mehrheitlich als berechtigt an und schlug dem Bundestag vor, den Entwurf der Bundesregierung zu beschließen und den Antrag des Bundesrates, einen neuen § 6a einzufügen, abzulehnen.<sup>372</sup> Zur Begründung führte der Ausschuß u. a. aus:

<sup>371</sup> BT-Drucks. 13/8293, Anlage 3, S. 19.

<sup>372</sup> BT-Drucks. 13/8875.



„Die geplanten Änderungen<sup>373</sup> belassen dem Haushaltsgesetzgeber seine rechtlich umfassende, alleinige Entscheidungs- und Feststellungskompetenz über den Haushaltsplan. Es bleibt ihm überlassen, inwieweit er von den Instrumenten der erweiterten Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit Gebrauch macht.“<sup>374</sup>

(Das ganz andere Problem, ob schon die von der Bundesregierung vorgeschlagenen Erweiterungsmöglichkeiten der Deckungsfähigkeit und der Übertragbarkeit etwa die Rechte der Parlamentsminderheit schmälern könnten, sah die Ausschussmehrheit offenbar nicht. Ihr genügte es, dass die Bundestagsmehrheit zuständig war, darüber zu entscheiden, ob sie die Klarheit, Wahrheit und Vollständigkeit des Budgets durch mehr Vermerke der Übertragbarkeit und Deckungsfähigkeit schmälerte und die Bundesregierung damit im Haushaltsgesetz mehr oder weniger von den Fesseln des Budgets befreite.)

Der Bundesrat wünschte aber weiterhin den neuen § 6a und rief am 02.12.1997 den Vermittlungsausschuss an.<sup>375</sup> Dieser schloss sich dem Bundesrat dann in seiner Sitzung vom 10.12.1997 an, allerdings mit der Maßgabe, dass § 6a ergänzt wurde durch die Zusätze:

- „1. Art und Umfang der zu erbringenden Leistung sind durch Gesetz oder Haushaltsplan festzulegen.
2. In den Fällen des Abs. 1 soll durch Gesetz oder Haushaltsplan bestimmt werden, welche
  1. Einnahmen für bestimmte Zwecke verwendet werden sollen,
  2. Ausgaben übertragbar sind und
  3. Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen jeweils gegenseitig oder einseitig deckungsfähig sind“

Ausserdem beschloss der Vermittlungsausschuss gem. § 10 Abs. 3 S. 1 seiner Geschäftsordnung, dass über die Änderungen im Bundestag gemeinsam abzustimmen ist. Demzufolge wurden dann im Bundestag am 22.12.1997 nicht nur die von der Bundesregierung beantragten Änderungen des HGrG, insbesondere die Möglichkeiten der Erweiterung von Vermerken der Übertragbarkeit und der

---

<sup>373</sup> Anm. des Verfassers: gem. dem Vorschlag der Bundesregierung, also ohne § 6a.

<sup>374</sup> BT-Drucks. 13/8875, S. 2.

<sup>375</sup> BT-Drucks. 13/9326.

Deckungsfähigkeit, verabschiedet, sondern auch der neue § 6a eingefügt.

Der Bundestag hat diese neue Vorschrift aber bis heute noch nicht in die BHO eingefügt. Dies ist durchaus verständlich, ja rechtspolitisch zu begrüßen. Denn die von der Bundesregierung in ihrer Gegenäußerung vom 23.07.1997 deutlich formulierten Bedenken sind durch die im Vermittlungsausschuss beschlossene Ergänzung keineswegs ausgeräumt. Sie wurden hinsichtlich der sachlichen Spezialität etwas abgeschwächt, bestehen aber hinsichtlich der übrigen Argumente, besonders auch hinsichtlich der zeitlichen Spezialität und der Verwendung von etwaigen Ausgaberesten fort.

Wenn man bedenkt, dass in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts zwischen den damaligen Ständevertretungen (Landtagen) einerseits und den (vom Monarchen bestellten) Regierungen andererseits hauptsächlich darum gestritten wurde, ob die Regierung Ausgabereste (damals Erübrigungen genannt) nach ihrem Belieben im nächsten Jahr verwenden darf oder dem Landtag zur erneuten Verplanung überlassen muss, so wundert es, dass nach heutiger Ansicht die Überlassung von Ausgaberesten zur freien Verfügung von „Organisationseinheiten“ die sparsame Verwendung öffentlicher Mittel fördern und deshalb dem Zugriff des Parlaments wieder weitgehend entzogen sein soll. Darüber hinaus eröffnet der Begriff der „Organisationseinheit“ der jeweiligen Parlamentsmehrheit die Möglichkeit, die Einnahmen und Ausgaben eines ganzen Kapitels eines Einzelplanes, ja vielleicht sogar eines ganzen Einzelplanes, in einer einzigen Summe zu veranschlagen, indem das jeweilige Kapitel – oder sogar der ganze Einzelplan – als Organisationseinheit aufgefasst wird. So könnte dann – beispielsweise – die Bundesregierung (und ihr folgend die Mehrheit des Bundestages) alle 14 Bundesämter und Institute, die im Einzelplan 06 (Bundesministerium des Innern) mit eigenen Kapiteln aufgeführt sind, als Organisationseinheiten bezeichnen und jeweils nur mit einem einzigen grossen Betrag dotieren. Damit würden die Organisationseinheiten beinahe den Bundesbetrieben und dem Sondervermögen gleichgestellt, für die im Haushaltsplan nur die Zuführungen oder die Ablieferungen veranschlagt werden. Im Übrigen sind die Bundesbetriebe (nur) verpflichtet, einen Wirtschaftsplan aufzustellen (§ 26 BHO), für den aber die Bindungen eines Haushaltsplanes eben nicht gelten.<sup>376</sup> Unsere Verfassung sieht die Ausnahme, dass nur die Zuführungen oder Ablieferungen im Haushaltsplan eingestellt werden, nur für Bundesbetriebe und Sondervermögen vor, nicht aber für „Organisationseinheiten“ (Art. 110 Abs. 1 S. 1 GG). Somit handelt die Bundesregierung konsequent, wenn sie beim Bundestag bis heute nicht beantragt hat,

<sup>376</sup> Puhl, Budgetflucht, S. 196/197 m.w.N.

den neuen § 6a HGrG in die BHO zu übernehmen. Verwundern muss es jedoch, dass die Landtage die Bedenken der Bundesregierung und des Bundestages nicht beachtet, sondern § 6a HGrG so glatt in die eigenen LHOen übernommen haben. Auch hier zeigt sich, dass die Mehrheit der Parlamente in der Regel den Gesetzesanträgen „ihrer“ Regierung folgt, auch wenn dadurch ihre eigenen Kompetenzen ein – in diesem Fall großes – Stück weit auf die Exekutive delegiert und Budgetpflichten abgewälzt werden.

Aus rechtspolitischer Sicht sollte § 6a HGrG nicht in die BHO übernommen oder nur sehr restriktiv angewendet werden.

## 11. Einführung der kaufmännischen Buchführung

Der Sachverständigenrat „schlanker Staat“ hatte sich unter Hinzuziehung weiterer Experten auch mit der Frage einer kaufmännischen Buchführung befasst und schildert hiervon in seinem Abschlußbericht vom 06.10.1997 u. a. folgendes:

„Bundesinnenminister Kanther plädierte insbesondere für ein flexibleres Haushaltsrecht. Er bewertete die laufenden Modellvorhaben des Bundesfinanzministeriums zum Beispiel zur Kosten-Leistungsrechnung als sehr positiv, jedoch muss die Schrittfolge beschleunigt werden, damit schnellstmöglich auch Konsequenzen für das nächste Haushaltsjahr gezogen werden können. Ministerialdirigent Ehlers vom Bundesfinanzministerium betonte die Notwendigkeit, die Kosten staatlicher Leistungen zu erfassen und entsprechend zu bewerten, damit verstärkt eine Kostenkalkulation und Wirtschaftlichkeitskontrolle ermöglicht wird. Die Bereitschaft zu derartigen Modellprojekten ist vorhanden. Die Präsidentin des Bundesrechnungshofes Dr. von Wedel hob in ihrem Beitrag ebenfalls die Bedeutung der Kosten-Leistungsrechnung hervor. Dabei geht es ihrer Meinung nach nicht so sehr um eine bloße Umstellung auf das kaufmännische Rechnungswesen, sondern vielmehr um eine erweiterte Kameralistik. Dies hat den Vorteil, dass die Bediensteten sich nicht auf eine völlig neue Form der Buchführung umstellen müssen. Die Kosten-Leistungsrechnung soll aber nur dort eingeführt werden wo sie sich lohnt.“<sup>377</sup>

Im Entwurf des Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetzes der Bundesregierung war demzufolge keine Einführung der doppelten kaufmännischen Buchführung entsprechend den Vorschriften der §§

---

<sup>377</sup> Scholz in: SV-Rat, Abschlußbericht, Bd. 1, S. 146.

242, 243 HGB vorgesehen.<sup>378</sup> Daraufhin entwickelten sich Auseinandersetzungen mit dem Bundesrat analog denen um die Einfügung eines neuen § 6a HGrG (Budgetierung). Am 04.07.1997 forderte der Bundesrat, einen neuen § 33a HGrG mit folgendem Wortlaut einzufügen:

„Buchführung und Bilanzierung nach den Grundsätzen des Handelsgesetzbuches:

Die Buchführung kann auch nach den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung und Bilanzierung in sinngemäßer Anwendung der Vorschriften des Handelsgesetzbuches erfolgen. Die Rechnungslegung einschließlich der Haushaltsrechnung nach kameralistischen Gesichtspunkten ist zu gewährleisten.“<sup>379</sup>

Zur Begründung seines Antrages führte der Bundesrat aus:

„Ein System der doppelten kaufmännischen Buchführung ist dazu geeignet, die Anforderungen des § 6 HGrG nach Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Dies gilt besonders für den Einsatz in wirtschaftsnahen Verwaltungsbereichen (Hafenbetriebe, Forstämter, Katasterverwaltung u.a.), insbesondere dann, wenn für diese Bereiche eine Privatisierung angestrebt wird.

Die doppelte kaufmännische Buchführung erlaubt den lückenlosen Ausweis der aktuellen Vermögenswerte, der Verbindlichkeiten und der Forderungen auf Grund einer kontinuierlichen Ergebnisrechnung, so dass eine zuverlässige Beurteilung der Finanzlage und des Werteverzehrs möglich ist.

Die Systeme der doppelten Buchführung ermöglichen es, zusätzlich zur Finanzbuchhaltung Module wie Anlagenrechnung, Kostenrechnung, Bestellwesen, Materialverwaltung, Lagerverwaltung etc. zu integrieren. Darüber hinaus kann der gesamte Rechnungswesenkreislauf bestehend aus Planung, Budgetierung, Vollzug und Controlling integrativ und hochproduktiv im Rahmen eines kontinuierlichen und weitgehend automatisierten Prozesses durchgeführt werden. Hierzu zählen auch Elemente des Berichtswesens, Hochrechnungen, Plankorrekturen, Investitionsrechnungen, Produkt- und Liquiditätsplanung. Das Vorhalten diverser Funktionen wird durch das Vorhandensein diverser gängiger Markt-Software gewährleistet.

Da eine Ablösung der Kameralistik durch die Doppik mittelfristig nicht zu realisieren ist, sind die Bedürfnisse der kameralen Rechnungslegung einschließlich der Haushaltsrechnung nach wie

<sup>378</sup> BT-Drucks. 13/8293, S. 3.

<sup>379</sup> BT-Drucks. 13/6293, Anlage 2, S. 17.

vor abzudecken. Dadurch erfolgt nicht nur ein einheitlicher Haushaltsabschluss, sondern die Anforderungen bundeseinheitlicher Finanzstatistiken werden auch berücksichtigt. Um diese Bedürfnisse abzudecken, muss ein betriebswirtschaftlich organisiertes Rechnungswesen entsprechende kamerale Elemente enthalten.“<sup>380</sup>

Die Gegenäußerung der Bundesregierung war deutlich negativ:

„Die Bundesregierung lehnt die Aufnahme eines § 33a (Buchführung und Bilanzierung) in das Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) ab. Dieses lässt eine ergänzende kaufmännische Buchführung zu, wenn damit gleichzeitig den Vorgaben der §§ 33ff. des HGrG (insbesondere Buchung der Einnahmen und Ausgaben) entsprochen wird.

Nach § 33 S. 1 des HGrG i.d.F. des Regierungsentwurfes kann statt nach der im Haushaltsplan vorgesehenen Ordnung auch nach einer sonst vorgesehenen Ordnung Buch geführt werden. Die Vorhaben des Grundgesetzes und der Landesverfassungen sind dabei jedoch zu beachten. Diese lassen im Ergebnis einen Verzicht auf eine Buchführung über die Einnahmen und Ausgaben nicht zu.

- Der Haushalt ist nach Einnahmen und Ausgaben aufzustellen (Art. 110 des Grundgesetzes). Der Vorschlag lässt offen, wie die laufende Kontrolle des haushaltsrechtlichen Ermächtigungsrahmens während des Haushaltsjahres sichergestellt werden soll.

- Art. 114 des Grundgesetzes verlangt eine Rechnungslegung über die Einnahmen und Ausgaben. Dies legt schon beim Haushaltsvollzug eine Buchung der Einnahmen und Ausgaben nahe. Soweit moderne, sich der elektronischen Datenverarbeitung bedienende Buchführungsverfahren es gestatten, Daten über die Einnahmen und Ausgaben im Rahmen einer kaufmännischen Buchführung mitzugewinnen, genügen sie auch den Anforderungen des HGrG, sodass dessen Ergänzung nicht erforderlich und unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität abzulehnen ist.

Gegen den Vorschlag des Bundesrates sprechen auch weitere Überlegungen:

- Das Verhältnis zu den §§ 33 bis 36 des Haushaltsgrundsätzegesetzes bleibt unklar. Eine Rechnungslegung nach „kameralen Gesichtspunkten“ lässt offen, welche Vorschriften mit welchen Maßgaben angewandt werden sollen.

---

<sup>380</sup> BT-Drucks. 13/8293, S. 18.

- Die Vergleichbarkeit der Haushalte von Bund und Ländern, die die Grundlage der Finanzbeziehungen im deutschen föderalen System ist, wäre auf Grund der Ermessenregelung gefährdet.
- Die Rechnungslegung nach Ausgaben und Einnahmen stellt gleichzeitig die Liquiditätsplanung der öffentlichen Hände dar. Auf diese kann in keinem Fall verzichtet werden.“

Der Haushaltsausschuss des Bundestages schlug in seiner Sitzung vom 29.10.1997 mehrheitlich dem Bundestag vor, den Gesetzentwurf der Bundesregierung zu verabschieden, also den vom Bundesrat gewünschten neuen § 33a HGrG nicht einzufügen.<sup>381</sup> Daraufhin rief der Bundesrat am 02.12.1997 den Vermittlungsausschuss an.<sup>382</sup>

Der Vermittlungsausschuss fand dann eine durchaus salomonische Lösung. Er schlug dem Bundestag vor, § 33a HGrG einzufügen mit der kleinen, aber durchaus bedeutsamen Änderung eines einzigen Wortes, nämlich wie folgt:

„§ 33a: Buchführung und Bilanzierung nach den Grundsätzen des Handelsgesetzbuches:

Die Buchführung kann zusätzlich nach den Grundsätzen ordnungsgemässer Buchführung und Bilanzierung in sinngemässer Anwendung der Vorschriften des Handelsgesetzbuches erfolgen. Die §§ 33 - 41 bleiben unberührt.“<sup>383</sup>

Der Vermittlungsausschuss ersetzte also nur das Wort „auch“ im Vorschlag des Bundesrates durch das Wort „zusätzlich“.

Somit müssen die Länder die kameralistische Buchführung, insbesondere die Buchung nach Einnahmen und Ausgaben, beibehalten, können aber nach ihrem eigenen Ermessen daneben auch noch eine kaufmännische Buchführung entsprechend den §§ 242, 243 HGB durchführen. In dieser Form konnte der Bundestag dann den neuen § 33a HGrG tolerieren und in die Novelle des HGrG am 22.12.1997 einfügen.

---

<sup>381</sup> BT-Drucks. 13/ 8875.

<sup>382</sup> BT-Drucks. 13/ 9326.

<sup>383</sup> BT-Drucks. 13/ 9422.

Die Landtage haben inzwischen auf Antrag der jeweiligen Landesregierung den neuen § 33a HGrG in ihre LHOen übernommen.<sup>384</sup>

In die BHO hat der Bundestag den neuen § 33a HGrG bis heute ebenso wenig eingefügt wie den neuen § 6a HGrG.

Rechtspolitisch erscheint aber eine zusätzliche doppelte kaufmännische Buchführung (Doppik) durchaus wünschenswert, besonders in den wirtschaftsnahen Verwaltungsbereichen. Für sie treffen die vom Bundesrat geschilderten Vorteile durchaus zu, jedenfalls, wenn gleichzeitig auch die kameralistische Buchführung beibehalten wird. Wenn die Bundesregierung trotzdem bis heute die Einfügung des neuen § 33a in die BHO beim Bundestag nicht beantragt hat, so wahrscheinlich deshalb, weil sie dies für überflüssig ansieht. Denn zusätzlich kann ja immer nach der Doppik gebucht werden, auch wenn sie nicht ausdrücklich in der BHO zugelassen und erwähnt wird.

Auch in Zukunft sollte aber die Doppik nicht an Stelle der Kameralistik, also ersatzweise eingeführt oder gestattet werden. Denn die Doppik kennt keinen verbindlichen Haushaltsplan, sondern nur unverbindliche Wirtschaftspläne. Die öffentliche Verwaltung ist aber vielfach nicht betriebswirtschaftlich ausgerichtet, insbesondere ohne Gewinnstreben. Sie ist auf vielen Gebieten eingreifend und leistend tätig und hier sind die verbindlichen Vorgaben des Haushaltsplanes nötig und zielführender als die der unverbindlichen Wirtschaftspläne.<sup>385</sup> Schon die RHO vom 31.12.1922 erlaubte, dass Reichsbetriebe oder Teile von solchen, die mit Rücksicht auf ihren Wirtschaftszweck und Umfang kaufmännisch eingerichtet sind, an Stelle einer getrennten Veranschlagung der Einnahmen und Ausgaben mit ihrem voraussichtlichen Endergebnis in den Haushaltsplan aufgenommen werden dürfen, wenn die Art des Betriebes ein Wirtschaften nach Einnahme- und Ausgabeansätzen nicht zulässt (§ 15 Abs.1 RHO). Und nur für solche Betriebe schrieb dann die RHO folgerichtig die Doppik vor und, soweit es die Art des Unternehmens zulässt, zusätzlich eine Betriebsbuchführung (§ 85 RHO).

## **12. Vermehrung der Nebenhaushalte**

<sup>384</sup> z. B. LHO Baden-Württemberg, GBl. 1998, S. 665 und Rheinland-Pfalz, GVBl. 2000, S. 48.

<sup>385</sup> Puhl, Budgetflucht, S. 139, 194, 197.

Nebenhaushalte sollte es nach der Grundregel des Art. 110 Abs. 1 S. 1 GG nicht geben, denn die Vorschrift schreibt im ersten Halbsatz vor, dass alle Einnahmen und Ausgaben des Bundes in *den* Haushaltsplan einzustellen sind. Der Bund muss seine sämtlichen Einnahmen und Ausgaben also grundsätzlich in einem einzigen Budget zusammenfassen. Dabei begreift man als Bund die Gebietskörperschaft Bundesrepublik.<sup>386</sup> Demzufolge gehören die Einnahmen und Ausgaben anderer Gebietskörperschaften, z.B. der Länder, der Gemeinden und Gemeindeverbände nicht dazu. Aber auch die Einnahmen und Ausgaben aller anderen rechtlich selbständigen juristischen Personen des öffentlichen und auch des privaten Rechts sind nicht etatpflichtig i. S. des Art. 110 GG.<sup>387</sup> An sich etatpflichtig, aber vom Grundgesetz selbst aus dem Budget entlassen sind die – rechtlich unselbständigen – Bundesbetriebe und Sondervermögen (des Bundes), weil nur die Zuführungen an sie oder ihre Ablieferungen in den Bundeshaushalt eingestellt werden müssen (2. Halbs. des Art. 110 Abs. 1 S.1 GG).

Der Bund kann daher staatliche Einnahmen und Ausgaben der Etatpflicht des Grundgesetzes nicht nur durch Gründung von Bundesbetrieben und Sondervermögen partiell entziehen, sondern auch dadurch, dass er einzelne seiner Aufgaben auf von ihm selbst gegründete und getragene, rechtlich selbständige juristische Personen des öffentlichen oder sogar des privaten Rechts überträgt und ihnen die notwendigen Finanzmittel zur Erfüllung dieser Aufgaben zuweist.<sup>388</sup> Solche „Budgetfluchten“ können aber das Finanzgebaren des Staates undurchsichtig machen und seine finanziellen Verhältnisse gefährden. Denn dadurch können die Vorschriften der Verfassung über staatliche Gelder umgangen werden und zwar nicht nur über die Verbindlichkeit der Festsetzungen des Haushaltes gem. Art. 110 GG, sondern auch des Art. 114 GG (Kontrollen) und Art. 115 (Kreditaufnahmen) und die wirtschaftspolitischen Inpflichtnahme des Budgets (Art. 109 Abs. 2 GG).

Eine Vermehrung von Nebenhaushalten ist deshalb rechtspolitisch nicht wünschenswert und sollte nur in besonders begründeten Ausnahmefällen stattfinden. Sie ist außerdem auch verfassungsrechtlich vielfach bedenklich, wie Puhl 1995 eindringlich nachgewiesen hat.<sup>389</sup> Seine Ausführungen gelten auch heute noch. Inzwischen hat sich die Finanzlage des Bundes und der Länder sowie der Gemeinden noch weiter verschlechtert. Ob durch eine

---

<sup>386</sup> Puhl, ebenda, S. 119 ff.

<sup>387</sup> Puhl, ebenda, S. 29.

<sup>388</sup> Puhl, Budgetflucht, Einleitung, S. 1.

<sup>389</sup> Puhl, ebenda., S. 537 ff.



Vermehrung von Nebenhaushalten wirklich eine mittel- oder langfristige Verbesserung in einzelnen Bereichen erreicht werden kann, ist nicht erkennbar. Klarer wird die Finanzlage des Staates dadurch jedenfalls nicht.

### **13. Einschränkung der Gesamtdeckung**

Aus dem Grundgesetz lässt sich der Grundsatz der Gesamtdeckung nicht entnehmen. Es heißt dort lediglich, dass der Haushaltsplan in Einnahmen und Ausgaben auszugleichen ist (Art. 110 Abs. 1 S. 2 GG). Damit verpflichtet die Verfassung den Gesetzgeber nur, im jährlichen Haushaltsplan so viele Einnahmen zu veranschlagen wie Ausgaben eingeplant werden. Wenn im Budget höhere Ausgaben bewilligt werden als voraussichtlich an (regulären) Einnahmen erwartet und veranschlagt werden, so darf der Gesetzgeber es nicht dem Ermessen der Regierung überlassen, wie diese Deckungslücke geschlossen werden soll, sondern muss selbst bestimmen, ob hierfür etwa Steuern erhöht, Vermögen veräußert oder Kredite aufgenommen werden sollen. Und umgekehrt: Falls voraussichtlich mehr Einnahmen erwartet und demzufolge veranschlagt werden sollten als Ausgaben bewilligt and festgesetzt werden, darf nicht die Regierung darüber entscheiden, was mit dem Überschuss geschieht, sondern das Parlament muss der Regierung vorschreiben, wie die sog. freie Finanzspitze verwendet wird - ob sie etwa in eine Rücklage eingestellt wird, Vermögensgegenstände anschafft oder Schulden (zusätzlich) getilgt werden.

Der Grundsatz der Gesamtdeckung bedeutet dagegen, dass alle Einnahmen als Deckung für alle Ausgaben dienen (§ 8 S. 1 BHO). Auf die Verwendung für bestimmte Zwecke dürfen Einnahmen beschränkt werden, soweit dies durch Gesetz vorgeschrieben oder im Haushaltsplan zugelassen ist (§ 8 S. 2 BHO). Für die Exekutive ist der Grundsatz der Gesamtdeckung also verbindlich, während das Parlament mit einfacher Mehrheit schon bei der Verabschiedung von Gesetzen jeder Art davon abweichen oder im jährlichen Haushaltsgesetz eine Zweckbindung anordnen kann. Besondere Voraussetzungen für solche Ausnahmen vom Prinzip nennt § 8 BHO nicht. Diese heutige Fassung gilt seit dem 01.01.1998.<sup>390</sup> Vorher lautete von 1969 bis 1997 Satz 2 des § 8 BHO geringfügig anders dahin, dass Einnahmen auf die Verwendung für bestimmte Zwecke nur beschränkt werden dürfen, soweit dies durch Gesetz vorgeschrieben oder Ausnahmen im Haushaltplan zugelassen sind. Die Änderung ab 01.01.1998 begründete die Regierung dem

---

<sup>390</sup> BGBl. 1997 I, S.3251 (3253).

Bundestag gegenüber damit, dass hierdurch der Gesamtdeckungsgrundsatz gelockert werde, so dass verstärkte Anreize zur Erzielung von Mehreinnahmen geschaffen werden könnten,<sup>391</sup>, was etwa bei der Ausbringung von Zufließ- oder Verstärkungsvermerken durchaus der Fall sein kann.

Da das Parlament sich selbst in § 8 BHO unbegrenzte Möglichkeiten der Abweichung vom Prinzip der Gesamtdeckung offen gehalten hat, bliebe als noch weitergehende Lockerung eigentlich nur noch, dass der Exekutive gestattet wird, von der Gesamtdeckung abzuweichen, sei es nur unter besonders gesetzlich festgelegten Voraussetzungen oder auch generell, also nach eigenem Ermessen.

Rechtspolitisch sollte eine so weitgehende Lockerung abgelehnt werden. Denn sie käme einer weitgehenden oder vollständigen Aufhebung des Gesamtdeckungsgrundsatzes gleich. Überdies sollte auch der Bundestag möglichst wenig Ausnahmen in Haushaltsplänen oder Einzelgesetzen beschließen, denn die Topf- oder Fondsbildung macht die Erfüllung einer bestimmten staatlichen Aufgabe von der schwankenden Höhe einer bestimmten Einnahme (Steuer, Abgabe oder dergleichen) abhängig, weil bestimmte Einnahmen für bestimmte Ausgaben „reserviert“ werden.<sup>392</sup>

Aus der ersten französischen Verfassung von 1791 lässt sich das Prinzip der Gesamtdeckung nicht entnehmen, auch aus den Verfassungen der Einzelstaaten des Deutschen Bundes von 1815 bis 1850 nicht. Im Gegenteil, damals galt vielfach noch das Fonds-Prinzip.<sup>393</sup> So bestimmte beispielsweise § 110 der Verfassungsurkunde für das Königreich Württemberg vom 25.09.1819:

„Dem Ansinnen einer Steuerverwilligung muss jedesmal eine genaue Nachweisung über die Nothwendigkeit oder Nützlichkeit der zu machenden Ausgaben, über die Verwendung früherer Staatseinnahmen und über die Unzulänglichkeit der Kammereinkünfte vorangehen.“<sup>394</sup>

Demnach sollten die aus der Steuer zu machenden Ausgaben genau festgelegt werden.

<sup>391</sup> BT-Drucks. 13/8293, S. 9 (unten).

<sup>392</sup> Puhl, Budgetflucht, S. 7, 72 ff. m.w.N.; Siekmann in: Sachs Grundgesetz, Art. 110, Rn. 47; Maunz in: Maunz/Dürig, Art. 110, Rn. 43; Stern, Staatsrecht, Bd. II, S. 1244.

<sup>393</sup> S. o. S. 21 ff.

<sup>394</sup> Dürig/Rudolf, Verfassungsgeschichte, S. 38.

Deutlich vorgeschrieben wurde die Gesamtdeckung in § 16 Abs. 1 des preußischen Staatshaushalts-Gesetzes vom 11.05.1898.<sup>395</sup> Die Art. 85-87 der WRV von 1919 ließen die Frage wieder offen. Einfachgesetzlich wurde der Grundsatz der Gesamtdeckung dann in § 29 RHO vorgeschrieben, allerdings auch schon mit unbegrenzten Ausnahmemöglichkeiten für das Parlament selbst.<sup>396</sup> Diese Vorschrift galt dann bis 1969 weiter<sup>397</sup> und wurde abgelöst durch § 8 BHO.

Kisker weist 1999 darauf hin, dass auch jetzt noch die Tendenz, Zwecksteuern zuzulassen, ungebrochen ist.<sup>398</sup> Das beruht auch darauf, dass es Regierung und Parlament bisweilen opportun erscheint, den Bürgern neue Steuern oder die Erhöhung bestehender Steuern durch Benennung eines besonderen Zweckes annehmbarer zu machen. Als Beispiele könnte die Erhöhung der Einkommensteuer durch den sog. Solidaritätszuschlag zu Gunsten der neuen Bundesländer nach der Wiedervereinigung 1990 oder die Steigerung der Mineralölsteuer für ökologische Zwecke als sog. Ökosteuer dienen, wobei die Zweckbindung im Gesetz dann nicht einmal so eng sein muss oder ist, wie der Name es vermuten ließe.

Rechtspolitisch anzustreben ist demgegenüber eine Verminderung von Zwecksteuern. Wenn die Stände in den Landtagen des 19. Jahrhunderts für eine enge Zweckbindung aller Steuern, insbesondere jeder neuen Steuer kämpften, so beruhte dies darauf, dass die Monarchen ihnen zwar eine Mitsprache bei der Steuerbewilligung und damit indirekt hinsichtlich der durch die Steuer zu bezahlenden Ausgabe gewährten, nicht aber hinsichtlich aller übrigen Ausgaben des Staates bzw. des Monarchen, die nicht aus Steuern gedeckt werden sollten.<sup>399</sup> Heute bedarf jedoch jede Ausgabe der Bewilligung des Parlamentes, so dass die Ausführung der bewilligten Ausgabe, also die Erfüllung einer staatlichen Aufgabe, nicht von Schwankungen einer bestimmten Steuer abhängig gemacht werden sollte.

Deshalb sollte auch angestrebt werden, das Prinzip der Gesamtdeckung klar als Verfassungsgrundsatz anzuerkennen, auch wenn es schon jetzt von einem Teil der Literatur aus den

---

<sup>395</sup> Grotefend, Preussische Gesetze, Jahrgang 1898, S. 160, 161.

<sup>396</sup> RGBl. 1923 II, S. 17 (20).

<sup>397</sup> BGBl. 1950, S. 199 ff.

<sup>398</sup> Kisker in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. IV, § 89, Rn. 77.

<sup>399</sup> S. o. S. 20, 21.

anerkannten Grundsätzen der Vollständigkeit, der Einheit, der Klarheit und Wahrheit abgeleitet wird.<sup>400</sup> Wenn man das Prinzip als Verfassungsgrundsatz anerkennt, dann wird seine Durchbrechung erschwert, insbesondere durch das Erfordernis besonderer, prüfbarer Ausnahmegründe. So könnte die sachlich verfehlte Tendenz der Politik, den Bürgern Steuern durch plausible Zweckbindungen schmackhaft zu machen, gebremst werden.

## **II. Verschärfung der gegenwärtigen Budgetspezialisierung**

Von 1815 bis 1918 kämpften die Parlamente gegen die von den Monarchen eingesetzten Regierungen um eine stärkere Spezialisierung des Budgets.<sup>401</sup> Seit der Ausrufung der Republik im Jahr 1919 und bis heute besteht dieser Kampf nicht mehr, weil die Regierung von der Mehrheit des Parlaments bestimmt wird,<sup>402</sup> von ihrem andauernden Vertrauen abhängig ist und das Parlament letztlich selbst über das Maß der Spezialisierung bestimmt.

Schon ca. 10 Jahre, nachdem das Parlament die volle Macht über das Budget erreicht hatte, also 1929/1930, wurden Stimmen laut, die vor einer zu starken Aufgliederung der Haushaltspläne warnten.<sup>403</sup>

Durch das Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz hat der Bundestag 1997 die Spezialisierung des Budgets vermindert, mit dem Ergebnis, dass die Zahl der einzelnen Haushaltstitel von bisher ca. 11.500 ab 1998 auf ca. 8.000 Titel zurückgegangen ist.<sup>404</sup> Und der Bundesrat kämpfte 1997 gegen die Bundesregierung um eine noch weitergehende Verringerung der Budgetspezialisierung durch Einführung einer fast unbegrenzten Möglichkeit zur sog. Budgetierung nach dem neuen § 6a HGrG.

Bei der gegenwärtigen hohen Verzahnung und Abhängigkeit zwischen Parlamentsmehrheit und Regierung sind heute Bestrebungen des Parlamentes, die Spezialisierung des Budgets zu verschärfen, also die Zahl der Haushaltstitel wieder deutlich zu erhöhen, nicht zu erwarten; denn die schärfere Zweck- und Zeitbindung schränkt ja den Handlungsspielraum der Regierung ein und daran ist die Parlamentsmehrheit regelmäßig nicht interessiert.

<sup>400</sup> z.B. Benda in: Benda/Maihofer/Vogel, Handbuch des Verfassungsrechtes, S. 1138; a.A. u.a. Bockmeyer in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, Grundgesetz, Art. 110, Rn. 15 (h.M.).

<sup>401</sup> S. o. S. 37.

<sup>402</sup> S. o. S. 41.

<sup>403</sup> S. o. S. 46.

<sup>404</sup> S. o. S. 68.

Allenfalls punktuell und in Ausnahmefällen mag das Parlament die Höhe und Zweckbestimmung eines bestimmten Titels noch genauer fixieren wollen – und etwa der Regierung nur den Bau eines bestimmten Botschaftsgebäudes, den Einsatz diplomatischen Personals in bestimmten Staaten oder den Kauf eines ganz bestimmten Produkts für die Streitkräfte gestatten wollen. Dazu ist es kraft seines Budgetrechts grundsätzlich auch mit beliebiger Detailgenauigkeit befugt.

Es besteht heute aber ein Kampf, mindestens ein Spannungsverhältnis innerhalb des Parlamentes zwischen deren Mehrheit einerseits und der Minderheit, also der Opposition andererseits um das Budget. Denn es wird als ein in Zahlen ausgedrücktes Regierungsprogramm angesehen<sup>405</sup> und es ist Aufgabe und Pflicht auch der Minderheit, sich mit diesem Programm auseinanderzusetzen und es der Öffentlichkeit zu erläutern und ggf. zu kritisieren. Dies erfordert aber eine ausreichende Information durch hinreichende Spezialität des Haushaltes.<sup>406</sup> Aus rechtspolitischer Sicht ist insofern den Ausführungen von Mahrenholz beizupflichten, dass (zwar) die „Minderheit nicht ohne gewichtige Gründe ein Mehr an Spezialität gegenüber der zurückliegenden Zeit verlangen kann, aber dass sie wohl verlangen kann, dass nicht hinter diese Linie zurückgewichen wird, sofern sie hieran ein konkretes Interesse zu substantiieren vermag“.<sup>407</sup> Die verfassungsrechtliche Absicherung dieses status quo ist freilich sehr zweifelhaft und ist von Mahrenholz auch nicht weiter begründet worden.

Die seit 1969, ja im Grunde seit 1923, bestehende und auch die seit 1998 verminderte Spezialität des Budgets hat dem Informationsbedürfnis der Parlamentsminderheit und auch der Öffentlichkeit in der Regel (noch) ausgereicht. Eine Verschärfung der Spezialisierung und damit eine Erhöhung der Zahl der Haushaltsposten erscheint daher nicht erstrebenswert und wird auch nicht nachdrücklich in der Literatur oder Rechtsprechung gefordert.

### **III. Zusammenfassende Thesen**

In der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts kämpften die von den Ständen gewählten Landtage in über 30 deutschen Einzelstaaten gegen die von den Fürsten berufenen Regierungen besonders

---

<sup>405</sup> BVerfGE 79, 311 (329).

<sup>406</sup> BVerfGE 70, 324 (355).

<sup>407</sup> Mahrenholz, in: AK-Kommentar, Art 110, Rn. 56.

darum, nicht nur bei der Festsetzung von Steuern und den jeweils aus der Steuer zu deckenden Ausgaben mitwirken zu können, sondern bei der Ausgestaltung *aller* Einnahmen und Ausgaben des Staates mitzuentcheiden.<sup>408</sup> Erst nach den Revolutionen von 1848 und der Frankfurter Nationalversammlung von 1849 räumten die Fürsten dieses Recht den Landtagen umfassender ein. Jedoch bestanden die Budgets zunächst nur aus wenigen großen Einnahme- und Ausgabeposten. Um mehr Mitbestimmung über die Politik des Fürsten und seiner Regierung im Innern und nach Außen, insbesondere auch über Krieg und Frieden, zu gewinnen, kämpften die Landtage und nach den Reichsgründung auch der Reichstag um eine stärkere Spezialisierung des Budgets.

Mit der Ausrufung der Republik als Folge des verlorenen ersten Weltkrieges verlor dieser Kampf um das Budget zwischen Parlament und Regierung ab 1918 an Bedeutung. Denn nun war die Regierung von Anfang an und dauernd vom Vertrauen der Mehrheit des Parlamentes abhängig (Art. 54 WRV). Der Kampf um das Budget ging aber in anderer Form weiter, nämlich nunmehr zwischen Regierung und Parlamentsmehrheit einerseits und der Minderheit im Parlament andererseits. Die Regierungsmehrheit hatte die Macht über das Budget und konnte und kann die Einnahmen und Ausgaben des Staates entsprechend ihren politischen Zielen gestalten.<sup>409</sup> Dem widersetzt sich immer wieder die Minderheit durch Kritik an der Haushaltspolitik der Mehrheit. Das Budget als ein in Zahlen ausgedrücktes Programm der Regierungsmehrheit ist nunmehr seit über 80 Jahren Streitobjekt zwischen Mehrheit und Minderheit im Parlament.

Die Frage nach den heutigen verfassungspolitischen Determinanten der Budgetspezialisierung muss daher aus dem Blickwinkel des Spannungsfeldes zwischen Regierungsmehrheit und Opposition beantwortet werden. Dabei sind die Grundregeln der Demokratie und daraus folgend der Gewaltenteilung zu beachten.

Nach der langjährigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hat das Parlament die Aufgabe und die Befugnis, über alle wesentlichen Maßnahmen der Staatsgewalt zu entscheiden.<sup>410</sup> Dem Parlament müssen Aufgaben und Befugnisse von substantiellem Gewicht verbleiben.<sup>411</sup> Die Entscheidung über die

---

<sup>408</sup> S. o. S. 22 ff..

<sup>409</sup> Mahrenholz in: AK-Kommentar, Art. 110, Rn. 14.

<sup>410</sup> BVerfGE 77, 170 (230); BVerfGE 58, 257 (268); BVerfGE 49, 89 (126 ff); BVerfGE 40, 237 (248 ff.).

<sup>411</sup> BVerfGE 89, 155 (186).

staatlichen Finanzen stellt eine bedeutsame Ausübung der Staatsgewalt dar.<sup>412</sup> Somit muss das Parlament an erster Stelle über die Einnahmen und Ausgaben des Staates entscheiden, jedenfalls über alle wesentlichen. Und um diesem Recht und dieser Pflicht des Parlamentes nachkommen zu können, bedürfen die Abgeordneten - besonders die der Opposition - umfassender Informationen.

Deshalb ist die Bundesregierung, die den Entwurf des Haushaltsgesetzes mit dem Haushaltsplan zu erstellen hat, verpflichtet, darin hinreichend konkrete Angaben über Einnahmen und Ausgaben zu machen, die eine sachverständige Beurteilung des staatlichen Finanzgebarens ermöglichen. Denn jeder Abgeordnete hat nicht nur das Recht, im Bundestag abzustimmen, also über das Haushaltsgesetz einschließlich Haushaltsplan zu beschließen, sondern auch darüber zu „verhandeln“ (Art. 42 Abs. 1 und 2 GG). Öffentliches Verhandeln von Argument und Gegenargument, öffentliche Debatte und Diskussion sind wesentliche Elemente des demokratischen Parlamentarismus, denn gerade das im parlamentarischen Verfahren gewährleistete Maß an Öffentlichkeit der Auseinandersetzung und Entscheidungssuche eröffnet Möglichkeiten des Ausgleiches widerstreitender Interessen, die sich aus einem weniger transparenten Verfahren so nicht ergäben.<sup>413</sup>

Dem wahlberechtigten Bürger gewährleistet Art. 38 GG zwar kein Recht darauf, dass die Entscheidungsverfahren der Hoheitsgewalt ausübenden Organe und die jeweils verfolgten politischen Zielvorstellungen allgemein sichtbar und verstehbar sind, weil es sich dabei nur um vorrechtliche Verfassungsvoraussetzungen handelt.<sup>414</sup> Aber sein Wahlrecht verbürgt ihm das subjektive Recht, durch die Wahl an der Legitimation der Staatsgewalt auf Bundesebene mitzuwirken und auf ihre Ausübung Einfluss zu nehmen. Art. 110 Abs. 2 S. 1 bestimmt, dass der Haushaltsplan durch Gesetz festgestellt wird und gem. Art. 77 Abs. 1 S. 1 werden die Bundesgesetze durch den Bundestag beschlossen. Demzufolge hat – nur – der Bundestag die Aufgabe und Befugnis, den Haushaltsplan festzusetzen, in dem gem. Art. 110 Abs. 1 S. 1 GG alle Einnahmen und Ausgaben veranschlagt sein müssen. Damit gestaltet die Verfassung die Grundregel der Demokratie und die daraus folgende Gewaltenteilung für den Bereich der staatlichen Einnahmen und Ausgaben dahin aus, dass der wahlberechtigte Bürger zunächst über die Zusammensetzung des Parlamentes entscheidet und sodann die von ihm gewählten Abgeordneten über die staatlichen Finanzen. Dem von der Mehrheit der Abgeordneten, also in zweiter Stufe der

---

<sup>412</sup> Puhl, Budgetflucht, Einleitung, S. 1.

<sup>413</sup> BVerfGE 70, 324 (355); Heun, Staatshaushalt, S. 113.

<sup>414</sup> BVerfGE 89, 155 (185); BVerfGE 97, 350 (369).

Legitimationskette, gewählten Bundeskanzler und seinen Ministern, also der Bundesregierung, obliegt – nur – der Entwurf des Haushaltsgesetzes einschließlich Haushaltsplan (Art. 110 Abs. 3 S. 1) und der spätere Vollzug des Haushaltsgesetzes samt -plan (Art. 20 Abs. 3).

Das grundrechtsgleiche Wahlrecht der Bürger aus Art. 38 GG schließt es aus, die durch die Wahl bewirkte Legitimation und Einflussnahme auf die Ausübung von Staatsgewalt durch die Verlagerung von Aufgaben und Befugnissen des Bundestages so zu entleeren, dass das demokratische Prinzip, soweit es Art. 79 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und 2 für unantastbar erklärt, verletzt wird.<sup>415</sup> Dies gilt nach der Beurteilung des Bundesverfassungsgerichtes zunächst für die Frage, inwieweit der Bundestag seine Aufgabe und Befugnis zur Gesetzgebung auf supranationale Einrichtungen (wie die Europäischen Gemeinschaften) übertragen kann, also gleichsam nach „oben“ abgeben kann. Es muss aber ebenso gelten für die Frage der Übertragung der Gesetzgebungsbefugnis „nach unten“ an die Regierung, sei es durch die BHO, sei es im jährlichen Haushaltsgesetz und -plan. Da alle Einnahmen und Ausgaben des Bundes im Haushaltsplan zu veranschlagen sind und dieser durch Gesetz vom Parlament zu beschließen ist, das Parlament diese Aufgabe und Befugnis aber nicht so weit aushöhlen darf, dass das demokratische Prinzip des Art. 20 Abs. 1 S. 1 GG verletzt wird, sollten die Einnahmen nach ihrer Herkunft bzw. ihrem Entstehungsgrund und die Ausgaben nach Betrag und Verwendungszweck nicht so grob festgesetzt werden, dass der interessierte, wahlberechtigte Bürger sie nicht mehr zu durchschauen und demzufolge durch Ausübung seines Wahlrechtes keinen Einfluss auf das Budget mehr nehmen kann.

Sowohl aus der Sicht der Parlamentsopposition als auch des kritischen Bürgers sollte die gegenwärtig bestehende, in der Bundeshaushaltsordnung näher ausgestaltete Spezialisierung des Budgets nicht noch wesentlich vermindert und demnach auch die gegenwärtig bestehenden Ausnahmen von den herkömmlichen Haushaltsgrundsätzen nicht erweitert werden. Andererseits besteht auch gegenwärtig kein deutlicher Anlass, die bestehende Aufgliederung und damit gegebene Tiefenschärfe der Einnahmen und Ausgaben des Budgets zu erhöhen. Die bestehende Spezialisierung der Budgetposten hat sich in den vergangenen Jahrzehnten als ausreichende Information des Wählers, der

---

<sup>415</sup> BVerfGE 89, 155 (172).



Abgeordneten und der mit dem Vollzug beauftragten Regierung und Verwaltung erwiesen. Als verfassungsrechtliche Determinante der Budgetspezialisierung kann das Recht der Abgeordneten, insbesondere der Minderheit, angesehen werden, im Entwurf des Haushaltsgesetzes und Planes so hinreichend konkrete Informationen über die Einnahmen und Ausgaben zu erhalten, die eine sachverständige Beurteilung und sachkundige Kritik ermöglichen. Als verfassungspolitische Determinante der Budgetspezialisierung sollte das Bedürfnis, ja sogar ein demokratischer Anspruch des wahlberechtigten Bürgers anerkannt werden, im Haushaltsgesetz und -plan so hinreichend konkrete Angaben zu finden, damit er ausreichend zu beurteilen vermag, welche Einnahmen und Ausgaben die – von der Parlamentsmehrheit getragene – Regierung plant. Denn schon in der „Erklärung der Rechte des Menschen und des Bürgers“ in der ersten französischen Verfassung vom 3.9.1791 nach der Revolution von 1789 war zu Recht festgelegt:<sup>416</sup>

14. Alle Bürger des Staates sind berechtigt entweder durch sich selbst oder durch ihre Repräsentanten, sich von der Nothwendigkeit des öffentlichen Beitrages zu überzeugen, ihn frei zu bewilligen, die Verwendung desselben nachzusehen, und die Quote davon, sowie deren Austheilung, Eintreibung und Dauer zu bestimmen.

---

416 Siehe oben: S. 11; Pölitz, Europäische Verfassungen Bd. 2, S. 3.