

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 272

Das Nothaushaltsrecht des Bundes

Von

Hermann Theiß



Duncker & Humblot · Berlin

HERMANN THEISS

Das Nothaushaltsrecht des Bundes

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 272

Das Nothaushaltsrecht des Bundes

Von

Dr. Hermann Theiß



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1975 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1975 bei Buchdruckerei A. Sayffaerth - E. L. Krohn, Berlin 61
Printed in Germany
ISBN 3 428 03431 7

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|----|
| § 1: <i>Einleitung</i> | 11 |
| 1. Der Grundsatz der Vorherigkeit des Haushaltsgesetzes und seine Durchbrechung | 11 |
| 2. Die verfassungspolitische Ausgangslage | 12 |
| 3. Die Situation im Jahre 1972 | 14 |
| 4. Der Gegenstand der Untersuchung | 15 |
| 1. Abschnitt | |
| Abriß der historischen Entwicklung des Nothaushaltsrechts | |
| § 2: <i>Der preußische Budgetkonflikt 1862—1866</i> | 17 |
| 1. Der Gegenstand des Konflikts | 17 |
| 2. Die Grundlinien der Konfliktlage | 18 |
| 3. Der Verlauf des Konflikts | 19 |
| 4. Die Beendigung des Konflikts | 21 |
| 5. Die Haltung Bismarcks | 22 |
| § 3: <i>Lösungsversuche zur Zeit der Reichsverfassung von 1871</i> | 24 |
| 1. Die Rolle der Nothaushaltsfragen | 24 |
| 2. Die Verweisung aus dem Bereich des Rechts | 26 |
| 3. Rechtliche „Lösungen“ | 27 |
| a) Laband | 27 |
| b) Jellinek und von Rönne | 30 |
| c) Haenel und Zorn | 31 |
| 4. Zusammenfassung | 33 |
| § 4: <i>Nothaushaltsregeln zur Zeit der Weimarer Reichsverfassung</i> | 34 |
| 1. Die Übernahme bisheriger Lehren | 34 |
| 2. Eigenständige Budgettheorien | 35 |
| a) Hatschek | 35 |
| b) Heckel | 35 |
| 3. Hauptfragen des Nothaushaltsrechts | 36 |
| a) Die sog. Nothaushaltsgesetze | 36 |
| b) Die Feststellung des Haushaltsplanes durch eine Notverordnung des Reichspräsidenten | 38 |

| | |
|--|----|
| 4. Nothaushaltsregeln in den Landesverfassungen | 39 |
| 5. Die Situation im „Dritten Reich“ | 40 |
| § 5: <i>Die Entstehung des Art. 111 GG</i> | 41 |
| 1. Der X. Abschnitt des Grundgesetzes | 41 |
| 2. Art. 111 GG | 42 |
| § 6: <i>Überblick: Nothaushaltsregeln in den Landesverfassungen</i> | 43 |
| 2. Abschnitt | |
| Sachliche Grenzen der Ermächtigung zur vorläufigen Haushaltsführung | 44 |
| § 7: <i>Die verfassungspolitischen Ziele des Art. 111 GG</i> | 45 |
| § 8: <i>Die Ausgabenermächtigung des Art. 111 I GG</i> | 46 |
| 1. Überblick | 46 |
| 2. Art. 111 Ia GG, Art. 111 Ib GG und das Verhältnis zwischen beiden Bestimmungen | 47 |
| 3. Erweiterung des Anwendungsbereiches von Art. 111 Ib GG durch Art. 109 II GG? | 49 |
| a) Ausgangslage | 49 |
| b) Art. 109 II GG und seine Konkretisierung im StabilitätsG ... | 49 |
| c) Fragestellung | 51 |
| d) Haltung der Bundesregierung 1972 | 51 |
| e) Stellungnahme | 51 |
| f) Ausblick | 54 |
| 4. Art. 111 Ic GG | 55 |
| § 9: <i>Einnahmen im Nothaushalt und Art. 111 II GG</i> | 57 |
| 1. Die Bedeutung der Fristüberschreitung für die staatlichen Ein- nahmen | 57 |
| 2. Die Funktion des Art. 111 II GG | 58 |
| 3. Die Kreditermächtigung des Art. 111 II GG | 59 |
| a) Die Grenzen der Kreditermächtigung | 60 |
| b) Die erste Grenze | 60 |
| c) Die zweite Grenze | 60 |
| 4. Schlußbemerkung | 61 |
| § 10: <i>Verwaltungsvorschriften gemäß § 5 BHO zum Vollzug des Art. 111 GG</i> | 62 |
| 1. Die Rechtsgrundlage | 62 |
| 2. Die Verwaltungspraxis | 62 |

3. Abschnitt

**Zeitliche Grenzen der Ermächtigung
zur vorläufigen Haushaltsführung**

| | |
|--|----|
| | 64 |
| § 11: <i>Die sich unmittelbar aus Art. 111 GG ergebende Begrenzung</i> | 64 |
| § 12: <i>Sonstige zeitliche Grenzen der Ermächtigung?</i> | 65 |
| 1. Erste kritische Ansätze in der Literatur | 65 |
| 2. Die von Maunz vertretene Auffassung | 66 |
| 3. Die überwiegend vertretene Auffassung | 67 |
| 4. Stellungnahme | 68 |
| § 13: <i>„Budget-(bewilligungs-)pflicht“ des Parlaments?</i> | 69 |

4. Abschnitt

**Rechtliche Möglichkeiten des
Parlamentes, die Zeit der Haushaltsführung
aufgrund Art. 111 GG zu beenden**

| | |
|---|----|
| | 72 |
| § 14: <i>Die „Budgetinitiative“</i> | 73 |
| 1. Die einhellige Auffassung der Literatur | 73 |
| 2. Keine entgegenstehende Entscheidung des Bundesverfassungs- gerichts | 73 |
| 3. Die Bedeutung des Art. 110 III GG | 74 |
| 4. Das faktische Initiativmonopol der Bundesregierung | 74 |
| § 15: <i>Die sog. Gesetze über die vorläufige Haushaltsführung</i> | 75 |
| 1. Die Gesetze vom 23. Juni 1950 und vom 24. April 1951 | 76 |
| 2. Die Zulässigkeit derartiger Gesetze nach der Verfassungsrechts- lehre | 77 |
| a) Die überwiegende Auffassung | 77 |
| b) Die Auffassung Karldieter Schmidts | 78 |
| 3. Die Grenzen der Rechtswirkungen vorläufiger Haushaltsfüh- rungsgesetze | 79 |
| 4. Die Verfassungsmäßigkeit der Gesetze vom 23. Juni 1950 und vom 24. April 1951 | 80 |
| 5. Ergebnis | 81 |

5. Abschnitt

**Rechtliche Möglichkeiten der Bundesregierung,
die Schranken der Ausgabentätigung aus Art. 111 I GG
ohne Mitwirkung des Bundestages zu erweitern**

| | |
|---|----|
| | 82 |
| § 16: <i>Die Feststellung des Haushaltsplanes nach Art. 81 GG</i> | 82 |
| 1. Das Verhältnis zwischen Art. 110 II GG und Art. 81 GG im Spiegel der Verfassungsrechtslehre | 84 |

| | |
|---|----|
| a) These: Der Haushaltsplan kann nicht nach Art. 81 GG festgestellt werden | 84 |
| b) Gegenthese: Der Haushaltsplan kann auch durch ein nach Art. 81 GG zustande gekommenes Gesetz festgestellt werden | 85 |
| 2. Die eigene Auffassung | 86 |
| 3. Ergebnis | 88 |
| § 17: <i>Die Frage der Anwendbarkeit des Art. 112 GG während der vorläufigen Haushaltsführung</i> | 88 |
| 1. Die Entstehung des Art. 112 GG | 89 |
| 2. Art. 112 GG in der Verfassungsrechtslehre und in der Verfassungswirklichkeit | 90 |
| 3. Der Streitstand in der Literatur | 92 |
| a) Die Haltung von Maunz | 92 |
| b) Die überwiegende Auffassung | 92 |
| c) Die Auffassung Sasses | 93 |
| 4. Die eigene Auffassung | 94 |
| 5. Der Anwendungsbereich | 95 |
| 6. Ergebnis | 96 |

6. Abschnitt

| | |
|---------------|----|
| Thesen | 97 |
|---------------|----|

| | |
|---------------|----|
| Anhang | 99 |
|---------------|----|

| | |
|-----------------------------|-----|
| Literaturverzeichnis | 101 |
|-----------------------------|-----|

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|---------------|--|
| a. E. | = am Ende |
| a. F. | = alte Fassung |
| AöR | = Archiv des öffentlichen Rechts |
| aRVerf | = alte Reichsverfassung |
| BGBI. | = Bundesgesetzblatt |
| BHO | = Bundeshaushaltsordnung |
| Bulletin | = Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung |
| BVerfG | = Bundesverfassungsgericht |
| DIN | = Deutsche Industrienorm |
| DM | = Deutsche Mark |
| DÖH | = Der öffentliche Haushalt |
| DÖV | = Die öffentliche Verwaltung |
| DVBl. | = Deutsches Verwaltungsblatt |
| E | = Entscheidung(en) |
| FAZ | = FRANKFURTER ALLGEMEINE Zeitung für Deutschland |
| GG | = Grundgesetz |
| GS | = Gesetz-Sammlung für die Königlich Preußischen Staaten (Ab 1907: Preußische Gesetzsammlung) (1810—1945) |
| HdbDStR | = Handbuch des Deutschen Staatsrechts, hrsg. v. <i>Gerhard Anschütz</i> u. <i>Richard Thoma</i> |
| HdbFW | = Handbuch der Finanzwissenschaft |
| HGrG | = Haushaltsgrundsätzegesetz |
| Institut FSt. | = Institut „Finanzen und Steuern“, Bonn |
| i. S. d. | = im Sinne des |
| i. V. m. | = in Verbindung mit |
| JbÖffR | = Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart |
| JuS | = Juristische Schulung |
| JZ | = Juristenzeitung |
| MDH | = <i>Maunz/Dürig/Herzog</i> |
| m. E. | = meines Erachtens |
| n. F. | = neue Fassung |
| NF | = neue Folge |
| NJW | = Neue Juristische Wochenschrift |
| NRW | = Nordrhein-Westfalen |

| | |
|--------------|--|
| RGBL. | = Reichsgesetzblatt |
| RHO | = Reichshaushaltsordnung |
| RuPrVBl. | = Reichsverwaltungsblatt und Preußisches Verwaltungsblatt |
| SBK | = <i>Schmidt-Bleibtreu/Klein</i> |
| SBZ | = Saarbrücker Zeitung |
| Staat | = Der Staat. Zeitschrift für Staatslehre, Öffentliches Recht und Verfassungsgeschichte |
| StabilitätsG | = Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft |
| SZ | = Süddeutsche Zeitung |
| VerfGH | = Verfassungsgerichtshof |
| VVDStRL | = Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer |
| wib | = woche im bundestag, hrsg. v. Presse- und Informationszentrum des Deutschen Bundestages |
| WRV | = Weimarer Reichsverfassung |
| ZStW | = Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft |

§ 1

Einleitung

1. Der Grundsatz der Vorherigkeit des Haushaltsgesetzes und seine Durchbrechung

„Der Haushaltsplan wird für ein oder mehrere Rechnungsjahre, nach Jahren getrennt, vor Beginn des ersten Rechnungsjahres durch das Haushaltsgesetz festgestellt“ — mit diesen Worten positiviert das Grundgesetz dem Beispiel der meisten Staatsverfassungen folgend¹ in Art. 110 II 1 den Grundsatz der Vorherigkeit des Haushaltsgesetzes, eines der wichtigsten² und an erster Stelle der „klassischen“ Haushaltsgrundsätze zu nennenden³ Prinzipien des Haushaltswesens überhaupt, und gibt ihm dadurch ausdrücklichen Verfassungsrang.

Die Bedeutung dieses Grundsatzes findet bei *Vialon* eine treffende Umschreibung: „Ohne Rechtzeitigkeit (d. h. Vorherigkeit) keine ausreichende Kontrolle, keine umfassende Verantwortung des Parlaments, keine genügend übersichtliche Präsentation, keine Einheitlichkeit der Vergleiche, keine ausführliche Diskussion in der Öffentlichkeit, keine Ordnung im Finanzwesen von oben nach unten⁴.“

Eine derart hervorgehobene Stellung des Vorherigkeitsgrundsatzes sollte Anlaß genug sein, seiner Einhaltung besonderen Wert beizumessen. Dennoch hat kein anderer Haushaltsgrundsatz in der bisherigen Haushaltspraxis des Bundes eine gleichermaßen konsequente Mißachtung erfahren: Der Bundeshaushaltsplan wurde *noch nie* (!) rechtzeitig, also vor Beginn des Rechnungsjahres, festgestellt, wie die folgende Übersicht zeigt⁵:

¹ *Neumark* in: HdbFW, Bd. 1, S. 585.

² *Vialon* S. 96.

³ *Piduch* Art. 110 GG, Anm. 18.

⁴ *Vialon* S. 96; ähnlich: *Piduch* Art. 110 GG, Anm. 18.

⁵ Für das Ausmaß der jeweiligen Fristüberschreitung ist zu berücksichtigen, daß das Rechnungsjahr bis 1960 vom 1. 4. — 31. 3. des folgenden Jahres dauerte, im Übergangsjahr 1960 vom 1. 4. — 31. 12. und ab 1961 vom 1. 1. — 31. 12.

| Haushaltsplan für das Rechnungsjahr | Festgestellt durch Gesetz ^a vom |
|--|---|
| 1949 | 7. 6. 50 |
| 1950 | 29. 6. 51 |
| 1951 | 7. 12. 51 |
| 1952 | 25. 6. 52 |
| 1953 | 24. 7. 53 |
| 1954 | 26. 5. 54 |
| 1955 | 12. 7. 55 |
| 1956 | 24. 7. 56 |
| 1957 | 26. 7. 57 |
| 1958 | 24. 7. 58 |
| 1959 | 6. 7. 59 |
| 1960 | 2. 6. 60 |
| 1961 | 10. 4. 61 |
| 1962 | 23. 5. 62 |
| 1963 | 24. 6. 63 |
| 1964 | 13. 5. 64 |
| 1965 | 18. 3. 65 |
| 1966 | 22. 6. 66 |
| 1967 | 4. 7. 67 |
| 1968 | 3. 5. 68 |
| 1969 | 18. 4. 69 |
| 1970 | 27. 6. 70 |
| 1971 | 3. 3. 71 |
| 1972 | 21. 12. 72 |
| 1973 | 6. 7. 73 |
| 1974 | 31. 5. 74 |

a) Das Bundeshaushaltsgesetz ist ab 1951 im BGBl. II, ab 1970 im BGBl. I veröffentlicht.

Ein Blick auf die letzten fünf in der Tabelle erfaßten Jahre zeigt, daß auch der durch die Haushaltsreform 1969 zur Beschleunigung des Haushaltsgesetzgebungsverfahrens neu eingeführte Absatz 3 des Art. 110 GG ebensowenig wie die zur Verfahrensbeschleunigung bei der Aufstellung des Entwurfs des Haushaltsplans fristensetzenden Vorschriften der Bundeshaushaltsordnung — insbesondere § 30 BHO („Vorlagefrist“) — auch nur eine Tendenzwende herbeiführen konnte.

2. Die verfassungspolitische Ausgangslage

Von wenigen Bemerkungen *Piduch*⁶ abgesehen fehlt es an einer Analyse der Gründe, die zu der vorgefundenen Entwicklung geführt

⁶ *Piduch* Art. 110 GG, Anm. 18.

haben, ebenso, wie es in der bisherigen haushaltspolitischen und haushaltsrechtlichen Diskussion an einer eingehenderen Erörterung der Rechtsfragen der Fristüberschreitung für die Haushaltsführung mangelt.

Wenn auch im Rahmen der vorliegenden Untersuchung Gründe für die Verzögerung des Haushaltsgesetzesbeschlusses nur insoweit erörtert werden können, als sie von Bedeutung für die Rechtsfolgen in bezug auf die vorläufige Haushaltsführung sind, so wäre doch eine weiterführende Analyse angesichts des strikten Gebotes des Art. 110 II GG wünschenswert und wohl auch verfassungspolitisch erstrebenswert. Denn die nicht vorzeitige Beschlußfassung über die Haushaltsgesetzesvorlage mindert wie kein anderes Faktum den Einfluß des Parlamentes auf das Haushaltsgebaren der Regierung. Eine entsprechende Analyse kann jedenfalls nicht durch den bloßen Hinweis auf den mit der Überschreitung der in Art. 110 II GG gesetzten Frist „rechnenden“ Art. 111 GG ersetzt werden⁷. Ihr Fehlen ist aber möglicherweise Ausdruck der Erkenntnis, daß das Haushaltsbewilligungsrecht des Bundestages heute wohl nicht mehr eines der bedeutendsten⁸ oder gar das wichtigste⁹ der parlamentarischen Rechte ist. Die ehemals hervorragende Stellung des parlamentarischen Haushaltsbewilligungsrechtes mußte spätestens mit der Einführung der weitestgehenden Abhängigkeit der Regierung von der Parlamentsmehrheit, die sich in der Wahl (und „Abwahl“) des Regierungschefs durch das Parlament dokumentiert, entscheidende Einbußen hinnehmen. Nicht zuletzt hat auch die Komplexität moderner Haushaltspläne mit ihren trotz steigender Gesamtsummen immer geringer werdenden Manövriersummen wesentlich zu einem immer deutlicher werdenden Wandel der Haushaltsfunktionen von Legislative und Exekutive beigetragen¹⁰.

Parlamentarische Etatdebatten, einst Sternstunden der Parlamente, sind heute längst keine Auseinandersetzung zwischen Regierung und dem Parlament mehr; sie erschöpfen sich in Debatten zwischen Regierung und Regierungs(koalitions-)fraktionen auf der einen Seite und der Opposition auf der anderen Seite¹¹. Selbst diese Debatten haben angesichts der Tatsache, daß die meisten und größten Posten des Haushalts festliegen, an Schärfe verloren, es sei denn, die Diskussion wird von den einzelnen Ansätzen des Entwurfs als bloße Anknüpfungspunkte weg zu allgemeinpolitischen Fragen geführt. Wenn bei der Ver-

⁷ So aber: *Maunz* in: MDH, Art. 111, Rdn. 1.

⁸ *Maunz* FAZ Nr. 212 vom 13. 9. 1972, S. 2.

⁹ *Vialon* S. 201 (Art. 110 GG, Anm. 7).

¹⁰ Vgl. *Lichterfeld* S. 174 ff.

¹¹ Zur Ersetzung des traditionellen Dualismus zwischen Parlament und Regierung durch den Gegensatz zwischen Opposition und Regierung im parlamentarischen System vgl. *Gehrig* S. 87 ff. und S. 94 f.