

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 350

Die Beteiligung des Bundestages an der staatlichen Haushaltsgewalt

Eine Untersuchung zur rechtlichen und tatsächlichen Stellung
des Bundestages in haushaltswirtschaftlichen Entscheidungsprozessen

Von

Ekkehard Moeser



Duncker & Humblot · Berlin

EKKEHARD MOESER

Die Beteiligung des Bundestages an der staatlichen Haushaltsgewalt

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 350

Die Beteiligung des Bundestages an der staatlichen Haushaltsgewalt

Eine Untersuchung zur rechtlichen und tatsächlichen Stellung
des Bundestages in haushaltswirtschaftlichen Entscheidungsprozessen

Von

Dipl.- Ökonom Dr. Ekkehard Moeser

M. C. L., University of Michigan



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1978 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1978 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61
Printed in Germany
ISBN 3 428 04264 6

*Ulla und
meinen Eltern
gewidmet*

Vorwort

Die Arbeit hat im Wintersemester 1977/78 dem Fachbereich Rechtswissenschaften der Universität Augsburg als Dissertation vorgelegen. Später erschienene Literatur konnte nicht mehr berücksichtigt werden.

Herrn Professor Dr. Peter Häberle möchte ich für die stete Betreuung und Förderung, die ich während meiner Zeit als Student und später als Assistent und Doktorand erfuhr, auch an dieser Stelle recht herzlich danken. Unvergessen werden mir auch die von Herrn Professor Dr. Häberle in dieser Zeit veranstalteten öffentlich-rechtlichen Seminare bleiben, in denen stets spannend und freimütig diskutiert wurde und die zu einem eigenen wissenschaftlichen Versuch herausforderten. Mein besonderer Dank gilt ferner Herrn Professor Dr. Reiner Schmidt, der so freundlich war, das Zweitgutachten zu erstellen.

Dank schulde ich dem Deutschen Akademischen Austauschdienst (DAAD) für ein Stipendium an der Law School der University of Michigan in Ann Arbor, der Studienstiftung des Deutschen Volkes für ein Promotionsstipendium, dem Bundesinnenministerium für einen Druckkostenzuschuß sowie Herrn Ministerialrat a. D. Prof. Dr. Broermann für die Aufnahme der Arbeit in sein Verlagsprogramm.

Linden/Oberhof, im August 1978

Ekkehard Moeser

Inhaltsverzeichnis

1. Kapitel

Verfassungstheoretische Ausgangspunkte

§ 1. Die Aufgabe des Bundestages bei der Ausübung von Haushaltsgewalt	19
A. Die Reduktion parlamentarischer Aufgaben mit Hilfe des Gesetzesbegriffs	19
I. Die Gewaltenteilungslehre und der Gesetzesbegriff	19
II. Die Ungeeignetheit des Gesetzesbegriffs zur Aufgabenbestimmung des Bundestages	23
B. Die Aufgabenverteilung nach der Lehre von der Organadäquanz	27
I. Die Gewaltenteilung als organisatorisches Grundprinzip	27
II. Organisatorische Eigenheiten von Exekutive und Parlament	29
1. Die Leistungsfähigkeit exekutiver Organisationsstrukturen	29
2. Die Leistungsfähigkeit parlamentarischer Organisationsstrukturen	32
III. Die Kritik und Kontrollfunktion des Parlamentes	35
C. Die Bedeutung effektivierter binnenstaatlicher Strukturen für die staatliche Handlungsautonomie	37
§ 2. Die Haushaltswirtschaft als Gegenstand der Haushaltsgewalt	41
A. Re-Integration fragmentierter staatlicher Entscheidungsprozesse durch Feststellung des Haushaltsplanes	41
I. Die Problematik arbeitsteiliger staatlicher Entscheidungsprozesse	41
II. Re-integrative Effekte bei der Haushaltsplanfeststellung ...	44
1. Gegenüberstellung von Einnahmen und Ausgaben	44

2. Funktionenübersicht	44
3. Ökonomisch orientierte Haushaltszusammenfassungen ...	46
B. Begründung finanzwirtschaftlicher Verantwortungsbereiche und Kontrollmaßstäbe durch Ausgabebewilligungen	50
I. Das Spannungsfeld von Kontrolleffektivität und Bewirtschaftungsflexibilität	50
II. Grundformen der Ausgabebewilligung	51
C. Beachtung gesamtwirtschaftlicher Zusammenhänge bei der Entscheidung über Einnahmen und Ausgaben	54
I. Die Interpretation des Begriffs „gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht“ in der Literatur	54
II. Die Problematik einer am gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht orientierten Haushaltswirtschaft	55
1. Der Zusammenhang von Nachfrage, Produktionspotential und Gleichgewicht	55
2. Gesamtwirtschaftlich orientierte Nachfragepolitik	57
a) Die Notwendigkeit staatlicher Nachfragepolitik	57
b) Wirkungen der Haushaltspolitik auf die Nachfrage ...	59
3. Gesamtwirtschaftlich orientierte Einflußnahmen auf das volkswirtschaftliche Produktionspotential	61
a) Die Notwendigkeit staatlicher Einflußnahmen auf das Produktionspotential	61
b) Wirkungen der Haushaltspolitik auf das volkswirtschaftliche Produktionspotential	65

2. Kapitel

Erscheinungsformen der Haushaltsgewalt und deren parlamentarische Kontrolle

§ 3. Haushaltswirtschaftliche Kontrolle im Rahmen der allgemeinen Gesetzgebung	69
A. Haushaltswirtschaftliche Kontrolle bei allgemeinen Gesetzen ...	69
I. Die Gesetzgebung als Erscheinungsform der Haushaltsgewalt	69
1. Die Bindung an den in gesetzlicher Form erzielten Konsens	69

2. Die geteilte Gesetzgebungsverantwortung nach Art. 113 GG	73
3. Umfang der gesetzlichen Bindung der Haushaltswirtschaft	74
II. Der haushaltswirtschaftliche Aspekt in den Beratungen des Bundestages	81
1. Die Geschäftsordnungsvorschriften	81
2. Bestandsaufnahme der haushaltswirtschaftlichen Kritik und Kontrolle	84
3. Die Unzulänglichkeit der kritischen Beachtung haushaltswirtschaftlicher Aspekte bei der allgemeinen Gesetzgebung	89
4. Probleme der Geschäftsordnung	92
B. Die haushaltswirtschaftliche Kontrolle bei Haushaltsstrukturgesetzen	95
I. Der Gesetzestypus	95
II. Der haushaltswirtschaftliche Aspekt in den Beratungen des Bundestages	96
C. Die haushaltswirtschaftliche Kontrolle bei Gesetzen in politisch verflochtenen Systemen	99
I. Das Phänomen der Politikverflechtung	99
II. Der haushaltswirtschaftliche Aspekt in den Beratungen des Bundestages	101
1. Allgemeine Außenpolitik	101
2. EG-Finanzierung	103
3. Gesetzgebung im kooperativen Föderalismus	106
4. Das parlamentarische Kontrolldefizit in politisch verflochtenen Systemen	112
§ 4. Haushaltswirtschaftliche Kontrolle im Rahmen der Haushaltsgesetzgebung	114
A. Haushaltswirtschaftliche Kontrolle und Haushaltsgesetzgebung	114
I. Die Haushaltsgesetzgebung als Erscheinungsform der Haushaltsgewalt	114
1. Die Pflicht zur Haushaltsgesetzgebung	114

2. Der Inhalt des Haushaltsgesetzes	116
3. Die Anwendbarkeit des Art. 113 GG auf das Haushaltsgesetz	118
4. Die Rechtswirkungen des gesetzlich festgestellten Haushaltsplanes	120
5. Der Umfang der freien Ausgaben im Haushaltsplan	124
II. Das Haushaltsgesetz in den Beratungen des Bundestages	126
1. Vorschriften der Geschäftsordnung	126
2. Bestandsaufnahme der parlamentarischen Einwirkungen auf das Haushaltsgesetz	129
a) Änderungen an den Ausgabebewilligungsanträgen der Regierung	129
b) Sonstige Änderungen im Haushaltsplan und Haushaltsgesetz	134
c) Die nicht-gesetzlichen Kontrollen des Haushaltsausschusses	140
d) Anträge der Fraktionen	143
3. Die Haushaltsgesetzgebung als Verwaltungskontrolle	146
4. Geschäftsordnungsprobleme bei den Beratungen zum Haushaltsgesetz	149
a) Beginn der Ausschußberatungen	149
b) Das Lancieren von Nachschiebelisten	150
c) Die Zulässigkeit nicht-gesetzlicher Kontrolltechniken bei den Beratungen zum Haushaltsgesetz	151
B. Besondere Probleme aus dem Bereich der Politikverflechtung ...	154
I. Die Haushaltsgesetzgebung im politisch verflochtenen Bereich	154
II. Die parlamentarische Kontrolle der Ausgaben in politisch verflochtenen Bereichen	154
1. Die Finanzierung der Gemeinschaftsaufgaben	154
2. Investitionshilfen des Bundes an die Länder	157
3. Die Sondervermögen des Bundes	159
4. Die Tarifverträge der öffentlichen Hand	161
5. Die Unzulänglichkeit der parlamentarischen Kontrolle in politisch verflochtenen Bereichen	161

§ 5. Besondere Formen der Beteiligung des Bundestages an der Haushaltsgewalt	163
A. Die qualifizierten Sperrvermerke	163
I. Die qualifizierten Sperrvermerke als Erscheinungsform der Haushaltsgewalt des Bundestages	163
1. Erscheinungsformen der qualifizierten Sperrvermerke ...	163
2. Die mit den qualifizierten Sperrvermerken geleistete Kontrolle	166
II. Die rechtliche Problematik der qualifizierten Sperrvermerke	167
1. Die Verfassungsmäßigkeit der Regelung in der Bundeshaushaltsordnung	167
2. Die Delegation der Entsperrung auf den Haushaltsausschuß	170
B. Die Zustimmungsvorbehalte	173
I. Die Zustimmungsvorbehalte als Erscheinungsform der Haushaltsgewalt des Bundestages	173
1. Erscheinungsformen der Zustimmungsvorbehalte	173
2. Die mit den Zustimmungsvorbehalten geleistete Kontrolle	175
II. Die rechtliche Problematik der Zustimmungsvorbehalte	178
1. Der Vorrang des Gesetzes	178
2. Eingriff in originär exekutive Zuständigkeitsbereiche ...	179
3. Die Delegationsproblematik	181
C. Die allgemeine Informations- und Konsultationspflicht	182
I. Die allgemeine Informations- und Konsultationspflicht der Regierung als Erscheinungsform der Haushaltsgewalt des Bundestages	182
1. Erscheinungsformen der Informations- und Konsultationspflicht	182
2. Die mit der Informations- und Konsultationspflicht geleistete Kontrolle	184
II. Die rechtliche Problematik der allgemeinen Informations- und Konsultationspflicht	187
1. Der Vorrang des Gesetzes	187
2. Aushöhlung der Regelung des Art. 111 GG	188
3. Eingriff in exekutive Zuständigkeitsbereiche	191

3. Kapitel

Funktionsgerechte Fortentwicklung der Einwirkungsmöglichkeiten des Bundestages auf die Haushaltsgewalt

§ 6. Eine rechtspolitische Alternative: Die haushaltswirtschaftliche Willensbildung des Kongresses der USA	194
A. Die Errichtung der „budget resolution“	194
I. Die Funktion der „budget resolution“ im hauswirtschaftlichen Willensbildungsprozeß	194
1. Der gesetzlich vorgeschriebene Inhalt der „budget resolution“	194
2. Die Erarbeitung der „budget resolution“	197
3. Hintergründe für die Einführung der „budget resolution“	199
II. Die Umsetzung der haushaltswirtschaftlichen Gesamtperspektive in gesetzliche Maßnahmen	201
1. Die Flexibilität der Gesetzgebung	201
2. Die Umsetzung der hauswirtschaftlichen Gesamtperspektive in gesetzliche Maßnahmen	203
III. Die Grundidee des haushaltswirtschaftlichen Willensbildungsprozesses im Kongreß	206
B. Institutionelle Voraussetzungen des amerikanischen Willensbildungsverfahrens	208
I. Spezialisiertes ausdifferenziertes Ausschußsystem	208
II. Legislative Hilfsdienste	209
§ 7. Zusammenfassende Thesen und Vorschläge zur Fortentwicklung der haushaltswirtschaftlichen Kontrolle des Bundestages	215
A. Zusammenfassende Thesen	215
I. Verfassungstheoretische Ausgangspunkte	215
II. Bestandsaufnahme der parlamentarisch-haushaltswirtschaftlichen Kontrolle und deren rechtlichen Einbettung	216
B. Vorschläge zur Fortentwicklung der haushaltswirtschaftlichen Kontrolle des Bundestages	219

I. Willensbildung und Beschlußfassung zur Finanzplanung	219
II. Einsetzung von Enquête-Kommissionen zur Beratung langfristiger haushaltswirtschaftlicher Probleme	222
III. Verfahrensrechtliche Regelung der allgemeinen Kommunikation und Konsultation zwischen Bundestag und Bundesregierung	222
Literaturverzeichnis	224

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	andere Ansicht
a. F.	alte Fassung
AÖR	Archiv für öffentliches Recht
Art.	Artikel
BBahnG	Bundesbahngesetz
Bd.	Band
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BK	Bonner Kommentar
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BSP	Bruttosozialprodukt
BT-Drcks.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
Cal. Rep.	California Reporter
CBO	Congressional Budget Office
Comm.	Committee
CQ	Congressional Quarterly
ders.	derselbe
Diss.	Dissertation
DÖH	Der Öffentliche Haushalt
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
Drcks.	Drucksache
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
ed.	editor
EG	Europäische Gemeinschaften
E.J.	Economic Journal
et al.	et altera
etc.	etcetera
Eur.Arch.	Europa Archiv
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FA N. F.	Finanzarchiv Neue Folge
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FEBS	Full Employment Budget Surplus
Fn.	Fußnote
FY	Fiscal Year
GeschOBT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
GG	Grundgesetz
H	Heft
Harv. J. on L.	Harvard Journal on Legislation
HdF	Handbuch der Finanzwissenschaft
HdSW	Handwörterbuch der Sozial- und Wirtschaftswissenschaften
HG	Haushaltsgesetz
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
HA	Haushaltsausschuß
Hrsg.	Herausgeber

h. M.	herrschende Meinung
H.R.	Report des U.S. Congresses, House of Representatives
H.Rep.	Gesetzesvorlage im U.S. Congress, House of Representatives
H.Res.	House Resolution
JG	Jahresgutachten
Jg.	Jahrgang
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristen Zeitung
Kap.	Kapitel
Lit.	Literatur
LS	Leitsatz
mbo.	management by objectives
MdB	Mitglied des Deutschen Bundestages
Mill.	Millionen
Nat. J.	National Journal
OEEC	Organisation for European Economic Co-operation
OMB	Office of Management and Budget
OVG	Oberverwaltungsgericht
PostVerwG	Postverwaltungsgesetz
PPBS	Planning Programming Budgeting System
P. L.	Public Law
Pub.Ad.Rev.	Public Administration Review
PVS	Politische Vierteljahresschrift
Rn.	Randnummer
Rspr.	Rechtsprechung
S.	Seite
sec.	section
SR	Sachverständigenrat
StabG	Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft
Tz.	Teilziffer
u. a.	unter anderem
Va.L.Rev.	Virginia Law Review
Verw.Arch.	Verwaltungsarchiv
vgl.	vergleiche
Vol.	Volume
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staats- rechtslehrer
WBStVwR	Wörterbuch des Staats- und Verwaltungsrechts
WiSt	Wirtschaftswissenschaftliches Studium
Z.	Ziffer
z. B.	zum Beispiel
ZHR	Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschafts- recht
ZParl.	Zeitschrift für Parlamentsfragen

Erstes Kapitel

Verfassungstheoretische Ausgangspunkte

§ 1. Die Aufgabe des Bundestages bei der Ausübung von Haushaltsgewalt

A. Die Reduktion parlamentarischer Aufgaben mit Hilfe des Gesetzesbegriffs

I. Die Gewaltenteilungslehre und der Gesetzesbegriff

Die Verteilung der Gewalt über die Haushaltswirtschaft auf Parlament und Exekutive ist eine der Fragen, deren Beantwortung — zumindest in der staatsrechtlichen Theorie — praktisch seit Bestehen der Volksvertretungen umstritten¹ ist. Mit der organisatorischen Gliederung der Staatsmacht auf verschiedene Organe war von Anfang an notwendigerweise eine Funktionenlehre verbunden², in der die verschiedenen Formen der staatlichen Tätigkeit voneinander abgegrenzt³ und den Organen zugewiesen wurden. Im deutschen Konstitutionalismus verfestigte sich eine mögliche, jedoch keineswegs denknötwendige Funktionszuordnung zu einem, wie es schien, unverrückbaren Dogma⁴: Die Volksvertretung sollte allein bei der Gesetzgebung mitwirken. Staatliche Funktionen, die nicht zur Gesetzgebung gehörten, blieben dem Zugriff der Volksvertretung verschlossen („Hausgut-Theorie“). Die Definition des Gesetzesbegriffs gewann damit zentrale Bedeutung für die Gewaltenteilung, da mit dessen Hilfe der Zuständigkeitsbereich von Exekutive und Volksvertretung abgegrenzt wurde⁵.

¹ Zur historischen Entwicklung der gesetzlichen Budgetbewilligung vgl. *K. H. Friauf*, Der Staatshaushaltsplan im Spannungsfeld zwischen Parlament und Regierung (1968), S. 249 ff.; *R. Mußgnug*, Der Haushaltsplan als Gesetz (1976), S. 113 ff.

² Vgl. *E. W. Böckenförde*, Gesetz und gesetzgebende Gewalt (1958), S. 14.

³ So der Funktionenbegriff in der Staatsrechtslehre von *G. Jellinek*, Allgemeine Staatslehre (1913), S. 595 ff. bis *K. Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts (1977), S. 203. Der Funktionenbegriff in den Sozialwissenschaften, wie er mit dem Namen von *T. Parsons* verbunden ist, unterscheidet sich davon: Er soll vor allem die wechselseitige Beeinflussung und Abhängigkeiten benennen.

⁴ Die „Isolierung“, „Formalisierung“ und „Mechanisierung“ waren in den Worten *W. Kägis* (Von der klassischen Dreiteilung zur umfassenden Gewaltenteilung (1961), S. 151 (160) der Preis dieser Dogmatisierung. Vgl. auch *G. Brunner*, Kontrolle in Deutschland (1972), S. 37 f.

⁵ Vgl. *E. W. Böckenförde*, Gesetz und gesetzgebende Gewalt (1958), der die Entwicklung umfassend aufgearbeitet hat.

Der staatsrechtliche Positivismus setzte den materiellen Gesetzesbegriff mit dem von der Lehre entwickelten Rechtssatzbegriff gleich⁶. *P. Laband* definierte den Rechtssatz als „Abgrenzung der Befugnisse und Pflichten einzelner Subjekte“⁷. Da *P. Laband* den Staat als ein einziges in sich geschlossenes Rechtssubjekt verstand (*Impermeabilitäts-Lehre*)⁸, hatte die Rechtssetzung und damit das Recht keinen Platz innerhalb des Staates. Es war definitiv aus dem staatlichen Binnenbereich eliminiert. *G. Anschütz* erreichte ein ähnliches Ergebnis, indem er den Rechtssatz von der Freiheits- und Eigentumsformel her definierte. Der Rechtssatz diene dem Schutz des Bürgers vor Eingriffen in die Freiheits- und Eigentumssphäre⁹, womit der Rechtssatz — in anderer Terminologie — auf den „status negativus“¹⁰ beschränkt wurde: Ein Rechtssatz war nur erforderlich, wenn es um Eingriffe in Freiheit und Eigentum ging, nicht aber, wenn der Staat gewährend oder leistend tätig wurde. Eine dritte Möglichkeit, den Rechtssatzbegriff zu bestimmen, wurde in dem Kriterium der „Allgemeinheit“ gesehen¹¹. Regelungen, die sich nur auf den staatlichen Bereich bezogen, konnten nach dieser Definition keinen Rechtssatz darstellen, da sie keine potentielle Gültigkeit für alle Rechtssubjekte beanspruchten.

Das gesetzliche Budgetbewilligungsrecht des Parlamentes, wie es erstmals in der preußischen Verfassungsurkunde garantiert wurde, drohte diese Konzeption des Gesetzesbegriffs zu sprengen, denn es dehnte den parlamentarischen Einflußbereich mit Hilfe des Rechts auf den staatsinternen Bereich aus. Weiter beschränkte es Recht und Gesetz nicht mehr auf den Eingriff in die Freiheits- und Eigentumssphäre, denn im Haushaltsgesetz wurde — in moderner Terminologie — über Staatsleistungen verfügt. Schließlich genügte das gesetzliche Budgetrecht nicht dem Kriterium des „allgemeinen“ Gesetzes, da es in seinem Geltungsbereich auf den Staat beschränkt war.

Die herrschende Dogmatik, die mit Hilfe des Gesetzesbegriffs die Verteilung der staatlichen Funktionen auf Parlament und Regierung vornehmen wollte, drohte aus den Angeln gehoben zu werden. Sie konnte nur mit dem „gespaltenen“ Gesetzesbegriff gerettet werden. Indem zunächst der Rechtssatzbegriff definiert, sodann der materielle Gesetzesbegriff mit dem Rechtssatzbegriff gleichgesetzt wurde, konnte aus dem Gesetzesbegriff herausgeholt werden, was zuvor mit Hilfe des

⁶ Vgl. *E. W. Böckenförde*, *Gesetz und gesetzgebende Gewalt* (1958), S. 210 ff.

⁷ *P. Laband*, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches* (1901), S. 168.

⁸ Zur grundlegenden Kritik vgl. *D. Jesch*, *Gesetz und Verwaltung* (1961).

⁹ Vgl. *G. Anschütz*, *Art. Gesetz*, *WBStVwR*.

¹⁰ Aus der Terminologie der „status“-Lehre von *G. Jellinek*.

¹¹ Etwa von *G. Meyer*, *E. Seligmann* und *C. Bornhak*. Vgl. dazu *E. W. Böckenförde*, *Gesetz und gesetzgebende Gewalt* (1958), S. 259 ff.

Rechtssatzbegriffes in ihn hineingelegt wurde: Nämlich die Beschränkung der parlamentarischen Zuständigkeit. Auf diese Weise wurde das Budgetgesetz aus dem materiellen Rechts- und Gesetzesverständnis entlassen. Über das „formelle“ Haushaltsgesetz konnte demnach das Parlament kein „Recht“ setzen und die Ausgabewirtschaft blieb als Hausgut der Exekutive dem parlamentarischen Zugriff weiterhin verschlossen¹². Mit Hilfe dieser Konstruktion verblieb die Haushaltsgewalt bei der Exekutive.

In der Weimarer Republik wurde der im Konstitutionalismus entwickelte Begriff des „formellen“ (Haushalts-)Gesetzes und die damit verbundene Zuordnung von Parlament und Exekutive beibehalten¹³. Lediglich die von *J. Heckel* konzipierte Lehre vom Staatshaushaltsplan als „staatsleitendem Akt“ bietet innerhalb der herrschenden Lehre¹⁴ Ansatzpunkte für eine Neubesinnung¹⁵. *J. Heckels* Ausgangspunkt ist die These, daß die „rechtsstaatliche Gewaltenteilung“ und „demokratische Gewaltenteilung“ trotz mancher Überschneidungen, Brüche und Abweichungen in der Herkunft des Gedankengutes praktisch harmonisierbar und identisch seien.

„. . . das Problem selbständiger staatlicher Führung stellt sich auch im modernen Staat . . . (es wird) mittels einer ‚demokratischen Funktionenteilung‘ praktisch bewältigt. Sie legt die rechtsstaatliche Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive zugrunde, ändert ihre Grenzen jedoch ab . . .“¹⁶

Enthalten diese Ausführungen mit der Herausstellung des demokratischen Gedankens einen richtigen Ansatzpunkt, so wird dieser jedoch

¹² Vgl. vor allem die Ausführungen *P. Labands*, *Das Budgetrecht* (1871), S. 3 ff.; zum politischen Hintergrund und aktuellen Anlaß dieser Konstruktion: *K. H. Friauf*, *Der Staatshaushaltsplan zwischen Parlament und Regierung* (1968), S. 235 f.; *R. Mußgnug*, *Der Haushaltsplan als Gesetz* (1976), S. 160 f. Das Haushaltsgesetz wurde deswegen auch als Verwaltungsakt in Gesetzesform bezeichnet, da es der Rechtsordnung folgte, diese jedoch nicht konstituierte. *P. Laband*, *Staatsrecht* Bd. IV, S. 587. — Die Rechtsordnung war aufgrund des reduzierten Rechtsbegriffs keineswegs „flächendeckend“. Sie enthielt rechtlich nicht geregelte „weiße Flecken“, in denen sich der Staat frei bewegen durfte.

¹³ Vgl. bereits oben die Hinweise auf *Anschütz* und *Jellinek*. Übersichten befinden sich bei *K. H. Friauf*, *Der Staatshaushaltsplan im Spannungsfeld zwischen Parlament und Regierung* (1968), S. 265 ff., 270 ff. und *R. Mußgnug*, *Der Haushaltsplan als Gesetz* (1976), S. 179 ff.

¹⁴ Die Kritik *A. Haenels* an *P. Laband* (*Das Gesetz im formellen und materiellen Sinn* (1888)) und die grundsätzliche Neubesinnung *H. Hellers* bezüglich des Gesetzesbegriffs (*Der Begriff des Gesetzes in der Reichsverfassung*, *VVDStRL* 4 [1928], S. 98 ff.) bieten demgegenüber innerhalb der Mindermeinung genügend Ansatzpunkte zu einer Neubestimmung des parlamentarischen Budgetrechts.

¹⁵ Vgl. *J. Heckel*, *Einrichtung und rechtliche Bedeutung des Reichshaushaltsgesetzes* (1932), S. 374 ff. Zur Kritik an *Heckels* Lehre vgl. *K. H. Friauf*, *Der Staatshaushaltsplan zwischen Parlament und Regierung* (1968), S. 280 ff.

¹⁶ *J. Heckel*, *Einrichtung und rechtliche Bedeutung des Reichshaushaltsgesetzes* (1932), S. 388.