

FINANZWISSENSCHAFTLICHE FORSCHUNGSARBEITEN

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln

Herausgegeben von Günter Schmolders, Karl-Heinrich Hansmeyer
und Klaus Mackscheidt

Kurt Bienert · Rolf Caesar · Karl-Heinrich Hansmeyer

Das Ausgabenbewilligungsrecht des Bundesfinanzministers nach Art. 112 GG



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

K. BIENERT · R. CAESAR · K.-H. HANSMEYER

**Das Ausgabenbewilligungsrecht des Bundesfinanzministers
nach Art. 112 GG**

FINANZWISSENSCHAFTLICHE FORSCHUNGSARBEITEN

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln

**Herausgegeben von Günter Schmolders, Karl-Heinrich Hansmeyer
und Klaus Mackscheidt**

Neue Folge Band 51

Das Ausgabenbewilligungsrecht des Bundesfinanzministers nach Art. 112 GG

Historische Entwicklung, praktische Handhabung
und finanzwirtschaftliche Bedeutung

Von

Kurt Bienert · Rolf Caesar · Karl-Heinrich Hansmeyer



D U N C K E R & H U M B L O T / B E R L I N

Gedruckt mit Unterstützung der Deutschen Forschungsgemeinschaft

Alle Rechte vorbehalten
© 1982 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1982 bei Fotokop W. Weihert, Darmstadt 1
Printed in Germany
ISBN 3 428 05270 6

VORWORT

Die vorliegende Untersuchung ist aus einem Gutachten hervorgegangen, das die Verfasser aus Anlaß eines 1974 beim Bundesverfassungsgericht angestrebten Organstreits über die tatsächliche Handhabung des Ausgabenbewilligungsrechts nach Art. 112 GG im Auftrag des Bundesministers der Finanzen erarbeiteten. Dieses Bewilligungsrecht wird in der Literatur und in der finanzpolitischen Alltagssprache gemeinhin als „Notbewilligungsrecht“ bezeichnet. Eine solche Benennung spiegelt jedoch bereits eine bestimmte Interpretation wider, die zwar im Schrifttum vielfach vertreten wird, jedoch nicht unbestritten ist. Aus diesem Grunde wird in der vorliegenden Studie der neutralere Begriff „ministerielles Bewilligungsrecht“ verwendet.

Die Abhandlung erörtert die historische Entwicklung dieser Kompetenz, die Beurteilung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben im finanzwissenschaftlichen Schrifttum und die finanzwirtschaftliche Bedeutung. Zur Drucklegung wurde das 1975 vorgelegte Gutachten wesentlich erweitert. So konnte durch die Ausdehnung des Untersuchungszeitraums bis zum Jahre 1979 die neuere Entwicklung berücksichtigt werden, die sich seit 1974 und besonders seit dem 1977 verkündeten einschlägigen Urteil des Bundesverfassungsgerichts vollzogen hat. Darüber hinaus wird zu diesem Urteil aus finanzpolitischer Sicht Stellung bezogen. Im übrigen aber wurden Aufbau und Inhalt der ursprünglichen Studie, von kleinen Änderungen abgesehen, übernommen. Entstanden ist dabei eine finanzwissenschaftliche Analyse, deren Umfang und Tiefe durch das Bestreben gekennzeichnet ist, den finanzpolitischen Hintergrund des ministeriellen Bewilligungsrechts aufzuhellen. Im Hinblick darauf werden im ersten Hauptteil — entsprechend der sich im heutigen Gesetzestext widerspiegelnden „Doppelgesichtigkeit“ des Art. 112 GG — das grundsätzliche Spannungsverhältnis zwischen Exekutive und Legislative wie auch die herausragende Stellung und Aufgabe des Finanzministers im Kabinett in historischer Sicht behandelt. Im zweiten Hauptteil spielt die Frage nach der besonderen Funktion des Finanzministers innerhalb des Kabinetts nur noch eine untergeordnete Rolle; das Augenmerk liegt hier vor allem auf der finanzwissenschaftlichen Prüfung des ministeriellen Bewilligungsrechts nach dem Maßstab der finanzpolitischen Praktikabilität und Effektivität in heutiger

Zeit. In beiden Hauptteilen zeigt sich, daß die finanzpolitische Problematik des ministeriellen Bewilligungsrechts nur mit sehr differenzierenden Aussagen zu erfassen ist. Hierbei verhehlen die Autoren durchaus nicht eine gewisse Skepsis darüber, ob das Bundesverfassungsgericht in seinem erwähnten Urteil diesen finanzpolitischen Gesichtspunkten des Art. 112 GG ausreichend Rechnung getragen hat .

K. Bienert · R. Caesar · K.-H. Hansmeyer

INHALTSVERZEICHNIS

Erster Hauptteil

Historische Entwicklung und Würdigung des ministeriellen Bewilligungsrechts im finanzwissenschaftlichen Schrifttum 1

<i>I. Budgetentwicklung und Budgetbewilligungsrecht in der frühkonstitutionellen Monarchie</i>	1
<i>II. Vom Steuer- zum Ausgabenbewilligungsrecht; Das spätkonstitutionelle System</i>	9
1. Die verfassungsmäßige Verankerung des Budgetrechts	9
2. Der Machtkampf zwischen Parlament und Regierung im spätkonstitutionellen System	12
3. Die Reichsverfassung von 1871	20
<i>III. Die budgetpolitische Dominanz der Exekutive nach 1871 und die Entstehung des kodifizierten ministeriellen Bewilligungsrechts mit dem Übergang zur parlamentarischen Demokratie</i>	23
1. Das Fehlen eines gesetzlichen Exekutiv-Bewilligungsrechts im Kaiserreich	23
2. Die Kodifizierung eines ministeriellen Bewilligungsrechts in der Weimarer Republik und in Preußen 1919	39
<i>IV. Das Versagen der parlamentarischen Demokratie und die Alleinherrschaft der Exekutive im totalitären Staat</i>	46
1. Das Budgetrecht in der Weimarer Republik	46
2. Parlament, Regierung und Finanzminister im totalitären Staat ..	63
<i>V. Die Entwicklung nach dem II. Weltkrieg</i>	67
1. Die verfassungsrechtliche Regelung	67
2. Die einfach-gesetzliche Regelung	69
3. Die Stellung des Finanzministers in der Bundesrepublik Deutschland im Hinblick auf das ministerielle Bewilligungsrecht	70

Die Handhabung des Budgetbewilligungsrechts des Finanzministers in der politischen Praxis der Bundesrepublik Deutschland seit ihrer Gründung und ihre Beurteilung aus finanzwissenschaftlicher Sicht	76
<i>I. Vorbemerkung</i>	76
<i>II. Die praktische Handhabung des ministeriellen Bewilligungsrechts in der Bundesrepublik von 1949 bis 1973</i>	77
1. Der summenmäßige Umfang der über- und außerplanmäßigen Ausgaben	77
2. Der zahlenmäßige Umfang der über- und außerplanmäßigen Ausgaben	80
3. Zur Größenordnung der einzelnen über- und außerplanmäßigen Ausgaben	80
4. Gruppierung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben von 1949 bis 1973 nach Art ihrer Zwangsläufigkeit	82
a) Gesetzlich bedingte Ausgaben	84
b) Vertraglich bedingte Ausgaben	87
c) Ausgaben zur Erhaltung der Betriebsbereitschaft des Staates einschließlich der Wehrbereitschaft	89
d) Ausgaben aufgrund internationaler bzw. gesamtdeutscher Erfordernisse	92
e) Wirtschafts- und sozialpolitisch bedingte Ausgaben	98
f) Unternehmenspolitisch bedingte Ausgaben innerhalb des öffentlichen Sektors	105
<i>III. Die praktische Handhabung des ministeriellen Bewilligungsrechts in der Bundesrepublik von 1974 bis 1979</i>	108
1. Der summenmäßige Umfang der über- und außerplanmäßigen Ausgaben	108
2. Der zahlenmäßige Umfang der über- und außerplanmäßigen Ausgaben	109
3. Zur Größenordnung der einzelnen über- und außerplanmäßigen Ausgaben	110
4. Gruppierung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben von 1974 bis 1979 nach Art ihrer Zwangsläufigkeit	112
a) Gesetzlich bedingte Ausgaben	112
b) Vertraglich bedingte Ausgaben	114
c) Ausgaben zur Erhaltung der Betriebsbereitschaft des Staates einschließlich der Wehrbereitschaft	115
d) Ausgaben aufgrund internationaler bzw. gesamtdeutscher Erfordernisse	117
e) Wirtschafts- und sozialpolitisch bedingte Ausgaben	119
f) Unternehmenspolitisch bedingte Ausgaben innerhalb des öffentlichen Sektors	120

Inhaltsverzeichnis

IX

<i>IV. Die Beurteilung des ministeriellen Bewilligungsrechts aus finanzwirtschaftlicher Sicht</i>	121
1. Die Ratio des Art. 112 GG	121
2. Das ministerielle Bewilligungsrecht in der Kritik von Bundestag und Bundesrechnungshof	124
3. Die finanzpolitische Brauchbarkeit der juristischen Maßstäbe	128
4. Die Situation nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 25. Mai 1977	134
<i>V. Ergebnis</i>	141

Anhang

147

Literaturverzeichnis

161

Erster Hauptteil

Historische Entwicklung und Würdigung des ministeriellen Bewilligungsrechts im finanzwissenschaftlichen Schrifttum

I. Budgetentwicklung und Budgetbewilligungsrecht in der frühkonstitutionellen Monarchie

Die Entstehung von periodischen Haushaltsplänen ist zumindest in der kontinentalen Finanzwirtschaft ein durchaus bürokratisches Phänomen, ohne daß ein unmittelbarer Zusammenhang mit der Existenz repräsentativer Vertretungen erkennbar wäre.¹⁾ Auch die frühkonstitutionellen Parlamente des 19. Jahrhunderts besaßen zwar ein an ständische Tradition anknüpfendes Steuerbewilligungsrecht, die Budgets dienten jedoch zunächst lediglich den Souveränen und ihrer Bürokratie zur Kontrolle der Staatsfinanzen und der Verwaltung.²⁾ Soweit sie den Landtagen, d. h. den Ständen, überhaupt vorgelegt wurden, geschah dies nur zur Information. Die Finanzgesetze galten nicht als Budgetfeststellungsgesetze, sondern nur als Budgetvollzugsgesetze,³⁾ an deren Ansätze die Regierung sich nur 'bedingt' halten zu müssen glaubte.⁴⁾ Erst seit etwa 1820 begannen die Landtage in verschiedenen Staaten, die Frage der rechtlichen Bindung der Regierung an das Budget und vor allem die Spezialität der einzelnen Budgetpositionen zum Gegenstand prinzipieller Diskussionen zu

1) HIRSCH (1968), S. 13 ff; vgl. auch JACOBY (1969), S. 49 ff.

2) KICHLER (1956), S. 18; KEMPER (1953), S. 2 f.

3) HECKEL (1932c), S. 361 ff.

4) In Preußen wurde das erste Jahresbudget 1821 veröffentlicht, allerdings als Nettobudget "und auch sonst verfälscht". HEINIG (1951), S. 36

machen⁵⁾. Insofern verdankt das Budgetrecht seine Entstehung sehr wohl dem Ringen autoritärer und demokratischer Kräfte um die Herrschaft im Staate.⁶⁾ Während die Regierungen weiterhin das Recht beanspruchten, das vereinbarte Budget immer dann, wenn sie das "dem Interesse des Landes angemessen hält, auch nicht zu beobachten"⁷⁾, vertraten die Landtage in zunehmendem Maße die Ansicht, daß die Exekutive rechtlich verpflichtet sei, das durch die Landtage im Finanzgesetz bewilligte Budget strikt einzuhalten; die Versuche der Landtage, einen verfassungsmäßig garantierten positiv gestaltenden Einfluß auf die Staatsausgaben und das Regierungsprogramm zu gewinnen, sind jedoch bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts gescheitert, sofern sich der Monarch den parlamentarischen Wünschen nicht freiwillig fügte.⁸⁾

Obwohl somit das Ausgabenbewilligungsrecht der Exekutive kaum eingeschränkt war - und insofern auch ein ministerielles Bewilligungsrecht kaum erforderlich war -, lassen sich erste Vorläufer eines solchen Rechts doch schon frühzeitig finden, und zwar interessanterweise hinsichtlich beider Teilaspekte des heutigen Art. 112. Betrachten wir zunächst das Verhältnis Exekutive - Legislative, so ist ein erster Ansatz für eine verfassungsmäßige Ermächtigung der Regierung zur eigenverantwortlichen Leistung unvorhergesehener Ausgaben ohne vorherige Bewilligung durch das Parlament in den sogenannten Reservefonds zu sehen, die in einzelnen Staaten bei der Etatfeststel-

5) Hierzu detailliert FRIAUF (1968), S. 99 ff., 101 ff.; KICHLER (1956), S. 26 ff.

6) HECKEL (1932 c), S. 359

7) So etwa der badische Finanzminister VON BÖCKH 1844, zitiert bei FRIAUF (1968), S. 133 f.

8) HIRSCH (1968), S. 20; vgl. auch KICHLER (1956), S. 26 f.

lung zu bilden waren⁹⁾; in einigen anderen Staaten konnten die Regierungen bei "plötzlich eingetretene(n)" bzw. "außerordentlichen, nicht vorherzusehen gewesene(n) Ereignisse(n)" unter eigener Verantwortung "unabweisbar erfordert(e)" Ausgaben einstweilen leisten¹⁰⁾. Naturgemäß wuchs das Bestreben der Regierungen, unvorhergesehene Ausgaben außerhalb des Etats zu tätigen, mit der zunehmenden Mitwirkung der Parlamente an bindenden Ausgabefestsetzungen. Auf der anderen Seite versuchten die Parlamente, die Befugnis der Exekutive zu außer- und überplanmäßigen Ausgaben möglichst engen und konkreten Schranken zu unterwerfen; auf diese Weise entstanden erste normative Kriterien für die Zuverlässigkeit solcher Ausgaben. Freilich bildeten verfassungsmäßige Vorschriften für die Behandlung von Haushaltsüberschreitungen noch die Ausnahme; die Mehrzahl der Verfassungen ließ hinsichtlich der Zulässigkeit von unvorhergesehenen Ausgaben Raum für zahlreiche Zweifel, sei es durch die Unschärfe der Formulierungen, sei es durch fehlende Bestimmungen überhaupt.

Im Verhältnis Finanzminister zur (übrigen) Exekutive bzw. Verwaltung ist § 26 der Instruktion des Preußischen Königs für die königliche Oberrechnungskammer vom 18.12.1824 zu nennen; hiernach waren "die Etats-Titel der Ausgabe als gesetzliche Normen zu betrachten", deren Überschreitung grundsätzlich nicht zulässig sei.¹¹⁾ Lediglich im Falle von Mehreinnahmen hatten die obersten Verwaltungsbehörden das Recht, "Erhöhungen der etatsmäßigen Ausgaben bis zur Höhe von 5 % des speziellen betreffenden Etats-Titels zu bewilligen"; darüber hinausgehende

9) Nachweise und Einzelheiten bei FRIAUF (1968), S.156 f.; vgl. auch FULDA (1827), S. 32.

10) FRIAUF (1968), S. 156

11) Zitiert bei GOLZ (1955), S. 41