

**Schriften zur wirtschaftswissenschaftlichen
Analyse des Rechts**

Band 45

**Die Geschichte
des Haushaltsrechts vom
Mittelalter bis zur Gegenwart**

**Eine ökonomische Analyse im Lichte
der Budgetfunktionen**

Von

Sonia Strube



Duncker & Humblot · Berlin

SONIA STRUBE

Die Geschichte des Haushaltsrechts vom
Mittelalter bis zur Gegenwart

Schriften zur wirtschaftswissenschaftlichen Analyse des Rechts

herausgegeben von

Heinz Grosseckler, Münster · Bernhard Großfeld, Münster
Klaus J. Hopt, Hamburg · Christian Kirchner, Berlin
Dieter Rückle, Trier · Reinhard H. Schmidt, Frankfurt/Main

Band 45

Die Geschichte des Haushaltsrechts vom Mittelalter bis zur Gegenwart

Eine ökonomische Analyse im Lichte
der Budgetfunktionen

Von
Sonia Strube



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Strube, Sonia:

Die Geschichte des Haushaltsrechts vom Mittelalter bis zur Gegenwart : eine ökonomische Analyse im Lichte der Budgetfunktionen / von Sonia Strube. – Berlin : Duncker und Humblot, 2002

(Schriften zur wirtschaftswissenschaftlichen Analyse des Rechts ; Bd. 45)

Zugl.: Münster (Westfalen), Univ., Diss., 2000

ISBN 3-428-10763-2

D 6

Alle Rechte vorbehalten

© 2002 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme: Klaus-Dieter Voigt, Berlin

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0935-5065

ISBN 3-428-10763-2

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☉

Vorwort

Das deutsche Budgetrecht war von seiner Entstehung bis zur Gegenwart immer wieder Gegenstand von Reformen bzw. von Reformdiskussionen, welche die Ausgestaltung des heutigen Haushaltsrechts stark geprägt haben. Aus ökonomischer Sicht steht bei Reformansätzen in der Regel die Frage im Mittelpunkt, welche Budgetfunktionen das Budgetrecht zu erfüllen hat und ob es diesen Anforderungen gerecht wird. Inwieweit sich die Budgetfunktionen im Zeitablauf gewandelt haben und welche historische Entwicklung das Haushaltsrecht vor dem Hintergrund der Budgetfunktionen durchlaufen hat, ist bisher nicht untersucht worden. Diesem Thema widmet sich die vorliegende Analyse.

Die Arbeit entstand während meiner Zeit als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Finanzwissenschaft. Sie wurde im November 2000 von der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster als Dissertation angenommen.

Mein besonderer Dank gilt an dieser Stelle meinem akademischen Lehrer, Prof. Dr. Heinz Grossekketter, für die mir zuteil gewordene Unterstützung und die wertvollen und konstruktiven Anregungen. Bedanken möchte ich mich auch bei Prof. Dr. Aloys Prinz für die freundliche Übernahme des Zweitgutachtens.

Auch meinen Kollegen Dr. Barbara Sebbel-Leschke, Sven Gentner, Dr. Jürgen Hamker, Sven Janßen und Michael Kübbeler möchte ich an dieser Stelle für ihre fachliche und persönliche Unterstützung danken. Mein Dank gebührt an dieser Stelle insbesondere Christian Langer für seine kritischen Anmerkungen und konstruktiven Verbesserungsvorschläge, die für die Entwicklung der Arbeit sehr förderlich waren. Bedanken möchte ich mich auch bei Frau Gabi Musiolik und bei Frau Marion Heuwold im Institutssekretariat sowie den studentischen Hilfskräften für ihre kooperative Zusammenarbeit. Mein besonderer Dank gilt Gabi Bücken, meiner Mutter Mechthild Strube und Dr. Andreas Jäcker für die kritische Durchsicht des Manuskriptes. Großer Dank gilt meinem Freund Dr. Olaf Schefzyk für seine moralische und auch fachliche Unterstützung.

Bonn, im Oktober 2001

Sonia Strube

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|----|
| A. Einleitung | 17 |
| B. Vom Mittelalter bis zur Entstehung des modernen Haushaltsrechts | 21 |
| I. Das Budget im Mittelalter und im Übergang zur Neuzeit | 21 |
| 1. Die räumlichen, politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation | 21 |
| 2. Die Entwicklung des Haushaltswesens in den Territorialstaaten | 25 |
| a) Die Entwicklung des Haushaltswesens in Bayern | 27 |
| b) Die Entwicklung des Haushaltswesens in Tirol | 28 |
| c) Die Entwicklung des Haushaltswesens in den östlichen Territorien | 28 |
| d) Die Entwicklung des Haushaltswesens in Sachsen | 29 |
| e) Die Entwicklung des Haushaltswesens in den südöstlichen Territorien Österreich, Steiermark und Kärnten | 30 |
| f) Die Entwicklung des Haushaltswesens in den westlichen Territorien | 30 |
| g) Zwischenergebnis | 31 |
| II. Die Reformen des Haushaltswesens im Zeitalter des Absolutismus und die Entstehung der frühkonstitutionellen Verfassungen | 34 |
| 1. Die Entwicklung des Haushaltswesens in Brandenburg und im Königreich Preußen | 38 |
| a) Die Entwicklung des Haushaltswesens von 1640 bis 1688 (Der Große Kurfürst Friedrich Wilhelm von Brandenburg) | 38 |
| aa) Die Ausgangssituation im Haushaltswesen und in der Behördenorganisation | 40 |
| bb) Reformen in der Behördenorganisation | 41 |
| cc) Die Denkschrift von 1651 und dadurch angeregte Reformen in der Behördenorganisation und im Haushaltswesen | 42 |
| dd) Die Reformen der Behördenorganisation und des Haushaltswesens unter Canstein | 44 |
| ee) Die Reformen der Behördenorganisation und des Haushaltswesens unter Gladebeck | 44 |
| ff) Die Reformen der Behördenorganisation und des Haushaltswesens unter Knyphausen | 45 |
| b) Die Entwicklung von 1689 bis 1710 (Friedrich III.) | 46 |
| aa) Reformen in der Behördenorganisation | 46 |
| bb) Reformen im Haushaltswesen | 47 |
| cc) Die Reformen der Behördenorganisation und des Haushaltswesens unter Kraut | 48 |

| | | |
|-----|---|-----|
| c) | Die Entwicklung von 1713 bis 1740 (König Friedrich Wilhelm I.) | 50 |
| aa) | Reformen in der Behördenorganisation | 51 |
| bb) | Reformen des Haushaltswesens | 53 |
| cc) | Die Beurteilung des Haushaltswesens nach der Regierungszeit Friedrich Wilhelms I. | 57 |
| d) | Die Entwicklung von 1740 bis 1786 (Friedrich II., der Große) | 57 |
| aa) | Reformen in der Behördenorganisation | 58 |
| bb) | Reformen im Haushaltswesen | 59 |
| e) | Die Entwicklung von 1786 bis 1797 (Friedrich Wilhelm II.) | 61 |
| aa) | Reformen in der Behördenorganisation | 61 |
| bb) | Reformen im Haushaltswesen | 62 |
| f) | Die Entwicklung von 1797 bis 1806 (Friedrich Wilhelm III.) | 63 |
| aa) | Reformen im Haushaltswesen | 64 |
| bb) | Reformen im Rechnungswesen | 64 |
| g) | Die Entwicklung von 1806 bis zur Preußischen Verfassung von 1850 (bis 1840 Friedrich Wilhelm III., seit 1840 Friedrich Wilhelm IV.) | 66 |
| aa) | Reformen in der Behördenorganisation | 66 |
| bb) | Reformen im Haushaltswesen | 69 |
| h) | Die Entwicklung des Budgetbewilligungsrechts in Preußen | 72 |
| 2. | Die Entwicklung des Haushaltswesens im Kurfürstentum Bayern | 76 |
| a) | Die Entwicklung von 1640 bis zum Ende des 18. Jahrhunderts | 76 |
| aa) | Reformen in der Behördenorganisation | 76 |
| bb) | Reform des Haushaltswesens insb. des Rechnungs- und Kontrollwesens | 79 |
| b) | Die Entwicklung des Haushaltswesens von 1799 bis zum Anfang des 19. Jahrhunderts | 81 |
| aa) | Reformen in der Behördenorganisation | 82 |
| bb) | Reformen des Haushaltswesens insb. des Rechnungs- und Kontrollwesens | 84 |
| c) | Der Kampf um das Ausgabenbewilligungsrecht | 89 |
| 3. | Die Entwicklung des Haushaltswesens in Württemberg | 94 |
| a) | Reform der Behördenorganisation | 94 |
| b) | Reform des Haushaltswesens und die Entstehung des Haushaltsrechts | 98 |
| c) | Das Ausgabenbewilligungsrecht in Württemberg | 104 |
| 4. | Die Entwicklung des Haushaltswesens im Großherzogtum Baden | 105 |
| a) | Reform der Behördenorganisation | 105 |
| b) | Reform des Haushaltswesens insb. des Rechnungswesens und der Rechnungskontrolle | 106 |
| c) | Der Kampf um das Ausgabenbewilligungsrecht in Baden | 111 |
| 5. | Das Haushaltsrecht der Reichsverfassung von 1871 und die Ende des 19. Jahrhunderts etablierten Budgetgrundsätze | 112 |
| a) | Das Haushaltsrecht der Reichsverfassung von 1871 | 112 |

| | |
|---|------------|
| b) Das Haushaltsrecht der Reichsverfassung von 1871 und der preußischen Verfassung von 1850 aus Sicht der im 19. Jahrhundert etablierten Budgetgrundsätze | 114 |
| C. Die Entwicklung des Haushaltsrechts in der Weimarer Republik | 123 |
| I. Grundlagen zur Untersuchung des Weimarer Haushaltsrechts | 124 |
| 1. Die Budgetfunktionen des Haushaltsrechts in einem parlamentarischen Regierungssystem und die Budgetgrundsätze als Beurteilungsgrundlage | 124 |
| 2. Ein Überblick über das Weimarer Haushaltsrecht | 129 |
| 3. Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in der Weimarer Zeit ... | 134 |
| II. Kritische Beurteilung der Erfüllung der Budgetgrundsätze und -funktionen im Weimarer Haushaltsrecht | 137 |
| 1. Die Grundsätze eines ausgeglichenen Haushalts und der Jährlichkeit im Weimarer Haushaltsrecht | 138 |
| a) Der Grundsatz eines ausgeglichenen Haushalts | 138 |
| b) Der Grundsatz der Jährlichkeit | 138 |
| 2. Die Grundsätze der Vollständigkeit und der Nonaffektation im Weimarer Haushaltsrecht | 139 |
| a) Der Grundsatz der Vollständigkeit | 139 |
| b) Der Grundsatz der Nonaffektation | 141 |
| 3. Die Grundsätze der Einheit und Klarheit im Weimarer Haushaltsrecht | 143 |
| a) Der Grundsatz der Einheit | 143 |
| b) Der Grundsatz der Klarheit | 146 |
| 4. Die Grundsätze der Genauigkeit und Vorherigkeit im Weimarer Haushaltsrecht | 150 |
| a) Der Grundsatz der Genauigkeit | 150 |
| b) Der Grundsatz der Vorherigkeit | 152 |
| 5. Der Grundsatz der Spezialität im Weimarer Haushaltsrecht | 154 |
| a) Die zeitliche Spezialität | 154 |
| b) Die sachliche Spezialität | 156 |
| 6. Die Grundsätze der Sparsamkeit und der Wirtschaftlichkeit im Weimarer Haushaltsrecht | 160 |
| a) Der Grundsatz der Sparsamkeit | 161 |
| b) Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit | 167 |
| 7. Die Budgetkontrolle im Weimarer Haushaltsrecht und der Grundsatz der Öffentlichkeit | 168 |
| a) Die Budgetkontrolle | 168 |
| aa) Der Rechnungshof und die Rechnungsprüfungs-Unterkommission | 168 |
| bb) Die Budgetkontrolle durch den Rechnungshof | 169 |
| cc) Die Kontrolle der Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit | 171 |
| dd) Die Sanktionsinstrumente des Reichstags und des Reichsrats insb. bei Haushaltsüberschreitungen | 173 |

| | |
|---|------------|
| b) Der Grundsatz der Öffentlichkeit | 175 |
| 8. Zwischenergebnis | 179 |
| III. Die Reformen und Reformvorschläge in der Weimarer Zeit | 180 |
| 1. Der Reichssparkommissar | 180 |
| 2. Die Novelle der RHO von 1930 | 183 |
| a) Die wichtigsten Änderungen zum außerordentlichen Haushalt sowie zur Planung und Durchführung baulicher Maßnahmen | 184 |
| b) Die wichtigsten Änderungen der Regelungen zur Wirtschaftlich- keit und Sparsamkeit | 185 |
| 3. Die Einschränkung des Budgetbewilligungsrechts des Parlaments .. | 187 |
| 4. Die Einführung einer Vermögensrechnung | 190 |
| IV. Die Entwicklung des Haushaltsrechts in den letzten Jahren vor dem Zweiten Weltkrieg | 197 |
| D. Die Entwicklung des Haushaltsrechts nach dem Zweiten Weltkrieg | 199 |
| I. Die Weiterentwicklung der Budgetfunktionen nach dem Zweiten Welt- krieg | 200 |
| 1. Die wirtschaftspolitische Budgetfunktion | 200 |
| 2. Die Bedeutung der Wirtschaftlichkeit in der Haushaltsplanung im Rahmen der finanzpolitischen Budgetfunktion | 201 |
| II. Die Beurteilung des bundesdeutschen Haushaltsrechts in der Zeit von 1949 bis 1969 vor dem Hintergrund der Budgetgrundsätze | 201 |
| 1. Die Grundsätze eines ausgeglichenen Haushalts und der Jährlichkeit | 201 |
| 2. Der Grundsatz der Vollständigkeit | 203 |
| 3. Die Grundsätze der Einheit und Klarheit | 204 |
| 4. Der Grundsatz der Vorherigkeit | 204 |
| 5. Grundsatz der Spezialität | 205 |
| 6. Grundsatz der Wirtschaftlichkeit | 208 |
| III. Das Haushaltsrecht nach der Reform von 1969 | 210 |
| 1. Die haushaltsrechtlichen Grundlagen nach der Haushaltsreform von 1969 | 210 |
| a) Grundzüge der Haushaltsreform von 1969 | 210 |
| b) Die wichtigsten haushaltsrechtlichen Regelungen im Grundgesetz | 212 |
| c) Die wichtigsten Vorschriften des Gesetzes über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (HGrG) | 214 |
| d) Die wichtigsten Vorschriften der Bundeshaushaltsordnung (BHO) | 220 |
| 2. Die Beurteilung des Haushaltsrechts nach der Haushaltsreform von 1969 | 223 |
| a) Die Grundsätze eines ausgeglichenen Haushalts und der Jährlich- keit | 223 |
| b) Die Grundsätze der Genauigkeit und der Vollständigkeit | 227 |
| c) Die Grundsätze der Klarheit und Einheit | 227 |
| d) Der Grundsatz der Spezialität | 228 |
| e) Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit | 230 |
| f) Übersicht über die Mängel im Bundeshaushaltsrecht | 232 |

| | |
|--|------------|
| IV. Reformvorschläge, die in der Reform nicht berücksichtigt wurden | 232 |
| 1. Die Programmbudgetierung | 232 |
| 2. Die Rechnungshöfe als beratende Instanz bei der Haushaltsplanung | 235 |
| V. Die Diskussion um das Haushaltsrecht in den neunziger Jahren | 236 |
| 1. Die Controlling-Funktion des Haushaltsrechts | 236 |
| 2. Das Neue Kommunale Rechnungswesen nach Lüder | 239 |
| 3. Das Neue Steuerungsmodell | 244 |
| 4. Die Entwicklung des Europäischen Haushaltsrechts | 246 |
| a) Die Rechtsgrundlagen des Europäischen Haushalts | 247 |
| b) Fehlentwicklungen im Europäischen Haushaltsrecht und die Reformen, mit denen darauf reagiert wurde | 248 |
| E. Zusammenfassung und Fazit | 259 |
| Anhang I: Ausschnitte aus dem Einzelplan des Reichsministeriums des Innern für das Rechnungsjahr 1923 | 265 |
| Anhang II: Gruppierungs- und Funktionenübersicht | 267 |
| Literaturverzeichnis | 271 |
| Verzeichnis der verwendeten Rechtsquellen | 290 |
| Sachwortverzeichnis | 291 |

Abbildungsverzeichnis

| | |
|---|-----|
| Abbildung 1: Die Organisationsstruktur der Finanzverwaltung in Brandenburg-Preußen Ende des 17. Jahrhunderts | 48 |
| Abbildung 2: Die Organisationsstruktur der Finanzverwaltung im Königreich Preußen Anfang des 18. Jahrhunderts | 53 |
| Abbildung 3: Die Organisationsstruktur der Finanzverwaltung im Königreich Preußen vor den Reformen Friedrichs II., dem Großen | 59 |
| Abbildung 4: Die Organisationsstruktur der Finanzverwaltung im Königreich Preußen nach den Reformen Friedrichs II., dem Großen | 60 |
| Abbildung 5: Die Organisationsstruktur der Finanzverwaltung im Königreich Preußen nach den Reformen vom Steins und Hardenbergs | 69 |
| Abbildung 6: Die Organisationsstruktur der Finanzverwaltung in Bayern in der Mitte des 17. Jahrhunderts | 77 |
| Abbildung 7: Die Organisationsstruktur der Finanzverwaltung in Bayern nach den Reformen zu Beginn des 19. Jahrhunderts | 84 |
| Abbildung 8: Die Organisationsstruktur der Finanzverwaltung in Neu-Württemberg nach dem Organisationsmanifest von 1803 | 95 |
| Abbildung 9: Die Organisationsstruktur der Finanzverwaltung in Alt- und Neu-Württemberg nach dem Organisationsmanifest von 1806 .. | 97 |
| Abbildung 10: Die Organisationsstruktur der Finanzverwaltung in Baden nach den Reformen Dalbergs und Reitzensteins | 107 |
| Abbildung 11: Die Budgetgrundsätze (ergänzt um die Budgetfunktion einer wirksamen Kontrolle) | 128 |
| Abbildung 12: Gliederung des Gesamtplans | 147 |
| Abbildung 13: Inhalt des Haushaltsplans für das Reichsministerium des Innern im Rechnungsjahr 1923 | 148 |
| Abbildung 14: Entwicklung der Ausgaben ausgewählter Aufgabenbereiche von 1927 bis 1933 | 165 |
| Abbildung 15: Anzahl der zwischen dem Abschluß eines Rechnungsjahres und der Vorlage der Denkschrift des Rechnungshofs liegenden Monate | 174 |
| Abbildung 16: Mängel bei der Erfüllung der Budgetfunktionen im Weimarer Haushaltsrecht | 179 |

| | |
|--|-----|
| Abbildung 17: Grundzüge der Haushaltsreform von 1969 | 211 |
| Abbildung 18: Die Mängel bei der Erfüllung der Budgetfunktionen im Haushaltsrecht aus heutiger Sicht | 233 |
| Abbildung 19: Die Ergebnisrechnung im Neuen Kommunalen Rechnungswesen | 241 |
| Abbildung 20: Die Vermögensrechnung im Neuen Kommunalen Rechnungswesen von Lüder | 242 |
| Abbildung 21: Die Finanzrechnung im Neuen Kommunalen Rechnungswesen . | 244 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|----------|---|
| Abs. | Absatz |
| Art. | Artikel |
| Aufl. | Auflage |
| Bd. | Band |
| BHO | Bundeshaushaltsordnung |
| BMF | Bundesministerium der Finanzen |
| BSP | Bruttosozialprodukt |
| bspw. | beispielsweise |
| bzw. | beziehungsweise |
| ca. | circa |
| DM | Deutsche Mark |
| DÖH | Der öffentliche Haushalt |
| EAG | Europäische Atomgemeinschaft |
| EAGFL | Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft |
| ECU | European Currency Unit |
| EEF | Europäischer Entwicklungsfonds |
| EG | Europäische Gemeinschaft |
| EGKS | Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl |
| EP | Europäisches Parlament |
| et al. | et alii |
| EU | Europäische Union |
| evtl. | eventuell |
| EWG | Europäische Wirtschaftsgemeinschaft |
| EWGV | EWG-Vertrag |
| EWS | Europäisches Währungssystem |
| f. | folgende |
| ff. | fortfolgende |
| GAP | Gemeinsame Agrarpolitik |
| GATT | General Agreement on Tariffs and Trade |
| GG | Grundgesetz |
| ggf. | gegebenenfalls |
| GO | Geschäftsordnung |
| HGrG | Haushaltsgrundsatzgesetz |
| Hrsg. | Herausgeber |
| i. d. R. | in der Regel |
| insb. | insbesondere |

| | |
|--------------|--|
| Jg. | Jahrgang |
| KGSt | Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, Köln |
| Mio. | Millionen |
| Mrd. | Milliarden |
| N.F. | Neue Folge |
| Nr. | Nummer |
| NSDAP | Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei |
| NSM | Neues Steuerungsmodell |
| o. ä. | oder ähnliche |
| o. V. | ohne Verfasser |
| PPBS | Planning-Programming-Budgeting-System |
| qm | Quadratmeter |
| RHO | Reichshaushaltsordnung |
| RM | Reichsmark |
| RN | Randnummer |
| RT-Drs. | Reichstagsdrucksache |
| RT-Sten.Ber. | Stenographische Berichte des Reichstags |
| S. | Seite |
| SA | Sturmabteilung |
| Sp. | Spalte |
| StWG | Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft |
| u. a. | unter anderem |
| u. ä. | und ähnliche |
| USA | United States of America |
| v. a. | vor allem |
| vgl. | vergleiche |
| v. H. | von Hundert |
| Vol. | Volume |
| VOP | Verwaltungsführung Organisation Personalwesen |
| WRV | Weimarer Reichsverfassung |
| z. B. | zum Beispiel |
| Ziff. | Ziffer |

A. Einleitung

Das Haushaltsrecht bildet den institutionellen Rahmen für Ausgabenentscheidungen des Staates. Im Mittelpunkt des Haushaltsrechts steht der Haushaltsplan bzw. das Budget. Der Begriff „Budget“ stammt von dem lateinischen Wort für Ledertasche „bulga“, woraus im Altfranzösischen „bougette“ wurde. Die Engländer machten daraus das Wort „budge“ und bezeichneten damit die Mappe des Schatzkanzlers, die den Gesetzentwurf zu den notwendigen Steuern enthält.¹

Neumark definiert das Budget als die „in regelmäßigen Abständen vorgenommene systematische Zusammenstellung der prinzipiell vollzugsverbindlichen Voranschläge der für einen bestimmten zukünftigen Zeitraum geplanten Ausgaben und der Schätzung der zur Deckung dieser Ausgaben vorgesehenen Einnahmen“². Die planende Komponente war nicht immer Bestandteil des Haushaltswesens. Vielmehr hat von der Einführung eines Rechnungssystems mit formalem und buchungstechnischem Charakter bis hin zur Vorbereitung, Durchführung und Kontrolle öffentlicher Haushalte eine langwierige Entwicklung stattgefunden, für die das wachsende Interesse der Bürger für die öffentlichen Finanzen von großer Bedeutung war.³

Das deutsche Haushaltsrecht war zuletzt in den 90er Jahren des 20. Jahrhunderts Gegenstand intensiver Reformdiskussionen. Ähnliche Diskussionen haben aber auch bereits in den vorangegangenen Jahrzehnten, in der Weimarer Zeit sowie im 19. Jahrhundert stattgefunden. Während die einzelnen Reformansätze schon in zahlreichen Abhandlungen untersucht wurden, fehlt bisher eine systematische Analyse der historischen Entwicklung des Haushaltsrechts von seiner Entstehung bis zur heutigen Zeit. Diese Lücke soll mit Hilfe der vorliegenden Arbeit geschlossen werden.

Bei der im Rahmen dieser Arbeit behandelten Thematik liegt der Schwerpunkt auf der Erarbeitung von Bestimmungsgründen und Einflußfaktoren, die zu Änderungen im Haushaltsrecht geführt haben. Ausgangspunkt der Überlegungen stellt dabei die Frage dar, welche Budgetfunktionen das Haushaltsrecht zu erfüllen hat. Zu beachten ist, daß die Budgetfunktionen nicht statischer Natur sind, sondern sich im Zeitablauf gewandelt haben, wobei insbesondere politische Einflußfaktoren eine wichtige Rolle gespielt

¹ Vgl. *Heinig* (1949), S. 12.

² *Neumark* (1952), S. 558.

³ Vgl. *Bohnsack* (1993), S. XXIII.

haben. Fehlentwicklungen im Haushaltsrecht sind daher jeweils vor dem Hintergrund der Budgetfunktionen zu beurteilen, welche in dem jeweiligen Zeitraum als relevant angesehen wurden. Bei der Untersuchung der Reformvorschläge bzw. der durchgeführten Reformen, die der Beseitigung der Mängel im Haushaltsrecht dienen sollten, werden deren Ziele und Ausgestaltung dargestellt. In einem letzten Schritt wird die durchgeführte Reform vor dem Hintergrund der im ersten Schritt herausgearbeiteten Mängel kritisch beleuchtet. In diesem Zusammenhang wird untersucht, welche wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Umstände die jeweilige Reform begründet, verzögert oder inhaltlich beeinflusst haben.

Während die Arbeit den gesamten Zeitraum vom Mittelalter bis zur Gegenwart abdeckt, liegt ihr Schwerpunkt auf der Entwicklung des Haushaltsrechts bis zur Weimarer Zeit. Dies ist zum einen damit zu begründen, daß in diesen Phasen die zentralen Grundlagen für das heutige Haushaltsrecht geschaffen wurden und diese Zeit somit besonders wichtig für das Verständnis des heutigen Haushaltsrechts und seiner Weiterentwicklungsmöglichkeiten ist. Zum anderen fehlen vor allem für die Phase von der Entstehung des Haushaltsrechts bis zum 2. Weltkrieg ökonomische Untersuchungen über die historische Entwicklung des Haushaltsrechts (das als „Recht“ im diktatorischen Regime des Nationalsozialismus sowieso von untergeordneter Bedeutung war), während die wichtigsten Phasen der Entwicklung nach dem 2. Weltkrieg bereits intensiv bearbeitet wurden.

Die Ausführungen stellen das Haushaltsrecht auf Territorial-, Reichs- bzw. Bundes- und Länderebene in den Vordergrund. Die Entwicklung des Haushaltsrechts auf kommunaler Ebene wird mit Blick auf solche Reformbewegungen bzw. -vorschläge analysiert, die auch auf Reichs- bzw. Bundes- und Länderebene aufgegriffen wurden. Auf eine historische Betrachtung, wie sie für die höheren Ebenen erfolgt, wird in dieser Arbeit verzichtet, da es nicht möglich wäre, die gesamte kommunale Ebene als eine Einheit hinsichtlich des Haushaltswesen historisch zu untersuchen. Hinzu kommt, daß viele Reformen auf kommunaler Ebene nicht oder nicht nur auf eine Änderung des Haushaltsrechts abzielten, sondern auch die Organisationsstruktur, das öffentliche Dienstrecht oder das (über das Haushaltsrecht hinausgehende) öffentliche Rechnungswesen aufgriffen. Es wäre einer Untersuchung der Reformen auf kommunaler Ebene nicht angemessen, wenn lediglich das Haushaltsrecht betrachtet würde. Eine umfassende Analyse der genannten Entwicklungen in den Kommunen würde andererseits den Rahmen dieser Arbeit sprengen.

Den Ausgangspunkt der Untersuchung bildet das mittelalterliche Rechnungswesen in den Territorialstaaten. Kapitel B. beginnt mit einem Überblick über die räumlichen, politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation und mit einer

kurzen Darstellung des Haushaltswesens in verschiedenen Territorialstaaten. Die Reformen des Haushaltswesens im Zeitalter des Absolutismus und die Entstehung der frühkonstitutionellen Verfassungen sind Gegenstand von Abschnitt B.II. Dabei wird einleitend darauf eingegangen, welche Bedeutung die Verschuldung und das Bürgertum für die Trennung von Staatsgut und Privatgut des Landesherrn hatte. Die Entwicklung bis zur Entstehung der konstitutionellen Verfassungen wird anhand der Beispiele Preußen (B.II.1.), Bayern (B.II.2.), Baden (B.II.3.) und Württemberg (B.II.4.) untersucht. Diese Territorialstaaten wurden für die Untersuchung aufgrund ihres unterschiedlich ausgestalteten Budgetbewilligungsrechts und aufgrund einzelner, als exemplarisch anzusehender haushaltsrechtlicher Regelungen ausgewählt. In den süddeutschen Staaten stand im Gegensatz zu Preußen zunächst die Steuerbewilligung im Vordergrund. Erst später trat die Ausgabenbewilligung, also die Verwendung der genehmigten Steuern, in den Mittelpunkt. Die Ausgestaltung des Budgetbewilligungsrechts ist von Bedeutung, weil hiervon das Verhältnis zwischen dem Parlament und der Regierung entscheidend abhängt. Unter B.II.5. wird das Haushaltsrecht der Reichsverfassung von 1871 kritisch untersucht. In diesem Zusammenhang wird ein Überblick über die Budgetgrundsätze gegeben, die zur Beurteilung des Haushaltswesens herangezogen werden. Im gesamten Kapitel B. wird jeweils auch die Entwicklung der Behördenorganisation behandelt, weil der Aufbau eines Behördenapparates die Entwicklung des Haushaltsrechts stark geprägt hat.

Kapitel C. beschäftigt sich mit der Entwicklung des Haushaltsrechts in der Weimarer Republik. In Abschnitt C.I. werden die Grundlagen zur Untersuchung des Weimarer Haushaltsrechts dargestellt. Dazu gehören die Erläuterung der Budgetfunktionen und Budgetgrundsätze in einem parlamentarischen Regierungssystem, ein Überblick über das Weimarer Haushaltsrecht und eine Darstellung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in der Weimarer Zeit. Die kritische Beurteilung der Budgetfunktionen und Budgetgrundsätze im Weimarer Haushaltsrecht erfolgt in Abschnitt C.II. Dem folgt unter C.III. eine Untersuchung der Reformen und Reformvorschläge in der Weimarer Zeit. Abschließend wird in Abschnitt C.IV. noch auf die Entwicklung des Haushaltsrechts während des 3. Reiches eingegangen.

Kapitel D. widmet sich der Entwicklung des Haushaltsrechts nach dem Zweiten Weltkrieg. Zunächst wird auf die Fortentwicklung der Budgetfunktionen nach diesem Krieg eingegangen. Dem schließt sich in Abschnitt D.II. die Beurteilung des bis zur Reform von 1969 bestehenden Haushaltsrechts vor dem Hintergrund dieser neuen Entwicklungen an. Sodann wird unter D.III. das Haushaltsrecht nach der Haushaltsreform von 1969 dargestellt und kritisch analysiert. Innerhalb D.IV. werden außerdem Reformvorschläge vorgestellt, die in der Reform nicht berücksichtigt wurden. Der