

Nach Auffassung vieler Ökonomen haben sich schuldenfinanzierte staatliche Ausgabensteigerungen in der sog. Finanzkrise 2008/09 bewährt, während Sparmaßnahmen erhebliche negative Multiplikatorwirkungen entfaltet haben. Auch vor diesem Hintergrund sind die aktuellen Bemühungen der Politik zu sehen, durch massive Erhöhungen der öffentlichen Ausgaben den pandemiebedingten Wirtschaftseinbruch abzumildern. Konjunkturpolitisch motivierte Ausgabenprogramme bleiben unter Volkswirten aber umstritten.

B. Historische Entwicklung des Rechts der öffentlichen Finanzen in Europa

I. Antike

Bereits in der Antike war das staatliche Finanzwesen in einer eigenen Verwaltung organisiert. Zwar wurde eine Finanzverwaltung im heutigen Sinne in den meisten Staaten erst mit der Einführung der Geldwirtschaft errichtet. Aber auch dort, wo Geld als Zahlungsmittel noch nicht üblich war und nahezu alle wirtschaftlichen Aktivitäten auf dem Tauschprinzip „Ware gegen Ware“ basierten, wurden Naturalleistungen von den Untertanen erhoben: etwa durch persönliche Arbeits- und Zwangsdienste, durch die Gestellung bewaffneter Krieger, durch Ernteabgaben oder durch Tribute für unterworfenen Völker (von lat. *tributum*: Beitrag, öffentliche Abgabe).

Im Römischen Reich wurde die Steuererhebung unter Leitung der Prokuratoren (Statthalter einer Provinz) professionalisiert, wie sogar die biblische Weihnachtsgeschichte berichtet (Lukas Kap. 2, Vers 1–2). Auch die staatlichen Ausgaben wurden bereits geplant. So wurden z. B. im 2. Jahrhundert n. Chr. für eine Meile der zu erneuernden Via Appia rund 100.000 Sesterzen veranschlagt. Mit dem Untergang des Römischen Reiches lösten sich die Strukturen einer geordneten Finanzwirtschaft weitgehend auf.

II. Mittelalter

Im Mittelalter waren die Erzeugnisse von Grund und Boden nahezu die einzige Einnahmequelle. Auch der Staat in Gestalt des Landesherrn erwirtschaftete seine Einnahmen aus dem Grundbesitz – teils unmittelbar durch Land- und Forstwirtschaft, teils durch Verleihung an Untergebene („Lehen“). In außergewöhnlichen Notsituationen konnte der Monarch die Stände um zusätzliche finanzielle Unterstützung

durch besondere Abgaben bitten. Dieses Recht wurde in der Folgezeit zunehmend institutionalisiert. So band die englische Magna Charta aus dem Jahr 1215 die Lehenverpflichtungen an bestimmte formelle und materielle Voraussetzungen. In Deutschland entwickelte sich daraus das Steuerbewilligungsrecht der Stände.

Im Heiligen Römischen Reich Deutscher Nation verfügte der Kaiser nur über wenige eigene Einkünfte, weil er dafür die regelmäßig verweigerte Zustimmung der im Reichstag versammelten Stände benötigte. Die Stände setzten sich aus dem weitgehend autonomen Territorialfürsten zusammen, mit deren Partikularinteressen allgemeine Reichssteuern überwiegend unvereinbar waren.

III. Absolutismus

Der Westfälische Frieden zu Münster und Osnabrück beendete nicht nur den Dreißigjährigen Krieg (1618–1648). Er führte auch zu einem Erstarken der Territorialfürsten auf Kosten des Kaisers. In den deutschen Einzelstaaten befassten sich deshalb zunehmend Finanzverwaltungen mit der Erhebung von Steuern und der Förderung von Handel und Gewerbe, um neue Einnahmequellen für die Fürsten zu erschließen. Dem Haushaltsplan kam die Funktion eines Instruments des Monarchen zur Kontrolle der Staatsfinanzen und seiner Verwaltung zu. In der Konsequenz wurde der Etat als Staatsgeheimnis behandelt und nicht veröffentlicht.

IV. Konstitutionalismus

Im 19. Jahrhundert entwickelten sich aus dem Steuerbewilligungsrecht der alten Landstände die Befugnisse der Landtage in den deutschen Einzelstaaten. Die frühkonstitutionellen Verfassungen gestanden den Landtagen auch das Recht zur Beratung der Ausgaben zu, für welche die Steuern verlangt wurden. Da diese Beratungen in regelmäßigen Zeitabständen wiederkehrten, besaßen die Landtage seit dem Frühkonstitutionalismus tatsächlich ein Budgetrecht.

Die (revidierte) preußische Verfassung vom 31. Januar 1850 markierte den Durchbruch des parlamentarischen Budgetrechts. Art. 99 der revidierten preußischen Verfassung übernahm aus der belgischen Verfassung von 1830 folgende Bestimmung: „Alle Einnahmen und Ausgaben des Staates müssen für jedes Jahr im Voraus veranschlagt und auf den Staatshaushalts-Etat gebracht werden. Letzterer wird jährlich durch ein Gesetz festgestellt.“ Die sog. Finanzgesetze des 19.

Jahrhunderts wiesen insoweit bereits Ähnlichkeiten mit den modernen Haushaltsgesetzen auf. Ihnen gingen Haushaltsberatungen voraus, und sie mussten wie die Haushaltsgesetze der Gegenwart regelmäßig erneuert werden.

Einen Höhepunkt des über den Haushalt ausgetragenen Machtkampfs zwischen Volksvertretung und König bildete in den Jahren 1862 bis 1866 der Konflikt um die preußische Heeresreform. Damals regierte die preußische Staatsregierung unter König Wilhelm I. und Ministerpräsident Otto v. Bismarck ohne einen gesetzlich festgestellten Haushaltsplan auf der Grundlage der immer wieder vom Abgeordnetenhaus abgelehnten Haushaltsgesetzentwürfe. Otto v. Bismarck „löste“ den Heereskonflikt – der eigentlich ein Haushaltskonflikt war – dadurch, dass er eine Lücke in der damaligen preußischen Verfassung feststellte (sog. Lückentheorie). Die Verfassung schreibe nicht vor, wie bei Uneinigkeit zwischen Kabinett und Parlament zu verfahren sei. Deshalb könne der König die Lücke kraft eigener Entscheidungsgewalt schließen. Politisch beendet wurde der Konflikt 1866/67. Mithilfe der neu gegründeten Nationalliberalen Partei wurde im Preußischen Abgeordnetenhaus die Indemnitätsvorlage Bismarcks, die sein Vorgehen entschuldigte, angenommen.

Aus dem preußischen Heereskonflikt leitete sich der Streit um die Rechtsnatur des Haushaltsgesetzes ab. Sah man im Haushaltsgesetz nur ein formelles Gesetz, das nicht in „Freiheit und Eigentum“ der Bürger eingriff, war der Haushaltsplan ein originärer Akt der Exekutive, der nur kraft ausdrücklicher verfassungsrechtlicher Anordnung in die Form eines Gesetzes gegossen wurde. Die gesetzliche Feststellung des Haushaltsplans war dann die Ausnahme von der Regel der Kompetenz des Monarchen. Wenn die Verfassung also im Zusammenhang mit dem Budgetrecht eine „Lücke“ aufwies, war nicht das Parlament, sondern die Regierung des Königs handlungsbefugt. Bis heute kann man in Präsidialsystemen ähnliche Haushaltskonflikte beobachten.

V. Deutsches Kaiserreich

Mit der Verfassung des Deutschen Kaiserreichs im Jahr 1871 wurden dem neu gegründeten Reich zwar umfangreiche Steuererhebungs-kompetenzen zugesprochen. Dazu gehörten die Gesetzgebungskompetenzen für das Zollwesen und einige Verbrauchsteuern. Die effektive Ausschöpfung der Finanzierungsmöglichkeiten scheiterte jedoch

am Widerstand der Bundesstaaten. Bis zum I. Weltkrieg war das Reich daher faktisch von den Beitragszahlungen der Bundesstaaten abhängig. Die Haushaltsvorschriften der preußischen Verfassung von 1850 (Art. 99) wurden im Übrigen nahezu unverändert in die Verfassung des Deutschen Reiches von 1871 (Art. 69) übernommen.

VI. Weimarer Republik

In der Weimarer Republik wurde das Haushaltsrecht mit der Reichshaushaltsordnung vom 31. Dezember 1922 (RGBl. 1923 II S. 17) erstmals gesetzlich kodifiziert. Die Reichshaushaltsordnung diente vorrangig fiskalischen Zwecken: Sie sollte die Bedarfsdeckung des Staates sicherstellen. Charakteristisch für das Haushaltsrecht der Weimarer Republik war die Unterscheidung zwischen einem ordentlichen und einem außerordentlichen Haushalt. Gegenstand des ordentlichen Haushalts waren die regelmäßigen („ordentlichen“) Ausgaben, deren Höhe von den laufenden („ordentlichen“) Einnahmen abhängig war. Die Aufnahme von Krediten („außerordentliche“ Einnahmen) war nur bei einem „außerordentlichen“ Bedarf erlaubt.

VII. Bundesrepublik Deutschland

Bereits vor dem Inkrafttreten des Grundgesetzes wurde der Finanzverfassung im Hinblick auf die Machtverteilung zwischen Bund und Ländern großes Gewicht beigemessen. Dies machte ein erbitterter Streit zwischen dem Parlamentarischen Rat und den Militärgouverneuren der westlichen Besatzungsmächte über die Finanzverfassung deutlich. Während die westlichen Besatzungsmächte für eine starke Dezentralisierung der Finanzkompetenzen eintraten, bevorzugte der Parlamentarische Rat ein unitarisch geprägtes Gefüge. Das Grundgesetz in seiner ursprünglichen Fassung enthielt deshalb nur eine ausdrücklich vorläufige Steuerertragsverteilung zwischen Bund und Ländern (Art. 107 GG a. F.). Auch die Reichshaushaltsordnung galt zunächst in Bund und Ländern fort, wie die Vorläufige Haushaltsordnung vom 7. Juni 1950 (BGBl. I S. 199) für den Bund klarstellte. Erst mit dem Finanzverfassungsgesetz von 1955 (BGBl. I S. 817) wurde eine endgültige Steuerverteilung im Grundgesetz verankert. In den folgenden Jahrzehnten war die Finanzverfassung der Teilbereich des Grundgesetzes, der den meisten Änderungen unterworfen wurde.

Die Rezession der Jahre 1966/67 führte zu einem Wandel in der Finanzwissenschaft. Wurde öffentlichen Haushalten bis dahin eine rei-

ne Bedarfsdeckungsfunktion zugeschrieben, sollten sie nunmehr auch den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung tragen. Das 1967 verkündete StWG (BGBl. I S. 582) erklärte deshalb die Stabilität des Preisniveaus, einen hohen Beschäftigungsstand und ein außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum zum Ziel staatlicher Wirtschafts- und Finanzpolitik. Das StWG führte auf Bundesebene außerdem erstmals eine mittelfristige Finanzplanung ein.

Zwei Jahre später – 1969 – folgte ein Gesetzespaket zur Reform des Haushaltsrechts:

- Mit einer grundlegenden Überarbeitung der finanzverfassungsrechtlichen Vorschriften des Grundgesetzes wurde in Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG eine „Schuldenbremse“ eingeführt (BGBl. 1969 I S. 357). Die zulässige Staatsverschuldung orientierte sich fortan an der Höhe der im Bundeshaushalt veranschlagten Investitionen.
- Gleichzeitig wurde 1969 das Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) beschlossen (BGBl. I S. 1273). Als konkretisierungs- und ergänzungsbedürftiges Rahmengesetz verpflichtet es Bund und Länder, ihr jeweiliges Haushaltsrecht an einheitlichen Grundsätzen auszurichten.
- Am 1. Januar 1970 trat die Bundeshaushaltsordnung (BHO) in Kraft, welche die bis dahin geltende Reichshaushaltsordnung ablöste (BGBl. 1969 I S. 1283). Die BHO enthält die grundlegenden Bestimmungen über die Aufstellung und Ausführung des Bundeshaushaltsplans, das Kassenwesen sowie die Rechnungslegung und Rechnungsprüfung.

Bis Ende der 1990er Jahre war es bei der Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln nur in Ausnahmefällen möglich, die Haushaltsmittel eines Titels für einen anderen Zweck zu verausgaben. Auch bestand ein Anreiz, bislang nicht in Anspruch genommene Ausgabeermächtigungen noch bis zum Jahresende zu nutzen (sog. Dezemberfieber), da die Ausgabeermächtigungen mit dem Schluss des Haushaltsjahres verfielen. Um eine wirtschaftlichere Verwendung der Haushaltsmittel zu gewährleisten, erlaubte das Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz vom 22. Dezember 1997 (BGBl. I S. 3251) erheblich erweiterte Ausnahmen von den Haushaltsgrundsätzen der Gesamtdeckung, der sachlichen Bindung und der zeitlichen Bindung durch Haushaltsvermerk. Damit wurden die rechtlichen Grundlagen für eine Flexibilisierung der Verwaltungsausgaben geschaffen. Außerdem stellte der neu

gefasste § 7 Abs. 2 BHO die Verpflichtung auf, bei allen finanzwirksamen Maßnahmen eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen. In § 7 Abs. 3 BHO wurde die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung gesetzlich normiert.

Die Experimentierklausel in § 33a HGrG erlaubte, neben dem kameralistisch geprägten Haushaltsplan, doppische Produkthaushalte aufzustellen. Alternative Gestaltungen des staatlichen Haushalts- und Rechnungswesens waren allerdings nur zusätzlich und mit entsprechendem Aufwand erlaubt. Das Haushaltsgrundsätzemodernisierungsgesetz (HGrGMoG) vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2580) hob diese Doppelverpflichtung auf und ermöglicht seit dem 1. Januar 2010 unterschiedliche Rechnungssysteme in Bund und Ländern. Ein Gebot zur Einführung der Doppik statuierte das HGrGMoG jedoch nicht. In der öffentlichen Finanzwirtschaft des Bundes kommt der doppelten Buchführung daher bis heute keine Relevanz zu.

Mit der Föderalismusreform I von 2006 (BGBl. I S. 2034) sollten die Kompetenzen von Bund und Ländern entzerrt und die Eigenverantwortlichkeit der verschiedenen Gebietskörperschaften in der Bundesrepublik gestärkt werden. In der Finanzverfassung wurden deshalb die Voraussetzungen für Finanzhilfen des Bundes an die Länder verschärft. Die Föderalismusreform II im Jahr 2009 (BGBl. I S. 2248) novellierte im Wesentlichen die Voraussetzungen für die staatliche Kreditaufnahme und fasste die Vorschriften in Art. 109 und 115 GG neu.

Eine „echte“ Neuordnung der finanzverfassungsrechtlichen Beziehungen zwischen Bund und Ländern steht zwar bis heute aus. Das Auslaufen der Regelungen des früheren Finanzausgleichs sowie des Solidarpakts II mit Ablauf des Jahres 2019 erhöhte jedoch den Druck auf den (verfassungsändernden) Gesetzgeber. In der Konsequenz wurde bereits 2017 der bundesstaatliche Finanzausgleich in der „Föderalismusreform III“ (BGBl. I S. 2347) mit Wirkung zum 1. Januar 2020 novelliert.

C. Finanzverfassung

Der Staat hat eine Vielzahl von wachsenden Aufgaben zu erfüllen. Für die Wahrnehmung seiner Aufgaben benötigt er finanzielle Mittel und Institutionen, die ihm die zuverlässige Vereinnahmung dieser Mittel gewährleisten. Ohne diese Voraussetzungen fehlt dem Staat die Fähigkeit zum Handeln. Nicht ohne Grund bezeichnet das Bun-