



FESTGABE FÜR THEODOR MAUNZ

zum 70. Geburtstag
am 1. September 1971

Herausgegeben von

HANS SPANNER · PETER LERCHE
HANS ZACHER · PETER BADURA
AXEL FRHR. V. CAMPENHAUSEN



C. H. BECK'SCHE VERLAGSBUCHHANDLUNG
MÜNCHEN 1971



ISBN 3 406 01093 8

Gesamtherstellung Passavia Druckerei AG Passau

Inhaltsverzeichnis

<i>Vorwort</i>	IX
PROF. DR. PETER BADURA	
Verfassungsfragen der Finanzplanung	1
PROF. DR. FRIEDRICH BERBER	
Von den Anfängen der Staatlichkeit	19
PROF. DR. AXEL FRHR. VON CAMPENHAUSEN	
Normenkontrollverfahren und öffentliches Interesse	27
PROF. DR. GÜNTER DÜRIG	
Zur Bedeutung und Tragweite des Art. 79 Abs. III des Grundgesetzes	41
Präsident des BayVGH	
DR. ERICH EYERMANN	
Zur Besetzung der Richterbank in der Verwaltungsgerichtsbarkeit	55
Bundesrichter	
DR. HANS FALLER	
Verfassungsrechtliche Grenzen des Opportunitätsprinzips im Strafprozeß	69
PROF. DR. ERNST FORSTHOFF	
Zur Lage des verfassungsrechtlichen Eigentumsschutzes	89
Univ.-Dozent	
DR. HANS-ULLRICH GALLWAS	
Zur Aktualität des Prinzips bundesstaatlicher Gleichheit	103
Bundesverfassungsrichter	
PROF. DR. WILLI GEIGER	
Vorschläge zur Reform des Bundesverfassungsgerichts	117
PROF. DR. ROMAN HERZOG	
Formen staatlicher Gesetzgebung in weltanschaulich umstrittenen Bereichen	145

PROF. DR. FRIEDRICH AUGUST FRHR. VON DER HEYDTE	
Elektronische Datenverarbeitung	
und parlamentarische Demokratie	157
PROF. DR. ERNST R. HUBER	
Das Verbandswesen des 19. Jahrhunderts und der Verfassungsstaat	173
PROF. DR. FRIEDRICH KLEIN	
Bundesstaatsverträge und Landesstaatsgewalt	199
PROF. DR. FRANZ KNÖPFLE	
Die Nachfolge in verwaltungsrechtliche Rechts- u. Pflichtstellungen	225
PROF. DR. HERBERT KRÜGER	
Brüderlichkeit – das dritte, fast vergessene Ideal der Demokratie . . .	249
PROF. DR. WALTER LEISNER	
Gewaltenteilung innerhalb der Gewalten	267
PROF. DR. PETER LERCHE	
Stiller Verfassungswandel als aktuelles Politikum	285
Regierungspräsident a. D.	
DR. JOHANN MANG †	
Rechtsfragen zu einem Denkmalschutzgesetz	301
PROF. DR. ULRICH SCHEUNER	
Verfassungsrechtliche Fragen der christlichen Gemeinschaftsschule	307
PROF. DR. WALTER SCHICK	
Zum Rechtsanspruch des Beamten auf Beschäftigung	329
PROF. DR. HANS SCHNEIDER	
Die Veröffentlichung der abweichenden Meinung beim BVerfG . . .	345
Priv.-Dozent	
DR. HEINRICH SCHOLLER	
Kommunikationskontrolle und Pressekonzentration	357
PROF. DR. HANS SPANNER	
Über Finanzreform und Bundesstaat	375

PROF. DR. KLAUS STERN

Totalrevision des Grundgesetzes? 391

PROF. DR. CARL H. ULE

Über die Anwendung der *clausula rebus sic stantibus* auf Kirchen-
verträge 415

Präsident des BFH

PROF. DR. HUGO VON WALLIS

Der betriebliche und gesellschaftsrechtliche Bereich der Kapital-
gesellschaften im Handelsrecht und im Steuerrecht 435

PROF. DR. WERNER WEBER

Das Problem der Revision und einer Totalrevision des Grund-
gesetzes 451

PROF. DR. HANS F. ZACHER

Hans Nawiasky, Ein Leben für Bundesstaat, Rechtsstaat und De-
mokratie 477

PROF. DR. REINH. ZIPPELIUS

Über die Wahrheit von Werturteilen 507

Vorwort

Diese Festgabe wird einem Mann in die Hände gelegt, der in gleicher Weise Gelehrter und Lehrer, bewährter Kenner der praktischen Verwaltung und Politiker ist. Die Vielzahl seiner Fähigkeiten und Eigenschaften vereinigt und bewährt sich seit je in allen seinen vielfältigen Stellungen und Tätigkeiten.

Der Lebensweg des Jubilars wird durch das Bestreben gekennzeichnet, Wissenschaft und Lehre mit praktischem Wirken zu verbinden. Dies kommt schon im Vorwort seiner Habilitationsschrift „Hauptprobleme des öffentlichen Sachenrechts“ (1932) zum Ausdruck, wenn MAUNZ berichtet, daß er den Entschluß zur Bearbeitung dieses Themas in seiner Tätigkeit als Bezirksamtmann in Starnberg am See gefaßt habe, und zugleich hervorhebt, daß ihm in der Münchner juristischen Fakultät das Bild des wissenschaftlichen Forschers und akademischen Lehrers als erstrebenswertes Ziel vorgezeichnet worden sei.

Bei Hans Nawiasky promovierte der Jubilar im Jahre 1925 und legte 1927 die Assessorprüfung mit ausgezeichnetem Erfolg ab. Bereits 1932 machte sich der bayerische Staat seine Fähigkeiten zunutze und betraute Maunz mit der verantwortungsvollen Aufgabe der Vertretung Bayerns im Staatsgerichtshofprozeß gegen die Reichsregierung von Papen.

Bald nach der Habilitation ging Maunz 1935 als außerordentlicher Professor nach Freiburg i. Br., wo er seit 1937 als ordentlicher Professor wirkte. Schon damals erwies sich Maunz zugleich als produktiver Wissenschaftler und zugleich als weitwirkender, den Studenten voll zugewandter Lehrer.

Nach Rückkehr vom Wehrdienst (Luftwaffe) wandte sich Maunz alsbald nachhaltiger und vielfältiger Tätigkeit im Dienst des Gemeinwohls zu. Als Mitglied des Verfassungskonvents von Herrenchiemsee nahm er Einfluß auf die Verfassungsgebung. In seiner Tätigkeit als Mitglied des Vorläufigen Ministerrates des Südweststaates – unter Reinhold Meier – begab er sich erstmals in die Gefilde der höheren Politik, wohl einen Vorgeschmack dessen empfangend, was ihn später sieben Jahre lang von 1957 bis 1964 als Bayerischer Staatsminister für Unterricht und Kultus erwarten sollte. Diese „Ära Maunz“ führte ihn auf die Höhe politischen Einflusses und gab ihm Gelegenheit, mit vollendeter Verwaltungskunst auch seine

besondere Fähigkeit zur Herbeiführung eines Ausgleichs widerstreitender Meinungen zur Geltung zu bringen. Wichtige Fortschritte und Gesetzeswerke sind dieser seiner Fähigkeit zu danken. Als Präsident der Kultusministerkonferenz 1960/61, als Mitglied des Wissenschaftsrates und als Vorsitzender des Bundsratsausschusses für Bildung und Wissenschaft fand Maunz Gelegenheit, die deutsche Kulturpolitik mitzuprägen.

Die Grundzüge, die das Werk von Maunz in der Praxis auszeichnen, spiegeln sich im Charakter seiner wissenschaftlichen Wirksamkeit wider. Wirklichkeitsfremde Spekulationen liegen ihm fern, da er sich stets auch die Frage nach Realisierbarkeit und Folgen stellt. Die damit verbundene Skepsis gegenüber einer allzu weiten Entfernung von der positiven Rechtsordnung verbaut ihm gleichwohl nicht den Blick auf die rechtspolitischen Bedingtheiten und systematischen Entwicklungsmöglichkeiten. In hervorragendem Maße besitzt er die Fähigkeit klarer, geschlossener, ideenreicher und systematischer Darstellung. Diese großen Vorzüge ließen sein Lehrbuch „Deutsches Staatsrecht“ bereits zur 17. Auflage gelangen. Sie zeigen sich aber ebenso in allen seinen anderen Arbeiten, wie im großen Kommentar zum Grundgesetz, den er mit G. Dürig und R. Herzog herausgibt, in den von ihm bearbeiteten Teilen des in dritter Auflage vorliegenden „Staats- und Verwaltungsrechts in Bayern“, in einer Vielzahl von Abhandlungen und Gutachten, ebenso wie er sich als Mitherausgeber der Bayerischen Verwaltungsblätter große Verdienste erworben hat. In zunehmendem Maß ist das Verfassungsrecht in den Mittelpunkt seiner Arbeit gerückt.

Viele Tausende Münchner Studenten der Rechtswissenschaften und der Wirtschaftswissenschaften haben es als glückliche Fügung empfunden, in Theodor Maunz einen hervorragenden Lehrer und verständnisvollen Prüfer gefunden zu haben. In seinen Münchner Jahren hat er eine stattliche Reihe von Habilitanden herangezogen, deren Namen in diesem Bande nicht fehlen. Bis in sein letztes aktives Semester erprobte er auch neue Formen der akademischen Lehre, zugleich wohl ahnend, daß die menschliche Güte und Bescheidenheit, die ihn auszeichnen, mit das Geheimnis seines großen Erfolges als Lehrer bilden.

Wenn nun Freunde, Kollegen und Schüler diese Festgabe dem Jubilar zu seinem siebzigsten Geburtstag auf den Gabentisch legen, so verbinden sie damit den aufrichtigsten Wunsch, daß es ihm vergönnt sein möge, noch viele Jahre in ungebrochener Arbeitskraft seiner wissenschaftlichen Arbeit nachzugehen.

Die Herausgeber

Verfassungsfragen der Finanzplanung

Von PROF. DR. PETER BADURA

Die rechtliche Ordnung des Finanzwesens und der Haushaltswirtschaft wird in den drei Werken, die das geltende deutsche Staatsrecht lehrbuchmäßig darstellen, nur von THEODOR MAUNZ¹ in einem selbständigen Zusammenhang behandelt.² KONRAD HESSE³ widmet sich hauptsächlich den bundesstaatlichen Fragen des Finanzwesens und in dem sonst eher avancierten Buch von EKKEHARD STEIN wird über das Haushaltsgesetz ohne nähere Auseinandersetzung mit dem konstitutionellen Vokabular vom Gesetz „im formellen“ und „im materiellen Sinne“ gesprochen.⁴ In der deutschen Staatsrechtslehre haben erst das Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. 6. 1967 und das ihm zugrunde liegende 15. Änderungsgesetz zum Grundgesetz vom selben Tage wieder ein breiteres Interesse für die Verfassungsfragen der Finanz- und Haushaltspolitik geweckt, die nicht unmittelbar mit dem Verhältnis von Bund und Ländern zusammenhängen.

Die Veränderung und außerordentliche Vermehrung der Staatsaufgaben seit dem Ende des letzten Jahrhunderts und die damit verbundene fortlaufende Vergrößerung der als Einnahmen und Ausgaben in den öffentlichen Haushalten erscheinenden Finanzmasse haben zur Verabschiedung des lediglich fiskalischen Finanzrechts geführt⁵ und die Unzulänglichkeit der Orientierung der Haushaltspolitik an dem auf den Jahreshaushalt bezogenen parlamentarischen Budgetrecht offenbar gemacht.

¹ Deutsches Staatsrecht, 17. Aufl., 1969, S. 296 ff. – Vgl. auch den Mitbericht von MAUNZ über „Die Finanzverfassung im Rahmen der Staatsverfassung“ auf der Hamburger Staatsrechtslehrertagung (VVDStRL Heft 14, 1956, S. 37 ff.).

² Anders auch die ältere Darstellung von KOELLREUTTER, Deutsches Staatsrecht, 1953 (S. 245 ff.).

³ Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 4. Aufl., 1970.

⁴ Lehrbuch des Staatsrechts, 1968 (S. 67).

⁵ KÖTTGEN, Mandat, Methoden, Instrumente planender Verwaltung, in: Kaiser (Hrsg.), Planung III, 1968, S. 11/17.

Über die verfassungsrechtliche Regelung des Finanzwesens und der Haushaltswirtschaft hinaus hat diese Entwicklung Auswirkungen auf grundlegende Einrichtungen der Staatsorganisation und des politischen Prozesses, deren prinzipielle staatsrechtliche Analyse noch aussteht. Die neuerdings wieder etwas belebte Debatte über die „Rechtsnatur“ des durch Gesetz festgestellten Haushaltsplanes ist dabei nur ein Vorgeplänkel um eine längst erledigte Position der konstitutionellen Doktrin.

1. In der durch die Stabilitätsgesetzgebung institutionalisierten (Art. 109 Abs. 3 GG, §§ 9, 10, 14, 17 StabG) und im Rahmen der Haushaltsreform weiterentwickelten (§§ 50 bis 52 HGrG, § 10 Abs. 1 BHO) mehrjährigen Finanzplanung ist ein finanzpolitisches Instrument geschaffen worden, das sowohl eine planmäßige Berücksichtigung der ökonomischen Funktion der öffentlichen Finanzwirtschaft, als auch eine mittelfristige Betrachtung und Beurteilung des öffentlichen Finanzwesens ermöglicht. Bei der bestehenden Ausgestaltung von Zuständigkeit und Verfahren der Finanzplanung des Bundes ist diese als ein Bestandteil der von der Bundesregierung ausgeübten Staatsfunktion der Regierung anzusehen, wenngleich sich ihre Bedeutung nicht darin erschöpft, die finanzielle Seite der Politik der Bundesregierung zu formalisieren.

Durch Art. 109 Abs. 3 GG in der durch das 15. Änderungsgesetz vom 8. 6. 1967 und das 20. Änderungsgesetz vom 12. 5. 1969 hergestellten Fassung ist eine durch Zustimmungsgesetz auszuübende Gesetzgebungskompetenz des Bundes begründet worden, für Bund und Länder gemeinsam geltende Grundsätze für eine mehrjährige Finanzplanung aufzustellen. Während Art. 109 Abs. 3 GG in der Fassung des 15. Änderungsgesetzes lediglich davon sprach, daß „Grundsätze . . . für eine mehrjährige Finanzplanung“ aufgestellt werden könnten, läßt die Neufassung durch das 20. Änderungsgesetz nur die Aufstellung von „für Bund und Länder gemeinsam geltende(n) Grundsätze(n) . . . für eine mehrjährige Finanzplanung“ zu. Damit ist eine neuartige Bundeskompetenz geschaffen worden, deren Eigenart MAUNZ zu Recht unterstreicht und deren Ausübung er „Bundesstaatsgesetz interföderativen Charakters“ nennt.⁶ Anders als im Falle der alten Reichskompetenz zur Grundsatzgesetzgebung (Art. 10, 11, 138 Abs. 1 Satz 2 WeimRVerf; letztere besteht als Bundeskompetenz fort, Art. 140 GG) und im Falle der Bundeskompetenz zur Rahmengesetzgebung (Art. 75 GG), die sich auf an sich der Landesgesetzgebung unterlie-

⁶ MAUNZ/DÜRIG, Grundgesetz, Art. 109, Rdn. 30, 31.

gende Materien beziehen, betrifft die neue Grundsatzkompetenz des Art. 109 Abs. 3 GG auch Materien der Bundesgesetzgebung. Die durch Zustimmungsgesetz aufzustellenden „gemeinsamen Grundsätze“ binden hinfort auch den Bundesgesetzgeber, dessen Haushalts- und Finanzplanungshoheit dadurch jedenfalls insoweit beschränkt wird, als „gemeinsame Grundsätze“ aufgestellt worden sind. Damit wird für eine Einheitlichkeit von Haushaltsrecht, Haushaltswirtschaft und Finanzplanung in Bund und Ländern gesorgt und der Bundesrat, wenn auch zum Schutz der föderalistischen Struktur, zum Garanten dieser Einheitlichkeit gemacht.

Nach den Vorschriften über die Finanzplanung des Bundes, die sinngemäß auch für die Länder gelten (§ 14 StabG), ist der Entwurf des Finanzplanes vom Bundesminister der Finanzen auszuarbeiten, dem dabei als Unterlagen die Investitionsprogramme und sonstigen Bedarfsschätzungen der Ressorts (§ 10 StabG) und Auskünfte der Länder (§ 17 StabG) zur Verfügung stehen. Der Finanzplan wird von der Bundesregierung beschlossen und Bundestag und Bundesrat spätestens im Zusammenhang mit dem Entwurf des Haushaltsgesetzes für das nächste Haushaltsjahr vorgelegt (§§ 9 Abs. 2 StabG, 50 Abs. 3 Satz 1 HGrG). Der Finanzplan umfaßt einen Zeitraum von fünf Jahren, beginnend mit dem laufenden Haushaltsjahr, und wird, da er jährlich der Entwicklung anzupassen und fortzuführen ist, jedes Jahr erneut aufgestellt und beschlossen: „gleitende“ Finanzplanung (§§ 9 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 3 StabG, 50 Abs. 1 und 2 HGrG). Die erste Finanzplanung des Bundes (bis 1971) wurde von der Bundesregierung am 6. 7. 1967 beschlossen.⁷ Der gegenwärtig gültige Finanzplan des Bundes 1970 bis 1974 wurde am 13. 9. 1970 vorgelegt.⁸ Wenn die Finanzplanung auch zur Zuständigkeit der Bundesregierung gehört, so ist doch der Bundestag nicht gehindert, den ihm vorgelegten Finanzplan zum Gegenstand der Beratung und Beschlußfassung zu machen, ohne allerdings durch derartige Beschlüsse die Bundesregierung rechtlich binden zu können.

In dem Finanzplan sind Umfang und Zusammensetzung der voraussichtlichen Ausgaben und die Deckungsmöglichkeiten in ihren Wechselbeziehungen zu der mußmaßlichen Entwicklung des gesamtwirtschaftlichen Leistungsvermögens darzustellen sowie die vorgesehenen Investitionsschwerpunkte zu erläutern und zu begründen. Ausgangspunkt der

⁷ BTagDrucks. V/2065.

⁸ BTagDrucks. VI/1101.

Finanzplanung sind die für notwendig gehaltenen Ausgaben, also die politischen Vorstellungen der Bundesregierung über die Art und das Zeitmaß der zu erledigenden Staatsaufgaben; daran schließt sich die Frage nach der Deckung der Ausgaben an und gegebenenfalls, sofern die zu erwartenden Einnahmen nicht ausreichen würden, die Entscheidung über die Finanzierung des Defizits durch Steuererhöhung oder Kreditaufnahmen.⁹

Die Verpflichtung der Regierung, einen Finanzplan zu beschließen und den gesetzgebenden Körperschaften vorzulegen, erzeugt rechtliche Bindungen für das haushaltswirksame Verhalten der Exekutive. Der Finanzplan ist der Haushaltswirtschaft „zugrunde zu legen“ (§ 9 Abs. 1 Satz 1 StabG, § 50 Abs. 1 HGrG) und die Regierung soll rechtzeitig geeignete Maßnahmen treffen, die nach der Finanzplanung erforderlich sind, um eine geordnete Haushaltsentwicklung unter Berücksichtigung des voraussichtlichen gesamtwirtschaftlichen Leistungsvermögens in den einzelnen Planungsjahren zu sichern (§ 50 Abs. 7 HGrG). Konjunkturpolitische Mehrausgaben auf Grund des Leertitels nach § 8 Abs. 1 StabG dürfen nur für Zwecke erfolgen, die in den Investitionsprogrammen des Finanzplanes vorgesehen sind (§ 6 Abs. 2 Satz 2 StabG). Die Bundesregierung hat ihren Gesetzesvorlagen und den Verordnungs- und Richtlinienentwürfen der Europäischen Gemeinschaften¹⁰ einen Überblick über die Auswirkungen auf den Haushaltsplan und die Finanzplanung des Bundes, der Länder und der kommunalen Gebietskörperschaften beizufügen (§ 10 Abs. 1 BHO).

Zur Haushaltswirtschaft des Bundes, der der Finanzplan „zugrunde zu legen“ ist, gehören an sich die Aufstellung des Haushaltsplanes durch die Bundesregierung, die Feststellung des Haushaltsplanes durch das Haushaltsgesetz, die Ausführung des Haushaltsplanes durch die Exekutive des Bundes, die Rechnungskontrolle durch den Bundesrechnungshof und die Entlastung durch den Bundestag. Wegen der Verbindlichkeit des Haushaltsgesetzes für die folgenden Phasen des Haushaltskreislaufs kann der durch § 9 Abs. 1 Satz 1 StabG angeordnete Einfluß der Finanzplanung auf die Haushaltswirtschaft, abgesehen von dem besonders geregelten Fall

⁹ WALTER GRUND, Die mehrjährige Finanzplanung des Bundes, in: KAISER (Hrsg.), Planung III, 1968, S. 47/55, 60.

¹⁰ Unterrichtungspflicht der Bundesregierung gegenüber Bundestag und Bundesrat gem. § 2 des Gesetzes zu den Verträgen vom 25. März 1957 zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft vom 27. Juli 1957 (BGBl. II S. 753, ber. S. 1678).

des § 6 Abs. 2 Satz 2 StabG, nur die Aufstellung und die Feststellung des Haushaltsplanes betreffen. Da aber das parlamentarische Budgetrecht eine Bindung des Haushaltsgesetzgebers an den gouvernementalen Finanzplan ausschließt, beschränkt sich letzten Endes die Verpflichtung der Haushaltswirtschaft des Bundes auf den Finanzplan auf die Aufstellung des Haushaltsplanes durch die Bundesregierung. Auch in diesem Bereich aber ist eine rechtliche Abhängigkeit des Haushaltsplanes von der Finanzplanung kaum greifbar. Denn angesichts des gleitenden Charakters der Finanzplanung und der praktischen Gleichzeitigkeit der Beschlußfassung über den Finanzplan und über die Haushaltsvorlage ist eine rechtliche Bindung dieser an jenen nicht vorstellbar. Lediglich das politische Gewicht des vorjährigen und fortzuschreibenden Finanzplanes kann eine Rolle spielen. Aus diesen Überlegungen wird man schließen müssen, daß die gesetzliche Anordnung, der Haushaltswirtschaft eine fünfjährige Finanzplanung „zugrunde zu legen“, praktisch die Rechtspflicht bedeutet, bei der Aufstellung des Haushaltsplanes eine auf fünf Jahre bezogene planmäßige Überlegung darüber anzustellen, wie sich die Einnahmen und Ausgaben entwickeln sollen. Immerhin bedingt die durch die Finanzplanung gebotene Mittelfristigkeit der Haushaltserwägungen besondere Verfahren sowohl bei der Vorbereitung der Vorschläge in den Ressorts (§ 10 StabG), als auch bei der mittelfristigen Orientierung und Koordinierung der Ressortvorschläge zur Vorbereitung der Beschlußfassung der Bundesregierung, wofür sich die Einrichtung eines besonderen Kabinettsausschusses als zweckmäßig erwiesen hat.¹¹

Die in Zuständigkeit und Verfahren bestehende Verbindung der Finanzplanung mit der Aufstellung des Haushaltsplanes charakterisiert die gegenwärtige Regelung als eine Methode der unselbständigen Finanzplanung. Der Schritt zu einer selbständigen Finanzplanung, über deren Wünschbarkeit damit noch nichts gesagt werden soll, würde vor allem voraussetzen, daß sie der Zuständigkeit des Parlaments zugewiesen und eine rechtlich verbindliche Abhängigkeit der Regierung von der parlamentarischen Finanzplanung hergestellt werden würde. Das stellte indes eine wesentliche Umgestaltung des parlamentarischen Regierungssystems dar, die nur in einem größeren Zusammenhang erwogen werden könnte.

In der gegebenen Rechtsform der Finanzplanung ist nicht eine für Bund

¹¹ GRUND aaO. S. 56, 59; MÖLLER, Kommentar zum Stabilitätsgesetz, 2. Aufl., 1969, § 9, Rdn. 14.

und Länder gemeinsame und einheitliche Finanzplanung vorgesehen, sondern im Hinblick auf den Grundsatz der Haushaltstrennung (Art. 109 Abs. 1 GG) eine je besondere Finanzplanung für den Bund und für jedes Land. Das TRÖGER-Gutachten hatte zwar neben den Plänen für die einzelnen Aufgabenträger einen „Finanzplan für den öffentlichen Gesamthaushalt“ gefordert, weil eine mittelfristige Finanzplanung nach den heutigen Anschauungen umfassend sein müsse, sich aber schließlich nur für einen Finanzplan des Bundes ausgesprochen.¹² Angesichts der starken Gründe, die für eine „integrierte“ Finanzplanung ins Feld geführt werden können,¹³ läßt sich nicht annehmen, daß den föderalistischen Einwänden eine erneute Überprüfung erspart werden wird. Die in Aussicht genommene Verfassungsrevision,¹⁴ die in erster Linie auf eine kritische Analyse der föderativen Struktur abzielt, hat mit der Frage der Finanzplanung – Koordination oder Integration – eine vordringliche Agenda. Die Haushaltsreform hat die Regelung des Stabilitätsgesetzes über die Finanzplanung vor allem durch die Einrichtung des Finanzplanungsrates ergänzt (§§ 51, 52 HGrG), der der Koordinierung der Finanzplanung dient.¹⁵ Dem bei der Bundesregierung gebildeten Finanzplanungsrat gehören die Bundesminister der Finanzen und für Wirtschaft, die für die Finanzen zuständigen Minister der Länder und vier Vertreter der Gemeinden und Gemeindeverbände an; die Bundesbank kann an den Beratungen teilnehmen. Der Finanzplanungsrat gibt Empfehlungen für eine Koordination der Finanzplanung des Bundes, der Länder und der kommunalen Gebietskörperschaften in Fragen des Verfahrens wie in sachlicher Hinsicht.¹⁶ Soweit sich

¹² Kommission für die Finanzreform, Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, 1966, TZ 488, 489.

¹³ HERBERT FISCHER-MENSHAUSEN, Mittelfristige Finanzplanung im Bundesstaat, in: KAISER (Hrsg.), Planung III, 1968, S. 73/89; KARL M. HETTLAGE, Probleme einer mehrjährigen Finanzplanung, FinArch 27, 1968, S. 235/239.

¹⁴ FRIEDRICH KARL FROMME, ‚Totalrevision‘ des Grundgesetzes, ZfP 17, 1970, S. 87.

¹⁵ Finanzbericht 1970, S. 151 ff.; Finanzbericht 1971, S. 151 ff.

¹⁶ Der Finanzplanungsrat hat sich gem. § 51 Abs. 5 HGrG am 5. Juni 1968 eine Geschäftsordnung gegeben (abgedruckt bei MÖLLER aaO. S. 335 f.). – Die konstituierende Sitzung des Finanzplanungsrates hat auf Grund eines Verwaltungsabkommens zwischen Bund und Ländern am 14. März 1968 stattgefunden, fast zwei Jahre vor dem Inkrafttreten des HGrG (Jahresbericht der Bundesregierung 1968, S. 201); vgl. die vorhergehende Initiative der Hessischen Landesregierung vom Sommer 1967 zur Schaffung eines „Finanzrates“ (BRatDrucks. 514/67; STERN/MÜNCH, Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, 1967, S. 214 ff.).

die Aufgaben des Finanzplanungsrates mit denen des Konjunkturrates für die öffentliche Hand (§ 18 StabG) überschneiden, sollen die von diesem für erforderlich gehaltenen Maßnahmen vom Finanzplanungsrat berücksichtigt werden (§ 51 Abs. 2 Satz 3 HGrG).

2. Der Anlaß dafür, die schon seit einigen Jahren begangenen Wege zu einer mittelfristigen Finanzplanung zu einer rechtlichen Formalisierung weiterzuentwickeln, war die Wirtschafts- und Haushaltslage des Jahres 1967.¹⁷ „Die katastrophale Finanzlage, die durch die Bewilligungsfreudigkeit der vorangegangenen Jahre und den Verzicht darauf, die Auswirkungen von Maßnahmen auf die Finanzlage weiterer Jahre ins Auge zu fassen, entstanden war, wurde aufgedeckt, und es wurde klargestellt, daß die De-route am Kapitalmarkt doch in erster Linie von der öffentlichen Hand verursacht worden war. So festigte sich die Meinung, daß es vor allem darum ginge, das finanzpolitische Verhalten der öffentlichen Hand in den Griff zu bekommen.“¹⁸ Dementsprechend war es der leitende Gesichtspunkt der ersten Finanzplanung im Sommer 1967, das zu befürchtende Defizit des Bundeshaushaltes durch planmäßige Streichungen von Ausgaben bei den einzelnen Haushaltsvoranschlägen, orientiert an mittelfristigen finanz- und wirtschaftspolitischen Überlegungen, zu vermeiden. Hinsichtlich des schließlich verbleibenden reduzierten Defizits fiel die Entscheidung dahin, nicht zu Steuererhöhungen zu greifen, sondern den Kapitalmarkt in Anspruch zu nehmen und so die Staatsschuld des Bundes erheblich zu vergrößern.

Hier sind nicht die Einzelheiten der bisher beschlossenen Finanzpläne von Interesse, sondern die der Finanzplanung aufgegebenen Fragestellungen und die Art der zu treffenden Entscheidungen. Es zeigt sich, daß die Finanzplanung nicht die fiskalische Rationalität und die technische Perfektion der Haushaltswirtschaft und der Arbeitsweise des finanzwirtschaftlichen Systems zum Gegenstand hat. Das finanzwirtschaftliche System ist in der Finanzplanung vielmehr nur das Medium, durch das die Staatsaufgaben erledigt werden und durch das der wirtschaftliche Prozeß und darüber hinaus die Wirtschafts- und Sozialordnung planmäßig beeinflußt werden können. Die Entscheidung über den Umfang und die Zusammen-

¹⁷ Die mittelfristige Finanzplanung des Bundes, Institut „Finanzen und Steuern“, Brief 95, 1967.

¹⁸ RUDOLF STUCKEN, Die Haushaltspolitik im Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967, FinArch 27, 1968, S. 202/204.

setzung der Staatsausgaben fällt zusammen mit der Entscheidung über die Art und die Zeitfolge der Erledigung der Staatsaufgaben. Mit der Entscheidung über die Deckung der Staatsausgaben – durch Erhöhung, Verringerung oder eine bestimmte Gestaltung der Besteuerung oder über den Kapitalmarkt, mit der Folge, daß das zunehmende Volumen des Schuldendienstes bei Erhöhung der Staatsschuld die in Zukunft verfügbaren Haushaltsspitzen verringert – werden finanzpolitische Daten gesetzt, die unmittelbare ökonomische Auswirkungen haben und den Spielraum zukünftigen politischen Handelns bestimmen. Die Finanzplanung ist nur der Ausdruck der Regierungspolitik in den Kategorien und im Hinblick auf die Faktoren der Finanzwirtschaft. Das macht auch deutlich, durch welche sachlichen Gründe die Einrichtung der Finanzplanung gerechtfertigt ist.

Die Finanzplanung soll eine programmatische Arbeitsgrundlage für die Regierung schaffen und programmatisch geordnete Informationen zur Verfügung stellen, um die ökonomische und soziale Funktion der Finanzwirtschaft sichtbar zu machen und der Haushaltswirtschaft eine mehrjährige Orientierung zu geben.¹⁹ Die Regierung wird dadurch bei der Aufstellung des Haushaltsplanes gezwungen, ein konsequentes mittelfristiges Konzept ihrer Politik zu artikulieren, und das Parlament wird durch die Vorlage des Finanzplanes und die Beratung der Haushaltsvorlage gezwungen, sich mit den Prinzipien der Regierungspolitik auseinanderzusetzen. Zur Charakterisierung dieser durch sie angestrebten grundsätzlichen politischen Bedeutung ist die Finanzplanung etwas pathetisch ein „nationales Erziehungsinstrument zu politischer Verantwortung“ genannt worden.²⁰ Die Finanzplanung stellt für Regierung und Parlament einen formellen Zwang her, den Zusammenhang der Finanzpolitik und der Wirtschaftspolitik zu berücksichtigen. Die Regierung wird genötigt, die Abgleichung und Koordination der Bedarfsanmeldungen der Ressorts und damit der diesen zugrunde liegenden Sachprogramme nach einem planmäßig durchdachten Maßstab vorzunehmen, und das Parlament wird genötigt, die Haushaltsgesetzgebung in den größeren Zusammenhang der in einem bestimmten Zeitraum und nach einer bestimmten Dringlichkeitsskala zu erledigenden Staatsaufgaben zu stellen.²¹ Durch die Finanzplanung kann

¹⁹ TRÖGER-Gutachten aaO. TZ 481 ff., 498; FISCHER-MENSHAUSEN aaO. S. 80; HETTLAGE aaO. S. 238, 242; MAUNZ aaO. Rdn. 29; HERBERT WEICHMANN, Finanzplanung als neue staatliche Aufgabe, FinArch 27, 1968, S. 220.

²⁰ HETTLAGE aaO. S. 248.

²¹ TRÖGER-Gutachten aaO. TZ 498; GRUND, aaO. S. 56; HETTLAGE aaO. S. 242; WEICHMANN aaO. S. 233.

auch sichtbar gemacht werden, daß und in welchem Ausmaß bestimmte finanzwirtschaftliche Entscheidungen, z. B. die Aufnahme von Krediten²² oder die Vornahme von Investitionen,²³ durch ihre Folgekosten zukünftige Haushalte belasten werden.

In der Finanzplanung sind Umfang und Zusammensetzung der voraussichtlichen Ausgaben und die Deckungsmöglichkeiten „in ihren Wechselbeziehungen zu der mutmaßlichen Entwicklung des gesamtwirtschaftlichen Leistungsvermögens“ darzustellen (§ 9 Abs. 1 Satz 2 StabG). Diese Anforderung ist eine selbstverständliche Folgerung aus der ökonomischen Funktion der Haushalts- und Finanzwirtschaft. Sie hat praktisch zur Folge, daß die Finanzplanung von einer mittelfristigen „gesamtwirtschaftlichen Zielprojektion“, einer mittelfristigen Vorausschau über die mutmaßliche und gewünschte Wirtschaftsentwicklung auszugehen hat.²⁴ Diese Einbindung der Finanzplanung in die Wirtschaftspolitik, insbesondere die Konjunktur- und Wachstumspolitik, beschränkt sich nicht auf die Berücksichtigung der mutmaßlichen ökonomischen Gegebenheiten im Sinne einer statistischen Prognose. Die Zielprojektion hat insofern ein programmatisches Element zur Grundlage, als sie im Rahmen der rechtlichen Grenzen der Wirtschaftspolitik die politischen Mittel bezeichnet, mit denen die als wünschbar angesehenen Ziele durch Beeinflussung des wirtschaftlichen Prozesses erreicht werden sollen. Bei der Auswahl der Ziele und Mittel ist die gesamtwirtschaftliche Zielprojektion an die Richtlinie des § 1 StabG gebunden, wonach bei wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu beachten (Art. 109 Abs. 2 GG) und die Maßnahmen so zu treffen sind, daß sie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig zur Stabilität des Preisniveaus, zu einem hohen Beschäftigungsstand und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum beitragen.²⁵ Außerdem ist dabei den europarechtlichen Programmen und Festlegungen Rechnung zu tragen,²⁶ wie sie aus dem primären und sekundären Gemeinschaftsrecht sich erge-

²² Die mittelfristige Finanzplanung des Bundes aaO.

²³ WEICHMANN aaO. S. 228.

²⁴ GRUND aaO. S. 53 ff.; FISCHER-MENSHAUSEN aaO. S. 97.

²⁵ Dazu BADURA, *Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsverwaltung*, 1971, C II 3.

²⁶ Entwurf der Kommission der Europäischen Gemeinschaften des dritten Programms für die mittelfristige Wirtschaftspolitik, BTagDrucks. VI/1393.

ben. Die gesamtwirtschaftliche Zielprojektion enthält deshalb Aussagen über die konjunktur- und wachstumspolitischen Globalgrößen, nämlich die Arbeitslosenquote, die Preissteigerungsrate, den Außenbeitrag am Bruttosozialprodukt und die Zuwachsrate des realen Bruttosozialprodukts. Die zentrale Größe der gesamtwirtschaftlichen Zielprojektion ist die Wachstumsrate, die zentrale Größe der Finanzplanung die Steigerungsrate der Staatsausgaben.

Der gegenwärtig gültige Finanzplan des Bundes 1970 bis 1974²⁷ legt in Übereinstimmung mit dem Finanzplan des Bundes 1969 bis 1973²⁸ die gesamtwirtschaftliche Zielprojektion des Jahreswirtschaftsberichts 1970 der Bundesregierung (§ 2 Abs. 1 StabG)²⁹ zugrunde.³⁰ Danach beträgt die durchschnittliche Steigerungsrate des Bruttosozialprodukts in jeweiligen Preisen in der Planungsperiode rund 7 % (durchschnittliche Zuwachsrate des realen Bruttosozialprodukts gut 4 % bis reichlich 4½ %). Die durchschnittliche Steigerungsrate der Staatsausgaben soll 9,3 % ausmachen.

Eine besondere Bedeutung für die konjunkturpolitisch orientierte Haushaltswirtschaft, insbes. für einen antizyklischen Haushaltsvollzug, haben die mehrjährigen Investitionsprogramme, die von den Ressorts aufzustellen, von der Bundesregierung im Rahmen der Finanzplanung zu beschließen und auf der Grundlage der Finanzplanung zu überarbeiten sind (§§ 10 StabG, 50 Abs. 4 und 5 HGrG).³¹ Die Investitionsprogramme sind den gesetzgebenden Körperschaften vorzulegen (§ 50 Abs. 5 HGrG).³² Diese dienen nicht nur der Information, sondern auch als Grundlage für einen antizyklischen Einsatz des Investitionsvolumens der öffentlichen Hand durch Raffen oder Strecken der investiven Ausgaben (§§ 11 StabG, 50 Abs. 6 HGrG). Die gesetzliche Regelung befaßt sich nur mit dem leichter realisierbaren Fall der Belebung der Konjunktur bei einer depressiven Entwicklung. Das gegenwärtige Volumen des Investitionsprogramms des Bundes umfaßt etwa ein Viertel der Haushaltssumme; zu den Investitionen in diesem Sinne gehören Sachinvestitionen (vor allem Baumaßnahmen und Beschaffungen), militärische Baumaßnahmen und Bc-

²⁷ BTagDrucks. VI/1101.

²⁸ BTagDrucks. VI/301.

²⁹ BTagDrucks. VI/281, S. 13 ff.; Nachtrag zum Jahreswirtschaftsbericht, BTagDrucks. VI/850; Finanzbericht 1970, S. 157 f.

³⁰ BTagDrucks. VI/1101, S. 4, 131 f.; Finanzbericht 1971, S. 157 f.

³¹ GRUND aaO. S. 71.

³² Investitionsprogramm des Bundes 1970 bis 1974, BTagDrucks. VI/1698.

schaftungen und Finanzierungshilfen für öffentliche Haushalte und private Investoren.

3. Die gouvernementale Ausgestaltung der mehrjährigen Finanzplanung im geltenden Recht hat der Diskussion um das parlamentarische Regierungssystem neue Nahrung gegeben und vor allem zu der Frage geführt, ob die politische Prärogative des Parlaments und das parlamentarische Budgetrecht hinreichend gewahrt worden sind.³³ Diese Erörterung wird von dem allgemeinen Eindruck eines „Kompetenzverlusts des Parlaments“ (STERN) beherrscht. Für die „Plangewalt“ der Regierung werden Argumente der konjunkturpolitischen „Sachlogik“ ins Feld geführt. Zur verfassungsrechtlichen Beurteilung dieser Erwägungen ist es nicht nur notwendig, die rechtlich greifbaren Auswirkungen der mehrjährigen Finanzplanung im Rahmen des parlamentarischen Regierungssystems zu würdigen, sondern auch geboten, die Projizierung der neuen Gegebenheiten auf das überkommene konstitutionelle Schema des Verhältnisses von Parlament und Regierung mit Hilfe vager und pragmatischer Formeln – „Plangewalt“ als Gesetzgebung oder Regierung/Verwaltung, Konjunkturpolitik als Bestandteil einer „sachlogisch ‚gouvernementalen‘ Sphäre“, u. ä. – aufzugeben und die Arbeitsweise des parlamentarischen Regierungssystems unter den Blickwinkeln des Parteienstaates und der sozialstaatlichen Staatsaufgaben neu zu durchdenken.

Bei der bestehenden Form der unselbständigen Finanzplanung ist der Finanzplan eine im Zusammenhang mit der Aufstellung des Haushaltsplanes erfolgende und in den Kategorien der Finanzwirtschaft ausgedrückte programmatische Äußerung der Regierung auf der Grundlage eines ausführlichen statistischen und prognostischen Zahlenwerks über bestehende und erwartete nationalökonomische und finanzwirtschaftliche Daten. Der Finanzplan gibt Information und postuliert ein Programm des Regierungshandelns, wodurch er für die Öffentlichkeit und die am finanzwirtschaftlichen Prozeß beteiligten Faktoren eine Orientierungsmöglichkeit verschafft.³⁴ Er „ähnelt im Verhältnis zur Legislative einer Regierungserklä-

³³ FRITZ NEUMARK, Planung in der öffentlichen Finanzwirtschaft, in: ERICH SCHNEIDER (Hrsg.), Rationale Wirtschaftspolitik und Planung in der Wirtschaft von heute, SchrVS n.F. 45, 1967, S. 173; STERN/MÜNCH, StabG aaO., S. 55 f.; MÖLLER aaO. S. 20 ff., § 9, Rdn. 17; ELMAR STACHELS, Das Stabilitätsgesetz im System des Regierungshandelns, 1970.

³⁴ FISCHER-MENSHAUSEN aaO. S. 82.

nung“,³⁵ ist ein „zahlenmäßiger Ausdruck des staatlichen Aktionsprogramms“,³⁶ Seit 1967 sind die jährlich vorgelegten Finanzplanungen des Bundes zunehmend ausführlicher geworden³⁷ und hat sich die Wahrnehmung der programmatischen Funktion des Finanzplanes durch die Bundesregierung verstärkt. Im Finanzplan des Bundes 1969 bis 1973 wird gesagt:

„Wie bereits in der Regierungserklärung dargelegt, soll der neue Finanzplan ein Regierungsprogramm in Zahlen sein, d. h. die politischen Absichten der Bundesregierung in Zahlen ausdrücken.

Die Bundesregierung hat den Bundeshaushalt 1970 wie den Finanzplan 1969 bis 1973 unter die Zielkombination
wirtschaftliche Stabilität
solide Bundesfinanzen
und gesellschaftlichen Fortschritt
gestellt.

Mit dem Finanzplan konkretisiert die Bundesregierung ihre mit finanziellen Aufwendungen verbundenen politischen Ziele und legt die Schwerpunkte der Aufgabenerfüllung dar. Sie verdeutlicht damit Reihenfolge und Ausmaß der inneren Reformen, die sie im Rahmen der gesamtwirtschaftlichen Möglichkeiten und unter der Voraussetzung solider Bundesfinanzen in den Jahren bis 1973 durchzusetzen entschlossen ist.“³⁸

Die programmatische Aussage kann auch in propagandistische Rhetorik übergehen. Der Finanzplan des Bundes 1970 bis 1974 beginnt mit den Sätzen:

„Der Finanzplan des Bundes für die Jahre 1970 bis 1974 ist geprägt von dem Willen der Bundesregierung, das innenpolitische Reformprogramm auf der Grundlage solider Finanzen einen entscheidenden Schritt weiterzuführen. Die Erfüllung wichtiger, zum Teil jahrelang vernachlässigter Staatsaufgaben ist durch die restriktive Ausgabenpolitik in den Jahren 1969 und 1970 – in denen das Wachstum der Bundesausgaben mit 18,6 v. H. um gut 6 Prozentpunkte hinter dem Sozialproduktwachstum von 24,8 v. H. zurückbleibt – besonders dringlich geworden. Sie duldet keinen weiteren Aufschub.“³⁹

Dadurch daß die mehrjährige Finanzplanung der Bundesregierung eine planmäßige Haushalts- und Finanzwirtschaft abverlangt und ihr damit die Chance einer planmäßigen Initiative für die Erledigung der Staatsaufgaben eröffnet, wird der Exekutive eine Zuständigkeit zugewiesen, die ihr nach den herkömmlichen Kategorien als Regierungsfunktion zu-

³⁵ TRÖGER-Gutachten aaO. TZ 484.

³⁶ GRUND aaO. S. 65.

³⁷ Der geltende Finanzplan des Bundes 1970 bis 1974 ist ein Dokument von 132 Druckseiten.

³⁸ BTagDrucks. VI/301, S. 2.

³⁹ BTagDrucks. VI/1101, S. 3.

kommt.⁴⁰ Die relative Verselbständigung der Regierung, institutionell wie funktionell, hat sich im parteienstaatlichen Parlamentarismus nicht erledigt und ist eine Bedingung dafür, daß das Parlament zu einer befriedigenden Bewältigung seiner wohlfahrtsstaatlichen Arbeitslast fähig ist. Die vom Parlament berufene und von der sie tragenden Seite des Hauses unterstützte Regierung bildet mit dem Parlament das politisch wie verfassungsrechtlich nur im Zusammenhang wirksame und verstehbare Leitungssystem des Staates. Durch Anregung, Initiative, Programm und Ingangsetzen der zur gesetzgeberischen Verwirklichung notwendigen Schritte (vgl. § 50 Abs. 7 HGrG) ist es Sache der Regierung, die Politik der Mehrheitsfraktion des Parlaments zu artikulieren und, besonders im Wege der Gesetzgebung und der gesetzlichen Feststellung des Haushaltsplanes, durchzusetzen. Die Verselbständigung der Regierung gegenüber dem Parlament beruht nicht auf einer vor- oder außerkonstitutionellen „originären“ Wurzel der Regierungsgewalt, wie in der konstitutionellen Monarchie, sondern auf Gründen sinnvoller Geschäftserledigung und einigen rudimentären Einsichten über die Soziologie der Organisationen und der Bürokratie. Eine Verbesserung der Arbeitsweise der Regierung, wie sie durch die mehrjährige Finanzplanung bewirkt wird, bedeutet nicht notwendig eine Schwächung des Parlaments; sie kann im Ganzen betrachtet auch die Arbeitskapazität und Rationalität des parlamentarischen Regierungssystems erhöhen.

Es ist jedoch noch ein weiteres zu bedenken. Gesetzesvorbehalt und Budgetrecht des Parlaments, die der demokratische Verfassungsstaat aus dem konstitutionellen Staatsrecht übernommen hat, stellen im demokratischen Verfassungsstaat nicht mehr, wie ursprünglich, der monarchischen Exekutive abgewonnene Errungenschaften der bürgerlichen Gesellschaft dar, verfassungsmäßige Mitwirkungsrechte der Aktivbürgerschaft an der Ausübung der Staatsgewalt. Der demokratische Verfassungsstaat ist die politische Organisation der Gesellschaft; in ihm wird die Legitimität der Staatsgewalt einheitlich und egalitär durch die parlamentarische Repräsentativkörperschaft vermittelt, für deren umfassende politische Prärogative Gesetzesvorbehalt und Budgetrecht nur die überkommenen, aber den neuen Verfassungsverhältnissen zu assimilierenden Ausdrucksformen sind. Der Gesetzesvorbehalt für Eingriffe in Freiheit und Eigentum ist als verfassungsrechtliche Technik auf die liberale Eingriffsverwaltung und die

⁴⁰ BADURA, Art. Regierung, EvStL, 1966, Sp. 1835.

dieser zugrunde liegenden begrenzten Staatszwecke zugeschnitten. Er ist deshalb keine ausreichende Kategorie für die im demokratischen Verfassungsstaat mit umfassender sozialer Verantwortung des Staates verfassungsrechtlich gebotene Verteilung der planenden und lenkenden Aufgaben wohlfahrtsstaatlicher Politik zwischen Parlament und Regierung. Aus dem Gesetzesvorbehalt kann nicht abgeleitet werden, daß eine parlamentarische Entscheidung überall dort entbehrt werden kann, wo nicht eine Veränderung des Rechtszustandes in Rede steht.

Das parlamentarische Budgetrecht hatte ursprünglich die Funktion, die bürgerliche Gesellschaft, „Bildung und Besitz“, durch das Parlament an der Haushaltswirtschaft der monarchischen Exekutive zu beteiligen, wie auch die konstitutionelle Deutung des durch Gesetz festgestellten Haushaltsplanes als „Gesetz im nur formellen Sinn“ verrät. Außerdem bezieht sich das konstitutionelle Budgetrecht des Parlaments auf eine Situation, in der die Staatsausgaben nur einen geringen Teil des Sozialprodukts ausmachen, und dementsprechend eine fiskalische Betrachtung der Haushaltswirtschaft am Platze sein mochte. Diese Ausgangslage ist bei einer zum Medium der Wirtschaftspolitik gewordenen öffentlichen Finanzwirtschaft und bei der gegenüber einer Edelmetallwährung andersartigen Funktion des geld- und kreditwirtschaftlichen Systems mit manipulierter Währung nicht mehr gegeben. Das Budgetrecht des Parlaments kann deshalb im demokratischen Verfassungsstaat mit wohlfahrtsstaatlicher Formulierung der Staatsaufgaben nicht in der Beschränkung auf die Approbation des von der Regierung aufgestellten Haushaltsplanes als eines bloß finanzwirtschaftlich-fiskalisch gedachten Zahlenwerks festgehalten werden. In dem Maße, wie der Haushalt zum Vehikel der Wirtschaftspolitik wird und auf Grund mehrjähriger planmäßiger Perspektiven aufgestellt wird, muß sich das parlamentarische Budgetrecht in eine Entscheidungskompetenz des Parlaments wandeln, die diese neuen Dimensionen des Haushalts wirksam zu erfassen vermag.

Das Fortbestehen des parlamentarischen Regierungssystems im demokratischen Verfassungsstaat bedeutet nicht, daß damit eine mit vorgeblichen „Sachzwängen“ maskierte Arkansphäre politischer Entscheidung bei der Regierung patriarchalisch vor der vermuteten Unvernunft des Parlaments in Sicherheit gebracht wird. Die institutionelle und funktionelle Differenzierung zwischen Parlament und Regierung, die das parlamentarische Regierungssystem mit sich bringt, besitzt selbst darin nur eine scheinbare Spitze gegen das Parlament, daß es einem Parlamentsabsolutis-

mus vorbeugen soll; denn dieser ist tatsächlich eine Entmachtung des Parlaments zugunsten informeller Cliques. Die Arbeitsteilung im parlamentarischen Regierungssystem soll eine wirksame und verantwortliche politische Initiative und Sozialgestaltung durch Recht ermöglichen und eine effektive Kontrolle des exekutivischen Apparates herstellen, indem es davon ausgeht, daß die grundlegenden und langfristigen Entscheidungen parlamentarisch, d. h. politisch und nicht bürokratisch, getroffen werden müssen, wobei „bürokratisch“ die besonderen Verfahren und Legitimationsweisen eines Verwaltungsstabes, konkret der Ministerialbürokratie, meint.

Im Hinblick auf die Haushaltswirtschaft ist deshalb die Annahme, daß die Finanzplanung und sonstigen Ermächtigungen der Legislative an die Exekutive zur Sicherung der finanziellen Ordnung und der wirtschaftlichen Stabilität dem Schutz des Parlaments gegen sich selbst dienen sollen und können, selbst als zugespitzte These⁴¹ angreifbar. Die Finanzplanung ist, wenn sie, wie im geltenden Recht, als unselbständig ausgestaltet ist, ein Bestandteil der durch die Verfassung der Regierung gegebenen Kompetenz. Sie ist auf eine gesetzliche „Ermächtigung“ nicht angewiesen, kann aber – und sollte auch – durch Gesetz geregelt werden. Diese gesetzliche Regelung muß einerseits die Selbständigkeit der Regierungsfunktion wahren und andererseits Vorsorge dafür treffen, daß die politische Prerogative des Parlaments, d. h. die Aufgabe und Zuständigkeit des Parlaments, über die Sozialgestaltung durch Recht und durch das Medium der Finanzwirtschaft zu beschließen, nicht geschmälert wird. Zu Recht ist deshalb gefordert worden, daß die Finanzplanung inhaltlich so gestaltet und präsentiert werden muß, daß dem Parlament die Möglichkeit verbleibt, die großen politischen Entscheidungen selbst zu treffen⁴². Folgerichtig sieht die gesetzliche Regelung vor, daß die gesetzgebenden Körperschaften angesichts des ihnen vorgelegten Finanzplanes die Vorlage von Alternativrechnungen verlangen können (§ 50 Abs. 3 Satz 2 HGrG).⁴³ Das Parlament kann sich dadurch in Ausnutzung der Informationsfunktion des Finanzplanes Beurteilungsgrundlagen darüber zugänglich machen, welche Variationen der gesamtwirtschaftlichen Zielprojektion, der Allokation der Haushaltsmittel

⁴¹ HETTLAGE aaO. S. 241.

⁴² FISCHER-MENSHAUSEN aaO. S. 102.

⁴³ Vgl. den Antrag der Fraktion der CDU/CSU vom 17. Dezember 1970, BTagDrucks. VI/1632.

und der Deckung der Ausgaben bei einer von den Regierungsvorstellungen abweichenden Programmoption stattfinden würden und welche variierenden Auswirkungen der Finanzpolitik zu erwarten wären. Durch die Vorlage von Alternativrechnungen wird das Bedürfnis der Regierung, mit einem geschlossenen Programm schlagkräftig auftreten zu können – was offenbar bisher zum Verzicht auf die Vorlage von Alternativrechnungen geführt hat⁴⁴ – nicht geschädigt. Denn betroffen wird nicht die programmatische, sondern nur die informative Funktion der Finanzplanung. Wie die konjunkturpolitischen Vorlage- und Begründungspflichten der Regierung gegenüber den gesetzgebenden Körperschaften⁴⁵ ist die durch einen Beschluß des Bundestages oder des Bundesrates begründbare Verpflichtung der Bundesregierung, Alternativrechnungen zur Finanzplanung vorzulegen, eine Vorkehrung zur Sicherstellung der politischen Prerogative des Parlaments gegenüber der Initiative und Programmartikulation der Regierung.

4. Der der Haushaltswirtschaft zugrunde zu legende und zugleich mit dem Entwurf des Haushaltsgesetzes dem Parlament vorgelegte Finanzplan zeigt für die Entscheidung des Haushaltsgesetzgebers die größeren sachlichen und zeitlichen Zusammenhänge auf, von denen die Regierung bei ihrer Vorlage ausgegangen ist, und gibt eine Information darüber, welche Auswirkungen die gesetzliche Feststellung des Jahreshaushalts für die Finanzwirtschaft und die Erledigung der Staatsaufgaben in den nächsten Jahren voraussichtlich haben wird. Dieser planmäßige und mehrjährige Charakter auch eines unselbständigen Finanzplanes gibt diesem, ungeachtet der rechtlichen Ungebundenheit des Parlaments, ein politisches Gewicht, das der Finanzplanung der Regierung eine sachliche Überlegenheit über die Haushaltsgesetzgebung des Parlaments verschaffen kann. Das Verhältnis der gouvernementalen Finanzplanung, die aus der Haushaltswirtschaft herausgelöst und institutionell und verfahrensmäßig verselbständigt ist, zur parlamentarischen Haushaltsgesetzgebung wird deshalb nicht dadurch hinreichend charakterisiert, daß das den Haushaltsplan gesetzlich feststellende Parlament rechtlich gegenüber der Finanzplanung unabhängig ist. Zwar ist der Finanzplan ein „Orientierungsin-

⁴⁴ GRUND aaO. S. 61, hinsichtlich des ersten Finanzplanes von 1967.

⁴⁵ Vorlage des Jahreswirtschaftsberichts, des Subventionsberichts, des Investitionsprogramms und der Finanzplanung (§§ 2 Abs. 1, 12, 9 Abs. 2 StabG, 50 Abs. 3 bis 5 HGrG); Begründungs- und Erläuterungspflichten gem. §§ 2 Abs. 2 StabG, 50 Abs. 4 HGrG.

strument“ und nicht ein „vollzugsverbindliches Mehrjahresbudget“,⁴⁶ zwar werden durch ihn rechtsverbindliche Entscheidungen nicht getroffen, sondern nur vorbereitet,⁴⁷ so daß er Verbindlichkeit im Rechtssinn nur und erst in Gestalt der ihn verwirklichenden Gesetze, einschließlich des Haushaltsgesetzes, erlangt.⁴⁸ Doch bringt es die programmatische und programmierende Funktion des Finanzplanes naturgemäß mit sich, daß die einzelnen Jahreshaushalte ihm gegenüber als „Vollzugsmaßnahmen“⁴⁹ erscheinen können und als „Ausfluß“ und „Instrument“ der mittelfristigen Finanzplanung⁵⁰ betrachtet werden. Überdies wird die gesamte ausgabenwirksame Gesetzgebung auf den Finanzplan bezogen (§ 10 Abs. 1 BHO) und werden antizyklische Ausgaben aus dem konjunkturpolitischen Leertitel des Haushaltsplanes an ihn gebunden (§ 6 Abs. 2 Satz 2 StabG). Diesem Gewicht der exekutivischen Planung gegenüber, die der Funktion nach nicht exekutiert, sondern programmierend leitet, wird das Parlament seine politische Prärogative nur wahren können, wenn es bei seinen diskontinuierlichen Entscheidungen über disparate Einzelvorgänge den größeren sachlichen und zeitlichen Zusammenhang, in dem die Regierung diese Einzelvorgänge sieht, stets mit zum Gegenstand seiner Entscheidung macht. Unter dieser Voraussetzung sind die programmierende und initiiierende Regierung und das resolvierende Parlament in einen arbeitsteiligen Zusammenhang gebracht, der das Grundmuster des parlamentarischen Regierungssystems in der parteienstaatlichen Demokratie zum Ausdruck bringt.

Von Anbeginn ist die Frage aufgeworfen – und verneint – worden, ob eine Verabschiedung des Finanzplanes durch das Parlament erwünscht oder verfassungsrechtlich geboten sei.⁵¹ Die Stichhaltigkeit der dafür im einzelnen vorgebrachten Argumente soll hier nicht geprüft werden. Als wesentlicher Punkt ist nur hervorzuheben, daß die Frage etwas vereinfacht ist, wenn sie so gestellt wird, ob „die Finanzplanung“ Sache des Parlaments oder der Regierung sei, ob die „Plangewalt“ dem Parlament oder der Regierung zukomme. Denn es würde sich verfassungsrechtlich und

⁴⁶ FISCHER-MENSHAUSEN aaO. S. 82.

⁴⁷ WEICHMANN aaO. S. 226.

⁴⁸ GRUND aaO. S. 67.

⁴⁹ HETTLAGE aaO. S. 242.

⁵⁰ WEICHMANN aaO. S. 225.

⁵¹ TRÖGER-Gutachten aaO. TZ 483; FISCHER-MENSHAUSEN aaO. S. 84; GRUND aaO. S. 66; HETTLAGE aaO. S. 240 f.; MÖLLER aaO. § 9 Rdn. 17.

politisch bei einer Finanzplanung des Parlaments um etwas anderes handeln als bei der Finanzplanung durch die Regierung, wie sie gegenwärtig besteht.

Durch ihren mit der Aufstellung des Haushaltsplanes verbundenen und „gleitend“ ausgestalteten Modus ist die existierende Finanzplanung eine unselbständige. Sie ist eine direktive Unterstützung der Arbeit des Parlaments. Eine Finanzplanung des Parlaments hingegen würde ein neuartiges Element in der Verfassungsordnung darstellen. Die gegenwärtige, durch die Finanzplanung der Regierung unterstützte und die darin implizierte Programmatik annehmende oder verwerfende Haushaltsgesetzgebung ist praktisch eine gleitende parlamentarische Finanzplanung – wenn man das parlamentarische Regierungssystem nicht konstitutionell, sondern parteienstaatlich deutet. Eine selbständige, von der Haushaltsgesetzgebung gelöste Finanzplanung durch das Parlament dagegen müßte das parlamentarische Budgetrecht der Funktion nach verdrängen, ein dem normalen Gesetzgebungswege gegenüber vorrangiges Resolutivverfahren oder Verfahren zur Erzeugung eines „superlegge“ einrichten und die funktionelle Selbständigkeit der Regierung in Frage stellen. Denn es wäre nicht sinnvoll, ein derartiges parlamentarisches Planungsinstrument auf die Finanzwirtschaft zu beschränken. Vielmehr würde damit ein Verfahren zur planmäßigen Erledigung der Staatsaufgaben institutionalisiert werden, in dem der Dualismus des parlamentarischen Regierungssystems aufgehoben und die Funktion des Gesetzes verändert werden würde. Daraus folgt, daß die Frage einer selbständigen parlamentarischen Finanzplanung in dem größeren Zusammenhang erörtert werden müßte, ob ein besonderes Verfahren der Plangesetzgebung erforderlich oder zweckmäßig wäre. Jedenfalls würde damit nicht nur das parlamentarische Regierungssystem, sondern auch der Parlamentarismus eine Umgestaltung erfahren.