

Die Geschichte des Haushaltsrechts vom Mittelalter bis zur Gegenwart

Eine ökonomische Analyse im Lichte
der Budgetfunktionen

Von

Sonia Strube



Duncker & Humblot · Berlin

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