

BASLER STUDIEN ZUR RECHTSWISSENSCHAFT

Herausgegeben von K. Spiro, J. G. Fuchs, H. Hinderling, G. Stratenwerth,
K. Eichenberger, F. Vischer, P. Simonius, L. Wildhaber, D. Krauss, R. A. Rhinow

Reihe B: Öffentliches Recht
Band 9

Der öffentliche Haushalt als Instrument der Staats- und Wirtschaftslenkung

Ein Beitrag zur politischen und rechtlichen Bedeutung
des haushaltsrechtlichen Instrumentariums und zum Wandel
der Haushaltskompetenzen von Parlament und Regierung

von

Dr. iur. et lic. oec. Heinrich Koller



Helbing & Lichtenhahn
Basel und Frankfurt am Main 1983

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis
Literaturverzeichnis

XXI
XXIII

Einleitung 1

1. Teil:

Finanzwirtschaftliche und rechtliche Grundlagen des modernen Staatshaushalts

§ 1	Der öffentliche Haushalt als Teil der Gesamtwirtschaft	9	
	I. Öffentlicher Haushalt und Finanzwirtschaft	9	
	1. Begriffe und Abgrenzung	9	
	2. Wesensmerkmale der öffentlichen Finanzwirtschaft	10	
	a) Der hoheitliche Charakter	11	
	b) Das besondere Ordnungsprinzip	12	
	c) Autonomie und Zielsetzung	12	
	d) Die Art der Einnahmenbeschaffung	13	
	e) Erfolgsmessung und Rechnungsführung	13	
	f) Die übergreifenden Wirkungen	14	
	g) Überholte Theorien	14	
	3. Kollektivbedarf und Kollektivgüter	15	
	II. Die Finanzwirtschaft im Dienste der staatlichen Wirtschaftspolitik	17	
	1. Der Staat im volkswirtschaftlichen Kreislauf	17	
	2. Der Wandel im finanzwirtschaftlichen Denken	19	
	a) Geschichtliche Entwicklung	19	
	b) Neue Tendenzen in der Finanzwissenschaft	20	
	3. Die Ziele der staatlichen Finanzpolitik	21	
	III. Erscheinungsformen und Grenzen der Wirtschaftsbeeinflussung durch öffentliche Haushalte	24	
	1. Das finanzpolitische Instrumentarium	24	
	2. Die Einnahmenpolitik	26	
	3. Die Ausgabenpolitik	29	
	4. Die Budget- und Verschuldungspolitik	32	
	5. Grenzen der haushaltsmässigen Wirtschaftslenkung	35	
X X	§ 2	Der öffentliche Haushalt als Gegenstand des Rechts	37
		I. Die rechtliche Bindung und Determinierung der staatlichen Finanzgewalt	37
		II. Das Finanzwesen in der Verfassungsordnung	39
		1. Die Einbettung in die verfassungsrechtliche Gesamtordnung	39
		2. Begriff und Inhalt der Finanzverfassung	41

III.	Das gesetzliche Finanzrecht	42
1.	Die normierten Sachbereiche	42
a)	Begriff und Gliederung	42
b)	Das Abgabenrecht	43
c)	Das Finanzrecht im engeren Sinn	44
2.	Die rechtssystematische Einordnung	46
a)	Die Zugehörigkeit zum Verwaltungsrecht	46
b)	Die breite stoffliche Streuung	47
IV.	Möglichkeiten und Grenzen des Rechts	48
1.	Die Aufgabe des Rechts in der Wirtschaft	48
2.	Aufgaben und Wesen des Haushaltsrechts	50
3.	Sonderheiten und Grenzen des Haushaltsrechts	52
a)	Die Zugehörigkeit zum Organisationsrecht	52
b)	Die beschränkte Lenkungskraft	54
V.	Die Bedeutung wirtschaftswissenschaftlicher Aussagen für das Recht	56
1.	Das Verhältnis der Rechtswissenschaft zu den Nachbarwissenschaften	56
2.	Notwendigkeit und Grenzen der Zusammenarbeit	57
§ 3	Die Rechtsgrundlagen des eidgenössischen Finanzhaushalts	60
I.	Die Grundzüge der eidgenössischen Finanzverfassung	60
1.	Die bundesstaatliche Finanzordnung	61
2.	Die Grundnormen des Haushaltsrechts	66
3.	Die einschlägigen Normen der Wirtschaftsverfassung	68
4.	Fragen des Verfassungswandels	70
II.	Die Reform des eidgenössischen Finanzhaushaltsrechts von 1967/68	72
1.	Anlass und Ziele der Reform	72
2.	Vorläufige Beurteilung	74
III.	Das Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt vom 18. Dezember 1968 (FHG)	75
1.	Die massgebenden Grundsätze der Haushaltsführung	75
a)	Aufzählung und Bedeutung	75
b)	Der Grundsatz der Gesetzmässigkeit	77
c)	Der Grundsatz der Dringlichkeit	78
d)	Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit	78
e)	Der Grundsatz des Haushaltsausgleichs	80
f)	Die Berücksichtigung der konjunktur- und wachstumspolitischen Erfordernisse	81
2.	Die Vorschriften über den Voranschlag	82
a)	Die Budgetprinzipien	82
b)	Budgetverfahren und -aufbau	84
3.	Die Vorschriften über die Staatsrechnung	86
4.	Die Vorschriften über die Verpflichtungskredite	87
a)	Wesen und Ursprung der Verpflichtungsermächtigungen	87
b)	Die gesetzliche Neuordnung	89

5. Die Vorschriften über die Finanzplanung	90
a) Hintergrund über die Finanzplanung	90
b) Die Grundzüge der ursprünglichen Fassung	91
c) Die Zuständigkeiten	92
d) Fortentwicklung	93
e) Die Koordination mit den Kantonen	93
6. Die Vorschriften über die Verwaltung der Finanzen	94
7. Zusammenfassende Würdigung	95
IV. Das Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle vom 28. Juni 1967 (FKG)	96
1. Vorbemerkungen	96
a) Zum Wesen der Kontrolle	96
b) Eigenarten der parlamentarischen Kontrolle	96
c) Die Kontrolle über den Finanzhaushalt	97
2. Die Ausgestaltung der Finanzaufsicht im Bunde	98
a) Die beteiligten Organe	98
b) Zur Entstehung der geltenden Regelung	99
3. Die Stellung und Organisation der Eidg. Finanzkontrolle	100
a) Die Doppelstellung der Eidg. Finanzkontrolle	100
b) Probleme der Doppelstellung	101
4. Aufgaben, Bereich und Durchführung der Finanzkontrolle	102
a) Die Art der Kontrollen	102
b) Der Bereich der Aufsicht	104
5. Zusammenfassende Würdigung	105
V. Die Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes seit 1974	106
1. Ausgangslage	106
2. Das Bundesgesetz über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes vom 4. Oktober 1974	108
a) Ziele und Mittel	108
b) Die Vorgabe von Zahlungsrahmen	110
c) Der Personalstopp	112
d) Die übrigen Massnahmen	114
3. Der Bundesbeschluss über die Erschwerung von Ausgabenbeschlüssen vom 31. Januar 1975	116
a) Die Problematik institutioneller Ausgabenbremsen	116
b) Der Verfassungszusatz vom 31. Januar 1975	117
c) Die Ausführungsbestimmungen vom 20. Juni 1975	118
VI. Das Bundesgesetz über die Regierungsrichtlinien und den Finanzplan vom 22. Juni 1979	119
1. Ausgangslage	119
2. Die bisher gültige Ordnung	120
a) Zur Entstehungsgeschichte der beiden Instrumente	120
b) Die unterschiedliche gesetzliche Ausgestaltung	121
c) Die Behandlung in den eidg. Räten	123
3. Die gesetzliche Neuordnung	124
a) Die wichtigsten Neuerungen	124
b) Die enttäuschten Hoffnungen	125

2. Teil:

Die veränderte Rolle der Haushaltsbefugnisse im Leistungsstaat

Vorbemerkungen	131
§ 4 Der Wandel des Staates vom Ordnungsgaranten zum Leistungsträger	135
I. Die Aufgabenvielfalt des modernen Staates	135
1. Das Ausmass der staatlichen Betätigungen	135
2. Die Frage nach den Grenzen staatlicher Betätigung	136
II. Die Herausbildung neuer Handlungsformen, Verfahren und Instrumente	139
1. Die Komplizierung der Verhältnisse	139
2. Der Einfluss auf die Handlungsformen	140
3. Die Austauschbarkeit der Mittel	142
III. Die Machtverschiebung zugunsten der Exekutive	143
1. Die Funktionenhäufung bei der Verwaltung	143
2. Die Verwaltung als plandende Gewalt	144
3. Die Pluralisierung der Verwaltung	144
4. Die Abhängigkeit des Parlaments	145
IV. Das veränderte Verhältnis des Bürgers zum Staat	146
§ 5 Die Ausgabenintensität leistungsstaatlicher Aufgabenerfüllung	147
I. Alternative Handlungsmöglichkeiten unterschiedlicher Budgetwirksamkeit	147
II. Der Trend zu ausgabenintensiver Aufgabenerfüllung	149
1. Das Vordringen ausgabenintensiver Aufgaben	149
2. Die Bevorzugung finanzwirtschaftlicher Instrumente	151
3. Die Auswirkungen auf Kompetenz- und Verfahrensordnung	153
a) Auswirkungen auf die Kompetenzordnung	154
b) Auswirkungen auf Verwaltungsorganisation und Verfahrensweisen	157
c) Veränderte Massstäbe	158
III. Der Niederschlag der Aufgabenerfüllung im Voranschlag	159
1. Das Verhältnis der Staatsausgaben zu den Staatsaufgaben	159
2. Die beschränkte Aussagekraft des Voranschlages	160
3. Einige Folgerungen	162
a) Die Trennung von Aufgaben- und Finanzplanung	162
b) Die Verflechtung von Einnahmen- und Ausgabenseite	163
c) Das Ineinanderfliessen von Sachentscheid und Finanzentscheid	165
§ 6 Der Haushalt als Instrument der Wirtschaftslenkung und Sozialgestaltung	168
I. Die einseitige Sicht der traditionellen Rechtslehre	169
1. Die unterschiedlichen Auffassungen von Finanz- und Rechtswissenschaft	169
2. Parallelen im Wirtschaftsverfassungsrecht	170

3.	Neue Ansätze in der Deutung der Haushaltsbefugnisse	172
a)	Im schweizerischen Schrifttum	172
b)	Im deutschen Schrifttum	173
c)	Eigene Stellungnahme	175
II.	Der Lenkungscharakter des haushaltsrechtlichen Instrumentariums	176
1.	Die politische Steuerungsfunktion des Voranschlages	176
a)	Gründe für die bisherige Geringschätzung	176
b)	Die vernachlässigte politische Dimension	177
c)	Der programmatische Charakter	181
2.	Die wirtschaftliche Steuerungsfunktion	184
a)	Haupt- und Nebenzwecke der Ausgabengestaltung	185
b)	Die Stabilisierungsfunktion im besonderen	188
c)	Folgerungen für das Haushaltsrecht	193
3.	Die Gebundenheit der Ausgaben als Schranke der politischen und wirtschaftlichen Steuerungsfunktion des Voranschlages	199
a)	Die starre Ausgabenstruktur	200
b)	Die rechtliche Gebundenheit der Ausgaben	202
c)	Die tatsächliche Gebundenheit der Ausgaben	209
d)	Möglichkeiten der Entstarrung	211
aa)	Abbau der gesetzlichen Bindungen	211
bb)	Die Problematik der selbständigen Ausgabenbeschlüsse	214
cc)	Die Steuerung vertraglicher Verbindungen	216
dd)	Die Verbesserung der Budgetierungspraxis	217
ee)	Der Ausbau der Finanzplanung	217
4.	Fazit	217
III.	Rechtliche Besonderheiten der Steuerung über den Haushalt	220
1.	Ansatzpunkte und Erscheinungsformen der Einwirkung	220
a)	Mikro- und makroökonomische Massnahmen	220
b)	Die Bedeutung dieser Unterscheidung für den Rechtsschutz	221
c)	Die verkannten Lenkungsmöglichkeiten	222
2.	Die Wirkungen im Aussenverhältnis	222
a)	Die individuelle Betroffenheit	222
b)	Die Durchlässigkeit des Innenbereichs	223
c)	Der besondere Lenkungseffekt	224
3.	Unterschiede zur rechtsnormativen Verhaltenslenkung	225
a)	Die Steuerung über den Haushalt als Form "mittelbarer" Einwirkung	225
b)	Kennzeichen und Arten "mittelbarer" staatlicher Einwirkung	226
c)	Die "Mittelbarkeit" der Haushaltsmassnahmen	228
d)	Die Wirkungsintensität und Wirkungsbreite "mittelbarer" Massnahmen	230
IV.	Zulässigkeit und Schranken haushaltsmässiger Wirtschaftslenkung	233
1.	Die Notwendigkeit staatlicher Intervention	233
2.	Die Schlüsselfunktion der staatlichen Finanzwirtschaft	235

3.	Verfassungsrechtliche Schranken der Einwirkung über den Haushalt	237
a)	Möglichkeiten und Grenzen der Grundrechte	237
b)	Die allgemeinen Schranken der Rechtsordnung	244
c)	Die Bedeutung verfahrensrechtlicher Bestimmungen	247
§ 7	Der Haushalt als Instrument der Staatslenkung und Verwaltungsführung	249
I.	Die Ansprüche an das moderne Budget	251
1.	Herkömmliche und neue Funktionen	251
a)	Die traditionellen Budgetfunktionen	251
aa)	Die politische Funktion	252
bb)	Die rechtliche Funktion	253
cc)	Die finanzpolitische Funktion	253
dd)	Die wirtschaftspolitische Funktion	254
b)	Die modernen Budgetfunktionen	254
aa)	Die Planungsfunktion	254
bb)	Die Analysefunktion	255
2.	Probleme der Funktionenkombination	257
II.	Die Mängel des traditionellen Einjahresbudgets	258
1.	Die Kritik am Budgetverfahren	258
a)	Der Ressortpartikularismus	259
b)	Die Fortschreibungspraxis	259
c)	Der Marginalismus	260
d)	Die fehlende Zielorientierung	260
e)	Die kurzfristige Betrachtungsweise	261
f)	Die Vernachlässigung der Nutzeffekte	262
2.	Die immanenten Schranken der Budgetierung	262
a)	Das Problem der Planung	262
b)	Die Erfolgskontrolle	263
c)	Das Informationsproblem	264
d)	Die Koordinationsfunktion	265
III.	Ergänzungen und Alternativen zum Einjahresbudget	267
1.	Leitende Gesichtspunkte bei Reformen	267
a)	Milderung und Beseitigung bisheriger Mängel	268
b)	Rationalisierung des Entscheidungsprozesses	268
c)	Berücksichtigung der praktischen Gegebenheiten	269
2.	Bisher erfolgte Verbesserungen	270
a)	Die Verpflichtungskredite	270
b)	Die mehrjährige Finanzplanung	271
c)	Die Verknüpfung der Finanzplanung mit den Richtlinien der Regierungspolitik	276
3.	Neue Verfahren und Techniken	283
a)	Die Programm-Budgetierung (PPBS)	284
b)	Die Nutzen-Kosten-Analyse	289
c)	Die Zielerreichungsmatrix	290
d)	Das Null-Basis-Budget	291
e)	Weitere Vorschläge	293
4.	Ein vollintegriertes System als Zielvorstellung	295

XVIII

IV. Die Stellung des Voranschlages in einem integrierten Planungssystem	296
1. Charakterisierung der kurzfristigen Haushaltsplanung	297
a) Die spezifischen Merkmale dieser Planung	297
b) Die zeitliche und sachliche Einbettung	299
c) Konkretisierungsgrad und Verbindlichkeit	300
2. Die Dominanz der mittelfristigen Finanzplanung	301
a) Die Vorverlagerung des Ausgabenentscheides	301
b) Die Verlagerung auf die Exekutive	302
3. Auf- oder Abwertung des Voranschlages?	303

3. Teil:

Der Staatshaushalt im Spiegel des Verfassungsrechts

Vorbemerkungen	311
§ 8 Die Aufteilung der Haushaltsgewalt auf Parlament und Regierung	312
I. Verfassungsgeschichtlicher Überblick	312
1. Die Ursprünge des Budgetwesens	312
2. Die Entstehung des parlamentarischen Budgetrechts im Ausland	313
a) England	313
b) Frankreich	314
c) Deutschland	315
3. Die Entwicklung des parlamentarischen Budgetrechts in der Schweiz	316
a) Die Zeit der alten Eidgenossenschaft	317
b) Die Helvetische Republik	317
c) Die Mediationsverfassung	318
d) Der Bundesvertrag von 1815	319
e) Die Verfassungsentwürfe von 1832/33	320
f) Die Bundesverfassung von 1848	321
II. Die Finanzkompetenzen im konkret geltenden System der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung	322
1. Die Kompetenzausscheidung zwischen Parlament und Regierung im allgemeinen	322
a) Das Zusammenwirken von Bundesversammlung und Bundesrat im Regierungsprozess	322
b) Das Verhältnis der finanziellen-zu den übrigen Kompetenzen	324
2. Die Kompetenzausscheidung im Finanzbereich im besonderen	326
a) Die Funktionen von Bundesversammlung und Bundesrat	326
b) Stellung und Bedeutung der parlamentarischen Finanzkommissionen	331
c) Stellung und Bedeutung der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte	337

3. Die rechtliche Tragweite der Budgetkompetenzen	343
a) Der Kreislauf der Budgetverwirklichung	343
b) Die Entwerfung des Voranschlages	344
aa) Die Budgetinitiative des Bundesrates	344
bb) Die Stellung der Bundesversammlung	346
cc) Die Anforderungen an den Entwurf	349
dd) Das Verfahren bei der Entwerfung	352
ee) Die Bedeutung des Entwurfsrechts für die Machtverteilung	353
c) Die Aufstellung des Voranschlages	354
aa) Das Feststellungsrecht der Bundesversammlung	354
bb) Das Verfahren bei der Aufstellung	356
cc) Umfang und Inhalt der parlamentarischen Kompetenzen	359
dd) Die faktischen Änderungen am Entwurf	368
ee) Der bleibende Sinn der parlamentarischen Budgetbewilligung	370
d) Die Vollziehung des Voranschlages	374
aa) Die Zuständigkeit der Exekutive	374
bb) Die Bindungswirkung des Voranschlages	377
cc) Die zulässigen Abweichungen vom Voranschlag	389
dd) Die Einschaltung des Parlaments in den Vollzug	402
e) Die Vorlage und Abnahme der Staatsrechnung	405
aa) Die Vorlegung der Staatsrechnung	406
bb) Die Abnahme der Staatsrechnung	410
cc) Das Verhältnis zum parlamentarischen Oberaufsichtsrecht	415
4. Das selbständige Ausgabenbewilligungsrecht	417
a) Die verfassungsmässige Grundlage	418
b) Inhalt und Form der besonderen Kreditbeschlüsse	420
c) Das Verhältnis zu Gesetz und Budget	424
III. Die Finanzkompetenzen im abstrakt-gewaltenteilenden System der staatlichen Funktionenordnung	425
1. Die traditionelle Auffassung von den Staatsfunktionen	426
2. Die herkömmliche Deutung der Haushaltsbefugnisse	426
a) Der Voranschlag als Akt der Verwaltung	427
b) Der Voranschlag als Akt der Gesetzgebung	431
c) Der Voranschlag als Akt der Staatsleitung	437
3. Neue Ansätze in der Gewaltenteilungs- und Funktionenlehre	441
a) Neue Konzepte der Gewaltenteilung	441
b) Neue Konzepte der Funktionenordnung	443
4. Die Haushaltsgewalt als Regierungsfunktion	444
a) Der Bereich der Regierung	444
b) Die Planungsfunktion	446
c) Die Kontrollfunktion	448
d) Die Finanzfunktion – eine Staatsfunktion sui generis?	449

XX

§ 9	Die Rechtsnatur des Voranschlages	452
	I. Die praktische Relevanz der Frage	452
	II. Die massgeblichen Kriterien	453
	1. Die möglichen Anknüpfungspunkte	453
	2. Die Bedeutung der Form	454
	III. Der rechtswesentliche Inhalt	455
	1. Der kompetenzbegründende Charakter	455
	2. Der beschränkte Geltungsbereich	456
	IV. Die rechtliche Qualifizierung	456
	1. Was der Voranschlag nicht ist	456
	a) Ablehnung der Lehre vom Verwaltungsakt	456
	b) Ablehnung der Lehre von der Verwaltungsverordnung	457
	2. Was der Voranschlag ist: ein Plan	458
	 Anhang: Übersicht über die im Bundeshaushalt gebräuchlichen Kreditbegriffe	 459
	 Sachregister	 463