

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 329

Das Budgetrecht des Bundes

Gegenwartsprobleme und Entwicklungstendenzen

Von

Johannes Hengstschläger



Duncker & Humblot · Berlin

JOHANNES HENGSTSCHLÄGER

Das Budgetrecht des Bundes

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 329

Das Budgetrecht des Bundes

Gegenwartsprobleme und Entwicklungstendenzen

Von

Univ.-Doz. Dr. Johannes Hengstschläger



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1977 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1977 bei Buchdruckerei Bruno Luck, Berlin 65
Printed in Germany
ISBN 3 428 04010 4

Vorwort

Bedeutung und Volumen des Staatsbudgets haben in den letzten Jahrzehnten enorm zugenommen. Einerseits werden nämlich heute an den Staat vom Bürger auf beinahe allen Verwaltungsgebieten neue Forderungen gerichtet, die in den meisten Fällen nur mit hohem finanziellem Aufwand erfüllt werden können. Andererseits haben die finanzwissenschaftlichen Erkenntnisse in den letzten Jahrzehnten die schicksalhafte Bedeutung des Haushaltsplans für die gesamte Wirtschaftsentwicklung, insbesondere für die Konjunkturpolitik eines Landes deutlich gemacht.

Im Gegensatz dazu steht das anachronistische und torsohafte österreichische Haushaltsrecht, dessen Reform nun seit mehr als zwanzig Jahren auf der Tagesordnung steht.

Im Gegensatz dazu steht auch das wissenschaftliche Interesse an budgetrechtlichen Problemen. Vielleicht deshalb, weil das überalterte lückenhafte Normenmaterial besondere thematische und methodische Anforderungen an den Interpreten stellt und eine entsprechende methodische Vielfalt und Breite der Betrachtungsweise verlangt, die auch die wirtschafts- und finanzwissenschaftlichen, wie die verwaltungswissenschaftlichen Seiten des Budgetphänomens berücksichtigen muß. Auch verschärft sich im Budgetrechtsbereich ganz besonders das Spannungsverhältnis zwischen Legislative und Exekutive wegen der Antinomie zwischen rechtsstaatlicher Bindung der Vollziehung auf der einen Seite und der für eine konzeptive Wirtschafts- und Sozialpolitik unbedingt notwendigen Entscheidungsfreiheit andererseits.

Die vorliegende Arbeit bemüht sich um die wesentlichen unbewältigten Probleme des Haushaltsrechts und will der verfassungsdogmatischen Grundsatzdiskussion über das Budgetrecht neue Impulse geben und einen Beitrag zur Reformdiskussion leisten. Das Manuskript wurde im Sommer 1976 abgeschlossen und lag im Wintersemester 1976/77 der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Johannes-Kepler-Universität Linz als Habilitationsschrift vor. Auf Veröffentlichungen, die während der Drucklegung erschienen, insbesondere auch auf die tiefeschürfende Arbeit von Reinhold Mußnug „Der Haushaltsplan als Gesetz“ konnte nicht mehr eingegangen werden.

Mein besonderer Dank gilt meinen verehrten Lehrern, vor allem Herrn o. Univ.-Prof. Dr. *Herbert Schambeck*, stellv. Vorsitzender des

österreichischen Bundesrates, sowie Herrn o. Univ.-Prof. Dr. *Ludwig Fröhler* und insbesondere Herrn o. Univ.-Prof. Dr. *Peter Oberndorfer*, der mich mit Rat und Hilfe unterstützte.

Ganz besonders möchte ich mich auch bei Herrn Senator h. c. Ministerialrat a. D. Prof. Dr. *Johannes Broermann* für die freundliche Aufnahme der Arbeit in die Schriftenreihe zum Öffentlichen Recht bedanken.

Linz, im Winter 1976

Johannes Hengstschläger

Inhaltsverzeichnis

I. Aufgabenstellung und methodische Vorbemerkungen	13
II. Zur verfassungsgeschichtlichen Entwicklung von Budget und Budgetrecht in Österreich	22
1. Entstehung und Entwicklung der Staatsvoranschläge im 18. Jahrhundert	22
2. Das Haushaltsrecht in den Verfassungen seit 1848	25
a) Die Pillersdorfsche Verfassung	26
b) Der Kremstrierer Entwurf	27
c) Die oktroyierte Märzverfassung	29
d) Das Oktoberdiplom	30
e) Das Februarpatent	31
f) Die Dezemberverfassung 1867	34
3. Die Übergangsperiode 1918 - 1920	42
a) Das Haushaltsrecht in der Zeit von der Ausrufung der Republik bis zum Inkrafttreten des B.-VG.	42
b) Die Entstehung der budgetrechtlichen Bestimmungen des B.-VG.	44
4. Die Entwicklung der Voranschläge und die „Rechtsfortbildung“ in den Bundesfinanzgesetzen der Republik	47
III. Die Rechtsgrundlagen des Bundeshaushalts	59
1. Verfassungsgesetzliche Grundlagen	59
a) Die Haushaltsvorschriften im B.-VG.	59
b) § 16 Finanzverfassungsgesetz	60
2. Haushaltsvorschriften unter der Verfassungsstufe	64
3. Reformbestrebungen	73
a) Struktur- und Funktionswandel	73
aa) Überwindung der klassisch-liberalen Finanztheorie	73
bb) Änderung der staatsrechtlichen Ordnung	81
cc) Reformen in der Budgettechnik	83
b) Erneuerungen des Haushaltsrechts	88
aa) Das vorläufige Bundeshaushaltsgesetz 1963	88
bb) Die legislativen Bemühungen um ein neues Bundeshaushaltsrecht	96

IV. Aufbau und Gliederung des Haushaltsplanes	105
1. Anforderungen an eine Haushaltssystematik	105
2. Der äußere Aufbau des Bundesfinanzgesetzes	106
a) Bundesfinanzgesetz samt Anlagen	106
b) Die Teilhefte	107
3. Gebarungsgliederung	112
a) Wirksame und unwirksame Gebarung	112
b) Haushalts- und Anlehensgebarung	113
c) Ordentliche und außerordentliche Gebarung	114
4. Gliederung des Bundesvoranschlags	119
a) Schema der Bundesvoranschlagsgliederung	119
b) Haushalts-Hinweis	120
c) Finanzgesetzlicher Ansatz	121
d) Institutionelle Gliederung	123
e) Finanzwirtschaftliche Gliederung (Gebarungsgruppen)	123
f) Funktionelle Gliederung (Aufgabenbereiche)	128
5. Ökonomische Gliederung des Bundesvoranschlags — Aufgliederung nach Kriterien der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung	130
V. Die Budgetgrundsätze	132
1. Wesen und Bedeutung der Budgetgrundsätze	132
2. Die Grundsätze der Einjährigkeit und der zeitlichen Spezialität	135
a) Begriff und Bedeutung	135
b) Die zeitliche Spezialität	137
c) Durchbrechung des Prinzips der zeitlichen Budgetspezialität	138
aa) Rechtsgrundlage	138
bb) Der Auslaufmonat	138
cc) Rücklagen	144
dd) Vorberechtigungen, Vorbelastungen	145
d) Finanzplan	150
aa) Begriff und Bedeutung	150
bb) Rechtliche und institutionelle Probleme der mehrjährigen Finanzplanung	152
3. Die Grundsätze der Einheit und der Vollständigkeit	166
a) Das Einheitsprinzip	166
b) Das Vollständigkeitsprinzip	168
c) Die Fonds	171

4. Der Grundsatz des Bruttobudgets	176
5. Die Grundsätze der Budgetwahrheit und Genauigkeit	179
a) Wesen und rechtliche Verankerung	179
b) Dienstpostenplan und Systemisierungspläne der Kraft-, Luft- und Wasserfahrzeuge sowie der Datenverarbeitungsanlagen	181
6. Der Grundsatz der qualitativen Budgetspezialität	184
a) Begriff und Bedeutung	184
b) Spezialisierung	186
c) Rechtliche Verankerung des Prinzips der qualitativen Spezia- lität	191
d) Ausgleiche	192
aa) Virement	192
bb) Finanzieller Ausgleich	192
7. Der Grundsatz der quantitativen Budgetspezialität	194
a) Begriff und Bedeutung	194
b) Kreditüberschreitungen	195
aa) Quantitative Überschreitungen	195
bb) Qualitative Überschreitungen	201
cc) Eventualbudget, Konjunkturausgleich-Voranschlag	205
VI. Das Bundesfinanzgesetz	208
1. Der Bundesvoranschlagsentwurf	208
2. Form und Besonderheiten des Erzeugungsverfahrens	217
3. Rechtsnatur des Bundesfinanzgesetzes	225
4. Die Rechtswirkungen	239
5. Das Bepackungsverbot	251
a) Rechtslage	251
b) Sachliches Bepackungsverbot	253
c) Das zeitliche Bepackungsverbot	257
d) Das Bundesfinanzgesetz als Rechtsgrundlage für das Verwal- tungshandeln	258
6. Das Verhältnis Bundesfinanzgesetz — einfaches Bundesgesetz ..	263
VII. Das Nothaushaltsrecht	270
1. Das automatische Budgetprovisorium	271
2. Bundesgesetzliche Budgetprovisorien	276
3. Budgetäre Maßnahmen durch Notverordnung des Bundespräsi- denten	281

VIII. Schulden- und Vermögensgebarung des Bundes	286
1. Die Schuldengbarung	286
a) Rechtsgrundlage	286
b) Finanzschulden — Verwaltungsschulden	300
c) Bundeshaftungen	309
2. Die Vermögensgebarung des Bundes	313
IX. Zusammenfassung und Schlußbetrachtung	319
Literaturverzeichnis	329
Sachwortverzeichnis	346

Abkürzungsverzeichnis

AÖR	= Archiv des öffentlichen Rechts
arg.	= argumentum, argumento
AZ	= Arbeiterzeitung
Beil.	= Beilage
BFG	= Bundesfinanzgesetz
BG	= Bundesgesetz(e)
BGBI.	= Bundesgesetzblatt
BHV	= Bundeshaushaltsverordnung
BMF	= Bundesminister(ium) für Finanzen
BP	= Bundespräsident
BR	= Bundesrat
BRD	= Bundesrepublik Deutschland
BReg	= Bundesregierung
B.-VG.	= Bundes-Verfassungsgesetz idF von 1929
BVG	= Bundesverfassungsgesetz(e)
DÖV	= Die öffentliche Verwaltung
dRGBI.	= deutsches Reichsgesetzblatt
EB	= Erläuternde Bemerkungen
Erk.	= Erkenntnis
etc.	= et cetera
FAG	= Finanzausgleichsgesetz 1973
FIPOLIS	= Finanzpolitisches Informationssystem
FIMOSTAB	= Finanzpolitisches Simulationsmodell
FS	= Festschrift
F.-VG.	= Finanz-Verfassungsgesetz 1948
GO	= Geschäftsordnung
GG	= Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland v. 23. 5. 1949
GP	= Gesetzgebungsperiode
HdBFinW	= Handbuch der Finanzwissenschaften
hL	= herrschende Lehre
i. d. F.	= in der Fassung
JBl.	= Juristische Blätter
Jg	= Jahrgang
JÖR	= Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
K	= Kronen
k. k.	= kaiserlich-königlich
konst. NV	= konstituierende Nationalversammlung
LG	= Landesgesetz(e)
LH	= Landeshauptmann
lit.	= litera(-ae)
LReg	= Landesregierung
L.-VG.	= Landes-Verfassungsgesetz
MbO	= Management by Objectives
NF	= Neue Folge
NJW	= Neue Juristische Wochenschrift
NR	= Nationalrat
NRWO	= Nationalrats-Wahlordnung 1971
OGH	= Oberster Gerichtshof
ÖGZ	= Österreichische Gemeinde-Zeitung
ÖHW	= Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich
ÖJT	= Verhandlungen der Österreichischen Juristentage

ÖJZ	= Österreichische Juristen-Zeitung
ÖVA	= Österreichisches Verwaltungsarchiv
ÖZP	= Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft
ÖZW	= Österreichische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
PGS	= Politische Gesetzessammlung
PPBS	= Planning-Programming-Budgeting-System
ProvStReg	= Provisorische Staatsregierung
Rdn.	= Randnummer
RGBl.	= Reichsgesetzblatt
RH	= Rechnungshof
R.-ÜG.	= Rechts-Überleitungsgesetz
RV	= Regierungsvorlage
Slg.	= Sammlung
Stbg	= Der Staatsbürger (Beilage zu den „Salzburger Nachrichten“)
Sten. Prot.	= stenographische Protokolle
StGBl.	= Staatsgesetzblatt
SWA	= Rechtsgutachten der Sozialwissenschaftlichen Arbeitsgemeinschaft
u. a. m.	= und andere mehr
UNO	= United Nations Organisation
VEG	= BG über die Vereinfachung der Verwaltungsgesetze und sonstige Maßnahmen zur Entlastung der Verwaltungsbehörden
Verw.Arch.	= Verwaltungsarchiv
VfGH	= Verfassungsgerichtshof
VO	= Verordnung(en)
V.-ÜG.	= Verfassungs-Überleitungsgesetz
VVDStRL	= Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGH	= Verwaltungsgerichtshof
Wipol. Bl.	= Wirtschaftspolitische Blätter
Z	= Zahl
ZÖR	= Zeitschrift für öffentliches Recht

I. Aufgabenstellung und methodische Vorbemerkungen

Eine rechtswissenschaftliche Behandlung des Budgetrechts des Bundes, seiner Gegenwartsprobleme und Entwicklungstendenzen ist schon deshalb eine gewagte Aufgabe, weil der rechtliche Rahmen so weit hinter den sachlichen Anforderungen einer zeitgemäßen Haushaltsführung nachhinkt, daß sich im Bereich des Budgetrechts geradezu eine Atmosphäre des „Reformstreß“ breitgemacht hat. Besonderes Anliegen bei- nahe aller jüngeren rechtswissenschaftlichen Auseinandersetzungen mit dem Haushaltsrecht ist die dringende Forderung nach einer umfassenden zeit- und sachgerechten Neugestaltung¹. Typisch für diese Umbruchs- situation sind etwa die Bemerkungen des Rechnungshofausschusses zu der im Vorjahr ergangenen „Verrechnungsvorschrift für Verwaltungsschulden des Bundes“². Er erklärt dort, daß diese Bestimmung keinesfalls der endgültigen Regelung vorgreifen will und daß die grundsätzliche Klä- rung der Rechtslage „als Bestandteil eines zu schaffenden umfassenden Bundeshaushaltsrechtes möglichst bald vom Nationalrat beraten und verabschiedet werden“ soll³.

Daß sich die nachfolgende Untersuchung trotzdem die Aufgabe gestellt hat, das schon überfällige Budgetrecht des Bundes wissenschaftlich zu durchleuchten, hat zwei Gründe:

Erstens wird zwar die Reformbedürftigkeit des veralteten Haushalts- rechts allgemein beteuert und von den politischen Instanzen immer wie- der betont, jedoch scheinen die legistischen Bemühungen kaum in un- mittelbarer Zukunft zu einem verbindlichen Ergebnis zu führen. Vor allem die längst überfällige Anpassung des Haushaltsverfassungsrechts an die geänderten Verhältnisse hat — wenn die Zeichen nicht trügen — derzeit kaum Chancen. Das mag auch daran liegen, daß das Budgetrecht als Organisationsrecht nicht an den einzelnen Staatsbürger sondern nur an staatliche Organe adressiert ist und daß es sich zu einer Spezialma- terie für wenige Eingeweihte entwickelt hat, was ihr insgesamt als Ge-

¹ z. B. *Karl Wenger*, Grundfragen der öffentlichen Kontrolle im freiheitlich- demokratischen Rechtsstaat von heute, ÖHW 1976, Heft 1 - 3, S. 58: „Die künftige Lebensfähigkeit der freiheitlich-rechtsstaatlichen Demokratie wird wohl entscheidend davon abhängen, ob und inwieweit es gelingt, die zuneh- menden Probleme der Staatsfinanzen und des Staatsvermögens einer sach- gerechten und zeitgemäßen Lösung zuzuführen.“

² BGBl. Nr. 377/1976.

³ 296 der Beilagen zu den Sten. Prot. NR, XIV GP.

genstand der politischen Auseinandersetzung wenig Attraktivität verleiht.

Zweitens — und das ist wohl der entscheidende Grund — wird eine Reform des Budgetrechts nicht freischwebend, ohne Bezug zur geltenden Rechtslage und ohne Rückgriff auf die bisher zum Recht des Staatshaushaltsplans geführte staatsrechtliche Diskussion erfolgen können. Reformen als Verbesserung des Bestehenden haben sich am Status quo zu orientieren um seine Schwächen und Fehler zu überwinden. Insofern versteht sich die Arbeit auch als Beitrag zur Reformdiskussion, die die Analyse des Bestehenden voraussetzt.

Die rechtswissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Budgetrecht ist um so schwieriger, als beim Budgetrecht noch mehr als bei anderen Problembereichen ein gehöriges Rechtsverständnis ohne entsprechendes Sachverständnis undenkbar und unmöglich ist. Besonders aber die Finanzwissenschaften haben in den letzten Jahrzehnten eine geradezu revolutionäre Entwicklung genommen, die sich in der Budgetpolitik entsprechend niedergeschlagen hat. Auch der Wandel der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse hat an den Staatshaushaltsplan neue Anforderungen gestellt und ihm neue Akzente gesetzt. Aus dem Verwaltungsstaat, in dem der Haushalt im wesentlichen lediglich die Bedarfsdeckung für die Verwaltungsaufgaben zu erfüllen hatte, ist der Leistungsstaat geworden, in dem die öffentliche Hand nicht nur selbst in großem Umfang am allgemeinen Wirtschaftsleben teilhat, sondern in zunehmenden Maße die Rolle des Umverteilers von Einkommen und Vermögen wahrnimmt. Die öffentlichen Haushalte beeinflussen heute in entscheidender Weise die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und sind zum wichtigsten Instrument der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik geworden. Dementsprechend haben sie, was ihre Struktur und ihr Volumen betrifft, in letzter Zeit durch die stetige Erhöhung der Ausgaben und Einnahmen und die Vervielfältigung der staatlichen Funktionen eine um die Jahrhundertwende noch unvorstellbare Entwicklung genommen. Während beispielsweise die Steuern und Sozialabgaben in Österreich am Vorabend des Ersten Weltkrieges 13 % des Brutto-Nationalproduktes ausmachten, betragen sie heute 39 %, also das Dreifache⁴.

Angesichts der neuen finanztheoretischen Erkenntnisse und angesichts der „wachsenden Ausdehnung der öffentlichen, insbesondere der Staats-

⁴ Arbeitsbehelf zum Bundesfinanzgesetz 1976, S. 311; nach Untersuchungen in verschiedenen Industrieländern wuchsen die Staatsausgaben seit dem Ende des 19. Jahrhunderts etwa doppelt so rasch wie das Brutto-Nationalprodukt (beide Größen zu konstanten Preisen und pro Kopf der Bevölkerung gemessen). Siehe Finanzbericht, Bericht über die Lage der Finanzen in Österreich, Wien 1972, S. 7.

tätigkeiten“ und der daraus resultierenden „wachsenden Ausdehnung des Finanzbedarfs“⁵ gelangte die öffentliche Haushalts- und Finanzwirtschaft zu einem neuen Selbstverständnis. Dem steht ein Budgetrecht gegenüber, das im wesentlichen materiell aus der Mitte des vorigen Jahrhunderts stammt und Ausdruck der längst überholten konstitutionellen Finanzordnung ist, wie sie sich auf der Grundlage der klassisch liberalen Auffassung von der Staatstätigkeit herausgebildet hatte.

Für den Interpret erhält durch diese Überalterung des Rechtsbestandes zunächst die Frage, ob er der historischen oder der gegenwartsbezogenen Theorie der juristischen Interpretation den Vorzug geben soll, besonderes Gewicht⁶. Die herrschende österreichische Budgetrechtslehre neigt dazu, jenen Sinn der haushaltsrechtlichen Vorschriften in den Vordergrund zu stellen, den ihnen der historische Gesetzgeber geben wollte, also primär den historischen Willen des Gesetzgebers zu erforschen. So meint beispielsweise *Robert Walter* in seinem Standardwerk über das österreichische Bundesverfassungsrecht, „da das B.-VG. die — in den konstitutionellen Monarchien Europas entwickelte und auch in Österreich vorgesehene — Form des Voranschlags übernommen hat, wird man anzunehmen haben, daß es auch dessen Bedeutung statuieren wollte, die zu Ende dieses Zeitabschnittes von der Staatslehre herausgearbeitet worden war“⁷. Auch die Judikatur des Verfassungsgerichtshofes orientiert sich bei der Interpretation der verfassungsgesetzlich verankerten Budgetgrundsätze weitgehend an den Thesen der klassischen Finanztheorie⁸. Versuche des Budgetgesetzgebers, durch globale Ermächtigungen an den Finanzminister dem Haushaltsvollzug die für eine konzeptive Wirtschaftspolitik notwendige Flexibilität zu verleihen hat

⁵ Das „Gesetz der wachsenden Ausdehnung der öffentlichen, insbesondere der Staatstätigkeiten“ wurde von *Adolph Wagner* (1835 - 1917) formuliert. Vgl. *Adolph Wagner*, Die Ordnung des österreichischen Staatshaushaltes, Wien 1863 und *ders.*, Staat in nationalökonomischer Hinsicht, in: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, Bd. 6, 2. Aufl., Jena 1901. Kritisch dazu z. B. *Herbert Timm*, Das Gesetz der wachsenden Staatsausgaben, in: Finanzarchiv, 1963, S. 201 ff. und *Wilhelm Weber*, Das „Gesetz der wachsenden Staatsausgaben“, in: Theorie und Empirie; Wipol. Bl. 1976, Heft 2, S. 12 ff. und *ders.*, Theoretische und empirische Befunde zum Wachstum staatlicher Ausgaben, ÖHW 1976, Heft 1 - 3, S. 3 ff. mit weiteren Nachweisen.

⁶ Zum Verhältnis von historischer und gegenwartsbezogener Interpretation vgl. z. B. *Theo Zimmermann*, Mehrstufige Rechtsfindung als Verbindung von subjektiver und objektiver Auslegungsmethode, NJW, 1954, S. 1628 ff.; *Konrad Zweigert*, Juristische Interpretation, Stud. Gen. 1954, S. 380 ff. und *Karl Engisch*, Einführung in das juristische Denken, 2. Aufl., Stuttgart 1956, S. 95 ff.

⁷ *Robert Walter*, Österreichisches Bundesverfassungsrecht, Wien 1972, S. 359.

⁸ VfGH Slg. Nr. 4340/1962, 5421/1966, 5636/1967 und 5637/1967; vgl. dazu *Ludwig Fröhler*, *Peter Oberndorfer*, Das Wirtschaftsrecht als Instrument der Wirtschaftspolitik, Wien - New York 1969, S. 63.