

**Tübinger Schriften
zum Staats- und Verwaltungsrecht**

Band 18

Nebenhaushalte des Bundes

Von

Prof. Dr. Michael Kilian



Duncker & Humblot · Berlin

MICHAEL KILIAN

Nebenhaushalte des Bundes

**Tübinger Schriften
zum Staats- und Verwaltungsrecht**

**Herausgegeben von
Wolfgang Graf Vitzthum
in Gemeinschaft mit
Martin Heckel, Ferdinand Kirchhof
Hans von Mangoldt, Thomas Oppermann
Günter Püttner
sämtlich in Tübingen**

Band 18

Nebenhaushalte des Bundes

Von

Prof. Dr. Michael Kilian



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Kilian, Michael:

Nebenhaushalte des Bundes / von Michael Kilian. –
Berlin : Duncker und Humblot, 1993

(Tübinger Schriften zum Staats- und Verwaltungs-
recht ; Bd. 18)

Zugl.: Tübingen, Univ., Habil.-Schr., 1990

ISBN 3-428-07818-7

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1993 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Satz: W. März, Tübingen

Druck: Color-Druck Dorfi GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0935-6061

ISBN 3-428-07818-7

Meiner lieben Mutter gewidmet

Vorwort

Haushaltsrecht ist politisches Recht, es ist in den Gewaltenteilungsgrundsatz unmittelbar eingebunden. Dennoch befindet es sich im Schatten öffentlicher Aufmerksamkeit: Das Steuerrecht, ebenfalls Teil des öffentlichen Finanzrechts, bewegt sich demgegenüber weit mehr im Rampenlicht. Gilt dieser Befund schon für den zentralen Bundeshaushalt und seine Rechtsordnung, so ist dies in weit größerem Maß für den Bereich der übrigen, zumeist gar nicht so kleinen Haushalte des Bundes der Fall.

Demokratie lebt aber von Aufklärung, Übersichtlichkeit und Kontrolle. Der Rechtswissenschaft kommt dabei die Aufgabe zu, diesen Zielen vorzuarbeiten. Mit der Vereinigung der beiden Teile Deutschlands wird auch das gesamte öffentliche Finanzwesen in den Mittelpunkt staatlicher Gestaltungsaufgaben rücken. Es wird zu sichten und zu ordnen sein, nachdem die große Haushaltsreform von 1969 die Nebenhaushalte kaum gestreift hatte.

Der Verfasser griff deshalb eine Anregung des Zweitberichterstatters dieser Tübinger juristischen Habilitationsschrift gerne auf und arbeitete sich – von ganz anderen Forschungsbereichen des öffentlichen Rechts und des Völkerrechts kommend – in die zunächst fremde, aber gerade deswegen spannende und anregende Rechtsmaterie mit wachsendem Interesse ein.

Für die Betreuung, moralische Aufmunterung und Unterstützung bin ich auch bei diesem Vorhaben meinem verehrten Lehrer, Herrn Professor Dr. Dr. h.c. *Thomas Oppermann* (Tübingen), zu aufrichtigem Dank verpflichtet. Ebenfalls großen Dank schulde ich Herrn Professor Dr. *Ferdinand Kirchhof* (Tübingen), der mir die Befangenheit vor dem als „exotisch“ geltenden Haushalts- und Finanzrecht nahm. Ermunterung und Rat fand ich auch bei Herrn Professor Dr. *Armin Dittmann* (Stuttgart-Hohenheim) und bei den Kollegen an der Tübinger Fakultät, namentlich Herrn Rechtsreferendar *Harmut Malinka*.

Dasselbe gilt für zahlreiche öffentliche Einrichtungen und deren Haushalts- und Finanzfachleute, denen an dieser Stelle für intensive Gespräche, bereitwillige Auskünfte und die Vermittlung von Material herzlich gedankt werden soll. Stellvertretend für alle möchte ich Herrn Abt.-Präsidenten Dr. *Henner Rieke* von der DB-Direktion Karlsruhe hier nennen.

Für (nicht nur) aufmerksame Korrekturen des Manuskripts danke ich Frau *Helga Reichert* vom Lehrstuhl Professor *Oppermann*. Begleitet wurde diese

letzte Wegstrecke meiner wissenschaftlichen Lehrzeit von stud.iur. *Margarete Koch*; ihr sei für Korrekturarbeiten ebenfalls gedacht. Die letzten Korrekturen – bereits in Halle – verdanke ich meinen Mitarbeitern: Frau Referendarin *Ute Floßdorf*, Herrn Assessor *Ernst Müller* und Herrn Referendar *Burghard Hildebrandt*. Der unermüdlichen Arbeitskraft und steten Hilfsbereitschaft von Herrn Dr. *Wolfgang März* (Tübingen) bin ich in sehr hohem Maße verpflichtet.

Daß die Vollendung der Schrift gerade mit den demokratischen Umwälzungen in der DDR im Herbst 1989 – und damit der ersehnten Einheit des Vaterlandes – zusammenfiel, erfüllt den Verfasser einer staatstheoretischen Arbeit mit besonderer Freude und großer Dankbarkeit.

Das Manuskript war im Herbst 1989 im wesentlichen abgeschlossen. Überlegungen, den Umfang zu kürzen, wurden wieder verworfen: Als erste Gesamtdarstellung der Materie sollte der umfassende Ansatz, der sicher auch manche Wiederholung zur Folge hatte, beibehalten werden. Die wichtigsten Entwicklungen im Bereich der Nebenhaushalte, die sich seither ergaben, wurden – soweit vertretbar – ergänzt. Die neu erschienene Literatur wurde zunächst bis Sommer 1991 nachgetragen. Die Umwälzungen im Gefolge der wiedererlangten deutschen Einheit ab Oktober 1989, insbesondere aber der deutschen Einigung am 3. Oktober 1990, konnten allerdings nur skizzenhafte Berücksichtigung finden. Dies liegt zum einen daran, daß sich in der dogmatischen Einschätzung des Für und Wider von Nebenhaushalten durch die Einheit nichts Entscheidendes ändert; allenfalls läßt sie bisher schon erkannte haushaltsmäßige Komplikationen noch schärfer hervortreten. Zum anderen wechselt in der rasanten Entwicklung die Quellenlage derzeit so rasch, daß halbwegs endgültige Einschätzungen der Lage kaum möglich sind. Alles befindet sich im Fluß, nur grobe Trends lassen sich erkennen und an wenigen Eckdaten festmachen. Eine genaue und umfassende Bestandsaufnahme des haushaltsmäßigen Geschehens im Verlauf des – noch andauernden – Einigungsprozesses muß daher einer gesonderten späteren Untersuchung vorbehalten bleiben.

Denkbare Einwendungen gegen die Darstellung (ihre Länge und Breite, ein zu umfangreicher Grundlagenteil, die Offenlegung der wissenschaftlichen „Werkstatt“ u.ä.) sind dem Verfasser geläufig. Er nimmt sie mit der angemessenen Zerknirschung in Kauf, da es sich bei der Arbeit um eine grundlegende Einführung in ein bisher rechtlich-dogmatisch, aber auch tatsächlich nahezu unbekanntes Gebiet der öffentlichen Finanzwirtschaft handelt.

Verzögerungen bei der Publikation der Arbeit ergaben sich zum einen aus persönlichen Gründen: Aufnahme der Lehrtätigkeit in Heidelberg, Bewerbungen in den neuen Bundesländern, Einarbeitung in Halle/Saale; die laufenden

Änderungen des „Sach- und Streitstandes“ der Nebenhaushalte im Gefolge des deutschen Einigungsprozesses taten ein übriges. Soweit möglich, ist die Literatur, die sich wegen der Fülle aktueller Entwicklungen – vor allem im Bereich des deutschen Einigungsprozesses und bei der Privatisierung der großen Sondervermögen – weitgehend auf Zeitschriften konzentrieren mußte, bis zum August 1992 eingearbeitet. Der Leser wird um Nachsicht dafür gebeten, daß nicht alle Zahlenangaben – etwa bei manchen kleinen Nebenhaushalten – auf den jüngsten Stand gebracht werden konnten. Meist geht es indes ohnehin eher um Proportionen denn um absolute Größen.

Für unermüdliche Mithilfe und stetige Aufmunterung danke ich meiner Frau *Marianne*. Ohne die abgeschiedene Ruhe der Steiermark (und ohne den österreichischen Kaffee) im Haus der Schwiegereltern, denen ebenfalls herzlich gedankt sei, wäre der schlußendliche Kraftakt der Fertigstellung des Buches nicht möglich gewesen.

Halle/Saale, im Herbst 1992

M. K.

Inhaltsübersicht

Erster Teil

Bundeshaushalt und Nebenhaushalte – Einführung, Problematik und Begriffe – 45

- 1. Kapitel: Bundeshaushalt und Nebenhaushalte 45
- 2. Kapitel: Die rechtsdogmatische Erfassung der Nebenhaushalte 75
- 3. Kapitel: Nebenhaushalt und Haushaltsbegriff 90

Zweiter Teil

Nebenhaushalte und Bundeshaushaltsplan 113

- 4. Kapitel: Nebenhaushalte und Haushaltseinheit 113
- 5. Kapitel: Nebenhaushalte und materielle Durchbrechungen des Bundeshaushaltsplans 121
- 6. Kapitel: Folgerungen aus den materiellen Unvollständigkeiten des Bundeshaushaltsplans für die Nebenhaushalte 153
- 7. Kapitel: Nebenhaushalte und formelle Durchbrechungen des Bundeshaushaltsplans – Externe Haushaltsverlagerungen – 162

Dritter Teil

Nebenhaushalte – systematische Herleitung und Abgrenzungen 205

- 8. Kapitel: Die äußere Systematik der Nebenhaushalte 205
- 9. Kapitel: Nebenhaushalte und Haushaltsverfassung des Grundgesetzes 236

Vierter Teil

Allgemeine Grundlagen der Nebenhaushalte des Bundes 294

- 10. Kapitel: Bedeutung der Nebenhaushalte und Rechtsgrundlagen 294
- 11. Kapitel: Zur Geschichte des Nebenhaushaltswesens 308
- 12. Kapitel: Beweggründe für die Schaffung von Nebenhaushalten 354

*Fünfter Teil***Nebenhaushalte des Bundes in Einzeldarstellungen** 398

13. Kapitel: Kommunikations-Sondervermögen als Nebenhaushalte des Bundes	398
14. Kapitel: Finanzierungs-Sondervermögen als Nebenhaushalte des Bundes	431
15. Kapitel: Sozialversicherungsträger als Nebenhaushalte des Bundes	454
16. Kapitel: Nebenhaushalte im Bereich staatlicher Kreditaufgaben, in der Wirtschaftsförderung, Entwicklungshilfe und Rundfunkpolitik	476
17. Kapitel: Nebenhaushalte im Bereich der Wissenschafts- und Forschungsförderung, Kultur- und Sozialpflege des Bundes	505

*Sechster Teil***Die Einrichtung von Nebenhaushalten durch den Bund** 530

18. Kapitel: Die tatsächliche Einrichtung von Nebenhaushalten	530
19. Kapitel: Die verfassungsmäßige Zulässigkeit der Errichtung von Nebenhaushalten	538
20. Kapitel: Rechtfertigung von Nebenhaushalten und Schranken	550

*Siebter Teil***Der interne Status der Nebenhaushalte —
ihr Verhältnis zum Muttergemeinwesen** 601

21. Kapitel: Aufgaben und Bestand der Nebenhaushalte	601
22. Kapitel: Das Nebenhaushaltsverfahren	638
23. Kapitel: Die Nebenhaushalte und ihre Finanzierung	674
24. Kapitel: Nebenhaushalte und Haushaltsautonomie	741

*Achter Teil***Der externe Status der Nebenhaushalte:
das Verhältnis zu Bereichen außerhalb des Bundes** 801

25. Kapitel: Das Verhältnis der Nebenhaushalte zu den anderen Nebenhaushalten	801
26. Kapitel: Nebenhaushalte und Bundesländer	809
27. Kapitel: Nebenhaushalte und Dritte	832

Inhaltsübersicht	13
------------------	----

Neunter Teil

Die Nebenhaushalte zwischen parlamentarischer Kontrolle und neuen Herausforderungen: Deutsche Einheit und Privatisierung	863
28. Kapitel: Nebenhaushalte und Budgethoheit des Parlaments	863
29. Kapitel: Exkurs: Nebenhaushalte des Bundes und Deutsche Einheit	909
30. Kapitel: Schlußfolgerungen, Ausblick und Thesen	932
 Literaturverzeichnis	 953
 Stichwortverzeichnis	 983

Inhaltsverzeichnis

Erster Teil

Bundeshaushalt und Nebenhaushalte – Einführung, Problematik und Begriffe –	45
---	-----------

<i>1. Kapitel: Bundeshaushalt und Nebenhaushalte</i>	45
I. Gegenstand der Untersuchung	45
II. Haushaltspolitik als Machtquelle	46
1. Der unbekannte Staatshaushalt	46
2. Ein Staat — ein Staatshaushalt?	53
3. Die Existenz von Nebenhaushalten	59
III. Ziel der Untersuchung	62
1. Notwendige Schließung einer Darstellungslücke	62
2. Grenzen der Haushaltswirtschaft im Finanzstaat	66
3. Aufgaben der Haushaltswirtschaft im Dienstleistungsstaat	69
4. Rückführung besonderer Haushaltsentwicklungen unter die verfas- sungsrechtliche Ausgangslage	73
<i>2. Kapitel: Die rechtsdogmatische Erfassung der Nebenhaushalte</i>	75
I. Möglichkeiten einer methodischen Beurteilung des Nebenhaushalts	75
1. Der organisationsrechtliche Rahmen	75
2. Der haushalts- und finanzwissenschaftliche Rahmen	76
a) Umbrüche in der allgemeinen Haushaltstheorie	76
b) Nebenhaushalte als finanzwissenschaftlicher Untersuchungsgegen- stand	79
3. Ergebnis: Fehlende nebenhaushaltsspezifische Methodik	81
II. Umriss eines eigenen Untersuchungsansatzes	81
1. Das Legitimationserfordernis sämtlicher haushaltsmäßiger Entschei- dungen des Bundes als verfassungsmäßiger Ansatz	81

Inhaltsverzeichnis	15
2. Folge: Wahl einer normativen Betrachtungsweise	83
3. Die einzelnen Erkenntnisquellen	85
a) Normative Vorgaben und Haushaltsprinzipien	85
b) Erkenntnisse der Finanzwissenschaft	87
c) Erkenntnisse der Verwaltungswissenschaft	87
d) Geschichtliche Entwicklungen und Staatspraxis als Erkenntnisquellen	88
e) Der Beitrag der Rechtsprechung	89
III. Folgerungen des normativ-legitimistischen Ansatzes für die weitere Methode der Untersuchung	89
<i>3. Kapitel: Nebenhaushalt und Haushaltsbegriff</i>	90
I. Allgemeine Definition und Elemente des Haushalts	90
1. Elemente des öffentlichen Haushalts	90
2. Ergebnis	97
II. Der Begriff des Nebenhaushalts	98
1. Wo wird der Begriff gebraucht?	98
a) Begriffsverwendung im Gesetz	99
b) Begriffsverwendung in der Literatur	99
c) Begriffsverwendung in der Rechtsprechung	99
2. Wie wird der Begriff gebraucht?	100
a) Umschreibungen im Gesetz	100
b) Hinweise auf mögliche Nebenhaushalte im Bundeshaushaltsplan	103
c) Die Literatur	105
d) Die Rechtsprechung	110
3. Zwischenergebnis	111

Zweiter Teil

Nebenhaushalte und Bundeshaushaltsplan 113

<i>4. Kapitel: Nebenhaushalte und Haushaltseinheit</i>	113
<i>5. Kapitel: Nebenhaushalte und materielle Durchbrechungen des Bundeshaushaltsplans</i>	121
I. Unvollständigkeit des Reichshaushaltsplans 1919 bis 1933	121

II. Unvollständigkeiten im Bundeshaushaltsplan	124
1. Allgemeine Unterscheidungen bei der Haushaltsgestaltung des Bundes	124
2. Die unmittelbaren Unvollständigkeiten des Bundeshaushaltsplans	130
3. Die mittelbaren Unvollständigkeiten des Bundeshaushaltsplans	134
 <i>6. Kapitel: Folgerungen aus den materiellen Unvollständigkeiten des Bundeshaushaltsplans für die Nebenhaushalte</i>	 153
I. Gründe für die materiellen Unvollständigkeiten	153
II. Typologie der materiellen Unvollständigkeiten	155
III. Statureinbußen des Parlaments als Folge	156
IV. Rechtfertigung in der Verfassung	157
V. Folgerungen für die Bestimmung der Nebenhaushalte	159
1. Materielle Unvollständigkeiten und Hemmungen des Haushaltvollzugs bilden keine Nebenhaushalte	159
2. Zwischenformen und Grenzfälle	160
3. Ergebnis	160
 <i>7. Kapitel: Nebenhaushalte und formelle Durchbrechungen des Bundeshaushaltsplans – Externe Haushaltsverlagerungen –</i>	 162
I. Form und Inhalt des Bundeshaushaltsplans	162
II. Die Wiedergabe der einzelnen Einrichtungen im Bundeshaushaltsplan	163
III. Die im Bundeshaushaltsplan teilweise erscheinenden Bereiche	165
IV. Die im Bundeshaushaltsplan nur mittelbar erscheinenden Einrichtungen	167
1. Ausnahmeregelungen nach § 26 BHO	167
2. Die Ausnahmegruppen im einzelnen: Bundesbetriebe und Sondervermögen (Gruppen (1) und (2))	168
3. Juristische Personen des öffentlichen Rechts und Zuwendungsempfänger (Gruppen (3) und (4))	178
V. Die im Bundeshaushaltsplan nicht erscheinenden Bereiche	184
1. Juristische Personen des öffentlichen Rechts, die vom Bund nicht zu unterhalten sind	184
a) Die bundesunmittelbaren Sozialversicherungsträger	186

b) Unternehmen in der Rechtsform des öffentlichen Rechts und deren Beteiligungen	188
c) Die vom Bund nicht zu unterhaltenden Juristischen Personen des öffentlichen Rechts	191
2. Einrichtungen der mittelbaren Bundesverwaltung in der Rechtsform des Privatrechts	196
3. Beteiligungen des Bundes und der Sondervermögen des Bundes sowie der verselbständigten öffentlichen Unternehmen an Wirtschaftsunternehmen des Privatrechts	199
4. Bundeshaushalt und Haushalte von Gebietskörperschaften	200
5. Bundeshaushalt und Haushalt der Europäischen Gemeinschaft	201
VI. Zusammenfassung	201

Dritter Teil

Nebenhaushalte — Systematische Herleitung und Abgrenzungen 205

8. Kapitel: Die äußere Systematik der Nebenhaushalte	205
I. Feststellungen aus der bisherigen Untersuchung	205
II. Nähere Bestimmung der Nebenhaushalte	208
1. Die Literatur: Nebenhaushalte und Parafiskalismus	208
a) Probleme der Wirtschaftswissenschaft und Statistik	208
b) Die finanzwissenschaftliche Literatur von Mann bis Smekal	209
c) Insbesondere: Die Theorien von Smekal	213
aa) Parafiskalismus als Ausprägung des Neokorporatismus	213
bb) Parafisci als finanzsoziologische Erscheinungen	214
cc) Parafisci als Träger öffentlicher Aufgaben	215
dd) Abgrenzung gegenüber den bloßen Hilfsfiskal	216
ee) Der haushaltsmäßige Aspekt des Parafiskus	216
ff) Zusammenfassung	217
d) Schlußfolgerung	219
2. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und die Nebenhaushalte	222
3. Die Systematik des Bundeshaushaltsrechts und die Nebenhaushalte	223
a) Rechtliche Einordnungsprobleme	223
b) Systematik der Bundeshaushaltsordnung und Nebenhaushalte	226

c) Maßgebliche Anknüpfungskriterien des Bundeshaushaltsrechts	227
d) Schlußfolgerung für die Bestimmung von Nebenhaushalten	228
III. Zwischenergebnis: Defizite des Bundeshaushaltsrechts	229
1. Auswirkung der Systematik der Bundeshaushaltsordnung auf den Bundeshaushaltsplan	229
2. Entfernungsstufen vom Bundeshaushaltsplan als Gradmesser für Nebenhaushalte des Bundes	232
9. Kapitel: Nebenhaushalte und Haushaltsverfassung des Grundgesetzes	236
I. Nebenhaushalte und formelle Interpretation der Haushaltsverfassung	236
1. Die Systematik von Art. 110 I 1 GG	236
a) Sondervermögen und Bundesbetriebe als Nebenhaushalte?	236
b) Problem der institutionellen Abtrennung von Sondervermögen	237
c) Ergebnis	239
2. Das Verhältnis von Art. 110 I 1 GG zu Art. 87 GG	239
a) Art. 110 I 1 GG als Grundnorm	239
b) Kriterium: Haushaltsplan <i>des Bundes</i>	240
aa) Nebenhaushalte und Bundesorganisation gemäß Art. 87 GG . .	240
bb) Zwischenergebnis	243
3. Die rechtlich verselbständigte Bundesverwaltung als Nebenhaushalte des Bundes	244
4. Eigene Haushaltsträgerschaft als notwendige Folge	245
a) Eigene Haushaltsbefugnisse als Annex organisatorischer Verselbständigung	245
b) Umfang einer eigenen Finanzhoheit des Nebenhaushalts	246
5. Juristische Personen des öffentlichen Rechts als Nebenhaushalte des Bundes, einschließlich Sozialversicherungsträger	249
6. Öffentliche Unternehmen des Bundes, insbesondere öffentliche Kreditinstitute in den Rechtsformen des öffentlichen Rechts	250
7. Schlußfolgerungen	255
II. Nebenhaushalte und materielle Interpretation der Haushaltsverfassung . . .	255
1. Nebenhaushalte und notwendige Legitimation der gesamten staatlichen Finanzwirtschaft	255
2. Alle <i>Einnahmen und Ausgaben</i> des Bundes	257
a) Die Einnahmeseite der Finanzierung von Staatsaufgaben	258
aa) Gesamtheit der Bundeseinnahmen	258

bb) Mittelbare Bundeseinnahmen aus Beiträgen, Umlagen und Sonderabgaben zugunsten von Nebenhaushalten	260
cc) Erwerbswirtschaftliche Einnahmen	262
b) Die Ausgabeseite der Finanzierung von Staatsaufgaben	263
III. Ergebnis: Existenz von Nebenhaushalten im materiellen Sinn	267
1. Juristische Personen des öffentlichen Rechts zugleich als Nebenhaushalte im materiellen Sinn	267
2. Institutionelle Zuwendungsempfänger des Bundes	268
3. Juristische Personen des Privatrechts, die staatliche Aufgaben wahrnehmen und vom Bund maßgeblich beherrscht werden	271
4. Schlußfolgerungen für die Bestimmung der Nebenhaushalte des Bundes im materiellen Sinn	272
a) Die institutionalisierte Trägerschaft einer abgeleiteten Haushaltshoheit	273
b) Die Erfüllung materieller Bundesaufgaben	273
IV. Zusammenfassung	274
V. Abgrenzungen und Zuordnungen	275
1. Kriterien, die für das Vorliegen eines Nebenhaushalts des Bundes nicht entscheidend sind	275
a) Eigene Rechtspersönlichkeit	275
b) Öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Rechtsform	276
c) Öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Handlungsweise nach außen	276
d) Vorliegen eines förmlichen Haushaltsplans	277
e) Kameralistische oder betriebswirtschaftliche Rechnungsführung	277
f) Finanzierung durch eigene Einnahmen oder durch Zuwendungen aus dem Bundeshaushalt	277
g) Finanzierung aus öffentlich-rechtlichen Abgaben oder durch erwerbswirtschaftliche Tätigkeit	277
h) Inpflichtnahme oder Selbstverwaltungscharakter	278
i) Unterstellung unter die Kontrolle des Bundesrechnungshofs	278
2. Ausgrenzungen	279
a) Aufgrund eigener Finanzgewalt und nicht abgeleiteter Finanz- und Haushaltshoheit	279
aa) Andere Völkerrechtssubjekte	279
bb) Andere Gebietskörperschaften und deren Verbände	279
cc) Nebenhaushalte von Ländern und Gemeinden	280

dd) Deutsche Bundesbank	281
ee) Kirchen als öffentlich-rechtliche Körperschaften	282
b) Abgrenzungen bezüglich der Einnahmenseite	285
aa) Rein fiskalisch tätige Einrichtungen des Bundes, der Sondervermögen und der öffentlichen Unternehmen	285
bb) Bloße Projektförderungen	287
c) Abgrenzungen bezüglich der Ausgabenseite	288
aa) Beliehene	288
bb) Von Dritten für den Bund verwaltete Treuhandvermögen	288
cc) Treuhandvermögen, die der Bund für Dritte verwaltet	289
dd) Aus der Hand gegebene Stiftungen des Bundes	289
ee) Einrichtungen des gesellschaftlichen Bereichs (auch wenn öffentliche Aufgaben wahrgenommen werden)	290
ff) Einrichtungen der Selbsthilfe	291
gg) Ergebnis	292

Vierter Teil

Allgemeine Grundlagen der Nebenhaushalte des Bundes 294

10. Kapitel: Bedeutung der Nebenhaushalte und Rechtsgrundlagen 294

I. Zur wirtschaftlichen und sozialen Bedeutung der Nebenhaushalte	294
1. Möglichkeiten der zahlenmäßigen Einschätzung von Nebenhaushalten	294
2. Einzelne Überblicke zum Vergleich	295
3. Schlußfolgerungen	302
II. Rechtsgrundlagen der Nebenhaushalte	304
1. Überblick	304
a) Allgemeines Bundesrecht und Verwaltungsvorschriften des Bundes	305
b) Sonderhaushaltsrecht der Nebenhaushalte	307
2. Schlußfolgerungen	308

11. Kapitel: Zur Geschichte des Nebenhaushaltswesens 308

I. Allgemeiner Hintergrund	308
II. Die einzelnen Geschichtsabschnitte	309

1. Die Zeit des Kaiserreichs von 1871 bis 1918	309
2. Die Zeit der Weimarer Republik von 1918 bis 1933	312
3. Insbesondere: Die Einheit des Reichshaushaltsplans im Kaiserreich und in Weimar	322
a) Die Haushaltseinteilung	322
b) Die haushaltsmäßige Behandlung der Reichsbetriebe und Sondervermögen	325
4. Nebenhaushalte zur Zeit des Dritten Reichs	327
5. Die Nebenhaushalte nach dem Zweiten Weltkrieg und seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland	337
III. Schlußfolgerungen: Geschichtliche Wurzeln, Schwerpunkte und Entwicklungsphasen der Nebenhaushalte des Bundes	348
 12. Kapitel: Beweggründe für die Schaffung von Nebenhaushalten	354
I. Umgehungsstrategien	354
II. Ursachen und Beweggründe für die Schaffung von Nebenhaushalten nach der Literatur	357
1. Grundsätzliches	357
2. Die ältere Literatur	358
3. Nebenhaushaltsmotive in der jüngeren Literatur	361
a) Allgemeine organisationswissenschaftliche Überlegungen	361
b) Der organisationsrechtliche Gesichtspunkt	362
c) Insbesondere: Die Verlagerung von Staatsaufgaben auf privatrechtlich organisierte Träger	364
d) Insbesondere: Öffentliche Unternehmen als Nebenhaushalte	367
4. Schlußfolgerungen	369
III. Die maßgeblichen Voraussetzungen und Beweggründe für die Errichtung von Nebenhaushalten des Bundes	370
1. Rahmenbedingungen aus der Verfassungslage	370
2. Geschichtlich bedingte Fakten	373
3. Allgemeinpolitische und psychologische Motive	375
4. Aufgabenspezifische Gründe der Organisation	376
5. Ordnungspolitische Motive	377
6. Personalrechtliche Motive	378
7. Allgemeinwirtschaftliche Motive	379

8. Finanzwirtschaftliche Motive	380
9. Haushaltsrechtliche Motive	381
IV. Kritik am Nebenhaushaltswesen des Bundes und strukturelle Gefahren von Nebenhaushalten für den Bundeshaushalt	382
1. Grundsätzliche Gefahren	382
2. Kritik an Einzelercheinungen der Finanzierung von Nebenhaushalten	386
V. Zusammenfassung	395

Fünfter Teil

Nebenhaushalte des Bundes in Einzeldarstellungen 398

<i>13. Kapitel: Kommunikations-Sondervermögen als Nebenhaushalte des Bundes</i>	398
I. Deutsche Bundesbahn	398
1. Einführende Bemerkungen: Die allgemeine Lage der Bundesbahn	398
2. Allgemeiner Zweck und Organisation des Nebenhaushalts	400
3. Insbesondere: Wirtschaftsführung und Haushaltswesen	403
4. Beurteilung als Nebenhaushalt: Maßnahmen zur finanziellen Sanierung der DB	408
II. Deutsche Bundespost	414
1. Einführende Bemerkungen: Status und Neuorganisation der Bundespost	414
2. Allgemeiner Zweck und reformierte Organisation des Nebenhaushalts	417
3. Insbesondere: Wirtschaftsführung und Haushaltswesen innerhalb der neuen Postverfassung	419
4. Beurteilung der Bundespost als Nebenhaushalt: Zu den Auffälligkeiten der Neuregelung und deren haushaltsmäßigen Konsequenzen	421
a) Organisatorische Veränderungen	421
b) Finanzmäßige Veränderungen	424
c) Die grundsätzliche Kritik an der Postreform	427
III. Schlußfolgerungen	429
<i>14. Kapitel: Finanzierungs-Sondervermögen als Nebenhaushalte des Bundes</i>	431
I. Sondervermögen Ausgleichsfonds	431
1. Einführende Bemerkungen: Organisationsrechtliche Vorgeschichte des Sondervermögens	431

Inhaltsverzeichnis	23
2. Aufgaben, Organisation und Haushaltswesen	435
3. Beurteilung des Nebenhaushalts: Derzeitiger Status des Sondervermögens	439
II. ERP-Sondervermögen	440
1. Einführende Bemerkungen: Politische Vorgeschichte und Grundlagen	440
2. Rechtsgrundlagen und Organisation	442
3. Beurteilung als Nebenhaushalt und Ausblick	448
III. Kleinere Sondervermögen	449
1. Sondervermögen für berufliche Leistungsförderung	449
2. Sondervermögen Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes	451
3. Schwerbehinderten-Ausgleichsfonds	452
4. Rückstellungsfonds zur Sicherung der Altölbeseitigung	452
IV. Schlußfolgerungen	453
<i>15. Kapitel: Sozialversicherungsträger als Nebenhaushalte des Bundes</i>	454
I. Vorbemerkung	454
II. Bundesanstalt für Arbeit	456
1. Einführende Bemerkungen	456
2. Aufgaben und Organisation	460
3. Haushalts- und Wirtschaftsführung	462
III. Bundesversicherungsanstalt für Angestellte	465
1. Einleitende Bemerkungen	465
2. Organisation und Aufgaben	465
3. Haushalts- und Wirtschaftsführung	467
4. Schlußbemerkung	471
IV. Künstlersozialversicherungskasse	472
V. Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder	474
<i>16. Kapitel: Nebenhaushalte im Bereich staatlicher Kreditaufgaben, in der Wirtschaftsförderung, Entwicklungshilfe und Rundfunkpolitik</i>	476
I. Vorbemerkung	476

II. Nebenhaushalte in der öffentlichen Kreditwirtschaft des Bundes	476
1. Deutsche Ausgleichsbank	476
2. Kreditanstalt für Wiederaufbau	479
3. Deutsche Genossenschaftsbank	481
4. Landwirtschaftliche Rentenbank	481
5. Deutsche Siedlungs- und Landesrentenbank	483
6. Deutsche Pfandbriefanstalt	484
7. Schlußbemerkung	485
III. Nebenhaushalte im Bereich der Wirtschaftsverwaltung und Wirtschafts- förderung	486
1. Bundesanstalt für den Güterfernverkehr	486
2. Stabilisierungsfonds für Wein	487
3. Absatzfonds	488
4. Filmförderungsanstalt	491
5. Rationalisierungskuratorium der Deutschen Wirtschaft	493
6. Erdölbevorratungsverband	494
7. Deutsche Bibliothek	496
8. Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktförderung	497
IV. Die Bundesrundfunkanstalten Deutsche Welle und Deutschlandfunk	498
V. Einrichtungen der Entwicklungspolitik des Bundes	499
1. Deutscher Entwicklungsdienst	499
2. Deutsche Stiftung für internationale Entwicklung	500
3. Deutsche Finanzierungsgesellschaft für Beteiligungen in Ent- wicklungsländern	502
4. Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit	502
VI. Berufsverbände als Nebenhaushalte	504
<i>17. Kapitel: Nebenhaushalte im Bereich der Wissenschafts- und Forschungs- förderung, Kultur- und Sozialpflege des Bundes</i>	<i>505</i>
I. Wissenschaftsförderung	505
1. Vorbemerkung zur Forschungsförderung durch den Bund	505
2. Insbesondere: Die Förderung der Großforschung	506
3. Beispiel: Deutsche Versuchsanstalt für Luft- und Raumfahrt e.V. . . .	508
4. Beispiel: Gesellschaft für Strahlen- und Umweltforschung	509

Inhaltsverzeichnis	25
5. Deutsche Forschungsgemeinschaft	510
a) Aufgaben und Organisation der DFG	510
b) Haushaltsverfahren und Finanzierung	511
6. Alexander von Humboldt-Stiftung	512
7. Max Planck-Gesellschaft	513
8. Fraunhofer-Gesellschaft	515
II. Organisationen der auswärtigen Kulturpolitik	516
1. Goethe-Institut	516
2. Deutscher Akademischer Austauschdienst	519
3. Carl Duisberg-Gesellschaft	520
4. Verein Inter Nationes	521
5. Institut für Auslandsbeziehungen	522
6. Otto Benecke-Stiftung	523
III. Nebenhaushalte im kulturellen und sozialen Bereich	524
1. Kulturfonds	524
2. Stiftung Preußischer Kulturbesitz	525
3. Stiftung Mutter und Kind	526
4. Weitere Neugründungen	527
IV. Einrichtung der Politikberatung: Stiftung Wissenschaft und Politik	528

Sechster Teil

Die Einrichtung von Nebenhaushalten durch den Bund	530
<i>18. Kapitel: Die tatsächliche Einrichtung von Nebenhaushalten</i>	<i>530</i>
I. Nebenhaushalte als Erscheinungsform der Finanzwirtschaft des Bundes . .	530
1. Vorbemerkung	530
2. Notwendige strukturelle Einordnung	530
II. Entstehungs- und Errichtungsformen	533
1. Tatsächliche Abläufe bei der Errichtung von Nebenhaushalten	533
2. Die Entstehungsformen	536
a) Einseitige Organisationsakte	536
b) Mehrseitige Organisationsakte	536
c) Tatbestandswirkungen der Verfassung und Errichtung aufgrund von Gesetzen	537

<i>19. Kapitel: Die verfassungsmäßige Zulässigkeit der Errichtung von Nebenhaushalten</i>	538
I. Nebenhaushalte und Budgethoheit der Legislative	538
1. Zentralisierte Budgethoheit und ihre Abhängigkeit vom politisch-gesellschaftlichen Hintergrund	538
2. Haushaltsverfahren und Nebenhaushalte	541
a) Allgemeine Legitimationswirkung für das staatliche Finanzgebaren	541
b) Spezielle Legitimationswirkung für die Finanzierung der Staatsorganisation	542
c) Zusätzliche Kontrollfunktionen	543
3. Haushaltsverfassung und tatsächliche Ausübung des parlamentarischen Budgetrechts	544
II. Zulässigkeit von Nebenhaushalten des Bundes nach der Verfassung	545
1. Zentrale Budgethoheit der Legislative als Regel der Haushaltsverfassung	545
2. Nebenhaushalte als grundsätzliche Ausnahmen von dieser Regel	546
3. Ergebnis: Keine Unzulässigkeit von Nebenhaushalten	550
<i>20. Kapitel: Rechtfertigung von Nebenhaushalten und Schranken</i>	550
I. Einrichtung von Nebenhaushalten	550
1. Einrichtung von Nebenhaushalten als politischer Entscheidungsakt	550
a) Grundsätzliche Zulässigkeit von Nebenhaushalten	550
b) Zulässige Errichtung von Nebenhaushalten als Ausnahmefall	551
c) Konkrete Errichtung von Nebenhaushalten als Akt des politischen Dezisionismus	551
2. Gefahr finanzpolitischer Abhängigkeiten	552
a) Abhängigkeit des Parlaments und des Zentralhaushalts	552
b) Belastungen der Allgemeinheit	553
II. Folge: Notwendigkeit rationaler Begründung von Nebenhaushalten	554
1. Demokratieprinzip als Entscheidung zur Rationalität und zur Öffentlichkeit	554
2. Sicherung der Budgethoheit des Parlaments als Legitimationsquelle	555
3. Ergebnis: Notwendigkeit einer Rechtfertigung	556
III. Rechtfertigung von Nebenhaushalten aus ihrer Notwendigkeit	556
1. Materielle Inpflichtnahmen des Staates aus dem Prinzip der Daseinsvorsorge	556

2. Formelle Inpflichtnahmen aus der Erfüllung besonderer Funktionen des Sozialstaats	559
IV. Errichtungsschranken aus der Verfassung	559
1. Haushaltsverfassung und Legislative als Inhaberin der Budgethoheit . .	560
a) Budgethoheit des Parlaments als Kern der Haushaltsverfassung . . .	560
b) Gesetzesvorbehalt für die Einrichtung von Nebenhaushalten?	561
2. Begrenzung von Staatsaufgaben aus der Verfassung	562
a) Die Offenheit des Grundgesetzes für die Bestimmung von Staatsaufgaben	562
b) Ungeschriebene Schranken aus dem Subsidiaritätsprinzip?	564
c) Beschränkungen aus den Grundrechten	568
3. Kompetenzordnung der Verfassung als Schranke	570
4. Allgemeine Finanz- und Belastbarkeitsschranken?	571
5. Ergebnis: Geringe Aussagekraft der Verfassung für die Beschränkung der Nebenhaushaltswirtschaft	572
V. Die besonderen Nebenhaushaltsfunktionen als Vorgaben und Schranken der konkreten Ausgestaltung von Nebenhaushalten	574
1. Notwendigkeit von Schranken auch bei der Ausgestaltung des Nebenhaushaltswesens	574
a) Auch der einzelne Nebenhaushalt unterliegt dem Regel-Ausnahme-Prinzip der Verfassung	574
b) Besondere Funktionen von Nebenhaushalten als Rechtfertigung . . .	574
2. Besondere Vorgaben für die Ausgestaltung des Nebenhaushalts?	575
a) Hinsichtlich der Organisationsform	575
b) Hinsichtlich der Finanzierungsform	584
c) Hinsichtlich der Aufgabenstellung	587
d) Schlußfolgerung	588
3. Ergebnis: Systemgerechtigkeit als rechtfertigende Grundlage des Nebenhaushalts und als Schranke seiner Betätigung	589
a) Allgemeine Systemgerechtigkeit	589
b) Allgemeine Funktionsgerechtigkeit: Effizienz als Prinzip	590
c) Spezielle Nebenhaushaltsfunktionen	592
d) Die besonderen Nebenhaushalts-Aufgaben	593
e) Die besondere Finanzierungsform eines Nebenhaushalts	594
f) Folgen für die Ausgestaltung von Nebenhaushalten aus der Systemgerechtigkeit	595
aa) Schranken für das Muttergemeinwesen	595

bb) Schranken für den Nebenhaushalt selbst	596
4. Sicherung der Systemgerechtigkeit durch Schutznormen	596
a) Einbindung jedes Nebenhaushalts in ein Geflecht von Interessen- wahrnehmungen	596
b) Folgerungen: Allgemeine Prinzipien zur Gewährleistung der Systemgerechtigkeit von Nebenhaushalten	598
c) Nähere Ausgestaltung der Prinzipien über Schutznormen	599

Siebter Teil

Der interne Status der Nebenhaushalte — ihr Verhältnis zum Muttergemeinwesen 601

<i>21. Kapitel: Aufgaben und Bestand der Nebenhaushalte</i>	601
I. Bestand und Wandel	601
1. Aufgabenanpassung an die gestellten Anforderungen	601
2. Einzelne Formen der Aufgabenerfüllung und des Aufgabenwandels in der Praxis	601
a) Aufgabenverschiebungen und Aufgabenausbau	601
b) Aufgabenverkettungen	605
c) Strukturänderungen	606
3. Statureingrenzungen und Beschränkungen der Aufgabenerfüllung	608
a) Aufgaben- und Organisationsbeschränkungen	608
b) Befristungen	609
c) Zusammenlegungen und Fusionen	610
d) Aufhebungen, Liquidierungen und Ruhen des Geschäftsbetriebs . . .	611
e) Scheitern der Bildung eines Nebenhaushalts	613
f) Neubildungen von Nebenhaushalten	613
II. Die Aufgabenerfüllung des Nebenhaushalts und ihre Grenzen	613
1. Aufwendungen für die eigenen Aufgaben, Gewinnverwendung und ihre Grenzen	614
a) Mandatsüberschreitungen	614
b) Grenzen des Finanzgebarens öffentlicher Unternehmen	614
aa) Gewinnverwendung	614
bb) Seitenfinanzierung durch Finanzierungsgesellschaften	615
cc) Spartenausgleich	615

2. Der sog. Binnenaufwand	616
3. Übernahme von Aufgaben zugunsten der Allgemeinheit	618
4. Auferlegung sog. Fremdlasten durch das Muttergemeinwesen	619
5. Übernahme von Drittaufträgen	620
III. Folgerungen	621
1. Aufgaben- und Kompetenzschutz	621
a) Schutz gegenüber dem Muttergemeinwesen	621
b) Eigenverpflichtung	621
c) Sonderfragen des Wandels	622
2. Allgemeiner Bestandsschutz von Nebenhaushalten?	624
a) Gesetzliche Tatbestandswirkung, Kompetenzordnung der Verfassung	624
b) Sozialversicherungsträger	626
c) Öffentliche Kreditinstitute	627
d) Juristische Personen des Privatrechts	627
e) Insbesondere: Der Status von Sondervermögen des Bundes	628
f) Institutionelle Zuwendungsempfänger	633
IV. Ergebnisse	635
1. Umriss eines Prinzips der Aufgabengerechtigkeit	635
a) Gegenüber dem Nebenhaushalt	635
b) Gegenüber dem Muttergemeinwesen	635
2. Eingeschränkter Bestandsschutz von Nebenhaushalten des Bundes	636
22. Kapitel: Das Nebenhaushaltsverfahren	638
I. Interessenwiderstreite im Verfahrensbereich und Nebenhaushaltsfunktionen	638
1. Notwendiger Kompromiß	638
2. Notwendigkeit von Koordinations- und Kollisionsregeln	639
a) Unterschiedliche Interessenebenen	639
b) Unterschiedliche Organisations- und Aufsichtsebenen	640
3. Die unterschiedlichen Funktionen von Zentralhaushalt und Nebenhaushalten	640
a) Allgemeine und besondere Nebenhaushaltsfunktionen	640
b) Nebenhaushaltsfunktionen und allgemeine Haushaltsfunktionen	643

II. Instrumente der verfahrensmäßigen An- und Einbindung der Nebenhaushalte	644
1. Nebenhaushalte und Haushaltsrecht	644
a) Zum Verhältnis der Haushaltsrechtsmaterien zueinander	644
b) Vereinheitlichung des Haushaltsverfahrensrechts	645
c) Haushaltsprinzipien in den Spezialgesetzen und Vorschriften der Nebenhaushalte	647
2. Allgemeine Etatisierungs- und Rechnungsführungspflicht	651
3. Verfahrensrahmen	653
a) Nebenhaushaltsinternes Verfahren	653
b) Verfahren in Verbindung mit dem Muttergemeinwesen	653
aa) Direkte Anbindung an Haushaltsnormen des Bundes	653
bb) Externe Rechnungskontrolle	654
cc) Offenlegung im Bundeshaushaltsplan und Öffentlichkeitsgrundsatz	655
dd) Schlußfolgerung	656
4. Mitwirkungsrechte des Muttergemeinwesens am Haushaltsverfahren der Nebenhaushalte	656
5. Gewaltenteilendes Haushaltsverfahren der Nebenhaushalte	657
6. Verfahrensmodifikationen	658
III. Der verfahrensrechtliche Schutz widerstreitender Haushaltsinteressen	659
1. Schutz des Nebenhaushalts im Verfahrensgang	659
2. Schutz des Zentralhaushalts bzw. der Allgemeininteressen	661
a) Eingriffsrechte	661
b) Insbesondere: Verfahren bei Zuwendungsempfängern	662
c) Doppelte Verfahrensebenen	664
3. Zur Rechtsnatur von Haushalts- und Wirtschaftsplänen der Nebenhaushalte	665
a) Bindungswirkungen aufgrund des Haushaltsrechts?	665
b) Bindungswirkung in Form von Erläuterungen im Bundeshaushaltsplan?	668
c) Verbindlichkeit des Nebenhaushaltsplans aufgrund von Verfahren	669
d) Abschließende materielle Erwägungen	670
IV. Schlußfolgerungen	672

23. Kapitel: Die Nebenhaushalte und ihre Finanzierung	674
I. Interessenlagen	674
1. Zur finanziellen Bedeutung der verschiedenen Nebenhaushalte	674
2. Gegenläufige Finanzinteressen zwischen Zentralhaushalt und Nebenhaushalten	675
II. Die Finanzierungsmöglichkeiten der Nebenhaushalte	677
1. Der Bundeshaushalt als Finanzquelle der Nebenhaushalte	677
2. Weitere Finanzierungsquellen	678
3. Die Bedeutung der unterschiedlichen Finanzquellen für die Nebenhaushalte	680
III. Das finanzielle Verhältnis des Zentralhaushalts zu den Nebenhaushalten	682
1. Geltung des Trennungsprinzips	682
2. Instrumente zur Regelung der Finanzverhältnisse von Nebenhaushalten durch den Bund	683
a) Gesetzgebung	683
aa) Organisationsgesetze	683
bb) Haushaltsgesetze und Haushaltsbegleitgesetzgebung	684
cc) Rentengesetzgebung	685
dd) Einwirkungsmöglichkeiten nach dem Bundesbankgesetz	685
ee) Einwirkungsmöglichkeiten nach dem Stabilitätsgesetz	685
ff) Finanzielle Gestaltungsmöglichkeiten durch Genehmigungs- und Gesetzesvorbehalte: Anhebung von Beitrags- und Gebührensätzen	687
b) Formen finanzieller Ausgestaltungen bei Nebenhaushalten	688
aa) Finanzielle Beteiligung des Bundes am Nebenhaushalt	688
bb) Finanzierung über Zuweisungen aus dem Aufkommen an Zwecksteuern	688
cc) Einrichtung spezieller Finanzierungsgesellschaften	689
dd) Kreditaufnahmen durch Nebenhaushalte	689
ee) Darlehensvergaben durch Nebenhaushalte an andere öffentliche Haushalte	690
3. Vermögensbildung und Vermögenserhaltung der Nebenhaushalte	691
a) Prinzip der Vermögenserhaltung	691
b) Einzelbeispiele	693
aa) Starthilfe aus dem Bundeshaushalt	693

bb) Vergrößerung der Eigenkapitalausstattung von Nebenhaushalten	693
cc) Vermögen von Sozialversicherungsträgern und der Bundesanstalt für Arbeit	694
dd) Bundesbeteiligungen an Nebenhaushalten durch Vermögensverschiebungen	696
IV. Die gegenseitigen finanziellen Inpflichtnahmen von Zentralhaushalt und Nebenhaushalten	696
1. Die finanziellen Inpflichtnahmen des Zentralhaushalts für seine Nebenhaushalte	696
a) Direkte Leistungen des Zentralhaushalts an seine Nebenhaushalte ..	696
aa) Bundeszuschüsse und Bundeszuwendungen	696
bb) Bundesgarantien	697
cc) Erstattungen des Bundes für Leistungen der Nebenhaushalte ..	698
dd) Bundesleistungen über die Nebenhaushalte als Verteilstellen ..	698
ee) Sonstige Kostenübernahmen durch den Bund	699
ff) Ausgleich von Gemeinlasten	699
gg) Übernahme der Schulden von Nebenhaushalten durch den Bund	699
hh) Darlehen des Bundes an Nebenhaushalte und Kapitaleinlagen des Bundes bei Nebenhaushalten	700
ii) Übernahme von Forderungen des Nebenhaushalts durch den Bund	700
jj) Zinsverbilligungen aus Bundesmitteln	700
kk) Verzicht auf Forderungen gegenüber einem Nebenhaushalt ..	700
ll) Kassenverstärkungskredite des Bundes	701
mm) Sonstige Finanzierungsformen	701
b) Indirekte Leistungen des Muttergemeinwesens bzw. seines Zentralhaushalts an seine Nebenhaushalte	702
aa) Verzicht auf Gewinnabführung	702
bb) Bundesgarantien gegenüber Dritten zugunsten von Nebenhaushalten	702
cc) Leistungsverzichte des Bundes	702
dd) Eröffnung eigener Finanzquellen	703
ee) Leistungen tatsächlicher Art	703
2. Die finanziellen Inpflichtnahmen der Nebenhaushalte gegenüber dem Zentralhaushalt	703
a) Direkte Entlastung des Zentralhaushalts durch Belastung der Nebenhaushalte	704

aa) Verweigerung des Ausgleichs von Vermögensverlusten	704
bb) Auferlegung von Ablieferungspflichten	704
cc) Einsparmaßnahmen bei den Bundeszuwendungen	705
dd) Erstattung von Leistungen des Bundes	705
ee) Darlehensgewährungen an den Bund	706
ff) Umwandlung von Zuschüssen aus dem Bundeshaushalt in Schuldbuchforderungen	706
b) Indirekte Entlastungen des Zentralhaushalts durch Belastung der Nebenhaushalte	706
aa) Auferlegung von Gemeinlasten	707
bb) Übertragung sog. Fremdlasten	707
cc) Selbsttragung von Verwaltungskosten	708
dd) Bindung von Gewinnverwendungen und Erhaltung des Kapi- tals der Nebenhaushalte	708
ee) Gegenseitige Finanzhilfe der Nebenhaushalte	709
ff) Finanzielle Belastung Dritter	709
gg) Einsatz der Finanzressourcen von Nebenhaushalten anstelle des Zentralhaushalts	710
hh) Zulassung von Drittgeschäften der Nebenhaushalte	710
ii) Nebenhaushalte als Kreditquellen des Bundes	711
3. Exkurs: Finanzielle Entlastung des Staates durch Privatisierung und Deregulierung bei Nebenhaushalten	711
V. Umriss eines Systems finanzieller Schutznormen zugunsten des Zentral- haushalts wie der Nebenhaushalte	713
1. Besondere Normen zum Schutz des Zentralhaushalts	713
a) Haftungsbeschränkungen des Zentralhaushalts	713
b) Lediglich subsidiäres Entstehenmüssen des Zentralhaushalts	713
c) Besondere Genehmigungsverfahren der BHO	714
d) Rückzahlungspflichten von Zuwendungsempfängern	714
e) Zulassung von Quersubventionierungen	715
2. Besondere Normen zum Schutz der Nebenhaushaltsfinanzen	715
a) Normen zur Haftungsbeschränkung, Garantieübernahme oder Inte- gritätssicherung	715
b) Vergütungsnormen	717
c) Vertragshilfen des Bundes	717
d) Privilegierungsnormen	718

VI. Insbesondere: Die Fremdfinanzierung der Nebenhaushalte des Bundes . . .	719
1. Die Kreditaufnahme durch Nebenhaushalte	719
2. Der Einsatz von Nebenhaushalten als Finanzierungsquellen des Bundes	724
VII. Schlußfolgerungen zur systemgerechten Finanzierung von Nebenhaushalten	727
1. Nebenhaushalte und finanzielle Einflußnähe des Bundes	727
2. Systemgerechte Finanzierung der Nebenhaushalte	730
a) Finanzielle Grundprinzipien	730
b) Beschränkungen des Bundes beim finanziellen Einsatz seiner Nebenhaushalte	731
c) Finanzansprüche der Nebenhaushalte gegenüber dem Bund?	732
aa) Allgemeiner Finanzierungsanspruch gegenüber dem Bund?	732
bb) Anspruch auf system-, insbesondere aufgabengerechte Finanzierung durch den Bund?	733
d) Finanzielle Haftung des Bundes für seine Nebenhaushalte?	738
 24. Kapitel: Nebenhaushalte und Haushaltsautonomie	 741
I. Nebenhaushalte zwischen Autonomie und zentraler Kontrolle durch das Muttergemeinwesen	741
II. Sicherung der Interessen des Muttergemeinwesens Bund	747
1. Allgemeines Instrumentarium	747
2. Genehmigungsrechte	748
3. Aufsichtsrechte	749
a) Ministergebundenheit und Rechtsaufsicht	749
b) Zusätzliche Fachaufsicht	751
c) Besonderes Kontrollinstrumentarium	752
d) Personalbereich	753
e) Entsendung eigener Gremienvertreter	753
f) Anbindung von Nebenhaushalten über zusätzliche Verträge	753
g) Besonderes Instrumentarium gegenüber den Zuwendungsempfängern bzw. den Juristischen Personen des Privatrechts mit Bundesbeteiligung	754
III. Immanente Schranken der Bundesaufsicht über die Nebenhaushalte?	755
1. Die Haushaltsplangenehmigung als Aufsichtsinstrument	755
2. Haushaltsplangenehmigung und allgemeine Bundesaufsicht	757
3. Haushaltsplangenehmigung und Selbstverwaltung	759

4. Haushaltsplangenehmigung und Zuwendungsempfänger	760
5. Umfang und Grenzen der Rechnungskontrolle	760
IV. Autonomiesichernde Mechanismen der Nebenhaushalte gegenüber dem Muttergemeinwesen	766
1. Bindung des Muttergemeinwesens an ein Verfahren	766
2. Satzungsautonomie	766
3. Trennung der Haushaltswirtschaften	766
4. Eigene Finanzierungsquellen	767
5. Eigene Dienstherrenfähigkeit und Vorstandsebene	767
6. Spaltung der Aufgabenstellung	768
7. „Grundrechtsgeneigte“ Aufgabenerfüllung	768
8. Selbstverwaltungsrechte und unabhängige Vergabekommissionen	769
9. Eigenwirtschaftlichkeitsprinzip bei öffentlichen Unternehmen	770
10. Gremienöffentlichkeit	771
11. Eigenkontrolle und Rechtsschutz	771
V. Grenzen einer Nebenhaushaltsautonomie	772
VI. Sonderfragen einzelner Nebenhaushaltsgruppen	773
1. Sonderfragen der Eigenständigkeit von Zuwendungsempfängern	773
a) Abweichende Aufsichtsformen	773
b) Zusätzliches Bund-Länder-Verfahren	774
c) Sonderfall Öffentliche Stiftungen	775
d) Sonderform der Rechnungskontrolle bei Zuwendungsempfängern	776
2. Die Haushaltsautonomie in der Forschungsförderung am Beispiel der DFG	778
3. Haushaltsautonomie bei der Großforschung	780
4. Autonomie der Sondervermögen	782
5. Autonomie von Selbstverwaltungsträgern	786
a) Grundproblematik	786
b) Bundesanstalt für Arbeit	787
c) Bundesversicherungsanstalt für Angestellte	790
6. Autonomie der öffentlichen Kreditinstitute	790
VII. Schlußfolgerungen	792
1. Feststellungen	792
2. Prinzip der Funktionsgerechtigkeit bei der Autonomiesicherung	797

Achter Teil

**Der externe Status der Nebenhaushalte:
das Verhältnis zu Bereichen außerhalb des Bundes** 801

<i>25. Kapitel: Das Verhältnis der Nebenhaushalte zu den anderen Nebenhaushalten</i>	801
I. Grundprinzipien des Verhältnisses der Nebenhaushalte untereinander . . .	801
1. Trennungsprinzip	801
2. Verbundprinzip	802
3. Ausgleichsprinzip	803
II. Finanzverbindungen der Nebenhaushalte untereinander	805
1. Kreditvergaben der Nebenhaushalte untereinander	805
2. Beteiligungen an anderen Nebenhaushalten	805
3. Gegenseitige Finanzierungen	806
III. Nebenhaushalte als Gegenmacht gegenüber dem Muttergemeinwesen? . .	806
1. Organisatorische Verbindungen der Nebenhaushalte untereinander . . .	806
2. Konkurrenzlagen	809
 <i>26. Kapitel: Nebenhaushalte und Bundesländer</i>	 809
I. Nebenhaushalte und Föderalismusprinzip	809
1. Verflechtungen zwischen Nebenhaushalten des Bundes und den Ländern	809
2. Bundesfinanzierungen und Länderkompetenzen	811
3. Die Gefährdungen von Länderinteressen durch Nebenhaushalte des Bundes	816
II. Schutznormen zugunsten der Länderinteressen	820
III. Die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung als Koordinierungsstelle im Nebenhaushaltsbereich	822
1. Organisation und Verfahren der Kommission	822
2. Einzelheiten zur Finanzierung und zum Haushaltsverfahren	825
IV. Schlußfolgerungen	827
1. Kulturstiftung der Länder als Alternativmodell eines Länderebenehaushalts mit Bundesbeteiligung	827
2. Allgemeine Schlußfolgerungen	829

<i>27. Kapitel: Nebenhaushalte und Dritte</i>	832
I. Interessenwiderstreite	832
II. Mittel des Interessenausgleichs	834
1. Institutionalisierte Schutz von Dritten durch Partizipation	834
a) Ersatzformen parlamentarischer Haushaltslegitimierung auf der Ebene der Nebenhaushalte	834
b) Insbesondere: Formen der Partizipation am Haushaltsgebaren von Nebenhaushalten	836
2. Weitere Schutzinstrumente zugunsten von Interessen Dritter	840
a) Rechtsschutz als Mißbrauchsabwehr	840
b) Schutz des beschäftigten Personals	840
III. Das Verhältnis der Nebenhaushalte gegenüber Dritten	841
1. Formen der Drittbelastung aus der Tätigkeit von Nebenhaushalten und ihre Grenzen	841
2. Bestand an Schutznormen zugunsten von Partikularinteressen	844
3. Schutz von Interessen der Allgemeinheit	846
4. Besonderheiten des Verhältnisses von Nebenhaushalten gegenüber Dritten	847
IV. Schlüsselfragen im Verhältnis der Nebenhaushalte zu Dritten	849
1. Funktionsanspruch des Dritten gegenüber dem Nebenhaushalt bzw. gegenüber dem Muttergemeinwesen?	849
2. Haftung des Bundes für seine Nebenhaushalte gegenüber Dritten?	849
3. Insbesondere: Die Problematik der Sonderabgaben als Finanzquelle von Nebenhaushalten	850
V. Schlußfolgerungen	857
1. Partizipationsmöglichkeiten Dritter an Nebenhaushaltsverfahren	857
2. Systemgerechtigkeit und Funktionsanspruch	859
3. Drittfinanzierung und Systemadäquanz	859

Neunter Teil

Die Nebenhaushalte zwischen parlamentarischer Kontrolle und neuen Herausforderungen: Deutsche Einheit und Privatisierung	863
---	-----

<i>28. Kapitel: Nebenhaushalte und Budgethoheit des Parlaments</i>	863
I. Grundsätzliche Erkenntnisse	863

1. Nebenhaushalte als Ausprägungen anpassungsfähigen Staatshandelns .	863
2. Eingrenzende Strukturen des Nebenhaushalts	864
3. Grundformen des Nebenhaushalts	865
4. Allgemeine Einschätzung der Nebenhaushalte des Bundes	866
5. Schutzzonen der Nebenhaushalte	868
a) Sicherung der Aufgabengerechtigkeit	868
b) Die einzelnen Schutzprinzipien	869
II. Nebenhaushalte und allgemeine Stellung des Parlaments	870
1. Zur tatsächlichen Lage	870
a) Offenes Normensystem	870
b) Notwendigkeit von Nebenhaushalten und Änderung ihrer Rahmenbedingungen	871
c) Entwicklungslinien in der Nebenhaushaltswirtschaft des Bundes . .	873
2. Nebenhaushalte und parlamentarische Budgethoheit	875
a) Parlament und moderne Steuerungsfunktion des Haushalts	875
b) Steuerungsdefizite des Parlaments	878
c) Notwendige Stärkung des Parlaments bei Ausübung der geteilten Finanzgewalt	885
d) Folgerungen für die Behandlung der Nebenhaushalte	889
III. Vorschläge zur allgemeinen Verbesserung des parlamentarischen Status im Haushaltsbereich	889
1. Allgemeine Vorschläge	889
2. Intensivere Aufgabenkontrolle	890
3. Berichtspflichten	892
4. Ausdehnung von Zustimmungsvorbehalten und Programmgesetze	893
5. Stärkung des Haushaltsausschusses	893
6. Stärkere parlamentarische Einbindung in Nebenhaushaltsgremien? . . .	894
IV. Eigene Vorschläge	895
1. Wiederaufnahme der Staatsaufgabendiskussion	895
2. Publizitätsverbesserungen	896
3. Erweiterung der Rechte des Bundestags	898
4. Ergänzungen des Nebenhaushaltsrechts	899
5. Abbau der institutionellen zugunsten der Projektförderung	899
V. Insbesondere: Bestehen eines besonderen Haushaltsvorbehalts?	901

Inhaltsverzeichnis	39
1. Parlamentsvorbehalt im Haushaltsbereich	901
2. Haushaltsvorbehalt als Ausprägung des institutionellen Gesetzesvorbehalts	905
3. Schranken	907
<i>29. Kapitel: Exkurs: Nebenhaushalte des Bundes und Deutsche Einheit</i>	909
I. Einführung	909
1. Nebenhaushalte und Deutsche Einheit	909
2. Zahlen zur Finanzierung der Deutschen Einheit	913
a) Zur jüngsten Staatsverschuldung in Deutschland	913
b) Zu den Kosten der Einheit	914
c) Zur Finanzlage der neuen Länder	916
II. Die einzelnen Nebenhaushalte	918
1. Neugebildete Nebenhaushalte zur Schaffung der Deutschen Einheit	918
a) Die Treuhand	918
b) Der Kreditabwicklungsfonds	920
c) Die Staatliche Versicherung der DDR in Abwicklung	921
d) Der Fonds Deutsche Einheit	921
2. Die bestehenden Nebenhaushalte des Bundes und die Deutsche Einheit	923
a) Sozialversicherungsträger	924
b) Bundesbahn und Bundespost nach der Deutschen Einheit	925
c) Weitere Nebenhaushalte und die Deutsche Einheit	926
III. Einschätzung und Ausblick	928
1. Lasten für die Nebenhaushalte und Kritik, vor allem an der Treuhand	928
2. Vor- und Nachteile der Nebenhaushalte im Prozeß der Deutschen Einheit	931
<i>30. Kapitel: Schlußfolgerungen, Ausblick und Thesen</i>	932
I. Insbesondere: Sanierung durch Privatisierung von Nebenhaushalten?	932
1. Entwicklungen	932
2. Einzelbereiche	934
a) Bundesfernstraßenbau	934
b) Öffentliche Kreditinstitute	934
c) Bundespost	936

d) Bundesbahn und Reichsbahn	939
3. Stellungnahmen zur Bahn- und Postreform	942
a) Zur Postreform	942
b) Zur Bahnreform	944
c) Zusammenfassung	945
II. Allgemeine Schlußfolgerungen	947
III. Fazit in Thesen	951

Literaturverzeichnis	953
-----------------------------	-----

Stichwortverzeichnis	983
-----------------------------	-----

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
AFG	Arbeitsförderungsgesetz
AGF	Arbeitsgemeinschaft der Großforschungseinrichtungen, Köln
AKA	Bürgschaftsplafonds der Exportversicherung deutscher Geschäftsbanken
AKP	Auswärtige Kulturpolitik
AN-Best	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an Gebietskörperschaften und Zusammenschlüsse von Gebietskörperschaften
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts / Anstalt des öffentlichen Rechts
APF	Archiv des Post- und Fernmeldewesens
AVAVG	Angestellten- und Arbeitslosenversicherungsgesetz
AVG	Angestelltenversicherungsgesetz
AWD	Außenwirtschaftsdienst
BA	Bundesanstalt für Arbeit
BAA	Bundesausgleichsamt
BAnz.	Bundesanzeiger
BB	Betriebsberater
BbG	Bundesbahngesetz
BfA	Bundesversicherungsanstalt für Angestellte
BIP, BSP	Bruttoinlandsprodukt, Bruttosozialprodukt
BK	Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Bonner Kommentar)
BLK	Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung
BP	Deutsche Bundespost
BRH	Bundesrechnungshof
CDG	Carl-Duisberg-Gesellschaft
CMA	Centrale Marketingagentur der Deutschen Agrarwirtschaft
DAB	Deutsche Ausgleichsbank
DB	Deutsche Bundesbahn

DED	Deutscher Entwicklungsdienst
DEG	Deutsche Entwicklungsgesellschaft/Deutsche Finanzierungsgesellschaft für Beteiligungen in Entwicklungsländern GmbH
DFG	Deutsche Forschungsgemeinschaft
DFVLR	Deutsche Forschungs- und Versuchsanstalt für Luft- und Raumfahrt e.V.
DLF	Deutschlandfunk
DöH	Der öffentliche Haushalt (Zeitschrift)
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DSE	Deutsche Stiftung für Internationale Entwicklung
DSL	Deutsche Siedlungs- und Landesrentenbank
DStZ A	Deutsche Steuerzeitung Ausgabe A
DVHL	Durchführungsverordnung zum Gesetz über die Haushaltsführung, Rechnungslegung und Rechnungsprüfung der Länder und über die Vierte Änderung der RHO
DVKB	Deutsche Verkehrskreditbank
DW	Deutsche Welle
ECA	European Cooperative Administration (des ERP)
EPl.	Einzelplan (des Bundeshaushaltsplans)
ERP	European Recovery Programme
ERP-VwG	ERP-Verwaltungsgesetz
ErrG	Errichtungsgesetz (eines Nebenhaushalts)
EV	Einigungsvertrag vom 31. August 1990
FA N.F.	Finanzarchiv, Neue Folge
FFA	Filmförderungsanstalt
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
GARIOA	Government and Relief of Occupied Areas
GB	Geschäftsbericht
GFE	Großforschungseinrichtung
GI	Goethe-Institut e.V.
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
GüKG	Güterkraftverkehrsgesetz
HdBStR	Handbuch des Steuerrechts

HdWBFinWiss	Handwörterbuch der Finanzwissenschaft
HdWissR	Handbuch des Wissenschaftsrechts
HdWW	Handbuch der Wirtschaftswissenschaften
HG	Haushaltsgesetz (des Bundes)
HMI	Hahn-Meitner-Institut (Großforschungseinrichtung)
IFLA	Informationsdienst zum Lastenausgleich
JB	Jahresbericht, Jahrbuch
JNÖ	Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik
JöR NF	Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Neue Folge
KfK	Kernforschungszentrum Karlsruhe (Großforschungseinrichtung)
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KöR	Körperschaft des öffentlichen Rechts
LAF	Lastenausgleichsfonds
LAG	Lastenausgleichsgesetz
Ls.	Leitsatz
LVA	Landesversicherungsanstalt (Träger der Arbeiterrentenversicherung)
MOG	Marktordnungsgesetz
MPG	Max Planck-Gesellschaft
OBS	Otto Benecke-Stiftung
OEEC	Organisation für Europäische Wirtschaftliche Zusammenarbeit (jetzt: OECD)
PPBS	Planning-Programming-Budgeting-System
PHHO	Posthaushaltsordnung
PIPr	Plenarprotokoll
PStruktG	Poststrukturgesetz
PVerfG	Postverfassungsgesetz
PVwG	Postverwaltungsgesetz
Rdnr.	Randnummer
RKO	Reichskassenordnung
RRO	Reichsrechnungsordnung
RV	Rahmenvertrag
RWB	Wirtschaftsbestimmungen für die Reichsbehörden

StV	Staatsvertrag zur Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion vom 18. Mai 1989
VBL	Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder
Vorl. VV	Vorläufige Verwaltungsvorschriften (zur BHO)
VSSR	Vierteljahresschrift für Sozialrecht
VWG	Vereinigtes Wirtschaftsgebiet (1948/49)
WiGBL	Gesetzblatt der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebiets
WiSt	Wirtschaftswissenschaftliches Studium (Zeitschrift)
WWG	Weinwirtschaftsgesetz
Zfbf	Schmalenbachs Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung
ZögU	Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen
ZLA	Zeitschrift für den Lastenausgleich
ZPT	Zeitschrift für Post und Telekommunikation

Im übrigen wird auf *Hildebert Kirchner/Fritz Kastner*, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 3. Aufl. 1983 verwiesen.

„Welch Unheil muß auch ich erfahren!
Wir wollen alle Tage sparen
Und brauchen alle Tage mehr.“

Marschalk

„Wo fehlt's nicht irgendwo auf dieser Welt?
Dem dies, dem das, hier aber fehlt das Geld.“

Mephisto

„Dadurch sind unsre Mängel nicht erledigt;
Was willst du jetzt mit deiner Fastenpredigt?
Ich habe satt das ewige wie und wenn;
Es fehlt an Geld, nun gut, so schaff es denn!“

Kaiser

(Der Tragödie zweiter Theil, Erster Act,
Kaiserliche Pfalz, Saal des Thrones)

J. W. von Goethe, Faust)

Erster Teil

Bundeshaushalt und Nebenhaushalte – Einführung, Problematik und Begriffe –

1. Kapitel

Bundeshaushalt und Nebenhaushalte

I. Gegenstand der Untersuchung

Das Haushaltswesen des Bundes gehört zum Kernbereich staatlichen Handelns der Bundesrepublik Deutschland. Die nachfolgende Untersuchung soll Antwort auf die folgenden *drei Fragen* geben:

1. Was ist ein Nebenhaushalt?
2. Welche Nebenhaushalte des Bundes gibt es?
3. Sind Nebenhaushalte nach dem Grundgesetz überhaupt zulässig, und wenn ja, was sind die inneren und äußeren Bedingungen ihrer Existenz?

II. Haushaltspolitik als Machtquelle

1. Der unbekannte Staatshaushalt

Geld ist das Lebenselixier des Staates¹; es ist das „Blut der Macht“². In der Haushaltswirtschaft und im offiziellen Sprachgebrauch der Verwaltung ist allerdings neutral-euphemistisch nur von den „Mitteln“ die Rede. Nicht ohne Grund kennen wir den Begriff des „Haushaltskreislaufs“ und denken dabei wie selbstverständlich an einen Blutkreislauf. Der „Staatskörper“, wie er sich im Begriff der öffentlich-rechtlichen „Körperschaft“ wiederfindet, weist manche Ähnlichkeit mit einem natürlichen Organismus auf³. Als ganzheitlich gedachte Körperschaft verfügt der Bund über einen Geldmittelkreislauf, gesteuert durch einen Haushalt. Durch den Haushalt wird das Machtmittel Geld bewirtschaftet, er bildet den Rahmen für die Machtausübung. Der Haushalt sorgt dafür, daß die Gelder zur Bestreitung der mannigfaltigen Aufgaben des Bundes jeweils für eine bestimmte Zeitspanne von vornherein festgelegt und nach bestimmten Regeln ausgegeben werden. Der Staatshaushalt verkörpert damit das materielle Fundament des Staatshandelns, das Budget ist das „Nervenzentrum der öffentlichen Wirtschaft“⁴. Mit seiner Hilfe werden die Staatseinnahmen verteilt und zugleich ein Großteil des erarbeiteten Volksvermögens umverteilt⁵; er wird dadurch (auch) zur Machtquelle⁶.

Die historische Entwicklung brachte es mit sich, daß das Haushaltswesen in die Hand der Volksvertretungen gelangte; seit dem 19. Jahrhundert gehört die Aufstellung des Haushalts und damit die Verteilung der staatlichen Mittel

¹ Siehe *Mußnug*, Der Haushaltsplan als Gesetz, 1976, S. 3 f.

² *Kurt Heinig*.

³ S. etwa die graphische Darstellung des Haushaltskreislaufs bei *Schwanenberg*, Öffentliche Finanzwirtschaft in Schaubildern und Erläuterungen, 1984, S. 32, 77.

⁴ *Colm*, Haushaltsplanung, Staatsbudget, Finanzplan und Nationalbudget, in: HdBFinW, Bd. I, 2. Aufl. 1952, S. 519.

⁵ *Strickrodt*, Parafiskalismus, HwStR, Bd. II, S. 577. Zum Transferproblem der Sozialversicherung als dem Schlüsselbereich staatlicher Umverteilungspolitik *Wegmann*, Transferverfassungsrechtliche Probleme der Sozialversicherung, 1987. S. allgemein zur staatlichen Ressourcenverteilung *Tomuschat*, Güterverteilung als rechtliches Problem, Der Staat 1973, S. 433 ff.

⁶ *Friauf*, Der Staatshaushaltsplan im Spannungsfeld zwischen Parlament und Regierung, Bd. I, 1968, S. 13: Die Verfügung über die Staatsfinanzen nimmt eine entscheidende Stellung bezüglich der innerstaatlichen Machtverteilung ein. S.a. *Mußnug*, Haushaltsplan S. 4; der ideale Haushaltsplan sollte allerdings Politik nicht ersetzen, sondern nur helfen, sie auszuführen, S. 3.

zu den ehernen Befugnissen des Parlaments⁷. Es verabschiedet die Haushaltsgesetze, auf deren Grundlage die Haushaltspläne zusammengestellt werden und hat damit Teil an der Machtausübung des Staates. Die Verfügungsmacht über die Verteilung der staatlichen (Geld-)Mittel verschafft dem Parlament einen Schlüsselbereich für die Einflußnahme auf das Staatsgeschehen. Als „Budgetgewalt“ des Parlaments verkörpert sie im demokratischen Gemeinwesen die „Krone“ der parlamentarischen Befugnisse⁸. Um diese Befugnisse mußte in Deutschland im Zeitalter des Konstitutionalismus zwischen den Monarchen und den Repräsentativkörperschaften der deutschen Länder zäh gerungen werden⁹.

Es ist bemerkenswert, daß der Umgang mit dem für die Machtausübung im Staate so bedeutsamen Instrument des Haushalts stets ein Feld der Spezialisten geblieben ist. Der Staatshaushalt, der doch über die Verwendung der von ihnen entrichteten Steuern befindet, stellt für die meisten Bürger ein seltsam fremdes Zahlenwerk dar, unter dem sie sich kaum etwas vorstellen können. Weichmann spricht deshalb vom Staatshaushalt als „Buch mit sieben Siegeln“¹⁰. Seine verfassungsrechtlichen Aspekte bilden, so Friauf, das „Stiefkind des Staatsrechts“¹¹. Dazu gehört auch, daß es – F.K. Mann zufolge – nur wenigen Finanzpolitikern der Weltgeschichte gelungen ist, das Herz ihrer Völker zu gewinnen. Nicht ohne Grund haben die Versuche des Schweizer Bankiers Jacques Necker, den französischen Staatshaushalt zu

⁷ *Friauf*, Staatshaushaltsplan, S. 37 ff., 91 ff., 199 ff. Dazu ausführlich *Brodersen*, Rechnungsprüfung für das Parlament in der konstitutionellen Monarchie. Ein Beitrag zu den Auseinandersetzungen um die Ausgestaltung des parlamentarischen Budgetrechts in Preußen-Deutschland 1848-1877, 1977. S.a. neuerdings *Heun*, Staatshaushalt und Staatsleitung, 1989, S. 31, 85 ff.

⁸ S. etwa *Vogel*, Der Finanz- und Steuerstaat, in: *Isensee/Kirchhof*, Handbuch des Staatsrechts, Bd. I, § 27, Rdnr. 36 ff.

⁹ *Maunz*, Die Finanzverfassung im Rahmen der Staatsverfassung, in: VVDStRL 14 (1956), S. 37 (38 f.). S. im einzelnen *Mußnug*, Haushaltsplan S. 79 ff., zum Kampf um das Budgetrecht im Frühkonstitutionalismus, sowie S. 113 ff.; weiter *Friauf*, Staatshaushaltsplan, S. 199 ff.; *Patzig I*, S. 45 ff.; *F.K. Mann*, Deutsche Finanzwirtschaft, 1929, S. 79 f. Eine knappe historische Herleitung findet sich auch bei *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, 1980, S. 1189 ff. Für die Einzelheiten s. *Brodersen* a.a.O., pass., sowie *Kichler*, Entwicklung und Wandlung des parlamentarischen Budgetbewilligungsrechts in Deutschland, Diss. Berlin 1956.

¹⁰ In: Geleitwort zu *Krüger-Spitta/Bronk*, Einführung in das Haushaltsrecht und die Haushaltspolitik, 1973, S. XI. S.a. *Patzig I*, S. 5.

¹¹ Staatshaushaltsplan, S. 12.