

**Schriften zum Öffentlichen Recht**

---

**Band 1520**

**Entwicklung und Funktion  
von Haushaltsplan und Haushaltsgesetz  
in den Verfassungsordnungen  
Deutschlands und Südkoreas**

**Ein Rechtsvergleich zum deutschen und  
südkoreanischen Haushaltsverfassungsrecht**

**Von**

**Chunghwa Bae**



**Duncker & Humblot · Berlin**

CHUNGHWA BAE

Entwicklung und Funktion von Haushaltsplan  
und Haushaltsgesetz in den Verfassungsordnungen  
Deutschlands und Südkoreas

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1520

# Entwicklung und Funktion von Haushaltsplan und Haushaltsgesetz in den Verfassungsordnungen Deutschlands und Südkoreas

Ein Rechtsvergleich zum deutschen und  
südkoreanischen Haushaltsverfassungsrecht

Von

Chunghwa Bae



Duncker & Humblot · Berlin

Gedruckt mit Unterstützung des Deutschen Akademischen Austauschdienstes

Die Juristische Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin  
hat diese Arbeit im Jahr 2023 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in  
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten  
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten  
© 2024 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Satz: L101 Mediengestaltung, Fürstenwalde  
Druck: CPI books GmbH, Leck  
Printed in Germany

ISSN 0582-0200  
ISBN 978-3-428-19072-0 (Print)  
ISBN 978-3-428-59072-8 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

## Vorwort

Vor etwa 70 Jahren wurde die Finanzverfassung in Deutschland lediglich als Randthema der Verfassung wahrgenommen, deshalb stand sie nicht im Fokus des verfassungsrechtlichen Diskurses. Im Laufe der Zeit jedoch haben finanzrechtliche Fragestellungen im Kontext des Grundgesetzes an Bedeutung gewonnen und entsprechende wissenschaftliche Arbeiten erfahren eine kontinuierliche Veröffentlichung. Eine ähnliche Entwicklung zeigt sich in Südkorea, wo die Finanzverfassung wie in Deutschland vor 70 Jahren eher am Rande der Verfassungsdebatten stand und vorwiegend Gegenstand finanzwissenschaftlicher Diskurse war. Vor diesem Hintergrund erweist sich eine rechtsvergleichende Studie als aufschlussreich.

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2023 von der Juristischen Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin als Dissertation angenommen. Mein besonderer Dank gilt meinem Doktorvater, Herrn Professor Dr. Christian Waldhoff. Er hat mich nicht nur geduldig betreut, sondern auch bei der Korrektur wertvolle Unterstützung geleistet. Ohne seine Begleitung wäre die erfolgreiche Verfassung dieser Arbeit nicht möglich gewesen. Während meines Masterstudiums in Südkorea stieß ich zufällig auf Aufsätze von ihm in Bezug auf die Finanzverfassung, die meine Entscheidung zur Promotion in Deutschland maßgeblich beeinflussten. Im Jahr 2019 hatte ich schließlich die Gelegenheit, ihn persönlich in einem Seminar in Südkorea kennenzulernen. Die Zeit meiner Promotion hier empfand ich als einen wahr gewordenen Traum. Es ist mir eine Ehre, unter der Betreuung eines so renommierten Wissenschaftlers zu promovieren. Einen herzlichen Dank schulde ich zudem Herrn Professor Dr. Horst Risse, der das Zweitgutachten erstellte und wertvolle Kritik sowie Ratschläge zur Verbesserung meiner Arbeit gab. Ebenso danke ich Herrn Professor Dr. Hans Hofmann für seine hilfreichen Anmerkungen während der mündlichen Prüfung.

Während meines Aufenthalts in Deutschland haben mich meine Eltern unterstützt. Besonders hervorheben möchte ich meinen Vater, der selbst vor etwa 30 Jahren in Deutschland promovierte und mir wertvolle Ratschläge gab. Ebenfalls möchte ich Herrn Günter Probst und Herrn Dr. Georg Krieger danken, die ich während der Promotion meines Vaters kennenlernte und die mich in Deutschland unterstützten. Im Verlauf meiner Arbeit konnte ich außerdem durch Diskussionen mit meinen Kollegen nicht nur wissenschaftlich, sondern auch sprachlich Fortschritte erzielen. An dieser Stelle gilt mein Dank

insbesondere meinen Kommilitonen Herrn Lukas Jung und Herrn Tim Kniepkamp für ihre wertvollen sprachlichen Korrekturen.

Ich möchte mich bei meinem akademischen Lehrer in Südkorea, Herrn Professor Dr. Seog-Yun Song, bedanken, der mich auf meinem akademischen Weg begleitet hat. Die Aufnahme meiner Arbeit in die Reihe „Schriften zum Öffentlichen Recht“ verdanke ich Herrn Dr. Florian Simon. Meine aufrichtige Dankbarkeit gilt dem Deutschen Akademischen Austauschdienst (DAAD) für die Finanzierung meiner Promotion und die Unterstützung bei der Publikation.

Berlin, im Oktober 2023

*Chunghwa Bae*

## Inhaltsverzeichnis

<b>A. Einleitung</b> .....	13
I. Das Verhältnis von Haushaltsplan und Haushaltsgesetz als Problem im diachronen und synchronen Vergleich .....	13
II. Forschungsstand .....	14
III. Fragestellung .....	17
IV. Methode der Arbeit .....	18
V. Gang der Darstellung .....	20
<b>B. Entwicklung von Haushaltswesen und Haushaltsrecht</b> .....	22
I. Entwicklung von Haushaltswesen und Haushaltsverfassung in Deutschland .....	22
1. Budgetrecht des Konstitutionalismus .....	22
2. Preußisches Budgetrecht und Haushaltsverfassung in der Reichsverfassung .....	27
a) Preußisches Budgetrecht .....	27
b) Verfassungskonflikte um das parlamentarische Budgetrecht, insbesondere der preußische Heeres-, Budget- und Verfassungskonflikt 1862 bis 1866 .....	31
c) Haushaltsrecht der Reichsverfassung .....	38
3. Rechtsdogmatische Diskussionen in Bezug auf das Haushaltsgesetz .....	40
a) Budgettheorie Labands: Haushaltsgesetz als formelles Gesetz .....	41
b) Budgettheorie Jellineks: Haushaltsplan als freies und gebundenes Gesetz .....	43
c) Kritik Haenels: Haushaltsgesetz als materielles Gesetz .....	45
d) Verfassungsrechtliche Bewertung .....	47
4. Haushaltsrecht in der Weimarer Reichsverfassung und dem Grundgesetz .....	48
a) Haushaltsrecht in der Weimarer Reichsverfassung .....	48
b) Haushaltsrecht im Grundgesetz .....	53
II. Auswirkungen der preußischen Haushaltsverfassung auf das japanische Recht .....	57
1. Haushaltsrecht in der Meiji-Verfassung .....	57
2. Preußische Einwirkungen auf das Finanzwesen der Meiji-Verfassung .....	60
a) Europareise Itos im Jahr 1882/83 .....	61
aa) Einfluss von Gneists .....	61
bb) Einfluss von Steins .....	63
cc) Bewertung der japanischen Forschungsreise .....	65

b)	Beitrag von Rösler . . . . .	66
c)	Einflüsse der preußischen Verfassung auf die Haushaltsverfassung der Meiji-Verfassung . . . . .	69
d)	Preußische Auswirkungen auf die Rechtsdogmatik . . . . .	70
3.	Haushaltsrecht in der geltenden Japanischen Verfassung . . . . .	71
III.	Entwicklung der Haushaltsverfassung in Südkorea . . . . .	73
1.	Exkurs: Koreanische Verfassungsgeschichte . . . . .	73
a)	Geschichte vor der Gründung der Republik Korea . . . . .	73
b)	Verfassungsgebung in Südkorea . . . . .	75
c)	Verfassungsänderungen in Südkorea . . . . .	76
2.	Festlegung der Haushaltsverfassung . . . . .	79
a)	Haushaltswesen nach der Koreanischen Verfassung 1948 . . . . .	79
aa)	Haushaltsverfassung . . . . .	79
bb)	Diskussionen im Rahmen des Entwurfs der Haushaltsverfassung . . . . .	80
b)	Auswirkung der japanischen Haushaltsverfassung auf die koreanische . . . . .	82
3.	Entwicklung der Haushaltsverfassung . . . . .	83
a)	Änderungen und neue Strömungen der Haushaltsverfassung . . . . .	83
b)	Kodifizierung und Änderungen des einfachen Haushaltsrechts . . . . .	84
aa)	Kodifizierung des Finanzrechts . . . . .	84
bb)	Entwicklung des Finanzrechts . . . . .	84
(1)	Budget & Account Act . . . . .	84
(2)	National Finance Act . . . . .	85
<b>C.</b>	<b>Haushaltswesen und Haushaltsrecht</b> . . . . .	<b>86</b>
I.	Haushaltsrecht und Haushaltsverfassung . . . . .	86
1.	Haushaltsrecht und Haushaltsverfassung in Deutschland . . . . .	86
a)	Verfassungsrechtliche Grundlagen . . . . .	86
b)	Einfaches Haushaltsrecht . . . . .	88
aa)	Haushaltsgrundsatzgesetz (HGrG) . . . . .	88
bb)	Bundshaushaltsordnung (BHO) . . . . .	89
cc)	Rang des Haushaltsgrundsatzgesetzes (HGrG) und der Bundshaushaltsordnung (BHO) . . . . .	89
2.	Haushaltsrecht und Haushaltsverfassung in Südkorea . . . . .	90
a)	Verfassungsrechtliche Grundlagen . . . . .	90
b)	Einfaches Haushaltsrecht . . . . .	91
aa)	National Finance Act (NFA) . . . . .	91
bb)	National Assembly Act (NASA) . . . . .	92
cc)	Übriges einfachgesetzliches Haushaltsrecht . . . . .	93
II.	Haushaltskreislauf . . . . .	93
1.	Aufstellung des Haushaltsplans . . . . .	93
a)	Budgetinitiative in Deutschland . . . . .	94
b)	Budgetinitiative in Südkorea . . . . .	96

2. Feststellung des Haushaltsplans . . . . .	98
a) Verabschiedung des Haushaltsplans in Deutschland . . . . .	98
b) Verabschiedung des Haushaltsplans in Südkorea . . . . .	100
3. Ausführung des Haushaltsplans . . . . .	102
a) Zuteilung der Haushaltsmittel und Flexibilität in Deutschland . . . . .	103
b) Zuteilung der Haushaltsmittel und Flexibilität in Südkorea . . . . .	105
4. Kontrolle des Haushaltsplans . . . . .	107
a) Rechnungslegung und Rechnungsprüfung in Deutschland . . . . .	108
aa) Rechnungslegung durch den Bundesminister der Finanzen . . . . .	108
bb) Rechnungsprüfung . . . . .	108
cc) Entlastung . . . . .	110
b) Rechnungslegung und Rechnungsprüfung in Südkorea . . . . .	110
aa) Rechnungslegung . . . . .	110
bb) Rechnungsprüfung des Rechnungshofs . . . . .	111
cc) Rechnungsprüfung der Nationalversammlung . . . . .	111
dd) Ergebnis der Rechnungsprüfung . . . . .	112
III. Haushaltsgrundsätze . . . . .	112
1. Haushaltsgrundsätze in Deutschland . . . . .	112
a) Rechtsnatur der Haushaltsgrundsätze . . . . .	112
b) Verfassungsrechtliche Verankerung der Haushaltsgrundsätze . . . . .	114
aa) Vollständigkeit und Einheit . . . . .	115
bb) Ausgeglichenheit . . . . .	116
cc) Jährlichkeit . . . . .	117
dd) Vorherigkeit . . . . .	118
ee) Gesetzesförmigkeit . . . . .	119
ff) Bepackungsverbot . . . . .	120
gg) Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit . . . . .	121
hh) Schuldenbremse . . . . .	123
c) Mittelbar durch Auslegung des Grundgesetzes ermittelbare Grundsätze . . . . .	124
aa) Bruttoveranschlagung . . . . .	124
bb) Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit . . . . .	126
cc) Öffentlichkeit . . . . .	127
dd) Grundsätze der Einzelveranschlagung und Spezialität . . . . .	128
(1) Sachliche Bindung (§ 27 Abs. 1 Satz 1 HGrG, § 45 Abs. 1 Satz 1 BHO) und Betragsbindung . . . . .	130
(2) Zeitliche Bindung (Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG; § 4 Satz 1, § 27 Abs. 1 Satz 1 HGrG, § 4 Satz 1, § 45 Abs. 1 Satz 1 BHO) . . . . .	131
ee) Gesamtdeckungs- oder Non-Affektationsprinzip . . . . .	131
2. Haushaltsgrundsätze in Südkorea . . . . .	133
a) Rechtsnatur der Haushaltsgrundsätze . . . . .	133
b) Haushaltsgrundsätze . . . . .	134

aa)	Verfassungsrechtlich vorgeschriebene Haushaltsgrundsätze	134
(1)	Vorherigkeit	134
(2)	Jährlichkeit	135
bb)	Gesetzlich vorgeschriebene Haushaltsgrundsätze	135
(1)	Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit	135
(2)	Öffentlichkeit	136
(3)	Klarheit	137
(4)	Vollständigkeit, Einheit, und Bruttoveranschlag	137
(5)	Zeitliche Bindung	138
(6)	Sachliche Bindung	139
(7)	Gesamtdeckungsprinzip	140
(8)	Geschlechtergleichheit und Klimaschutz	140
3.	Vergleich und Bewertung	141
a)	Rechtsnatur der Haushaltsgrundsätze	141
b)	Normhierarchischer Rang der Haushaltsgrundsätze	141
aa)	Gemeinsame Haushaltsgrundsätze	142
(1)	Haushaltsgrundsätze mit Verfassungsrang	142
(2)	Haushaltsgrundsätze mit unterschiedlichem Rang	143
bb)	Nur im Grundgesetz vorgeschriebene Haushaltsgrundsätze	143
(1)	Gesetzesförmigkeit und Bepackungsverbot	143
(2)	Ausgeglichenheit	144
cc)	Normhierarchischer Rang der Haushaltsgrundsätze	144
IV.	Haushaltsgesetz und Haushaltsplan	145
1.	Gesetzlich festgestellter Haushaltsplan in Deutschland	145
a)	Budgethoheit des Parlaments	145
aa)	Budgetrecht als eine Voraussetzung parlamentarischer Demokratie	145
bb)	Budgetrecht als Kontrollmaßstab	146
cc)	Parlamentsvorbehalt	147
dd)	Budgethoheit im Verhältnis zu EU	148
b)	Rechtsnatur des Haushaltsgesetzes	149
aa)	Haushaltsplan als Organgesetz	149
bb)	Subordination des Haushaltsplans	151
(1)	Haushaltsgesetz und Leistungsgesetz	154
(2)	Haushaltsgrundsätzegesetz und Haushaltsgesetz	154
cc)	Verfassungsrechtliche Grundlage des Haushaltsgesetzes als Organgesetz	155
c)	Rechtswirkung des Haushaltsgesetzes	157
2.	Ohne Gesetzesform festgestellter Haushaltsplan in Südkorea	157
a)	Rechtsnatur des Haushaltsplans	157
aa)	Haushaltsplan als ein Verwaltungsakt	158
bb)	Haushaltsplan als Rechtsnorm	159
cc)	Haushaltsplan als Gesetz	159

dd) Bewertung . . . . .	159
b) Gesetz und Haushaltsplan . . . . .	161
3. Vergleich und Bewertung . . . . .	162
a) Budgethoheit des Parlaments . . . . .	162
b) Rechtsnatur des Haushaltsplans . . . . .	164
c) Rechtswirkung des Haushaltsplans . . . . .	165
aa) Außenwirkung . . . . .	165
bb) Innenwirkung . . . . .	165
d) Zwischenergebnis . . . . .	166
<b>D. Justiziabilität des Haushalts . . . . .</b>	<b>168</b>
I. Verfassungsgerichtliche Kontrolle des Haushaltsgesetzes in Deutschland . . . . .	168
1. Verfassungsgerichtliche Kontrolle und Vorrang der Verfassung . . . . .	168
a) Überblick der Verfassungsgerichtsbarkeit . . . . .	168
b) Grenze der Verfassungsgerichtsbarkeit . . . . .	171
2. Verfassungsgerichtliche Kontrolle des Haushaltsgesetzes . . . . .	174
a) Gegenstand der Kontrolle . . . . .	174
b) Maßstäbe in der Haushaltsverfassung . . . . .	175
aa) Maßstäbe in der Finanzverfassung . . . . .	176
bb) Maßstäbe außerhalb der Finanzverfassung . . . . .	177
c) Einschränkung der Justiziabilität im Finanzbereich . . . . .	178
3. Mögliche verfassungsgerichtliche Verfahren . . . . .	181
a) Organstreit . . . . .	181
aa) Haushaltsüberschreitung (BVerfGE 45, 1) . . . . .	182
bb) Haushaltskontrolle der Nachrichtendienste (BVerfGE 70, 324) . . . . .	183
b) Abstrakte Normenkontrolle . . . . .	185
aa) Parteienfinanzierung (BVerfGE 20, 56) . . . . .	185
bb) Staatsverschuldung I (BVerfGE 79, 311) . . . . .	186
cc) Staatsverschuldung II (BVerfGE 119, 96) . . . . .	187
c) Konkrete Normenkontrolle . . . . .	189
d) Verfassungsbeschwerde . . . . .	190
e) Hintergründe der Differenzierung . . . . .	191
II. Verfassungsgerichtliche Kontrolle des Haushaltsplans in Südkorea . . . . .	192
1. Verfassungsgerichtsbarkeit . . . . .	192
a) Verfassungsgerichtsbarkeit vor 1987 . . . . .	192
b) Verfassungsgerichtsbarkeit seit 1987 . . . . .	196
2. Verfassungsgerichtliche Kontrolle des Budgets . . . . .	197
a) Einschränkungen der Verfassungsgerichtsbarkeit hinsichtlich politischer Fragen . . . . .	197
b) Möglichkeiten der verfassungsgerichtlichen Kontrolle des Haus- haltsplans . . . . .	199
aa) Organstreit . . . . .	199

bb) Normenkontrolle . . . . .	200
cc) Verfassungsbeschwerde . . . . .	201
3. Rechtsprechung zum Haushaltsplan . . . . .	202
a) Organstreit . . . . .	202
b) Verfassungsbeschwerde . . . . .	203
c) Haushaltsplan als kontrollfreie Norm . . . . .	204
III. Vergleich: Verfassungsgerichtliche Kontrolle der Haushaltsverfassung . . . . .	205
1. Verankerung der Haushaltsgrundsätze in der Finanzverfassung . . . . .	205
2. Qualifizierung des Haushaltsplans als Rechtsnorm . . . . .	206
3. Verfassungsgerichtliches Verfahren . . . . .	206
a) Abstrakte Normenkontrolle . . . . .	206
b) Organstreit . . . . .	208
<b>E. Rechtsstaatlich-demokratische Haushaltsverfassung in Südkorea . . . . .</b>	<b>210</b>
I. Problematik der Verfassungsänderung des Haushaltswesens . . . . .	210
1. Entwurf für die Verfassungsänderung . . . . .	210
2. Bewertung des Haushaltsverfassungsentwurfes . . . . .	211
a) Das Kapitel „Das Finanzwesen“ . . . . .	211
b) Grundsätze der Finanzen . . . . .	211
c) Feststellung des Haushaltsplans durch das Haushaltsgesetz . . . . .	212
d) Initiativrecht des Haushaltsplans . . . . .	214
e) Organisatorische Unabhängigkeit des Rechnungshofs . . . . .	214
3. Offene Probleme des Verfassungsänderungsentwurfs . . . . .	215
a) Keine Außenwirkung des Haushaltsgesetzes? . . . . .	216
b) Probleme bei der Verankerung der Finanzgrundsätze . . . . .	216
c) Fehlende Diskussion der Justiziabilität des Haushaltsplans . . . . .	217
II. Reformüberlegungen zur Haushaltsverfassung in Südkorea . . . . .	217
1. Bedingungen für die Beschränkung der Rechtswirkung des Haushaltsgesetzes . . . . .	217
2. Verfassungsrechtliche Verankerung der Haushaltsgrundsätze . . . . .	219
3. Verfassungsgerichtliche Verfahren . . . . .	220
<b>F. Zusammenfassung und Ausblick . . . . .</b>	<b>222</b>
<b>Textanhang . . . . .</b>	<b>227</b>
I. Koreanische Verfassung vom 29. Oktober 1987 (Auszug; eigene Übersetzung) . . . . .	227
II. National Finance Act (NFA; Auszug; eigene Übersetzung) . . . . .	233
<b>Literaturverzeichnis . . . . .</b>	<b>239</b>
<b>Literatur in koreanischer Sprache . . . . .</b>	<b>253</b>
<b>Sachwortregister . . . . .</b>	<b>258</b>

## A. Einleitung

„Das parlamentarische Ausgabenbewilligungsrecht durch die Verabschiedung eines Haushaltsplans ist ... Gemeingut aller Verfassungsstaaten.“

*Werner Heun*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Bd. 3, 3. Aufl., Art. 110 Rn. 5.

### I. Das Verhältnis von Haushaltsplan und Haushaltsgesetz als Problem im diachronen und synchronen Vergleich

Im demokratischen Verfassungsstaat ist der Haushaltsplan grundsätzlich „ein staatsleitender Hoheitsakt in Gesetzesform“.<sup>1</sup> Das Budgetrecht des Parlaments mittels Gesetzesform befasst sich mit der parlamentarischen Steuerung und Kontrolle der Regierung, da die Verabschiedung des Haushaltsplans die Regierung bindet. Jedoch ist die Handlungsform des Haushaltsplans in einigen Ländern kein Gesetz, auch wenn diese Länder als demokratische Verfassungsstaaten bezeichnet werden und das Budgetrecht in diesen Ländern dem Parlament zugeordnet ist.

Das durch das Parlament bestimmte und damit verbindliche Ausgabenbewilligungsrecht der Exekutive entwickelte sich in Deutschland erst im 19. Jahrhundert. Der Haushaltsplan als Gesetz wurde verfassungsrechtlich in der preußischen Verfassung 1848/50 verankert und er wird in der damaligen Form bis dato übernommen. Nach dem preußischen Budgetkonflikt 1862 bis 1866 wurde das Budgetrecht nicht nur praktisch weiterentwickelt, sondern auch rechtsdogmatisch intensiver erforscht. Die Rechtsnatur des Haushaltsgesetzes war ein Dauerthema in der deutschen Staatsrechtslehre, auch wenn diese Auseinandersetzungen unter dem Grundgesetz abgeschwächt verlaufen sind.

Die Erstellung der japanischen Verfassung stand unter dem Einfluss der preußischen Verfassung, der Haushaltsplan wurde jedoch anders als in der preußischen Verfassung nicht-gesetzlich im Parlament durch Parlamentsbeschluss festgestellt. Mitglieder der japanischen Regierung besuchten Preußen kurz nach dem preußischen Budgetkonflikt, um sich über die dortige Verfassung zu informieren; dies geschah im Kontext der Schaffung der sog. Meiji-

---

<sup>1</sup> BVerGE 45, 1 (32); *Waldhoff*, in: Bitburger Gespräche. Jahrbuch 2018, S. 113 (116).

Verfassung. Insofern kann von einer Beeinflussung des japanischen Budgetrechts durch den preußischen Verfassungskonflikt und das preußische Budgetrecht gesprochen werden. Folgerichtig existierte auch in Japan eine Debatte über die Rechtsnatur des Budgets, die sich nach dem Wandel nach 1945 änderte.

Die Handlungsform des japanischen Budgetrechts beeinflusste nach dem Zweiten Weltkrieg auch die des südkoreanischen Budgetrechts. Der Haushaltsplan wird dort jedes Jahr nicht-gesetzlich im Parlament, d. h. in der Nationalversammlung festgestellt. Kurz nach der koreanischen Verfassungsgebung war dies kein umstrittenes Thema, aber nach der Demokratisierung 1987 wurde es langsam auch von Rechtswissenschaftlern diskutiert. Eine Verfassungsänderung bezüglich der Handlungsform des Budgets wird aktuell in Betracht gezogen. Seit 2008 wird die Einführung der Gesetzesförmigkeit des Haushaltsplans gefordert, ein entsprechender Entwurf wurde im zuständigen Ausschuss des Parlaments bereitgehalten.

## II. Forschungsstand

In Südkorea stehen die Rechtsnatur des Haushaltsplans und die Einführung der Gesetzesförmigkeit des Haushaltsplans in der aktuellen der haushaltsverfassungsrechtlichen Diskussionen im Fokus der Forschung. Rechtsdogmatisch werden verschiedene Ansichten bezüglich der Rechtsnatur des Haushalts vertreten, jedoch ist man sich darüber einig, dass der festgestellte Haushaltsplan eine vom Gesetz unterschiedene „innere Norm“ ist. Trotz dieser Eigenschaften wird eine Verfassungsänderung zur Einführung der Gesetzesförmigkeit des Haushaltsplans rechtspolitisch gefordert. Es wird in dieser Debatte davon ausgegangen, dass diese Verfassungsänderung zur besseren Gewährleistung der Demokratie im Bereich des Finanzwesens beitragen könne.

Der Anlass für diese Diskussion ist die These, nach der der ohne Gesetzesform festgestellte Haushaltsplan zur Stärkung der monarchischen Gewalt in Japan eingeführt wurde und die Koreanische Verfassung diesem Modell folgte.<sup>2</sup> Diese Ansicht geht davon aus, dass das nicht-gesetzlich festgestellte Budget ein Überbleibsel der monarchischen Tradition sei – und dass, obgleich die rechtsstaatliche Demokratie in Südkorea seit 1987 voll verwirklicht ist. Als Konsequenz dieser These könne die „wirkliche Demokratie“ im Bereich der Finanzen durch die Einführung der Gesetzesförmigkeit des Haushaltsplans umgesetzt werden. Anders gewendet steht dahinter die These,

---

<sup>2</sup> *Kwon*, in: Public Law Vol. 24 No. 4 (1996), S. 489 ff.; *Kim*, in: KACPTA 81 (1998), S. 52 ff.

dass die sog. Entgesetzlichung des Budgets vollständige Demokratisierung im Bereich der staatlichen Finanzen verhindere.<sup>3</sup> Es gibt jedoch Widerstände gegen diese Verfassungsänderung, da die praktischen Unterschiede einer solchen Reform im Vergleich zur gegenwärtigen Rechtslage überschätzt würden.<sup>4</sup> Nach dieser Auffassung sollte eher die parlamentarische Kontrolle des Haushalts in der Praxis gestärkt werden und zwar unabhängig von der Einführung der Gesetzesförmigkeit des Haushaltsplans in der Verfassung.

Bei der Diskussion der hier skizzierten Ansichten in Südkorea sollen folgende Punkte verdeutlicht werden: Zunächst wird eine tiefergehende historische Analyse erforderlich sein. Dass der nicht gesetzlich festgestellte Haushaltsplan aus dem Konstitutionalismus stamme, weshalb er reformbedürftig sei, genügt *prima vista* nicht als Begründung. Obgleich die japanische Haushaltsverfassung von der seinerzeitigen preußischen beeinflusst wurde, sollen die Hintergründe der japanischen Einführung des ohne Gesetzesform festgestellte Budgets in Abgrenzung zur preußischen Rechtsentwicklung erklärt werden. Des Weiteren soll der Gesetzesbegriff bei der Einführung der Gesetzesförmigkeit des Budgets analysiert werden. In Südkorea gibt es anders als in Deutschland zwar selten Diskussionen über das sog. Gesetz im nur formellen Sinn, obgleich die Unterscheidung zwischen formellem und materiellem Gesetz durchaus verbreitet ist. In diesem Zusammenhang soll geklärt werden, ob eine Verfassungsänderung hin zur Gesetzesförmigkeit des Haushaltsplans auch zu den Änderungen des Gesetzesbegriffs führen würde. Schließlich wird zu untersuchen sein, ob diese Verfassungsänderung die Justiziabilität, d. h. die gerichtliche Überprüfung des Haushaltsplans ermöglicht. Da das Gesetz als eine Norm mit Außenwirkungen verstanden wird, sollte das Haushaltsgesetz bei der Verfassungsänderung in Südkorea auch Außenwirkungen haben.

Bisher wurde die hier zugrunde liegende Problematik in Südkorea nur am Rande in der wissenschaftlichen Literatur behandelt. In Deutschland wurde dieses Thema hingegen bereits im Konstitutionalismus erforscht, wobei das Budgetrecht des Parlaments im Fokus stand. Die Bezeichnung des Haushaltsgesetzes als ein rein formelles Gesetz, die Paul Laband in seiner Abhandlung „Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der Preussischen Ver-

---

<sup>3</sup> *Park*, in: *Public Land Law Review* 27 (2005), S. 289 (292 ff.); *Choi*, in: *Korean Journal of Public Finance* Vol. 2 No. 1 (2009), S. 177 ff.; *Kang*, in: *Dong-A Law Review* 48 (2010), S. 105 (125 ff.); *Ok*, in: *Review of Institution and Economics* Vol. 4 No. 2 (2010), S. 53 (66 ff.); *ders./Koo*, in: *Korean Journal of Public Finance* Vol. 5 No. 1 (2012), S. 163 (169 ff.); *Kim*, in: *Journal of Association for Korean Public Administration History* 30 (2012), S. 121 (138 ff.).

<sup>4</sup> *Chun*, in: *Yonsei Law Review* Vol. 17 No. 3 (2007), S. 1 (17 ff.); *Seo*, in: *Public Law Journal* Vol. 11 No. 2 (2011), S. 117 (137 ff.); *Chang*, in: *Review of Institution and Economics* Vol. 7 No. 1 (2013), S. 59 (71 f.).