

II. Erläuterungen

A. Allgemeines

1. Gegenstand der Regelung

Art. 110 ist die **Kernvorschrift für die Haushaltswirtschaft**⁵ des Bundes⁶. Diese Verfassungsnorm legt die **Fundamente für Planung und Bewirtschaftung der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben** im demokratischen Rechtsstaat, namentlich für die parlamentarische Mitbestimmung über die Verwendung der staatlichen Einnahmen (Ausgabenwirtschaft) und auf diese Weise über das staatliche „Finanzgebaren“ überhaupt. In diesem Sinne handelt es sich bei Art. 110 um eine der zentralen Vorschriften der Finanzverfassung (X. Abschnitt des Grundgesetzes, Artt. 104a bis 115), deren Bedeutung für das Funktionieren des modernen Finanzstaats nicht hoch genug eingeschätzt werden kann.

Unter bundesstaatlichen Gesichtspunkten darf nicht übersehen werden, dass Art. 110 – wie auch die Artt. 111 bis 115 – im Gegensatz zu den Artt. 104a bis 109 **nur für die Haushaltswirtschaft des Bundes**, nicht aber für die der Länder gilt. Der Grund dafür liegt in Art. 30 i.V. mit Art. 109 Abs. 1, wonach Bund und Länder in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig sind. Abgesehen von den Ausnahmen zu diesem Grundsatz der haushaltsverfassungsrechtlichen Trennung in Art. 109 Abs. 2 bis 4 ist es dem Bund verwehrt, in die Haushaltshoheit der Länder einzugreifen⁷.

Die **Hauptaufgabe** von Art. 110 besteht darin, das grundgesetzliche **Demokratieprinzip** (Art. 20 Abs. 1 und 2, Art. 28 Abs. 1, Art. 38) für den

⁵ Die Haushaltswirtschaft umfasst die Planung, Bewirtschaftung, Buchung, Abrechnung und Kontrolle der Ausgaben und der zu ihrer Deckung erforderlichen Einnahmen (einschließlich der Kreditaufnahme) einer juristischen Person des öffentlichen Rechts sowie die Verwaltung ihrer Schulden und ihres Vermögens (vgl. nur *Kisker*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR IV, § 89 Rdnr. 2; *Piduch*, BHR, Art. 109 GG Rdnr. 5). Unter formellem Blickwinkel gehören zur Haushaltswirtschaft alle Vorgänge im Zusammenhang mit dem Haushaltsverfahren, und zwar die mit der Aufstellung des Haushaltsplans und seinem Vollzug sowie mit der darauf folgenden Rechnungslegung, Rechnungsprüfung und Entlastung verbundenen Vorgänge (siehe *Gröpl*, Haushaltsrecht und Reform, S. 29; *Heuer*, KHR, 1990, Bd. 1, Art. 109 GG Rdnr. 3).

⁶ Ähnlich *BVerfG*, Urt. v. 18. 4. 1989, 2 BvF 1/82, BVerfGE 79, 311 (329); *Maunz*, in: ders./Dürig (Hg.), 1981, Art. 110 Rdnr. 1.

⁷ Zum Begriff der Haushaltshoheit und zum Grundsatz der haushaltswirtschaftlichen Trennung siehe *Gröpl*, Haushaltsrecht und Reform, S. 31 f.

Bereich der staatlichen Haushaltswirtschaft zu aktualisieren. Das Staatsvolk⁸ soll über sein primäres Vertretungsorgan, das Parlament (den Bundestag), effektiven Einfluss auf die Bewirtschaftung der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben erlangen. Dieses Postulat führt zur Befugnis des Parlaments, das letzte Wort bei der Planung der staatlichen Einnahmen und Ausgaben zu sprechen. Als Schlagwort hat sich dafür der Begriff „**parlamentarisches Budgetrecht**“ – in der Ausformung des Haushaltsbewilligungsrechts – eingebürgert. Technisch umgesetzt wird das Haushaltsbewilligungsrecht durch den **Haushaltsplan (Budget, Etat)**⁹, in dem alle Einnahmen und Ausgaben für ein Kalenderjahr prognostiziert werden müssen (vgl. Art. 110 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1) und der dann vom Parlament durch das **Haushaltsgesetz** verabschiedet (scil. „festgestellt“, vgl. Art. 110 Abs. 2 Satz 1) wird¹⁰. Vor diesem Hintergrund dienen die in den einzelnen Absätzen von Art. 110 zusammengefassten Vorschriften im Wesentlichen der verfassungsrechtlichen Sicherung und Ausgestaltung des parlamentarischen Budgetrechts. Die Grundlagen der demokratischen Mitbestimmung in der Haushaltswirtschaft sollen auch für den einfachen Gesetzgeber unumstößlich festgesetzt werden.

2. Vorgeschichte des parlamentarischen Budgetrechts in Deutschland

a) Budgetrecht und Machtfrage

- 8** Die historische Bedeutung der Verpflichtung der Exekutive, einen Haushaltsplan aufzustellen, und des daran gekoppelten Rechtes des Parlaments, diesen Haushaltsplan gesetzlich zu legitimieren, ist **prägend für die Entwicklung der parlamentarischen Demokratie**¹¹. Ausgangs-

8 Zum Begriff des Staatsvolkes siehe nur *BVerfG*, Urt. v. 31. 10. 1990, 2 BvF 2, 6/89, BVerfGE 83, 37 (50 ff.); Urt. v. 31. 10. 1990, 2 BvF 3/89, BVerfGE 83, 60 (71); *Grawert*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR I, § 14 Rdnrn. 1 ff.

9 Zu den Begriffen siehe *Vogt*, in: Klein (Hg.), Abschn. III Rdnr. 7; zur geschichtlichen Entwicklung vgl. *Stern*, Staatsrecht II, § 49 I 2 b; zur Etymologie: *Dommach*, in: Heuer, KHR, 1986, Bd. 1, Vorbem. zu Teil I BHO sub IV 2.

10 Der viele Hunderte von Seiten umfassende Haushaltsplan des Bundes wird gem. § 1 Satz 2 BHO als Anlage zum Haushaltsgesetz nicht in seiner Gesamtheit im Bundesgesetzblatt verkündet (Art. 82), sondern nur der sog. Gesamtplan (§ 13 Abs. 4 BHO = § 10 Abs. 4 HGrG). Näher dazu sub Rdnr. 169.

11 Vgl. *BVerfG*, Urt. v. 14. 1. 1986, 2 BvE 14/83 und 4/84, BVerfGE 70, 324 (356); *Siekmann*, in: Sachs (Hg.), Art. 110 Rdnr. 13; *Steinberger*, in: *Stern* (Hg.), 40 Jahre Grundgesetz, S. 41 (43): „Erstgeburtsrecht des Parlaments“, zit. auch von *Siekmann*, in: *Präsident des Landtags Rheinland-Pfalz* (Hg.), S. 44 (46). Zur wegbereitenden Entwicklung im angelsächsischen Raum siehe *Heun*, Staatshaushalt, S. 269 ff.; *Reinhardt*, Jura 1994, 136 f.