

## B. Ungeschriebene Grundlagen von Art. 110

### 1. Legitimation öffentlicher Haushaltswirtschaft; parlamentarisches Budgetrecht und seine Grenzen

#### a) Legitimationsbedürftigkeit; Legitimationsmodus; Legitimation der Legislative

Im modernen Finanzstaat<sup>49</sup> wird durch Geld in erheblichem Maße **hoheitliche und fiskalische Macht** ausgeübt<sup>50</sup>. Grundlage für diese besondere Art und Weise staatlicher Gewalt bildet – koordinierend zwischen dem finanzzentrierten Abgaben- und Leistungsrecht – die vom Haushaltsrecht dirigierte öffentliche Haushaltswirtschaft<sup>51</sup>. Sie gründet sich auf Finanzmittel<sup>52</sup>, die zum größten Teil aus (Zwangs-)Abgaben<sup>53</sup> der Steuerbürger stammen. Im demokratischen Rechtsstaat bedarf die **Ausübung jeglicher Herrschaft der Rechtfertigung (Legitimation)**, allein schon deshalb, um die vorgefundene und sodann (verfassungs-)gesetzlich untermauerte Freiheit der Bürger durch rechtlich verliehene staatliche Kompetenz einschränken zu können<sup>54</sup>. Dies gilt auch für die Haushaltswirtschaft. Nach den Vorstellungen des Grundgesetzes basiert Legitimation auf der realen und ideellen Rückführbarkeit staatlicher Herrschaft auf das Volk (Art. 20 Abs. 2 Satz 1)<sup>55</sup>. Das Staatsvolk als rechtlich verfasste Personengesamtheit wahrt in seiner „offenen“ und in diesem Sinne unbestimmten Allgemeinheit“ Distanz zu jeder Art von Sonderinteresse“ und vermag dadurch

25

49 Zum Begriff des Finanzstaats siehe *Gröpl*, Haushaltsrecht und Reform, S. 14 f.

50 Siehe *Vogel/Waldhoff*, in: Dolzer/Vogel (Hg.), 1997, Vorbem. z. Artt. 104a–115 Rdnrn. 309 ff. m. w. Nw.

51 Zum Begriff siehe oben sub Fußn. 5.

52 Mit Finanzmitteln sind die Kontenbestände und Zahlungsmittel (Bargeld und Schecks) der öffentlichen Hand gemeint, also letztlich das Geld (die Geldmittel) als Substrat öffentlicher Finanzwirtschaft, vgl. *Vogel/Waldhoff*, in: Dolzer/Vogel (Hg.), 1997, Vorbem. zu Artt. 104a–115 Rdnr. 267.

53 Der Begriff der Abgabe trägt gem. § 3 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 AO 1977 die einseitige Auferlegung und erforderlichenfalls die zwangsweise Durchsetzung in sich; insoweit ist der Terminus Zwangsabgabe pleonastisch und soll hier nur der inhaltlichen Unterstreichung dienen.

54 Zur Asymmetrie von bürgerlicher Freiheit und bürgerlichen Pflichten bzw. staatlicher Kompetenz *Hofmann*, VVDStRL 41, 42 (49 ff.); *Schmidt-Aßmann*, Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, Kap. 1 Rdnr. 26.

55 Hierzu und zum Folgenden vgl. auch unten sub Rdnr. 190 und *Schmidt-Aßmann*, ebd. (o. Fußn. 54), Kap. 2 Rdnrn. 80 ff. m. w. Nw. – Zu neueren Modellen der autonomen Legitimation insbes. im Bereich der funktionalen Selbstverwaltung siehe nur *Emde*, S. 373 ff.; *Kluth*, S. 369 ff.; in methodologischer Hinsicht vgl. auch *Möllers*, VerwArch 1999, 187 (189, 197 ff.).

am ehesten die Freiheit des Einzelnen zu gewährleisten<sup>56</sup>. Von daher ist jede der drei durch das Grundgesetz etablierten Gewalten rechtfertigungsbedürftig. Legitimationsmedien sind gem. Art. 20 Abs. 2 Satz 2 Wahlen und Abstimmungen als „Nahtstellen zwischen Gesellschaft und verfasster Staatlichkeit“<sup>57</sup>. Unmittelbare demokratische Legitimation genießen deshalb (nur) die Parlamente von Bund und Ländern.

### *b) Legitimation der Exekutive*

- 26 Das Grundgesetz stattet indes nicht nur die Legislative mit demokratischer Legitimation aus, sondern – neben der Rechtsprechung – auch die **Exekutive**<sup>58</sup>. Voraussetzung dafür ist freilich ein **Zurechnungszusammenhang**, nach dem „das Volk einen effektiven Einfluss auf die Ausübung der Staatsgewalt durch diese Organe [scil. unter anderem durch die Verwaltung] hat. Deren Akte müssen sich auf den Willen des Volkes zurückführen lassen und ihm gegenüber verantwortet werden.“<sup>59</sup> Vermittlungsmechanismen hierfür sind nach traditioneller hierarchisch-bürokratischer Auffassung<sup>60</sup> zum einen das Parlamentsgesetz als spezifisch präventive sowie die Aufsicht als eher repressive Steuerungstechnik (sachlich-inhaltliche Legitimation)<sup>61</sup>, zum anderen eine ununterbrochene Legitimationskette zwischen Amtswalter, Amt und Staatsvolk (personell-organisatorische Legitimation)<sup>62</sup>.

56 Vgl. *BVerfG*, Urt. v. 31. 10. 1990, 2 BvF 2, 6/89, BVerfGE 83, 37 (55).

57 So das Sprachbild von *Schmidt-Aßmann*, Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, Kap. 2 Rdnr. 82, wohl in Anlehnung an die sog. Zweiseitenlehre (Staat als rechtlich verfasste Gesellschaft) von *Jellinek*, Allgemeine Staatslehre, 2. Aufl., Berlin 1905, S. 93 ff., 117 ff., 147 f. Vgl. auch *Rupp*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR I, § 28 Rdnrn. 3 ff., 17 ff., 44 ff.

58 Vgl. nur *Böckenförde*, NJW 1999, 1235 (1236).

59 *BVerfG*, Urt. v. 31. 10. 1990, 2 BvF 3/89, BVerfGE 83, 60 (71 f.); Beschl. v. 24. 5. 1995, 2 BvF 1/92, BVerfGE 93, 37 (66).

60 Zum Hierarchieprinzip als Strukturmerkmal der Exekutive siehe *Weber*, S. 551; *Loschelder*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR III, § 68 Rdnrn. 3 ff. Apologetisch *Lepsius*, S. 15, 21 f. m. w. Nw.

61 Vereinfachende Kurzformel: Legitimation und Legitimität durch Legalität, vgl. *Schulze-Fielitz*, Verw 1999, 241 (257).

62 Dazu *Böckenförde*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR I, § 22 Rdnr. 24; *ders.*, NJW 1999, 1235 (1236); *Schmidt-Aßmann*, Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, Kap. 2 Rdnr. 86; *Hoffmann-Riem*, in: Schmidt-Aßmann/*ders.* (Hg.), Verwaltungsorganisationsrecht, S. 355 (362 f.). – Zu alternativen Legitimationsmodellen siehe nur *Dreier*, in: *ders.* (Hg.), Art. 20 Rdnr. 108; *Schulze-Fielitz*, Verw 1999, 241 (256 ff.).

c) *Parlamentarisches Budgetrecht*

**Unmittelbare Legitimation** staatlicher Haushaltswirtschaft kann nur durch das Parlament gewährleistet werden, und zwar durch Gesetz, dessen maßgeblicher Handlungsform<sup>63</sup>. Diese legislatorische Befugnis, das **parlamentarische Budgetrecht**, verkörpert die „überragende [...] rechtlich umfassende, alleinige Entscheidungs- und Feststellungskompetenz des Gesetzgebers“<sup>64</sup>, das als „demokratische Errungenschaft“<sup>65</sup>, als „Hauptausdruck und Träger der verfassungsmäßigen Freiheit überhaupt“<sup>66</sup>, als einstige „Hauptwaffe gegen den Absolutismus“, als Ausdruck der „Harmonie des Volks mit Geist und Thätigkeit der Regierung“<sup>67</sup>, zumindest demokratietheoretisch die Führungsrolle der Volksvertretung bei der Planung der Einnahmen und Ausgaben sowie darüber hinaus bei der Steuerung der Haushaltswirtschaft insgesamt sichert<sup>68</sup>. Das Bundesverwaltungsgericht dijudizierte demgemäß, dass der „mit der Haushaltsfeststellung verbundenen bindenden Festlegung der Verwendung der öffentlichen, im Wesentlichen durch Leistungen der Staatsbürger aufgebrauchten Mittel eine so überragende und die Interessen aller Staatsbürger aufs Stärkste berührende Bedeutung [zukomme], dass sie in einem demokratischen Staat nur in die Hände der Volksvertretung gelegt werden“ könne<sup>69</sup>.

d) *Grenzen des parlamentarischen Budgetrechts*

Das Pathos der vorstehenden Formulierungen ist in seinem Kern berechtigt; es darf indes nicht darüber hinwegtäuschen, dass auch die Exekutive einen sehr gewichtigen Part in der öffentlichen Haushaltswirtschaft spielt. Dies zeigt sich vor allem in der Befugnis der Verwaltung, den Entwurf zum Haushaltsplan in eigener Verantwortung aufzustellen und über die Regierung dem Parlament zur Feststellung zu unterbreiten<sup>70</sup>. Darüber hin-

63 Vgl. *Lepsius*, S. 21 f.

64 *BVerfG*, Urt. v. 25. 5. 1977, 2 BvE 1/74, BVerfGE 45, 1 (32).

65 Vgl. *Schick*, DVBl. 1967, 271 (273) m. w. Nw. in Fußn. 27.

66 So *Vogel/Waldhoff*, in: *Dolzer/Vogel* (Hg.), 1997, Vorbem. z. Artt. 104a–115 Rdnr. 611, dort in Fußn. 585 unter Berufung auf v. *Stein*, Lehrbuch der Finanzwissenschaft, 2. Aufl. 1871.

67 Diese Verfassungsslyrik stammt von v. *Stein*, S. 71.

68 Unter historischem Gesichtspunkt handelt es sich dabei um die sog. Appropriationspflicht der Verwaltung, d.h. die haushaltswirtschaftliche Bindung an den Willen des Haushaltsgesetzgebers, vgl. *Eichhorn*, in: FS Ule, S. 33; *Mußnug*, Haushaltsplan, S. 50.

69 *BVerwG*, Urt. v. 5. 2. 1960, 7 P 4.58, BVerwGE 10, 140 (143); ähnlich *BayVerfGH*, Entsch. v. 31. 3. 2000, Vf. 2-IX-00, BayVBl. 2000, 397 (400).

70 Vgl. § 9 Abs. 2 Satz 1, §§ 27 ff. BHO; *Gröpl*, Haushaltsrecht und Reform, S. 112 f.

aus ist es nach der Verabschiedung des Haushaltsgesetzes prinzipiell alleinige Sache der Verwaltung, den Haushaltsplan zu vollziehen<sup>71</sup>. Aus Sicht der Verfassung ist dagegen nichts einzuwenden. Denn aus dem Demokratieprinzip des Grundgesetzes folgt **kein Gewaltenmonismus zugunsten des Parlaments**. Vielmehr fordert der Rechtsstaat eine differenzierte Verteilung von politischer Macht und Verantwortung (Art. 20 Abs. 2 Satz 2) mit dem überwölbenden Ziel einer Mäßigung der Staatsgewalt. Auch die Exekutive ist demokratisch konstituiert und nicht von vornherein auf politisch untergeordnete Entscheidungen oder gar auf die Rolle eines bloßen Vollzugsorgans beschränkt<sup>72</sup>. Die spezifische Verantwortung der Regierung gegenüber Parlament und Volk setzt notwendigerweise einen „**Kernbereich exekutiv[isch]er Eigenverantwortung**“ voraus<sup>73</sup>. Dies gilt trotz eines möglichen Machtverlustes des Parlaments in der komplexen wohlfahrtsstaatlichen Demokratie; ein (haushaltsverfassungsrechtliches) Kompensationsbedürfnis zu Lasten der Regierung besteht insoweit nicht<sup>74</sup>.

## 2. Begriff des Haushaltsplans

### a) „Plan der Pläne“

- 29 Das parlamentarische Budgetrecht bezweckt die Steuerung der Verwaltung durch den Haushaltsplan und knüpft dazu an die darin enthaltenen Einnahmen und Ausgaben an. Art. 110 verwendet den Begriff des Haushaltsplans wie selbstverständlich, ohne ihn jedoch näher zu definieren. Der Haushaltsplan<sup>75</sup> bildet den unmittelbaren oder wenigstens mittelbaren **Bezugspunkt der meisten haushaltsverfassungsrechtlichen wie einfach-haushaltsrechtlichen Vorschriften**; er ist **Kernelement der Haushaltswirtschaft**<sup>76</sup>. Oftmals wird er als der „klassische“ Plan, gar als „Plan der Pläne“ bezeichnet<sup>77</sup>, was seine Grundlagen indes nur wenig erhellt.

---

71 Siehe *Gröpl*, Haushaltsrecht und Reform, S. 114 ff.

72 So *BVerfG*, Urt. v. 18. 12. 1984, 2 BvE 13/83, BVerfGE 68, 1 (86 f., 89).

73 Vgl. *BVerfG*, Urt. v. 17. 7. 1984, 2 BvE 11, 15/83, BVerfGE 67, 100 (139), unter Verweis auf *Scholz*, AöR 1980, 564 (598). Siehe auch *Böckenförde*, Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, S. 103 ff.

74 So *Fricke*, DÖV 1980, 317 (319); ihm folgend: *Pechstein*, VerwArch 1995, 359 (366).

75 Synonyma: Etat, Budget; Nw. oben sub Fußn. 9.

76 Ähnlich *Nebel*, in: Piduch, BHR, Art. 110 GG Rdnr. 5.

77 *Kirchhof*, NVwZ 1983, 505 (506); *Maurer*, § 16 („Plan und Planung“), insbes. Rdnrn. 3, 21 f. (Haushaltsplan), Rdnrn. 1, 13 (Dogmatik) und Rdnr. 36 (Literaturübersicht); *Schuppert*, VVDStRL 42, 216 (231).

Ein Vergleich mit Plänen aus anderen Rechtsgebieten (wie z.B. den Bauleitplänen und anderen raumordnenden Plänen, den raumbezogenen Fachplänen oder den Entwicklungs- und Bedarfsplänen) führt rechtsdogmatisch zu keinem nennenswerten Erkenntnisgewinn: Wegen der außerordentlichen Vielgestaltigkeit bzgl. Plangeber, Adressaten, Inhalt, Bezugsfeld, Zeitdauer, Wirkung und Rechtsbindung ist eine Klassifizierung des Phänomens „Plan“ bislang noch nicht gelungen. Als gemeinsame Merkmale lassen sich allenfalls Zukunftsgerichtetheit, zeitliche Unsicherheitsfaktoren, Multidimensionalität<sup>78</sup> und das Ziel der Aggregation unterschiedlicher Belange nennen – für eine rechtliche Hypostasierung zu vage. Der Haushaltsplan kann deshalb nicht als Spezies einer Gattung bestimmt werden, sondern nur induktiv durch isolierte Betrachtung seiner Voraussetzungen und Wirkungen.

*b) Einnahmen-Ausgaben-Bezug; formeller Einnahmen- und Ausgabenbegriff*

Nach Art. 110 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 i.V. mit Abs. 2 Satz 1 enthält der Haushaltsplan alle Einnahmen und Ausgaben des Bundes, die für jeweils ein Haushaltsjahr (Rechnungsjahr<sup>79</sup>) zu erwarten sind. Da sich Ausgaben und Einnahmen in ihren Summen entsprechen müssen (Art. 110 Abs. 1 Satz 2, § 2 Satz 1 BHO<sup>80</sup> – sog. Planausgleichsgebot<sup>81</sup>), gleicht der Haushaltsplan damit seiner äußeren Form nach einem **systematisch geordneten Rechenwerk**, das den voraussichtlichen **Finanzbedarf** des Haushaltsträgers<sup>82</sup> im Haushaltsjahr darstellt und zugleich die dafür erforderliche **Deckung** sichert. Die Anknüpfung an die Begriffe „Einnahme“ und „Ausgabe“ verrät das überkommene – kameralistische<sup>83</sup> – Rechnungskon-

78 Das heißt, dass sich mehrere Variablen und Parameter gegenseitig beeinflussen.

79 Der vom Grundgesetz verwendete Begriff des Rechnungsjahres ist gleichbedeutend mit dem Begriff Haushaltsjahr, den das einfache Haushaltsrecht gebraucht (vgl. nur § 4 Satz 1 BHO), vgl. *Fischer-Menshausen*, in: v. Münch/Kunig (Hg.), Art. 110 Rdnr. 8.

80 Entspricht § 2 Satz 1 HGrG; zu ausgewählten Entsprechungen für Art. 110 Abs. 1 Satz 2 in den Landesverfassungen siehe sub Fußn. 491; vgl. im Übrigen *Fischer-Menshausen*, in: v. Münch/Kunig (Hg.), Art. 110 Rdnr. 1.

81 Siehe dazu unten sub Rdnrn. 119 ff.

82 Ein Haushaltsträger ist eine Einheit, die nicht nach Maßgabe des Haushaltsplans eines übergeordneten Verbandes, sondern nach eigenen Haushalts- oder Wirtschaftsplänen wirtschaftet; näher *Gröpl*, Haushaltsrecht und Reform, S. 47 f.

83 Näher dazu unten sub Fußn. 779.

zept der Haushaltswirtschaft<sup>84</sup>: Deren Maßeinheiten sind Zahlungsgrößen, die den Zufluss und den Abfluss von Geldströmen erfassen sollen<sup>85</sup>. **Ausgaben** im formellen Sinne sind demzufolge alle im Haushaltsjahr voraussichtlich zu leistenden Geldauszahlungen<sup>86</sup>, **Einnahmen** alle im Haushaltsjahr erwartungsgemäß zu vereinnahmenden Geldzahlungen. Zu den Einnahmen gehören auch Liquiditätszuflüsse aufgrund von Kreditaufnahmen.

*c) Formelle Aspekte des Haushaltsplans (Gliederung)*

- 31 Der Haushaltsplan weist eine **systematisch minutiöse Gliederung** auf, die aus Gründen der föderalen Vergleichbarkeit durch die §§ 8 bis 12 HGrG für Bund und Länder einheitlich vorgeschrieben und in den §§ 11 bis 17 BHO<sup>87</sup> weiter ausgefeilt wird. So besteht der Haushaltsplan aus dem Gesamtplan und den – zumeist ressortbezogenen – Einzelplänen (§ 13 Abs. 1 BHO<sup>88</sup>). Während der Gesamtplan (§ 13 Abs. 4 BHO) wie auch die Übersichten zum Haushaltsplan (§ 14 BHO<sup>89</sup>) im Wesentlichen als Überblick für Parlament und Öffentlichkeit dienen, stellt der jeweilige Einzelplan (§ 13 Abs. 2 und 3 BHO) i.d.R. die Arbeitsgrundlage für das Fachministerium, die ihm unterstellten Ober-, Mittel- und Unterbehörden sowie die sonstigen mittelbewirtschaftenden Stellen<sup>90</sup> dar<sup>91</sup>. Die Einzel-

84 Zu den im Ergebnis vergleichbaren Begriffsbestimmungen, die bereits im 19. Jahrhundert aufgestellt wurden, siehe v. *Stein*, S. 35 ff.; *Neumark*, in: ders. (Hg.), Hbdfw, Bd. 1, 2. Aufl. 1952, S. 554 ff., und die Nw. bei *Stern*, Staatsrecht II, § 49 I 4 (dort Fußn. 23). – Zum Prognosecharakter von Haushaltsplan und Haushaltsgesetz siehe auch *BremStGH*, Entsch. v. 26. 6. 1954, St 5/53, DÖV 1955, 21 f.

85 Nicht-monetäre Rechnungswerte lassen sich demgegenüber nur mit Schwierigkeiten darstellen und werden in der Praxis vernachlässigt. Zu den damit verbundenen Nachteilen siehe unten sub Rdnrn. 177 f.

86 Zu den weiter gehenden – materiellen – Inhalten des Begriffs Ausgabe siehe so gleich sub Rdnr. 33 sowie ausführlich *Gröpl*, Haushaltsrecht und Reform, S. 53 ff.

87 Bzw. in den gleichnummerierten Vorschriften der Haushaltsordnungen der Länder.

88 § 13 BHO entspricht im Wesentlichen § 10 HGrG.

89 Entspricht § 11 HGrG.

90 Mittelbewirtschaftende Stellen sind Einheiten innerhalb einer juristischen Person des öffentlichen Rechts (eines Haushaltsträgers, o. Fußn. 82) mit gewisser Selbständigkeit, die kraft Haushaltsrechts die Befugnis haben, Bewirtschaftungsmaßnahmen vorzunehmen. Vgl. dazu im Einzelnen *Gröpl*, Haushaltsrecht und Reform, S. 48 ff. (51).

91 Sog. Ministerialprinzip (Ressortprinzip, vgl. § 13 Abs. 2 Satz 1 BHO). Eine Ausnahme bilden die Einzelpläne, die ressortübergreifend bewirtschaftet werden, wie z.B. Einzelplan „Allgemeine Finanzverwaltung“, in dem unter anderem alle Steuereinnahmen und – nach traditioneller Handhabung – das Finanzvermögen sowie die Beihilfen und Versorgung für die Beamten veranschlagt sind (Real- oder Funktionalprinzip).

pläne sind in Kapitel und Titel unterteilt; dabei ist der Titel (die Haushaltsstelle) das kleinste Aufbauelement<sup>92</sup>. Die Veranschlagung<sup>93</sup> und Organisation der Haushaltsstellen richtet sich nach detailliert vorgegebenen und bundeseinheitlich abgestimmten Verwaltungsvorschriften zur **Haushaltssystematik**<sup>94</sup>. Maßgebend dabei ist der sog. **Gruppierungsplan** (GPL.), der gem. § 13 Abs. 2 Satz 3 BHO keinen Teil des Haushaltsplans, sondern eine Verwaltungsvorschrift darstellt<sup>95</sup>. Er enthält die Systematik zur Klassifizierung der Haushaltsstellen und regelt damit deren Aufbau und Abfolge in den Kapiteln und Einzelplänen nach sachlichen Gesichtspunkten<sup>96</sup>.

Haushaltspläne werden gem. §§ 1, 2, 11 Abs. 1 BHO<sup>97</sup> bzw. den entsprechenden landesrechtlichen Vorschriften von **Bund und Ländern** sowie nach Maßgabe von § 105 Abs. 1 Nr. 1 i.V. mit § 106 Abs. 1 BHO<sup>98</sup> von **bundes- oder landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts** sowie gem. § 113 Satz 1 BHO<sup>99</sup> von **Sondervermögen** des Bundes und der Länder aufgestellt. Demgegenüber wirtschaften **Bundesbetriebe** nach Maßgabe des § 26 Abs. 1 BHO<sup>100</sup> i.d.R. nicht nach Haushaltsplänen, sondern nach Wirtschaftsplänen<sup>101</sup>, weil für sie als (quasi-) wirtschaftliche Unternehmen der öffentlichen Hand die in Struktur und Funktionsweise auf den öffentlichen Sektor zugeschnittenen Haushalts-

32

92 Die Haushaltsstelle wird im jeweiligen Einzelplan durch eine sechsstellige Ordnungsnummer identifiziert. Deren erste drei Ziffern bezeichnen der Reihe nach die Hauptgruppe (HGr.), Obergruppe (OGr.) und Gruppe (Gr.), die der Gruppierungsplan mit konkreten Zweckbestimmungen belegt. Die nächsten beiden Ziffern sind i. d. R. freigegeben, die sechste Stelle ist die ADV-Prüfziffer, die sich auf kassentechnische Zwecke bezieht. Vgl. *Rzepka*, Rdnr. 99.

93 Zum Begriff der Veranschlagung siehe oben sub Fußn. 2.

94 Vgl. dazu etwa die VV zu § 13 BHO und die Verwaltungsvorschriften zur Haushaltssystematik des Bundes (VV-HB), die den Gruppierungsplan des Bundes (abgek. GPL.; § 13 Abs. 2 Satz 3, Abs. 3 BHO) enthalten, abgedr. z.B. bei *Piduch*, BHR, § 13 BHO vor Rdnr. 1. Weitere Nw. bei *Mutius*, VVDStRL 42, 147 (164), dort Fußn. 61.

95 Im Bundeshaushaltsrecht gehört der GPL. zu den VV-HB (o. Fußn. 94). Einzelheiten bei *Rzepka*, Rdnrn. 95 ff. Abdruck des GPL. z.B. bei *Piduch*, 1992, vor § 13 BHO Rdnr. 1.

96 Siehe oben sub Fußn. 92.

97 Entsprechend §§ 2, 8 Abs. 1 HGrG; § 1 BHO ohne Parallele.

98 Bzw. die gleichnummerierten Vorschriften der Haushaltsordnungen der Länder; vgl. auch § 48 Abs. 1 Halbsatz 1 HGrG.

99 Siehe o. Fußn. 98.

100 Entspricht § 18 Abs. 1 HGrG.

101 Entsprechendes gilt für die Staats- bzw. Landesbetriebe der Länder (vgl. § 18 Abs. 1 HGrG) und juristische Personen des öffentlichen Rechts, bei denen ein kameralistisches Wirtschaften nicht zweckmäßig ist (§ 110 BHO, § 48 Abs. 1, 2 HGrG).

pläne ungeeignet sind<sup>102</sup>. Wirtschaftspläne ähneln den Rechenwerken des kaufmännischen Rechnungswesens und bestehen aus einem Erfolgs- und einem Finanzplan. Ersterer enthält die im Wirtschaftsjahr voraussichtlich anfallenden Aufwendungen und Erträge nach Art einer Gewinn- und Verlustrechnung, letzterer die prognostizierten Veränderungen der Aktiva und Passiva<sup>103</sup>.

### *d) Materielle Aspekte des Haushaltsplans*

#### aa) Ausgabeermächtigung („Leistung von Ausgaben“)

- 33** Der Haushaltsplan beschränkt sich nicht auf die formale Auflistung von zu erwartenden Einnahmen und Ausgaben. Nach seiner parlamentarischen Feststellung durch das Haushaltsgesetz begründet er in materieller Hinsicht gem. § 3 Abs. 1 BHO<sup>104</sup> für die Verwaltung (d.h. letztlich für die jeweils zuständigen mittelbewirtschaftenden Stellen) die Befugnis, in eigener Verantwortung<sup>105</sup> Verpflichtungen zur Leistung von Auszahlungen im jeweiligen Haushaltsjahr einzugehen (Ausgabemaßnahmen vorzunehmen) und darüber hinaus diese Auszahlungen im jeweiligen Haushaltsjahr auch zu tätigen. In diesem **obligatorisch und dinglich ermächtigenden Sinn**, nämlich im Sinne einer Ermächtigung der Verwaltung durch das Parlament zur Tätigung einer Ausgabe im jeweiligen Planjahr (**Ausgabeermächtigung**), ist der materielle Begriff der Ausgabe bzw. der **Leistung von Ausgaben** im Haushaltsrecht zu verstehen.

#### bb) Verpflichtungsermächtigung

- 34** Neben den Ausgabeermächtigungen enthält der Haushaltsplan eine besondere Befugnikategorie, die sog. **Verpflichtungsermächtigung** (vgl. namentlich §§ 6 und 11 Abs. 2 sowie § 38 BHO<sup>106</sup>). Dadurch wird die Verwaltung ermächtigt, (Ausgabe-)Verpflichtungen einzugehen, die **erst in künftigen Haushaltsjahren** zu Geldauszahlungen führen (fällig werden). Nach der Legaldefinition in § 6 BHO<sup>107</sup> ist eine Verpflichtungsermächtigung die „Ermächtigung zum Eingehen von Verpflichtungen zur

---

102 Diese Freiheit zur Abweichung vom Haushaltsrecht ermöglicht § 48 Abs. 1 Halbsatz 2 HGrG, allerdings mit den zwingenden Maßgaben hinsichtlich der Finanzkontrolle in § 48 Abs. 2 und 3 HGrG.

103 Vgl. dazu Nr. 1.3 VV zu § 26 BHO (u. Fußn. 245).

104 Entspricht § 3 Abs. 1 HGrG.

105 Darauf weisen zu Recht *Kirchhof*, NVwZ 1983, 505 (508), und *Fischer-Menshausen*, in: v. Münch/Kunig (Hg.), Art. 110 Rdnrn. 1 und 2, hin.

106 Entspricht § 5, § 8 Abs. 2 bzw. § 22 HGrG.

107 Entspricht § 5 HGrG.

Leistung von Ausgaben in künftigen Jahren“. Damit wird das **strenge Fälligkeitsprinzip durchbrochen**, wonach im Haushaltsplan nur solche Haushaltsmittel etatisiert werden dürfen, die im Haushaltsplan selbst zu Ein- oder Auszahlungen führen. Das Institut der Verpflichtungsermächtigung wurde im Zuge der Haushaltsreformen der späten 60er Jahre des 20. Jahrhunderts praeter constitutionem eingeführt, um längerfristige Planungen zu ermöglichen<sup>108</sup>, und ist im modernen, auf vorausschauende Planung angewiesenen Staat notwendig. Zuvor erfuhren das Jährigkeitsprinzip bei Ausgabeermächtigungen und damit der Grundsatz der kassenwirksamen Fälligkeit keine so strenge Auslegung wie heute<sup>109</sup>. Man behalf sich damit, für das Haushaltsjahr der Verpflichtung Ausgabeermächtigungen zu veranschlagen, die dann großzügig in das Folgejahr übertragen wurden<sup>110</sup>. Dies führte zum Entstehen umfänglicher Ausgabepflichten, die als „**Schattenhaushalt**“ neben dem eigentlichen Haushaltsplan eine zusehends größere Bedeutung erlangten und wegen der erschwerten Kontrollmöglichkeit das parlamentarische Budgetrecht unterminierten. Um dies zu vermeiden, erscheinen Verpflichtungsermächtigungen zur Gewährleistung der Haushaltshoheit verfassungskonform.

#### e) Ermächtigungs- oder Verpflichtungscharakter des Haushaltsplans?

Gem. § 3 Abs. 1 BHO<sup>111</sup> *ermächtigt* der Haushaltsplan die Behörden durch seine Haushaltsmittel, finanzwirksame Maßnahmen – sog. Bewirtschaftungsmaßnahmen<sup>112</sup> – vorzunehmen. Die weitaus **h. M.** misst dem Haushaltsplan insofern eine **Ermächtigungswirkung** zu<sup>113</sup>. Eine **Mindermei-**

35

108 Vgl. *Gröpl*, Haushaltsrecht und Reform, S. 187 und 467 f.

109 Zum Jährigkeitsprinzip siehe unten sub Rdnr. 126, zum Fälligkeitsprinzip sub Rdnr. 127.

110 Vgl. hierzu § 8 Abs. 2, §§ 30 und 45b RHO (Nw. zur RHO sub Fußn. 236).

111 Entspricht § 3 Abs. 1 HGrG.

112 Bewirtschaftungsmaßnahme ist jede Rechtshandlung der Verwaltung, die auf die Begründung, Bestätigung oder Veränderung finanzieller Rechtsfolgen für den Haushaltsträger (dazu o. Fußn. 112) gerichtet ist, indem sie einen Einnahmeanspruch oder eine Ausgabepflicht entweder zum Gegenstand oder in Verbindung mit einer Rechtsnorm zur Folge hat. Vgl. *Gröpl*, Haushaltsrecht und Reform, S. 63 f.; ähnlich *Rzepka*, Rdnrn. 47 ff. (58).

113 Vgl. nur *BVerwG*, Urt. v. 8. 4. 1997, 3 C 6.95, *BVerwGE* 104, 220 (222); *Böckenförde*, Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, S. 114, 303 f.; *Dommach*, in: Heuer, KHR, 1990, Bd. 1, § 3 BHO Rdnrn. 1 f.; *Fischer-Menshausen*, in: v. Münch/Kunig (Hg.), Art. 110 Rdnr. 5; *Grupp*, NVwZ 1994, 238 (ebd.); *Isensee*, DVBl. 1996, 173 (174 m. w. Nw. in Fußn. 13); *Kisker*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR IV, § 89 Rdnr. 28; *Mußgnug*, Haushaltsplan, S. 29 ff., 315 ff.; v. *Mutius*, VVDStRL 42, 147 (167); *Piduch*, BHR, § 3 BHO Rdnr. 2; *Siekmann*, in: Sachs (Hg.), Art. 110 Rdnr. 28; *Tomuschat*, Der Staat 1980, 1 (10 f.). Vgl. auch *Hettlage*,

**nung in der Literatur** leitet daraus indessen nicht nur die Befugnis, sondern die **Verpflichtung der Verwaltung** ab, die veranschlagten Beträge zum angegebenen Zweck im jeweiligen Haushaltsjahr zu verausgaben<sup>114</sup>. Eine solche Verpflichtungswirkung mag sich auf den ersten Blick mit der administrativen Folgepflicht gegenüber politisch-parlamentarisch entschiedenen Ausgaben- und damit Aufgabenschwerpunkten rechtfertigen lassen. Allerdings passt bereits der Wortlaut von § 3 Abs. 1 BHO nicht recht zu dieser Auffassung, wenn er von Ermächtigung, nicht aber von Verpflichtung spricht. Außerdem werden dabei die verfassungsrechtlichen Grundentscheidungen übersehen, die – wie bereits dargetan<sup>115</sup> – keinen Gewaltenmonismus zugunsten des Parlaments, sondern eine differenzierte Verteilung von politischer Macht und Verantwortung nahe legen. Auch die Verwaltung ist demokratisch legitimiert und mit spezifischen Kompetenzen wie auch Verantwortlichkeiten ausgestattet<sup>116</sup>. Gegen den Verpflichtungscharakter des Haushaltsplans spricht des Weiteren auch die im Einzelfall mangelnde Präzision im Verwendungszweck bei gleichzeitig fehlender Abstraktionsfähigkeit<sup>117</sup>. Wer angesichts dessen um den Steuerungseinfluss der Volksvertretung fürchtet, dem sei versichert, dass ihr die gewaltenverschränkende Demokratie des Grundgesetzes<sup>118</sup> durchaus Mittel und Wege bereitstellt, Ausgabenwünsche durchzusetzen, namentlich über das ausgabenbegründende Fachgesetz sowie über die Abhängigkeit der politischen Verwaltungsspitze (Regierung) von der Parlamentsmehrheit (insbes. Art. 67) und deren interne Weisungsbefugnis gegenüber der Verwaltung (Art. 65 Satz 2). Schließlich führen Effizienzüberlegungen zu einer Verwerfung des Verpflichtungscharakters von Ausgabemitteln. Denn anderenfalls müsste die Verwaltung zahlreiche Ausgabemaßnahmen treffen, die den Grundsätzen der Notwendigkeit (§ 6 BHO<sup>119</sup>), Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 Abs. 1 Satz 1 BHO<sup>120</sup>) widersprächen, nur um grob prognostizierte Titellansätze vorgabegerecht zu verbrauchen.

---

FS Weber, S. 391 (392). – Unklar: *BerlVerfGH*, Urt. v. 29. 7. 1993, *VerfGH* 64 A/93, *NVwZ* 1994, 263.

114 *Frömel*, DVBl. 1974, 65 ff.; *Hoffmann*, S. 46 (50); *Mandelartz*, S. 76 ff.; *Schuppert*, VVDStRL 42, 216 (230 f.); differenzierend *Mooser*, S. 120 ff. (vgl. dazu die Bespr. von *Hettlage*, DÖV 1980, 461 f.).

115 Siehe oben sub Rdnr. 28.

116 Vgl. *BVerfG*, Urt. v. 17. 7. 1984, 2 BvE 11, 15/83, BVerfGE 67, 100 (139), unter Verweis auf *Scholz*, AöR 1980, 564 (598). Vgl. auch *Böckenförde*, Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, S. 103 ff.

117 Ähnlicher Gedanke bei *Pechstein*, *VerwArch* 1995, 359 (371 ff.).

118 Dazu: *Hesse*, Rdnrn. 484 ff.

119 Entspricht § 5 HGrG.

120 Entspricht § 6 Abs. 1 HGrG.

f) *Kein Ermächtigungscharakter des Haushaltsplans für Einnahmemaßnahmen – Grundsatz der haushaltsplanexternen Begründung von Einnahmeansprüchen*

Ausgabe- und Verpflichtungsmaßnahmen darf die Verwaltung – wie oben festgestellt – gem. § 3 Abs. 1 BHO<sup>121</sup> aufgrund der Ermächtigungswirkung der jeweiligen Veranschlagung im Haushaltsplan vornehmen. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob auch die in den Haushaltsplänen veranschlagten Einnahmen zugleich entsprechende Ansprüche begründen, aufgrund deren die zuständige Verwaltungsbehörde vom jeweils Verpflichteten Zahlung verlangen kann. Diese Frage zu stellen, heißt, sie kategorisch zu verneinen<sup>122</sup>: Nach § 3 Abs. 2 BHO werden **durch den Haushaltsplan keinerlei Ansprüche der öffentlichen Hand begründet oder aufgehoben**. Im Haushaltsplan veranschlagte Einnahmen können niemals als Rechtsgrundlagen für Einnahmeansprüche herangezogen werden, sondern haben rein prospektiv-deklaratorischen Charakter. Befugnisse der Verwaltung zur Erhebung und Beitreibung von Einnahmen gegenüber dem Bürger ergeben sich vielmehr ausschließlich aus Normen außerhalb des Haushaltsrechts, typischerweise, aber bei weitem nicht nur aus Steuergesetzen (vgl. §§ 38 und 43 Satz 1 AO 1977<sup>123</sup>), deren Geltungsdauer von der strengen Periodizität der Haushaltsgesetze<sup>124</sup> entkoppelt ist<sup>125</sup>. Darüber hinaus können Einnahmeansprüche auf privatrechtlicher (vertraglicher) Grundlage begründet werden. Ausdrücklich gesetzlich klargestellt wird dieser Grundsatz der haushaltsplanexternen Begründung von Einnahmeansprüchen allein in Art. 3 Abs. 3 der Bayerischen Haushaltsordnung<sup>126</sup>, nicht aber im Haushaltsgrundsätzegesetz, auch nicht in der Bundeshaushaltsordnung oder in den Haushaltsordnungen der anderen Länder: Danach werden die im Haushaltsplan veranschlagten

36

121 Entspricht § 3 Abs. 1 HGrG.

122 Vgl. nur *Dommach*, in: Heuer, KHR, 1990, Bd. 1, § 3 BHO Rdnr. 2 und § 34 Rdnr. 2; *Fischer-Menshausen*, in: v. Münch/Kunig (Hg.), Art. 110 Rdnr. 4 a.E.; v. *Mutius*, VVDStRL 42, 147 (166); *Piduch*, BHR, § 3 BHO Rdnr. 3; zu rechtsvergleichenden Aspekten siehe auch *Heun*, Staatshaushalt, S. 262 ff.

123 § 38 der Abgabenordnung (AO 1977) v. 16. 3. 1976 (BGBl. I S. 613, ber. 1977 I S. 269) mit spät. Änd.: Die Ansprüche aus dem Steuerschuldverhältnis entstehen, sobald der Tatbestand verwirklicht ist, an den das Gesetz [scil. das Steuergesetz, Anm. d. Verf.] die Leistungspflicht knüpft. § 43 Satz 1 AO 1977 lautet: Die Steuergesetze bestimmen, wer Steuerschuldner [. . .] ist.

124 Dazu unten sub Rdnrn. 122 ff.

125 Zum Ursprung der überjährigen Geltung der Steuergesetze in Deutschland vgl. oben sub Rdnr. 15.

126 Haushaltsordnung des Freistaates Bayern (Bayerische Haushaltsordnung – BayHO) v. 8. 12. 1971 (BayRS 630-1-F) mit spät. Änd.

Einnahmen nach Maßgabe der entsprechenden (scil. außerhaushaltsrechtlichen) Rechtsgrundlagen erhoben. Aufgrund der gesetzlichen Systematik, insbes. mit Blick auf § 3 Abs. 2 BHO, muss dieses – letztlich auf der preußischen Verfassungslage seit 1850 fußende<sup>127</sup> – Prinzip jedoch als **Gemeingut des deutschen Haushaltsrechts** gelten. In diesem Sinne darf § 34 Abs. 1 BHO<sup>128</sup> nicht dahingehend missverstanden werden, dass der Haushaltsplan Einnahmebefugnisse verleiht; die Vorschrift wirkt vielmehr als verwaltungsinterner Rechtsbefehl, Einnahmeansprüche, die entstanden und fällig sind, ohne schuldhaftes Zögern rechtzeitig und vollständig zu erheben, und zwar unabhängig von der Veranschlagungshöhe im Haushaltsplan<sup>129</sup>. Eine nur scheinbare Ausnahme zum Grundsatz der haushaltsplanexternen Einnahmebegründung ist die Aufnahme öffentlicher Kredite (§ 18 Abs. 2 und 3 BHO<sup>130</sup>). Allerdings handelt es sich dabei um eine Befugnis für die Verwaltung, sich auf dem Kapitalmarkt auf vertraglicher Grundlage Finanzmittel zu beschaffen, nicht um eine Befugnis zur zwangsweisen Kreditfinanzierung<sup>131</sup>. Außerdem befindet sich die entsprechende Kreditermächtigung ausdrücklich und nochmals gesondert im jeweiligen Haushaltsgesetz verankert.

### 3. Funktionen des Haushaltsplans

- 37 Mit Funktionen des Haushaltsplans sind seine Zwecke angesprochen, d.h. die Aufgaben, die ihm als fest etabliertem Instrument öffentlicher Haushaltswirtschaft im staatlichen Gesamtzusammenhang zukommen<sup>132</sup>. *Fritz Neumark* war der Erste, der hier zu Zeiten der Weimarer Republik für den Bereich der deutschsprachigen Finanzwissenschaft genauere Untersuchungen anstellte und nach dem Zweiten Weltkrieg ergänzte<sup>133</sup>. Seine Erkenntnisse wurden seither vom juristischen Schrifttum übernommen, dort freilich mit unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen teils verfeinert und

127 Siehe oben sub Rdnr. 15.

128 Entspricht § 19 Abs. 1 HGrG.

129 Ähnlich *Dommach*, in: Heuer, KHR, 1990, Bd. 1, § 3 BHO Rdnr. 2, § 34 BHO Rdnr. 2; *Rzepka*, Rdnr. 87.

130 Entspricht § 13 Abs. 1 und 2 HGrG.

131 Zur Problematik der Zwanganleihe siehe *BVerfG*, Urt. v. 6. 11. 1984, 2 BvL 19, 20/83, 2 BvR 363, 491/83, BVerfGE 67, S. 256 ff. – Investitionshilfeabgabe; zum fehlenden Eingriffscharakter der Kreditaufnahme: *BVerfG*, Urt. v. 18. 4. 1989, 2 BvF 1/82, BVerfGE 79, S. 311 (341); *Ossenbühl*, in: FS Lerche, S. 163.

132 *Heinig*, Budget, S. 1, will mit Funktionen die „Wirkungen und Leistungen“ des Haushaltsplans verstanden wissen.

133 *Neumark*, Der Reichshaushaltsplan, S. 15 ff.; *ders.*, in: *ders.* (Hg.), Hbdfw, 2. Aufl. 1952, S. 554 ff.; vgl. dazu *Stern*, Staatsrecht II, § 49 II 2.