ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Siekmann, Helmut

Working Paper

Zur Verfassungsmäßigkeit der Veranschlagung globaler Minderausgaben

IMFS Working Paper Series, No. 173

Provided in Cooperation with:
Institute for Monetary and Financial Stability (IMFS), Goethe University Frankfurt am Main

Suggested Citation: Siekmann, Helmut (2022) : Zur Verfassungsmäßigkeit der Veranschlagung globaler Minderausgaben, IMFS Working Paper Series, No. 173, Goethe University Frankfurt, Institute for Monetary and Financial Stability (IMFS), Frankfurt a. M.

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/264390

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

HELMUT SIEKMANN

Zur Verfassungsmäßigkeit der Veranschlagung Globaler Minderausgaben

Institute for Monetary and Financial Stability
GOETHE UNIVERSITY FRANKFURT

WORKING PAPER SERIES NO. 173 (2022)

This Working Paper is issued under the auspices of the Institute for Monetary and Financial Stability (IMFS). Any opinions expressed here are those of the author(s) and not those of the IMFS. Research disseminated by the IMFS may include views on policy, but the IMFS itself takes no institutional policy positions.

The IMFS aims at raising public awareness of the importance of monetary and financial stability. Its main objective is the implementation of the “Project Monetary and Financial Stability” that is supported by the Foundation of Monetary and Financial Stability. The foundation was established on January 1, 2002 by federal law. Its endowment funds come from the sale of 1 DM gold coins in 2001 that were issued at the occasion of the euro cash introduction in memory of the D-Mark.

The IMFS Working Papers often represent preliminary or incomplete work, circulated to encourage discussion and comment. Citation and use of such a paper should take account of its provisional character.

Institute for Monetary and Financial Stability
Goethe University Frankfurt
House of Finance
Theodor-W.-Adorno-Platz 3
D-60629 Frankfurt am Main
www.imfs-frankfurt.de | info@imfs-frankfurt.de

Zur Verfassungsmäßigkeit der Veranschlagung Globaler Minderausgaben

Prof. Dr. Dr. h.c. Helmut Siekmann

Institute for Monetary and Financial Stability - IMFS

Johann-Wolfgang-Goethe-Universität
Frankfurt am Main

Inhaltsverzeichnis*

A. Problemstellung 1
B. Untersuchung 2
I. Grundlagen 2
1. Globale Minderausgaben 2
a. Abgrenzung 2
b. Zwecke 3
c. Arten 5
d. Auswirkungen 6
2. Betroffene Haushaltsgrundsätze 7
3. Beschränkung auf nicht gebundene Ausgaben 9
a. Verpflichtung zur Ausschöpfung von Ausgabeansätzen 9
b. Keine Modifikation von Außenrechtsverpflichtungen 10
c. Zwischenergebnis 11
II. Vorgaben und Grenzen aus den Haushaltsgrundsätzen (Frage 1) 12
1. Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit 12
a. Inhalt und Fundierung des Grundsatzes 13
b. Anwendung 15
2. Einzelveranschlagung 19
a. Inhalt und Fundierung des Grundsatzes 19
b. Anwendung 20
3. Vollständigkeit 21
a. Inhalt und Fundierung des Grundsatzes 21
b. Anwendung 23
4. Haushaltsausgleich 23
a. Inhalt und Fundierung des Grundsatzes 23
b. Anwendung 24
5. Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit 25
III. Grenzen aus der parlamentarischen Budgetverantwortlichkeit (Frage 2) 26

* Die Untersuchung beruht auf einem wissenschaftlichen Gutachten, das der Verfasser für die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Landtag des Freistaats Thüringen erstellt hat.

1. Die parlamentarische Budgetverantwortlichkeit 26
a. Die überragende Bedeutung des Gesetzgebers 26
b. Die unklare Verwendung des Begriffs „Gesetzgeber“ 27
c. Wandlung der parlamentarischen Budgetverantwortung 28
d. Besonderheiten bei einer Minderheitsregierung 30
e. Neue Entwicklungen 31
2. Entäußerung von budgetrechtlichen Kompetenzen 32
3. Die Verlagerung von Entscheidungsbefugnissen auf die Exekutive 35
4. Periodiziät und Fälligkeitsprinzip (zeitliche Spezialität) 39
a. Inhalt und Fundierung 39
b. Anwendung 40
5. Zwischenergebnis 40
IV. Vorgaben aus dem Initiativrecht der Regierung (Frage 3) 40
1. Grundlagen 40
a. Ausgangspunkt: Initiativmonopol der Regierung 40
b. Ergänzungsvorlagen 41
2. Grenzen für die Veranschlagung globaler Minderausgaben durch das Parlament 43
a. Recht des Parlaments zur Änderung des Entwurfs 43
b. Die widerstreitenden Prinzipien 43
c. Beschränkung der Änderungsbefugnis des Landtags durch Artikel 99 Abs. 3 Satz 2 ThürVerf 44
d. Konkretisierung 46
3. Anwendung 47
4. Zwischenergebnis 47
V. Vorgaben aus dem Prinzip der Gewaltenteilung (Frage 3) 47
1. Grundlagen 47
2. Besondere Ausgestaltung der Gewaltenverschränkung 48
3. Kein Eingriff in exekutive Prärogativen 48
4. Zwischenergebnis 49
VI. Sonstige Grenzen für die Anbringung von globalen Minderausgaben (Frage 4) 49
1. Rechtsstaatsprinzip und Verhältnismäßigkeitsgrundsatz 49
2. Ressortprinzip 50
3. Zwischenergebnis 51
VII. Allgemeine verfassungsrechtliche Beurteilung 51
1. Übergreifende Bewertung 53
a. Rechtsprechung 53
b. Das Meinungsspektrum im juristischen Schrifttum 53
c. Ablehnung als Systembruch 54

d. Verstoß gegen das Staatsschuldenrecht? ... 55
e. Zwischenergebnis ... 56

2. Pauschale rechtliche Billigung im Rahmen bestimmter numerischer Grenzen ... 57

a. Rechtsprechung ... 57
b. Schrifttum ... 59
c. Vergleichender Blick in die Praxis ... 59

3. Rechtliche Billigung bei Beschränkung auf den „Bodensatz“ nicht ausgeschöpfter Ausgabenermächtigungen ... 65

a. Grundlagen ... 65
b. Das Problem hinreichender empirischer Grundlagen ... 66
c. Verdeckter Dissens ... 68
d. Zusammenfassung ... 69

4. Differenzierte Zulassung unter weiteren engen Voraussetzungen ... 69

a. Beschränkung auf Verwaltungsausgaben ... 69
b. Programmhaushalte ... 70

5. Gebot der Vorherigkeit ... 70
6. Keine Rechtfertigung wegen Förderung wirtschaftlichen Verhaltens ... 71
7. Keine Rechtfertigung als Haushaltssperre ... 72
8. Zwischenergebnis ... 72

VIII. Täuschende globale Minderausgaben ... 73

1. Gesamtsumme der bewilligten Ausgaben ... 73
2. Verschleierung einer Unterdeckung ... 74

IX. Anwendung auf den Freistaat Thüringen ... 76

1. Verstoß gegen den Grundsatz von Haushaltswahrheit und -klarheit ... 76

a. Die Entwicklung ... 76
b. Keine Rechtfertigung ... 77
c. Insbesondere der Haushaltsplan ... 79

2. Kein Verstoß gegen das Initiativrecht der Landesregierung und das Gewaltenteilungsprinzip ... 80

X. Zusammenfassung ... 81

1. Zu Fragen 1 und 2 ... 81
2. Zu Frage 3 ... 82
3. Zu Frage 4 ... 82
4. Grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedenken ... 83
5. Veranschlagung im Haushalt 2022 des Freistaats Thüringen ... 84

XI. Gesamtergebnis ... 84

Schrifttumsverzeichnis

Bajohr, VerwArch	*Stefan Bajohr,* Perspektiven der Finanzkontrolle: Parlamentarischer Prüfungsauftrag an Rechnungshöfe, Verwaltungsarchiv, Bd. 91 (2000), S. 507 ff.
Bajohr, DÖV	*Stefan Bajohr*, Zu einer Aufnahme des Instruments der globalen Minderausgaben in das Haushaltsrecht, DÖV 2004, S. 949-957
Bonner Kommentar	*Wolfgang Kahl/Christian Waldhoff/Christian Walter* (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz (Loseblatt, Stand: Dezember 2021)
Borrmann	*Gero-Falk Borrmann,* Die globale Minderausgabe – ein finanztechnisches Hilfsmittel im Rahmen der haushaltswirtschaftlichen Ordnung Verwaltungsrundschau 1981, S. 307-310
Dolde/Porsch	*Klaus-Peter Dolde und Winfried Porsch*, Die globale Minderausgabe zwischen Budgethoheit des Parlaments, Haushaltsgrundsätzen und flexiblem Haushaltsvollzug, DÖV 2002, S. 232-239[1]
Dreier	*Horst Dreier* (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Band III, 3. Auflage 2018
Dürig/Herzog/Scholz	Grundgesetz-Kommentar, begründet von Theodor Maunz und Günter Dürig, Werkstand: 95. EL Juli 2021
Epping/Hillgruber	*Volker Epping* und *Christian Hillgruber* (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, 50. Edition, Stand 15.02.2022
Fibich	*Holger Fiebich,* Das Verhältnis zwischen Landtag und Landesregierung nach der Verfassung des Freistaats Thüringen vom 25. Oktober 1993, 2001
Gröpl, Haushaltsrecht	*Christoph Gröpl,* Haushaltsrecht und Reform*,* 2001
Gröpl, Problematik	*Christoph Gröpl,* Zur verfassungsrechtlichen Problematik globaler Minderausgaben, Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler e.V. (Hrsg.), Heft 98, 2005

---

[1] Die Autoren waren Prozessvertreter im Verfahren vor dem BaWüStGH (Fn. 222), vgl. *Noll,* ThürVBl 2004, S. 125 (133).

Gröpl, Statement	*Christoph Gröpl,* Zur verfassungsrechtlichen Problematik globaler Minderausgaben. Der Missbrauch globaler Minderausgaben zur Herstellung scheinbar verfassungsmäßiger Haushaltspläne, Wissenschaftliches Statenent, Berlin, 20.7.2005, verfügbar unter: uni-saarland.de/fileadmin/user_upload/Professoren/fr11_ProfGroepl/Veröffentlichungen/Vorträge/16-GMA-HP.pdf
Gröpl, Verwaltung 2006	*Christoph Gröpl*, Schwächen des Haushaltsrechts – Wege zu einer nachhaltigen Finanzwirtschaft, Die Verwaltung, Bd. 39 (2006), S. 215–246
Gröpl, BHO/LHO	*Christoph Gröpl* (Hrsg.), Bundeshaushaltsordnungen/Landeshaushaltsordnungen, Kommentar, 2. Auflage 2019
Heinig	*Kurt Heinig,* Das Budget, 3 Bände, 1949/51
Heuer/Scheller	*Kay Scheller* (Hrsg.)*,* zuvor: Heuer/Scheller/Eibelshäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht (Loseblatt, Stand: Mai 2022)
Heun, Staatshaushalt	*Werner Heun,* Staatshaushalt und Staatsleitung, 1989
Höfling, Staatsschuldenrecht	*Wolfram Höfling,* Staatsschuldenrecht, 1993
Isensee/Kirchhof	*Josef Isensee* und *Paul Kirchhof* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band V, 3. Auflage 2007
Iwers, Gutachten	*Steffen Johann Iwers,* Zulässigkeit der Veranschlagung globaler Minderausgaben, Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtags Brandenburg vom 29. Juli 2021
Jarass/Pieroth	*Hans D. Jarass* und *Bodo Pieroth,* Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 16. Auflage, 2020
Karehnke	*Helmut Karehnke*, Zur Zulässigkeit der Veranschlagung globaler Minderausgaben, DVBl. 1980, S. 542-545
Korff	*Hans Clausen Korff,* Haushaltspolitik, 1975
Kreibohm	Philipp *Kreibohm,* Verdeckte Reserven in staatlichen Haushalten, Landes- und Kommunalverwaltung (LKV) 2005, S. 143-146

Kube, AöR	*Hanno Kube,* Nationale Budgethoheit und Europäische Integration, Archiv des öffentlichen Rechts, Jg. 137 (2012), S. 205-222
Linck	*Joachim Linck,* Budgetierung, Zeitschrift für Gesetzgebung - ZG 1997, S. 1
Linck, Kommentar 1994	*Joachim Linck/Siegfried Jutzi/Jörg Hopfe* (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaats Thüringen, Kommentar, 1994
Linck, Kommentar 2013	*Joachim Linck/Manfred Baldus/Joachim Lindner/Holger Poppenhäger/Matthias Ruffert* (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaats Thüringen, 2013
Marcus	*Paul Marcus,* Implikationen eines verfassungskonformen Umgangs mit dem Instrument der Globalen Minderausgaben“ für die Haushaltspraxis, DÖV 2000, S. 675-681
[Maunz/]Dürig/Herzog/Scholz	Grundgesetz, begründet von *Theodor Maunz* und *Günter Dürig*, seit Juli 2021 ohne den Namen des Mitbegründers Maunz, Loseblatt, Stand 11/2021
Moeser	*Ekkehard Moeser,* Die Beteiligung des Bundestages an der staatlichen Haushaltsgewalt, 1978
Möstl	*Markus Möstl*, Globale Minderausgaben in Zeiten angespannter öffentlicher Haushalte, Zeitschrift für Gesetzgebung (ZG), 2005, S. 144-153
Morgenthaler	*Gerd Morgenthaler,* Finanzverfassungsrechtliche Maßstäbe für den Abbau von Steuersubventionen, in: Festschrift für Josef Isensee, 2007, S. 911-928
Mußgnug	*Reinhard Mußgnug,* Der Haushaltsplan als Gesetz, 1976
Neumark, Reichshaushaltsplan	*Fritz Neumark,* Der Reichshaushaltsplan, 1929
Neumark, HdbFW I	*Fritz Neumark,* Theorie und Praxis der Budkgetgestaltung, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, Band I, 2. Auflage, 1952, S. 554-605
Noll, Haushalt	*Michael Noll,* Haushalt und Verfassung, 2000
Noll	*Michael Noll,* Zwischen Konformität und Abnormität - Die globale Minderausgabe im Kontext des Haushaltsverfassungsrechts, Thüringer Verwaltungsblätter (ThürVBl) 2004, S. 125-134

Pechstein	*Matthias Pechstein,* Die Begründung von rechtsverbindlichen Ausgabeverpflichtungen der Exekutive durch den gesetzlich festgestellten Haushaltsplan als verfassungsrechtliches Problem, Verwaltungsarchiv (VerwArchiv) 1995, S. 359-377
Piduch	Bundeshaushaltsrecht, begründet von *Erwin Adolf Piduch*, Loseblatt, 2. Auflage, 22. Lieferung, Stand: Mai 2020
Puhl, Budgeflucht	*Thomas Puhl,* Budgetflucht und Haushaltsverfassungsrecht, 1996
Recktenwald	*Horst Claus Recktenwald,* Neuer Rahmen für moderne Finanzpolitik?, in: Heinz Haller und Horst Claus Recktenwald (Hrsg.), Finanz- und Geldpolitik im Umbruch, 1969
Reus/Mühlhausen	*Andreas Reus/Peter Mühlhausen,* Haushaltsrecht in Bund und Ländern, 2014
Sachs	*Michael Sachs* (Hrsg.), GG, 9. Auflage 2021
Sachs, FS Schenke	*Michael Sachs,* Die Bundeswehr als „Parlamentsheer“ – und der Bundesrat? in: Staat, Verwaltung und Rechtsschutz, Festschrift für Wolf-Rüdiger Schenke zum 70. Geburtstag, 2011, S. 287-304
Sachs, Jus 2012	*Michael Sachs,* Staatsorganisationsrecht: Haushaltspolitische Gesamtverantwortung des gesamten Deutschen Bundestags, BVerfG, Beschluss vom 28.2.2012, 2 BvE 8/11, NVwZ 2012, 495, Juristische Schulung 2012, S. 955 – 957
Schuppert	*Gunnar Folke Schuppert,* Die Steuerung des Verwaltungshandelns durch Haushaltsrecht und Haushatskontrolle, VVDStRl Heft 42 (1983), S. 216-266
Senf	*Paul Senf*, Kurzfristige Haushaltsplanung, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, Band I, 3. Auflage 1977, S. 371-425
Siekmann	*Helmut Siekmann,* Gerichtliche Kontrolle der Käufe von Staatsanleihen durch das Eurosystem, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW) 2020, S. 491-500
Tappe/Wernsmann	*Henning Tappe* und *Rainer Wernsmann,* Öffentliches Finanzrecht, 2. Auflage 2019

v. Mangoldt/Klein/Starck	Begründet von *Hermann von Mangoldt,* fortgeführt von *Friedrich Klein* und *Christian Starck,* herausgegeben von *Peter M. Huber,* und *Andreas Voßkuhle,* Kommentar zum Grundgesetz:GG, 7. Auflage, 2018
v. Münch/Kunig	begründet von *Ingo von Münch* und *Philip Kunig,* herausgegeben von *Jörn Axel Kämmerer* und *Markus Kotzur*, Grundgesetz-Kommentar, 7. Auflage 2021
v. Mutius	*Albert von Mutius,* Die Steuerung des Verwaltungshandelns durch Haushaltsrecht und Haushaltskontrolle, VVDStRL 42(1984), S. 147-215
Wissenschaftlicher Dienst	Thüringer Landtag, Wissenschaftlicher Dienst, Gutachtliche Stellungnahme zu Auswirkungen des Urteils des Staatsgerichtshofs des Landes Hessen über das Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“ auf die verfassungsrechtliche Bewertung des Thüringer Corona-Pandemie-Hilfefonds, vom 3. Dezember 2021 – WD 15/21, LT-Drucks. 7/4690

A. PROBLEMSTELLUNG

Die Veranschlagung einer globalen Minderausgabe im Thüringer Landeshaushalt 2021/2022 war politisch außerordentlich umstritten und ist fiskalisch, aber vor allem auch finanzverfassungsrechtlich problematisch. Dabei sind zwei Aspekte von besonderem Interesse:

- Die Landesregierung des Freistaats wird nicht von einer parlamentarischen Mehrheit getragen. Das führte dazu, dass die Verabschiedung des Landeshaushalts erst nach einer ausserordentlich langwierigen und problematischen Kompromisssuche erfolgen konnte, mit großer Verspätung.
- Der Budgetentwurf der Landesregierung enthielt noch keine globale Minderausgabe. Erst im Verlauf der parlamentarischen Konsensfindungssuche wurde eine solche globale Kürzung erwogen, um dadurch die weit divergierenden Vorstellungen der verschiedenen Fraktionen zu einem Formelkompromiss zu führen. Der verfassungsrechtlich gebotenen Haushaltsausgleich konnte nur dadurch erzielt werden, dass die eigentlich gebotenen Einzelkürzungen nicht vom Parlament entschieden, sondern der Exekutive überlassen wurden.

Diese Umstände und der eingeschlagene Weg werfen eine Reihe von Finanzverfassungsrechtlichen Fragen auf, die im Folgenden einer vertieften Untersuchung unterzogen werden:

1. Inwieweit beinhalten die Haushaltsgrundsätze Vorgaben oder Grenzen für das Ausbringen globaler Minderausgaben, insbesondere wenn die globale Minderausgabe erst im Rahmen des parlamentarischen Verfahrens auf Initiative des Landtags aufgenommen wird?
2. Inwieweit setzt die unveräußerliche Budgetverantwortung des Parlaments dem Ausbringen globaler Minderausgaben im Rahmen des parlamentarischen Verfahrens Grenzen?
3. Enthält das Prinzip der Gewaltenteilung und -verschränkung, insbesondere das der Landesregierung zugewiesene Initiativrecht für den Haushaltsentwurf, Vorgaben für eine im Rahmen des parlamentarischen Verfahrens ausgebrachte globale Minderausgabe?

4. Bestehen andere verfassungs- oder einfachrechtliche Grenzen für das Ausbringen globaler Minderausgaben, insbesondere im Rahmen des parlamentarischen Verfahrens?

B. UNTERSUCHUNG

Die – soweit ersichtlich – jüngste Spezialveröffentlichung zur Problematik der globalen Minderausgaben aus dem Jahre 2021 musste feststellen, dass sich „verlässliche Aussagen zu den Grenzen der Zulässigkeit“ von globalen Minderausgaben „mangels einschlägiger Judikatur … nur eingeschränkt getroffen werden“ können.[1] Daran hat sich zwar nichts Wesentliches geändert, doch wird im Folgenden der Versuch unternommen, die Zulässigkeitsgrenzen im Rahmen der vorhandenen Möglichkeiten weiter auszuleuchten und wissenschaftlich fundierte Bewertungen im Einzelnen vorzunehmen.

I. Grundlagen

1. Globale Minderausgaben

a. Abgrenzung

Eine globale Minderausgabe kann als „Haushaltsansatz auf der Ausgabenseite“ definiert werden, „dessen Betragsangabe ein negatives Vorzeichen trägt und somit die Gesamtausgaben“ des Haushaltsplans „in entsprechender Höhe pauschal verringert“. Dabei bleibt dem „Haushaltsvollzug“ überlassen, „bei welchen

[1] *Iwers,* Gutachten, S. 3.

einzelnen Ausgabentiteln dann die aus der globalen Minderausgabe resultierenden Einsparungen zu erbringen sind".[2] Sie „vermindert die Summe der im Haushaltsplan vorgesehenen Einzelansätze, so daß das durch das HG festgestellte Ausgabevolumen niedriger ist als die Summe der bewilligten Einzelansätze."[3]

Die globalen Minderausgaben weisen deutliche Ähnlichkeiten mit „Effizienzrenditen" auf, deren Erzielung bei der Anwendung des neuartigen Instruments der Budgetierung erwartet wird, doch unterscheiden sie sich im Grundansatz. Das Instrument der globalen Minderausgaben hat sich innerhalb des kameralen Rechnungswesens entwickelt und ist kein (erwarteter) Effekt der Budgetierung.[4]

Ihre „buchungstechnisch[e]" Kennzeichnung als ein „Berichtigungsposten"[5] verkürzt aber die Problematik unangemessen.

b. Zwecke

Mit der Veranschlagung von globalen Minderausgaben können verschiedene Zwecke[6] verfolgt werden:

---

[2] *Nebel,* in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Art. 110 GG Rn. 26 (2020). Die Abgrenzungen im Schrifttum variieren im Wortlaut erheblich, sind aber inhaltlich ähnlich: *Karehnke,* DVBl. 1980, S. 542; *Borrmann,* Verwaltungsrundschau, 2081, S. 307; *Schuppert,* VVDStRL 42 (1984), S. 250; *Bajohr,* DÖV 2004, S. 949 (950); *Möstl,* ZG 2005, S. 144; *Gröpl,* Verwaltung 2006, S. 215 (240); *ders,* in: ders., BHO/LHO, Anhang zu § 11 Rn. 3; *Tappe,* in: Gröpl, BHO/LHO, § 11 Rn. 64, der die irreführende und in sich widersprüchliche Bezeichnung „negative Ausgabenermächtigung" verwendet; *Iwers,* Gutachten, S. 3; teilweise auch *Dolde/Porsch,* DÖV 2004, S. 232; vgl. auch *Deutsche Bundesbank,* Monatsbericht Februar 2022, S. 72 Fn. 10: „Eine globale Minderausgabe in den Planungen ist im Haushaltsvollzug noch durch Einsparungen bei den einzelnen Haushaltstiteln zu erwirtschaften, um die insgesamt geplante Ausgabensumme einzuhalten."

[3] *Piduch,* § 11 BHO Rn. 7 (1984).

[4] Vgl. *Gröpl,* in: ders., BHO/LHO, Anhang zu § 11 Rn. 6; näher zur „Effizienzrendite" des flexiblen Haushaltsvollzugs *Dolde/Porsch,* DÖV 2002, S. 232 (236), die sie in Zusammenhang mit den globalen Minderausgaben bringen und mit 1,7% der flexibilisierten Ausgaben beziffern. Sie werde durch die globalen Minderausgaben abgeschöpft.

[5] So aber: *Karehnke,* DVBl 1980, S. 542; *Noll,* ThürVBl 2004, S. 125 (126); *Gröpl,* Verwaltung 2006, S. 215 (240); *Dolde/Porsch,* DÖV 2002, S. 232.

[6] *Gröpl* spricht auch von „Funktionen" (in: ders., BHO/LHO, Anhang zu § 11 Rn. 7-9).

(1) Zunächst war ihr angeblicher oder tatsächlicher Zweck die planmäßige Berichtigung der Planausgaben um den sich erfahrungsgemäß im Haushaltsvollzug bildenden „Bodensatz“ nicht verausgabter Mittel.[7]

(2) Darüber hinaus sollte damit der raschen und nicht selten unwirtschaftlichen Verausgabung von noch zur Verfügung stehenden Mitteln am Jahresende, dem „Dezemberfieber“, entgegengewirkt werden.[8]

(3) Immer größere Bedeutung hat ein dritter Zweck erlangt: Der (verfassungsrechtlich) gebotene Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben soll auf diese Weise erreicht werden, ohne die dafür erforderlichen Kürzungen von (veranschlagten) Ausgaben bei Einzeltiteln vornehmen zu müssen, die regelmäßig nur schwer oder überhaupt nicht (politisch) durchzusetzen war. Wenn es um konkrete Ausgaben geht, werden die Widerstände interessierter Kreis deutlich grösser. Diese Funktion wird auch als „Rasenmähermethode“ bezeichnet.[9]

(4) Darüber hinaus wird noch eine *Verschleierungsfunktion* genannt. Bei realistischer Betrachtung verbleibe am Ende der Haushaltsperiode kein „Bodensatz“ nicht verausgabter Mittel, da die Ausgabenansätze in ihrer Gesamtheit (zu) knapp kalkuliert seien. Würden gleichwohl globale Minderausgaben veranschlagt, würde die tatsächlich erforderliche (Netto-)Neuverschuldung verschleiert. Sie müsse dann in einem Nachtragshaushalt bewilligt werden, die dort leichter (politisch) zu begründen sei. Außerdem

---

7 *Borrmann,* Verwaltungsrundschau, 1981, S. 307; *Marcus,* DÖV 2000, S. 675; *Dolde/Porsch,* DÖV 2002, S. 232 (235); *Noll,* ThürVBl 2004, S. 125 (126); *Möstl,* ZG 2005, S. 144 (147); *Gröpl,* in: ders., BHO/LHO, Anhang zu § 11 Rn. 7; *Tappe,* in: Gröpl, BHO/LHO, § 11 Rn. 64, der aber die Einschränkung vornimmt, dass es sich um Mittel handelt, bei denen sich bei der Planaufstellung noch nicht „genau absehen“ ließe, „bei welchen Ausgabetiteln ein solcher Minderbedarf“ auftrete.

8 Vgl. *Dolde/Porsch,* DÖV 2002, S. 232; *Bajohr,* DÖV 2004, S. 955 f.

9 *Karehnke,* DVBl 1980, S. 542; später ebenso: *Borrmann,* Verwaltungsrundschau, 1981, S. 307 (308); *Schuppert,* VVDStRL 42 (1984), S. 248; *Noll,* ThürVBl 2004, S. 125 (126, 130), der ihre Veranschlagung als „mangelnden Kabinettswillen zur Einigung“ und „beredtes Zeugnis einer Flucht vor komplexen Lösungsstrategien und damit Zurschaustellung einer Handlungsohnmacht“ bezeichnet; *Möstl,* ZG 2005, S. 144 (149): grundlegender Funktionswandel; *Gröpl,* Haushaltsrecht, S. 163; *ders.,* Statement, S. 2; *ders.,* in: ders., BHO/LHO, Anhang zu § 11 Rn. 8, der zutreffend auf ungelöste „*politische Meinungsverschiedenheiten*“ oder die „*fehlende* Bereitschaft, die *parlamentarische Verantwortung* für die [konkreten] Einsparungen zu übernehmen“; *Bajohr,* DÖV 2004, S. 949 (950).

erfahre er in der Öffentlichkeit weit weniger Aufmerksamkeit als die Entscheidungen für den regulären Haushalt.[10]

c. Arten

Globale Minderausgaben werden an erster Stelle zentral für den gesamten Haushalt im Einzelplan „Allgemeine Finanzverwaltung“ veranschlagt.[11] Im Bundeshaushalt ist das regelmäßig Einzelplan 60 Titel 972 989. In Thüringen ist es der Einzelplan 17, Kapitel 16, Titel 972 24, Funktionenzahl 881.[12] Nähere Erläuterungen zu dieser Veranschlagung finden sich in einem ergänzenden Rundschreiben zur Haushalts- und Wirtschaftsführung.[13] Die Einsparungen dürfen dann bei allen Ausgabetiteln – gleich welcher Art - erwirtschaftet werden, wenn sich aus den Erläuterungen nicht etwas anderes ergibt.[14]

Es findet sich aber auch eine Praxis, nach der globale Minderausgaben *gruppierungsspezifisch* oder *einzelplanspezifisch,* seltener auch *kapitelspezifisch* veranschlagt werden. Die einzusparenden Beträge dürfen dann nicht aus den Titeln aller Einzelpläne erwirtschaftet werden, sondern nur aus den jeweils genannten Teilen des Gesamthaushalts.[15] In Thüringen werden globale Minderausgaben durchaus auch einzelplanspezifisch veranschlagt.[16] Bei den gruppierungsspezifi-

---

[10] *Gröpl,* Statement, S. 3; ähnlich, aber mit etwas abweichender Ausrichtung *ders.,* in: *ders*., BHO/LHO, Anhang zu § 11 Rn. 9: „…dazu eingesetzt werden, einen *Ausgleich vorzuspiegeln*“.

[11] *Dolde/Porsch,* DÖV 2002, S. 232 (233).

[12] Landeshaushaltsplan 2022, Einzelplan 17 – Allgemeine Finanzverwaltung, festgestellt durch das Thüringer Gesetz über die Feststellung des Landeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2022 (Thüringer Haushaltsgesetz 2022 – ThürHhG 2022 -) vom 17. Februar 2022, GVBl, S. 75, aber – rechtlich außerordentlich fragwürdig – dort nicht veröffentlicht; zum Problem der fehlenden Veröffentlichung im Gesetzblatt vgl. *Siekmann,* in: Sachs, Art. 110 Rn. 86, m. Nachw. für die abw. h.M.

[13] *Noll,* ThürVBl 2004, S. 125 (127), speziell für den Haushalt 2003/04

[14] Vgl. *Noll,* ThürVBl 2004, S. 125 (128); *Gröpl,* in: ders., BHO/LHO, Anhang zu § 11 Rn. 4.

[15] *Dolde/Porsch,* DÖV 2002, S. 232; *Bajohr,* DÖV 2004, S. 950.

[16] Beispiele bei *Noll,* ThürVBl 2004, S. 125 (127, 133 f.); näher unten Abschnitt IX 1, Tabelle 5, S. 76.

schen Minderausgaben sind das die Titel der entsprechenden Hauptgruppe, beispielsweise der Hauptgruppe 4 (Personalausgaben) oder der Hauptgruppe 5 (sächliche Verwaltungsausgaben).[17]

d. Auswirkungen

Da der Haushaltsgesetzgeber nur pauschale Kürzungsbeträge vorgibt, verschiebt er Entscheidungen im Rahmen des „Budgetkreislaufs“ (teilweise) von der Haushaltsplanung auf den Haushaltsvollzug. Er erweitert so die *Entscheidungsspielräume der Exekutive*. Auch wenn es sich an erster Stelle um die Begründung einer Pflicht handelt, wird der Exekutive im Ergebnis die Befugnis erteilt, nach eigenem Gutdünken über die tatsächliche Höhe von Ausgaben abweichend von ihrer Veranschlagung bei den einzelnen Titeln im Haushaltsplan zu entscheiden. Je grösser die Kürzungsbeträge sind, desto mehr können sich die Gewichte bei den Ausgaben durch autonome Entscheidungen der Exekutive verschieben. Der Einsatz dieses Instruments „verlagert Entscheidungsspielräume weg vom Landtag auf die Exekutive und bedarf verfassungsrechtlich daher sowohl der Rechtfertigung als auch der Grenzziehung“.[18]

Darüber hinaus lässt sich bei der Veranschlagung von globalen Minderausgaben das Gesamtausgabevolumen des Haushaltsplans erst nach Abzug dieser „negativen Berichtigungsposten“ von der Summe der veranschlagen Einzelausgaben feststellen.[19] Erst dieses – bereinigte – Ausgabevolumen ist durch Einnahmen gedeckt und der Haushalt damit (formal) ausgeglichen. Im Ergebnis werden auf diese Weise die auf der Ebene der Einzeltitel geplanten Ausgabeermächtigungen zu einem mehr oder weniger großen Teil wieder einkassiert. Sie dürfen nicht in vollem Umfang in Anspruch genommen werden und sind insoweit – entgegen den Planansätzen – in nicht spezifizierter Art und Weise „gesperrt“.[20] Der Plan

---

[17] Vgl. *Gröpl,* in: ders., BHO/LHO, Anhang zu § 11 Rn. 5, unter Verwendung der genannten Begriffe; Tabelle 5, S. 76.

[18] *Ohler,* in: Linck, Kommentar 2013, Art. 98 Rn. 25.

[19] *Gröpl,* Statement, S. 2; *ders.,* in: ders., BHO/LHO, Anhang zu § 11 Rn. 2.

[20] Vgl. *Noll,* ThürVBl 2004, S. 125 (133): „verkappte Haushaltssperre“; *Gröpl,* Statement, S. 2.

verliert dadurch einen Teil seiner *Informationsfunktion*, da durch Blick in die Einzeltitel, gegebenenfalls in Verbindung mit den Zweckbestimmungen, nicht mehr eindeutig festgestellt werden kann, in welchem Umfang Haushaltsmittel für bestimmte Aufgaben zur Verfügung stehen.[21]

2. Betroffene Haushaltsgrundsätze

Die Verwendung von globalen Minderausgaben könnte gegen verschiedene Haushaltsgrundsätze verstoßen. In Betracht kommen an erster Stelle der Grundsatz der Haushaltswahrheit und -klarheit und der Grundsatz der (sachlichen) Spezialität. Darüber hinaus sind noch folgende Grundsätze berührt:

- Vollständigkeitsgrundsatz, einschließlich des von ihm mitumfassten Bruttoprinzips
- Periodizität (Jährlichkeit)
- Gebot des Haushaltsausgleichs
- Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit

Haushalts- oder Budgetgrundsätze sind im Rahmen der Entwicklung einer übersichtlichen und geordneten Finanzwirtschaft der neuzeitlichen Staaten entstanden. Sie waren teils „traditionell überkommen“ teils „rechtlich fixiert“ dienten aber immer der Sicherung eines „Wohlverhaltens für den budgetären Willensbildungs- und Entscheidungsprozess sowohl der Exekutive als auch der Legislative“.[22] Dabei ist der Begriff „Wohlverhalten“ vage und lässt eine Vielzahl von Deutungen zu.

Diese Regeln und Prinzipien dienten und dienen zunächst der „budgetären Technik“. In diesem Zusammenhang geben sie an, „an welchen Erwägungen sich das budgetäre Handeln (Veranschlagung, Aufstellung, Votierung, Vollzug) orientieren

---

[21] *Noll,* ThürVBl 2004, S. 125 (370); *Karehnke,* DVBl 1980, S. 542: „geringere Planungsqualität“.

[22] *Senf,* S. 391.

muss“.[23] Darüber hinaus sollen sie aber auch der „Verwirklichung materieller Absichten“ dienen.[24] Als „Grundsätze formaler Ordnung“ seien sie aber gleichwohl von der „materialen Finanzpolitik“ zu unterscheiden.[25]

Ihre Beurteilung in der (Finanz-)Wissenschaft war lange Zeit nicht einheitlich. Einerseits wurden die Haushaltsgrundsätze als „begrifflich formulierte Erkenntnisse von Weltgeltung“ gepriesen[26], andererseits aber auch als „Tummelplatz meist pseudowissenschaftlicher Formalisten“[27] diskreditiert. Soweit sie allerdings in Rechtsvorschriften enthalten sind,[28] spielt diese (finanzwissenschaftliche) Bewertung keine maßgebliche Rolle. Sie sind als geltendes Recht immer zu beachten, soweit ihr Regelungsgehalt reicht.

Eine andere Frage ist jedoch, ob ihnen auch Verfassungsrang zukommt. Durch den hohen Stellenwert, der dem parlamentarischen Budgetbewilligungsrecht zukommt ist diese Frage mittlerweile im Wesentlichen zu bejahen.[29] Soweit sie allerdings nur in einfachgesetzlichen Vorschriften enthalten sind, stellt sich die Frage nach der Bindung des Haushaltsgesetzgebers durch „einfaches“ Recht.[30] Vorschriften des Haushaltsgrundsätzegesetzes gehen allerdings dem Landesrecht im Falle eines Konfliktes immer vor.[31]

---

23 *Neumark*, Reichshaushaltsplan, S. 123.

24 *Neumark,* Reichshaushaltsplan, S. 123: „ … dass das moderne Budget nicht lediglich als finanzwirtschaftswissenschaftliche Erscheinung zu begreifen ist, sondern neben seiner finanzpolitischen eine große spezifisch-politische Bedeutung besitzt“. „Das Budget ist heutzutage nicht nur ein Haushaltsplan, sondern auch ein Regierungsprogramm.“

25 *Senf,* S. 391.

26 *Heinig,* Band I, S. 15.

27 *Recktenwald,* in: Haller/Recktenwald (Hrsg.), S. 123.

28 *Dolde/Porsch,* DÖV 2002, S. 232 (236), weisen zutreffend darauf hin, dass sie als solche keine rechtsverbindlichen Normen seien, die „konkrete Vorgaben für den Gesetzgeber“ lieferten.

29 Vgl. *Siekmann,* in: Sachs, Art. 110 Rn. 45 f.

30 Str. vgl. *Siekmann,* in: Sachs, Art. 109 Rn. 99 ff., Art. 110 Rn. 45.

31 Speziell für Thüringen *Ohler,* in: Linck, Kommentar 2013, Art. 98 Rn. 4; allgemein *Siekmann,* in: Sachs, Art. 109 Rn. 99.

3. Beschränkung auf nicht gebundene Ausgaben

a. Verpflichtung zur Ausschöpfung von Ausgabeansätzen

Die Verfassungswidrigkeit von globalen Minderausgaben könnte sich bereits daraus ergeben, dass die Exekutive möglicherweise verpflichtet ist, die in den Einzeltiteln des Haushaltsplans bewilligten Mittel auch tatsächlich auszugeben.

Haushaltsplan und Haushaltsgesetz bilden eine Einheit[32] und ermächtigen die Exekutive, die im Haushaltsplan vorgesehenen Ausgaben zu leisten.[33] Eine *Verpflichtung* zur Ausschöpfung der Ausgabeansätze wird ganz überwiegend verneint.[34] Jenseits anderweitig bestehender gesetzlicher oder vertraglicher Verpflichtungen habe die Exekutive einen eigenständigen politischen Gestaltungsspielraum bei der Verausgabung der bewilligten Mittel.[35]

---

[32] BVerfGE 20, 56 (91); 38, 121 (125); RhPfVerfGH Urteil vom 20.22.1996 – VGH N 3/96 – NVwZ-RR 1998, S. 145 (146); *Hopfe,* in: Linck, Kommentar 1994, Art. 98 Rn. 9; *Ohler,* in: Linck, Kommentar 2013, Art. 99 Rn. 16; *Kube,* in: [Maunz/]Dürig/Herzog/Scholz, Art. 110 (2013) Rn. 57; *Heun,* in: Dreier, Art. 110 Rn. 8; *Heintzen,* in: v. Münch/Kunig, Art. 110 Rn. 3, 30; a. A.: *v. Mutius* VVDStRL 42 (1984), 147 (161 f.); wohl auch *Gröpl,* Haushaltsrecht, S. 77 f.; dezidiert *ders.* Bonner Kommentar, Art. 110 (2015) Rn. 201, 209, 240, unter Berufung unter anderem auf *Piduch,* Art. 100 GG, Rn. 11, 14. Die dort vertretene Auffassung ist aber weitgehend aufgegeben worden, vgl. *Nebel,* in: Piduch, Art. 100 GG Rn. 11-13 (2020).

[33] *Nebel,* in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Art. 110 GG Rn. 4, 14, (2020): „eine konstitutive Ermächtigung für die Exekutive, Ausgaben zu leisten und Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben einzugehen"; Fibich, S. 143.

[34] Für Thüringen: *Hopfe,* in: Linck, Kommentar 1994, Art. 99 Rn. 6, 14; *Fibich,* S. 153; *Ohler,* in: Linck, Kommentar 2013, Art. 99 Rn. 16; ferner: BerlVerfGH, Urteil vom 6.12.1994, NVwZ 1995, S. 858; *Karehnke,* DVBl 1980, S. 542; *Pechstein,* Verwaltungsarchiv 1995, S. 359 (360 f.); *Gröpl,* Bonner Kommentar, Art. 110 Rn. 129; *Nebel,* in: Piduch, Art. 100 GG Rn. 14 (2020), mit eingehender Begründung; *Siekmann,* in: Sachs, Art. 11 Rn. 28.

[35] *Stern,* Staatsrecht II, S. 1207; *Siekmann,* in: Sachs, Art. 11 Rn. 28; *Heintzen,* in v. Münch/Kunig II, Art. 110 Rn. 33 am Ende; *Gröpl,* Bonner Kommentar, Art. 110 Rn. 129: *Noll,* ThürVBl 2004, S. 125 (131).

b. Keine Modifikation von Außenrechtsverpflichtungen

Soweit jedoch derartige Verpflichtungen reichen, kann der Ansatz globaler Minderausgaben keine Rechtswirkungen erzeugen, jedenfalls wenn die zu erwartenden Ausgaben korrekt ermittelt worden sind. Dann kann es grundsätzlich keinen „Bodensatz“ geben, der durch globale Minderausgaben abgeschöpft wird. Jedenfalls können sie die Exekutive nicht von der Erfüllung finanzieller Verpflichtungen entbinden. Sie würden bestehen bleiben, selbst wenn keine Mittel zu ihrer Erfüllung durch den Haushaltsgesetzgeber bereitgestellt werden. Die Ansätze im Haushaltsplan - als integralem Bestandteil des Haushaltsgesetzes - modifizieren keinesfalls dieser Verpflichtungen; auch nicht als „lex posterior“. Dies folgt vor allem aus der Rechtsnatur von Haushaltsgesetz und Haushaltsplan.[36]

Nach langen Diskussionen spielt die Lehre von der rein formellen Natur des Haushaltsgesetzes schon seit der Frühzeit der Bundesrepublik keine praktische Rolle mehr. Mittlerweile ist auch weitgehend anerkannt, dass Haushaltsgesetz und Haushaltsplan ein Parlamentsgesetz wie jedes andere sind, dessen Regelungsgehalt aber auf den Staatsinnenbereich beschränkt ist.[37] Hier bestehen zwar im Einzelnen noch Auffassungsunterschiede, doch ist allgemein anerkannt, dass Titel im Haushaltsplan Außenrechtsverpflichtungen nicht abzuändern vermögen. Die Veranschlagung von globalen Minderausgaben – gleich welcher Art – ermächtigt in keinem Fall die Exekutive, bestehende Verpflichtungen nicht zu erfüllen.

Dies gilt auch, wenn und soweit – rechtlich fragwürdig – Außenrechtsverpflichtungen von der Höhe der zur Verfügung stehenden Mittel abhängig gemacht worden sind. Nicht der Haushaltsansatz modifiziert eine Verpflichtung, sondern das Au-

---

[36] Das war auch bei der Entstehung des parlamentarischen Zustimmungsrechts zum Haushaltsplan so gewollt. Das Parlament sollte mit seiner Haushaltsgesetzgebung keinesfalls materiell-rechtliche Wirkungsmacht erhalten, vgl. näher *Pechstein,* Verwaltungsarchiv 1995, S. 359 (362); im Wesentlichen ebenso *Ohler,* in: Linck, Kommentar 2013, Art. 99 Rn. 18 f.

[37] *Ohler,* in: Linck, Kommentar 2013, Art. 99 Rn. 15.

ßenrecht hat ihre Existenz unter bestimmten Umständen in das Belieben der (zuständigen) haushaltsrechtlichen Instanz gestellt.[38] Das ist auch einer der Hauptgründe für ihre Fragwürdigkeit.[39]

Die fehlende Außenwirksamkeit von Haushaltsansätzen folgt zum einen aus den Regelungen in § 3 Abs. 2 HGrG und – wörtlich übereinstimmend - § 3 Abs. 2 ThürLHO, ist aber nach überwiegender Auffassung auch der verfassungsrechtlichen Natur von Haushaltsgesetz und Haushaltsplan zu entnehmen.[40] Das Haushaltsverfassungsrecht versteht sie allein als Regelungen im Verhältnis zwischen Legislative und Exekutive. Ob das Haushaltsgesetz Regelungen im Außenverhältnis enthalten darf, ist eine andere Frage. Sie betrifft die Existenz und Reichweite eines verfassungsrechtlich fundierten „Bepackungsverbots". Auf Bundesebene sind jedenfalls in großem Umfang separate „Begleitgesetze" erlassen worden, welche die als notwendig erachteten Änderungen des materiellen Rechts mit Außenwirkung (global) vornehmen.[41]

c. Zwischenergebnis

Im Ergebnis muss die Erwirtschaftung von globalen Minderausgaben deshalb auf Ausgaben beschränkt bleiben, die nicht zwangsläufig sind. Zwangsläufig sind Ausgaben auf Grund rechtlicher Verpflichtungen und durchlaufende Posten.[42]

---

38 Vgl. *Nebel,* in: Piduch, § 3 BHO Rn. 4 (2020), mit Beispielen aus der Rechtsprechung.

39 Vgl. *Siekmann,* in: Sachs, Art. 110 Rn. 40-44.

40 Dementsprechend werden die genannten einfachgesetzlichen Vorschriften auch ausdrücklich nur als „Klarstellung" bewertet, vgl. *Nebel,* in: Piduch, § 3 BHO Rn. 4 (2020).

41 Vgl. die Aufstellung bei *Siekmann,* in: Sachs, Art. 110 Rn. 19.

42 *Dolde/Porsch,* DÖV 2002, S. 232 (233); *Noll,* ThürVBl 2004, S. 125 (133); im Ergebnis ähnlich *Gröpl,* Statement, S. 5: „Erwirtschaftung … ist rechtlich unmöglich. Bei „faktischer Unmöglichkeit" nimmt er eine „schwere Verletzung" des Grundsatzes der Haushaltwahrheit an.

II. Vorgaben und Grenzen aus den Haushaltsgrundsätzen (Frage 1)

Vorgaben und Grenzen für die Veranschlagung von globalen Minderausgaben ergeben sich vor allem aus den Haushaltsgrundsätzen, die nachfolgend näher untersucht werden. Auch wenn es zutreffen sollte, dass es lediglich um Prinzipien handelt, die einen „Spielraum für Modifikationen und Abweichungen belassen“,[43] sind sie zunächst strikt zu verstehen, auch wenn man nicht allgemein davon ausgeht, dass sie „den Zweck verfolgen, das Budgetrecht des Parlaments zu sichern.[44] Ob und in welchem Umfang Abweichungen und Durchbrechungen gerechtfertigt werden können, ist davon separat zu untersuchen.[45] Eine pauschale Berufung auf „andere legitime Zwecke und Grundsätze des Haushaltsrechts“ reicht jedenfalls nicht aus. In jedem Fall muss ein „hinreichender parlamentarischer Einfluss auf die Art und Weise der Mittelbeschaffung und Mittelvergabe gesichert sein.“[46]

1. Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit

Teilweise wird zwischen einem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Haushaltswahrheit und einem Grundsatz der Haushaltsklarheit unterschieden.[47] Eine solche Trennung führt jedoch zu Abgrenzungsproblemen, die bei einer Zusammenfassung in einem Grundsatz vermieden werden können. Auch die Ableitung aus dem Vollständigkeitsgrundsatz, ihre inhaltliche Nähe und die besondere Bedeutung für die Effektuierung der parlamentarischen Budgetverantwortung und -kontrolle sprechen für eine Zusammenfassung.

---

43 *Borrmann,* Verwaltungsrundschau 1981, S. 307 (309); *Möstl,* ZG 2005, S. 144 (145).

44 HessStGH, Urteil vom 27.10.2021 - P.St. 2783, P.St. 2827 - NVwZ 2022, S. 150 Rn. 157; *Borrmann,* Verwaltungsrundschau 1981, S. 307 (309), der aber auch insoweit einen „Absolutheitsanspruch“ ablehnt; zu weit *Iwers,* Gutachten, S. 5.

45 Unten Abschnitte VII und VIII.

46 HessStGH, NVwZ-RR 2006, S. 657; Urteil vom 27.10.2021 - P.St. 2783, P.St. 2827 - NVwZ 2022, S. 150 Rn. 157, für den Spezialfall von nichtrechtsfähigen Sondervermögen in Hessen.

47 Vgl. beispielsweise NdsStGH, Urteil vom 30.09.2011 – 1/10, ECLI:DE:STGHNI:2011:0930.STGH1.10.0A, Rn. 157 f., wie hier aber Rn. 159, 164; *Iwers,* Gutachten, S. 9.

a. Inhalt und Fundierung des Grundsatzes

Der Grundsatz der Haushaltsklarheit und -wahrheit verlangt, dass bei Aufstellung des Haushalts nur korrekte Daten als Grundlage verwendet werden und die Ansätze möglichst übersichtlich dargestellt werden. Daraus folgt das „Verbot, Beträge oder Sachverhalte zu verschleiern oder vorzutäuschen".[48] Haushaltspolitisch brisante Zahlen dürfen nicht an unüblicher Stelle „versteckt" werden.[49] Aus dem Grundsatz folgt mindestens eine Pflicht zur Schätzgenauigkeit.[50]

Prognosen müssen „stets nur aus der Sicht ex ante sachgerecht und vertretbar ausfallen. Ob eine Prognose vertretbar ist, muss „aufgrund einer Gesamtbewertung der konkreten Entscheidungssituation unter Berücksichtigung des betroffenen Sach- und Regelungsbereichs, der Bedeutung der zu treffenden Entscheidung und deren Folgen sowie der verfügbaren Tatsachengrundlage" beurteilt werden.[51] Jedenfalls ist die Pflicht verletzt, wenn durch „bewusst falsche Etatansätze", aber auch durch „gegriffene Ansätze", „ein angemessenes Bemühen um realitätsnaher Prognosen zu erwartender Einnahmen und Ausgaben vermissen lassen". Allerdings nur unter der einschränkenden Voraussetzung, dass dies „trotz naheliegender Möglichkeiten besserer Informationsgewinnung" geschehen ist.[52]

---

48 NWVerfGH, Urteil vom 28.1.1992 - VerfGH 1/91; NWVBl 1992, S. 129 f.; RhPfVerfGH, Urteil vom 20.22.1996 – VGH N 3/96 – NVwZ-RR 1998, S. 145 (146); *Nebel,* in: Piduch, Art. 110 GG Rn. 26; *Iwers,* Gutachten, S. 9.

49 *Gröpl,* Statement, S. 4.

50 BVerfGE 119, 96 (129); NWVerfGH, Urteil vom 28.1.1992 - VerfGH 1/91, NWVBl 1992, 129 (130); HessStGH, Urteil vom 27.10.2021 - P.St. 2783, P.St. 2827 - NVwZ 2022, S. 163 Rn. 303; NdsStGH, Urteil vom 30.09.2011 – 1/10, ECLI:DE:STGHNI:2011:0930.STGH1.10.0A, Rn. 127; *Heun,* Staatshaushalt, S. 264.

51 BVerfGE 30, 250 (263); 113, 167 (234); 119, 96 (130); NdsStGH, Urteil vom 30.09.2011 – 1/10, ECLI:DE:STGHNI:2011:0930.STGH1.10.0A, Rn. 127.

52 BVerfGE 119, 96 (130); zust. NdsStGH, Urteil vom 30.09.2011 – 1/10, ECLI:DE:STGHNI:2011:0930.STGH1.10.0A, Rn. 127; ausdrücklich auch für Thüringen *Ohler,* in: Linck, Kommentar 2013, Art. 98 Rn. 21.

Auch wenn der Haushaltsgrundsatz der Wahrheit und Klarheit nicht ausdrücklich normiert ist, genießt er *Verfassungsrang.*[53] Zum Teil wird er aus dem haushaltsrechtlichen Vollständigkeitsgrundsatz abgeleitet,[54] zum Teil aber auch aus einer allgemeinen, im Rechtsstaatsprinzip wurzelnden Verpflichtung der Verfassungsorgane zur Wahrheit.[55] Auch differenziertere Begründungen sind zu finden.[56] Bei genauerer Betrachtung erscheint eine Ableitung aus dem Vollständigkeitsgrundsatz als nicht hinreichend, um seinen ganzen Regelungsgehalt abzudecken. Vielmehr ist er in der Gesamtheit des Haushaltsverfassungsrechts und den verfassungsrechtlich anerkannten Budgetfunktionen angelegt, die nicht ihre Aufgabe erfüllen könnten, wenn ein intransparenter, aber vollständiger Haushaltsplan vorgelegt würde. Für die Budgetaufstellung folgt er auch aus dem Budgetrecht des Parlaments mit seinen Informationsrechten.[57]

---

[53] NWVerfGH, Urteil vom 29.1.1992 – VerfGH 1/91, NVwZ 1992, S. 470 (471): „Rang von materiellem Verfassungsrecht"; NdsStGH, Urteil vom 30.09.2011 – 1/10, ECLI:DE:STGHNI:2011:0930.STGH1.10.0A, Rn. 127; *Stern*, Staatsrecht II, S. 1245; *Heun,* Staatshaushalt, S. 264; *ders*., in: Dreier, Art. 110 Rn. 21; ähnlich BremStGH, NordÖR 1998, 291 (295); RhPfVerfGH AS 25, 387 (392); 26, 4 (10); jetzt auch *Gröpl,* Verwaltung 2006, S. 215 (241); *ders.,* Haushaltsrecht, S. 93, a. A. *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig, Art. 110 Rn. 23: rechtlich nicht erzwingbar.

[54] BVerfGE 119, 96 (118, 129); RhPfVerfGH Urteil vom 20.22.1996 – VGH N 3/96 – NVwZ-RR 1998, S. 145 (146); NWVerfGH NWVBl 2003, 419 (425); HessStGH, Urteil vom 27.10.2021 - P.St. 2783, P.St. 2827 - NVwZ 2022, S. 163 Rn. 302; *Maunz*, in: [Maunz]/Dürig/Herzog/Scholz, Art. 110 Rn. 37 (1981), aber wohl nicht mehr in der Neubearbeitung, Rn. 91 Fn. 2; *Dolde/Porsch,* DÖV 2002, S. 232 (237); *Hillgruber/Drüen,* in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 110 Rn. 44; *Jarass,* in: Jarass/Pieroth, Art. 110 Rn. 4b.; *Iwers,* Gutachten, S. 9; *Wissenschaftlicher Dienst,* S. 5; wohl auch *Hopfe,* in: Linck, Kommentar 1994, Art. 98 Rn. 11; undeutlich NdsStGH, Urteil vom 30.09.2011 – 1/10, ECLI:DE:STGHNI:2011:0930.STGH1.10.0A, Rn. 127, der aber im Übrigen den Grundsatz völlig selbständig behandelt. Keine Stütze findet diese Auffassung in BVerfGE 82, 159, (178 f.); ausdrücklich gegen eine Herleitung aus dem Vollständigkeitsgrundsatz *Kreibohm,* LKV 2005, S. 143 (144).

[55] *Gröpl,* in: Bonner Kommentar, Art. 110 Rn. 191 (2015).

[56] Für Thüringen siehe *Ohler,* in: Linck, Kommentar 2013, Art. 98 Rn. 17, 21; zu Einzelheiten vgl. *Siekmann,* in: Sachs, Art. 110 Rn. 54.

[57] *Siekmann,* in: Sachs, Art. 110 Rn. 54; ebenso oder ähnlich: *Stern*, Staatsrecht II, S. 1245; *Borrmann,* Verwaltungsrundschau, 1981, S. 307 (309); *Kube,* in: [Maunz/]Dürig/Herzog/Scholz, Art. 110 Rn. 116 (2013); *Heun,* Staatshaushalt, S. 264; *Gröpl,* Verwaltung 2006, S. 215 (241); für alleinige Ableitung aus der Budgethoheit des Parlaments mit beachtenswerten Gründen *Kreibohm* LKV 2005, S. 143 (144); wohl auch *Bajohr* DÖV 2004, S. 949 (952), der aber ausdrücklich (nur) Art. 110 GG nennt.

Besondere Bedeutung kommt dem Grundsatz der Haushaltswahrheit und -klarheit im Zusammenhang der *Budgetöffentlichkeit,* der aus dem Demokratieprinzip folgt, zu. Nicht nur die Entstehung des Haushalts und seine parlamentarische Billigung, sondern vor allem auch sein *Vollzug,* sollen sich nicht im Geheimen abspielen. „Jedermann soll sich darüber Kenntnis verschaffen und das Finanzgebaren des Staates zum Gegenstand öffentlicher Diskussion machen können."[58]

b. Anwendung

Verbreitet wird angenommen, dass die Veranschlagung von globalen Minderausgaben gegen den Grundsatz von Haushaltsklarheit und -wahrheit verstößt. Schon der einfache Soll/Ist-Vergleich bei den einzelnen Ausgabepositionen sei nicht mehr möglich.[59]

(1) Das wird teilweise aber auch bezweifelt.[60] Trotz des „Gebots der Haushaltswahrheit und der möglichst realistischen Schätzung" könne nicht verhindert werden, dass in den Planansätzen „Polster" eingebaut würden. Der Haushalt sei nicht das „Endprodukt einer mathematisch-naturwissenschaftlichen Ableitung oder Extrapolation", sondern das Ergebnis einer „politisch-wertenden Betrachtung".[61] Teilweise soll eine „angemessene Mühe" um Genauigkeit der Ausgabeansätze genügen und im Ergebnis nur

---

58 NdsStGH, Urteil vom 30.09.2011 – 1/10, ECLI:DE:STGHNI:2011:0930.STGH1.10.0A, Rn. 159. Ein Antasten des Grundsatzes der Budgetöffentlichkeit durch globale Minderausgaben betont *Noll,* ThürVBl 2004, S. 125 (130).

59 *Karehnke,* DVBl 1980, S. 542 (543); *Pechstein,* Verwaltungsarchiv 1995, S. 359 (370); *Heuer,* in: Heuer/Scheller, Art. 110 Anm10; *Noll,* ThürVBl 2004, S. 125 (131): *Möstl,* ZG 2005, S. 144 (145); *Fischer-Menshausen,* in: v. Münch/Kunig, 3. Aufl., Art. 110 Rn. 11; *Siekmann,* in: Sachs, Art. 110 Rn. 55; *Bajohr,* DÖV 2004, S. 949 (951); *Heun,* in: Dreier, Art. 110 Rn. 21; *Tappe,* in: Gröpl, BHO/LHO, § 11 Rn. 65; *Borrmann,* Verwaltungsrundschau 1981, S. 307 (309), der aber wegen der fehlenden Normierung keine Rechtswidrigkeit erkennt; differenziert *Gröpl,* Problematik, S. 28 f.; *ders.,* Verwaltung 2006, S. 215 (242 f.): Verstoß, wenn zur Verschleierung eines Ausgabenüberhangs veranschlagt, insoweit ebenso *Iwers,* Gutachten, S. 13.

60 *Dolde/Porsch,* DÖV 2002, S. 232 (237 f.).

61 Ebda, S. 237. Auf die Ungenauigkeiten wegen des Prognosecharakters stellt im Ergebnis auch *Gröpl,* Verwaltung 2006, S. 215 (242), ab.

dann ein Verstoß gegen den Grundsatz vorliegen, wenn „bewusst oder fahrlässig von dem Gebot der Schätzgenauigkeit“ abgerückt werde.[62]

Der erste Teil der Begründung mag – in Grenzen – zutreffen, doch ist dem Abstellen auf politisch-wertende Betrachtungen zu widersprechen. Der Haushaltsplan ist und bleibt ein Zahlenwerk, das mit Prognoseunsicherheiten behaftet sein mag, doch „wertende Betrachtungen“ bei der Ermittlung von Zahlen haben darin nichts zu suchen. Dem Bestreben, „Polster“ zu bilden, darf der Gesetzgeber nicht nachgeben, da es ohnehin nicht mit Globalzahlen neutralisiert werden kann. Zur Reaktion auf „unvorhersehbare Einnahmeausfälle oder unabweisbare Mehrausgaben in beträchtlicher Höhe“[63] sieht das Haushaltsverfassungsrecht den Einsatz anderer Instrumente vor. Der vorgeschlagene Weg, zunächst globale Minderausgaben zu veranschlagen, die dann in einem Nachtragshaushalt „aufgelöst“ werden könnten,[64] widerspricht den haushaltsverfassungsrechtlichen Regelungen für diese Fälle: Artikel 112 GG und dem ihm nachgebildeten Artikel 101 ThürVerf., Verabschiedung eines Nachtragshaushalts.[65] Beeinträchtigungen der Haushaltsgrundsätze Vollständigkeit und Wahrheit durch ausführliche Dokumentationspflichten zur Ermöglichung einer „wirksamen parlamentarischen Haushaltskontrolle“ zu kompensieren,[66] reichen nicht aus.[67]

---

62 *Gröpl,* Verwaltung 2006, S. 215 (242); ähnlich *Iwers,* Gutachten, S. 13: „nicht ohne substantielle Kürzungen realisierbar sind und so eine tatsächlich bestehende Unterdeckung kaschiert wird“.

63 *Dolde/Porsch,* DÖV 2002, S. 232 (237).

64 Ebda.

65 Die Möglichkeit, einen Nachtragshaushalt auch in sehr kurzer Zeit zu verabschieden betont HessStGH, Urteil vom 27.10.2021 - P.St. 2783, P.St. 2827 - NVwZ 2022, S. 156 Rn. 224.

66 *Dolde/Porsch,* DÖV 2002, S. 232 (238).

67 *Noll,* ThürVBl 2004, S. 125 (130).

(2) Es wird aber auch die Verletzung eines gesondert verstandenen Grundsatzes der *Haushaltsklarheit* verneint.[68] Die globalen Minderausgaben seien „regelmäßig übersichtlich im Haushaltsplan dargestellt“. Es sei „unerheblich“, dass nicht erkennbar sei, „bei welchen Titeln in welcher Höhe die globale Minderausgabe erwirtschaftet“ werde. Derart detaillierte Festsetzungen seien im Haushaltsplan nicht erforderlich. Es genüge, wenn eine Spezifizierung nach den Mindestanforderungen des Gruppierungsplans erfolge. [69]

Zunächst ist grundsätzlich zu bezweifeln, dass ein Haushaltsplan, der lediglich Zahlen zu den einzelnen Gruppen des Gruppierungsplans enthält, den haushaltsverfassungsrechtlichen Anforderungen genügt. Erhöhte Anforderungen an die Rechnungslegung können Mängel bei der Haushaltsplanung nicht kompensieren.[70]

Zudem „gibt der Haushaltsgesetzgeber“ mit der Veranschlagung einer globalen Minderausgabe „zu erkennen, dass die von ihm veranschlagten Ausgabeermächtigungen nicht vollständig ‚wahr‘ sind. Andernfalls würde

---

[68] *Dolde/Porsch,* DÖV 2002, S. 232 (238); nicht eindeutig *Marcus,* DÖV 2000, S. 675 (676), der auf den „janusköpfigen Charakter“ der globalen Minderausgaben verweist. Es werde ein Mehr an Haushaltswahrheit erreicht, da das Haushaltsvolumen auf den erforderlichen Umfang begrenzt werde, aber auch einzelne Positionen zu hoch veranschlagt würden, um Reserven für die globalen Minderausgaben zu schaffen. Günstig sei aber der Abbau von überhöhten Ansätzen im Vollzug „wodurch tendenziell ein Mehr an Haushaltswahrheit erreicht werden würde“.

[69] *Dolde/Porsch,* DÖV 2002, S. 232 (238).

[70] Dafür aber *Dolde/Porsch,* DÖV 2002, S. 232 (238).

er der Verwaltung exakt die für die Aufgabenerfüllung notwendigen Haushaltsmittel gewähren, ohne dass Überschüsse entstünden.“[71] Noch deutlicher wird im Schrifttum darauf verwiesen, dass der Haushaltsplan „in bezug auf die einzelnen Ausgaben Ansätze unzutreffend veranschlagt ist“.[72]

Auch wenn diese „Unwahrheit“ „notwendigerweise aus dessen Prognosecharakter“ folgen sollte, ist nicht sicher, dass damit ohne weiteres ihre grundsätzliche Zulässigkeit zu bejahen ist.[73] Selbst wenn dieser differenzierenden Sicht gefolgt wird, verstoße jedenfalls ein „Scheinhaushaltsausgleich“ gegen den Grundsatz von Haushaltswahrheit und –klarheit.[74] Für eine (unzulässige) Verschleierung soll insbesondere sprechen, wenn genau der Betrag als globale Minderausgabe veranschlagt werde, der zum Haushaltsausgleich erforderlich ist.[75]

Im Ergebnis muss die Diskrepanz zwischen der Summe der einzelnen Ausgabebewilligungen und dem ausgewiesenen Ausgabevolumen, bei der Veranschlagung von globalen Minderausgaben als vergleichbare *Intransparenz* und *Verstoß* gegen den Grundsatz von Haushaltswahrheit und -klarheit bewertet werden.

Ob eine Beschränkung auf den „Bodensatz“ bewilligter, aber nicht verausgabter Mittel den Tatbestand einer möglichen Verletzung des Prinzips einschränkt oder die Verletzung rechtfertigt, wird weiter unten erörtert.[76]

---

[71] *Gröpl,* Verwaltung 2006, S. 215 (242); ähnlich zuvor schon *Borrmann,* Verwaltungsrundschau 1981, S. 307 (309): „Die Veranschlagung einer globalen Minderausgabe unterstellt, daß einzelne Ansätze überhöht sind.“ Der Verstoß gegen den Grundsatz der Haushaltswahrheit und -klarheit führe aber mangels gesetzlicher Regelung nicht zur Rechtswidrigkeit.

[72] *Karehnke,* DVBl 1980, S. 542 (543); *Pechstein,* Verwaltungsarchiv 1995, S. 359 (370); *Möstl,* ZG 2005, S. 144 (145).

[73] So aber *Gröpl,* Verwaltung 2006, S. 215 (242), der aber einen Verstoß annimmt, wenn Titel „geschönt“ werden oder globale Minderausgaben auf im Bereich zwangsläufiger Ausgaben erwirtschaftet werden sollen (S. 243).

[74] Siehe unten Abschnitt VII 3 c.

[75] *Heintzen,* HdbStR V, § 120 Rn. 40; wohl auch *Möstl,* ZG 2005, S. 152.

[76] Abschnitt VII 3.

2. Einzelveranschlagung

a. Inhalt und Fundierung des Grundsatzes

Das Prinzip der Einzelveranschlagung,[77] auch als Grundsatz der (sachlichen) Spezialität bezeichnet,[78] verlangt, dass der Haushaltsplan so detailliert ist, dass er die Exekutive in ihrem Ausgabeverhalten an die Zwecke binden kann, für welche die Mittel bewilligt werden.[79] Auf der Ausgabenseite des Haushalts dürfen der Exekutive die Mittel nicht in Pauschalbeträgen zur Verfügung gestellt werden.[80] Der Exekutive darf keine „unangemessene Verfügungsmacht" über die Titelsumme erwachsen.[81] Die „Vorgaben" dürfen nicht so allgemein sein, dass die „konkrete Mittelverwendung" „in das Ermessen der Exekutive" gestellt ist.[82]

Der Spezialitätsgrundsatz genießt auch *Verfassungsrang*.[83]

---

[77] *Ohler,* in: Linck, Kommentar 2013, Art. 98 Rn. 22; *Borrmann,* Verwaltungsrundschau 1981, S. 307 (309); *Bajohr,* DÖV 2004, S. 49 (951); *Nebel,* in: Piduch, Art. 110 GG Rn. 22 (2020).

[78] NWVerfGH, Urteil vom 29.1.1992 – VerfGH 1/91, NVwZ 1992, S. 470 (471).

[79] NWVerfGH NVwZ 1992, 470 (470 f.); NVwZ 1995, 159 (159 f.); NWVBl 1996, 291 (295); *Siekmann,* in: Sachs, Art. 110 Rn. 62; ausdrücklich zust. für Thüringen *Fibich,* S. 146; vgl. ferner: *Kube,* in: [Maunz/]Dürig/Herzog/Scholz, Art. 110 Rn. 119 ff. (2013); *Gröpl,* in: Bonner Kommentar, Art. 110Rn. 176 ff. (Sept. 2015); *ders.,* Verwaltung 2006, S. 215 (242); ähnlich *Nebel,* in: Piduch, Art. 110 GG Rn. 22 (2020); *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig, Art. 110 Rn. 22 ff.

[80] *Gröpl,* Statement, S. 4.

[81] So beiläufig BVerfGE 70, 324 (357).

[82] HessStGH, Urteil vom 27.10.2021 - P.St. 2783, P.St. 2827 - NVwZ 2022, S. 160 Rn. 264.

[83] Dezidiert: NWVerfGH NVwZ 1992, 470 (470 ff.); NVwZ 1995, 159 (159 f.); NWVBl 1996, 291 (295); BremStGH NordÖR 1998, 291 (295); *Siekmann,* in: Sachs, Art. 110 Rn. 46, 62; ausdrücklich zust. für Thüringen: *Fibich,* S. 146; *Ohler,* in: Linck, Kommentar 2013, Art. 98 Rn. 22 f.; s. auch *Dolde/Porsch,* DÖV 2002, S. 232 (238); *Linck,* ZG 1997, S. 1 (7); *Heun*, in: Dreier, Art. 110 Rn. 23; *Gröpl,* Haushaltsrecht, S. 93; *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig, Art. 110 Rn. 21.

b. Anwendung

Globale Ansätze räumen der Exekutive Gestaltungsspielräume ein, die sich der parlamentarischen Kontroll- und Gestaltungsbefugnis entziehen und deshalb mit dem Haushaltsrecht des Parlaments grundsätzlich nicht zu vereinbaren sind. Zudem ist die tatsächliche Größe der einzelnen Bewilligungen nicht mehr aus dem Haushaltsplan zu ermitteln.[84] Dem wird entgegengehalten, dass die Exekutive nicht zur Ausschöpfung von Haushaltstiteln verpflichtet sei und die sachliche Bindung der Regierung an den Haushaltsplan nicht „tangiert" sei. Im Übrigen handele es sich nur um einen Grundsatz, der einer „Ausformung durch das einfache Gesetz bedürftig und zugänglich" sei.[85]

Es trifft zwar zu, dass Ausgabetitel keine Verpflichtung zur Verausgabung der bewilligten Mittel enthalten[86] und dass der Grundsatz der Einzelveranschlagung offen für (gesetzliche) Modifikationen ist. Für beides gibt es jedoch Grenzen. Welches Maß an Spezialität aber von Verfassungs wegen zu fordern ist, lässt sich aber „abstrakt-generell" nur schwer sagen.[87]

Auch wenn die Veranschlagung von globalen Minderausgaben als solcher weder in zeitlicher noch in sachlicher Hinsicht zu einer anderen sachlichen „Ausrichtung" führt,[88] darf der Exekutive nicht ermöglicht werden, das in den Ausgabebewilligungen zum Ausdruck kommende Programm durch die Verwirklichung eigener Vorstellung beim Haushaltsvollzug zu konterkarieren. Sie darf jedenfalls nicht die Gewichtung der einzelnen Ziele, die mit den Bewilligungen im Einzelnen verfolgt werden, verschieben. Letztlich ist das eine Frage der Größenordnungen.[89]

---

84 Vgl. *Karehnke,* DVBl 1980, S. 542 (542 f.), der einen Verstoß gegen die „gebotene Einzelveranschlagung" bejaht; zust. *Pechstein,* Verwaltungsarchiv 1995, S. 359 (370); *Möstl,* ZG 2005, S. 144 (145).

85 *Dolde/Porsch,* DÖV 2002, S. 232 (238); im Ergebnis keine Bedenken bei *Borrmann,* Verwaltungsrundschau, 1981, S. 307 (309).

86 Oben Abschnitt I 3 a.

87 Noch weiter: *Heun,* in: Dreier, Art. 110 Rn. 23; *Ohler,* in: Linck, Kommentar 2013, Art. 98 Rn. 22: „lässt sich abstrakt-generell nicht sagen".

88 So *Dolde/Porsch,* DÖV 2002, S. 232 (238), zust. *Iwers,* Gutachten, S. 15.

89 *Noll,* ThürVBl 2004, S. 125 (132), sieht das als Realität an.

Durch die Veranschlagung von globalen Minderausgaben wird der Exekutive eine „unangemessene Verfügungsmacht“ eingeräumt,[90] jedenfalls wenn sie eine nennenswerte Größe erreichen.[91] Bei strikter Beachtung des Grundsatzes der Haushaltswahrheit und –klarheit, müsste zudem auch die Nichtausschöpfung von Ausgabeermächtigungen bei der Veranschlagung von globalen Minderausgaben bereits eingeplant sein, wenn auch unspezifiziert.[92] In jedem Fall berühren sie auch den Grundsatz der Spezialität, „wenn sie nur kaschieren, dass der Haushalt unterfinanziert ist“.[93] Eine Verteilung auf Einzelpläne und Titelgruppen entspricht eher dem Grundsatz der Spezialität und kann insoweit zur Ablehnung einer Beeinträchtigung des Grundsatzes führen.[94]

Als weiteres Zwischenergebnis ist damit festzuhalten, dass die Veranschlagung von globalen Minderausgaben, abhängig von ihrer Höhe und Ausgestaltung, den Haushaltsgrundsatz der (sachlichen) Spezialität beeinträchtigen kann.

3. Vollständigkeit

a. Inhalt und Fundierung des Grundsatzes

Bereits der Wortlaut der maßgebenden Vorschrift in der Verfassung des Freistaats Thüringen bringt diesen Haushaltsgrundsatz unmissverständlich zum Ausdruck: *Alle* Einnahmen und Ausgaben des Landes sind nach Artikel 98 Abs. 1

---

90 *Karehnke,* DVBl 1980, S. 542, der darin unzulässige „Eventualansätze“ sieht; ebenso *Pechstein*, VerwArchiv 1995, S. 359 (370): „Höhe der Ermächtigung“ bleibt „letztlich ungewiß“.

91 *Gröpl,* Verwaltung 2006, S. 215 (243), „weitgehend unzulässig“, wenn sie nicht nur aus dem Bereich der „freien“ Zweckausgaben erwirtschaftet werden sollen; insgesamt a. A. *Dolde/Porsch,* DÖV 2002, S. 232 (238).

92 *Möstl,* ZG 2005, 144 (145).

93 *Iwers,* Gutachten, S. 16, unter Berufung auf *Stern,* Staatsrecht II, S. 1243, und NWVerfGH, Urteil vom 14.5.1996 – 5/95.

94 *Gröpl,* Problematik, S. 40 f.; *Marcus,* DÖV 2000, S. 675 (676); *Iwers,* Gutachten, S. 16.

Satz 1 ThürVerf in *den* Haushaltsplan einzustellen.[95] Der Haushaltsplan muss also die „kassenwirksamen“ Vorgänge[96] und sonstige haushaltsrelevanten Aktivitäten des Landes *lückenlos* erfassen.[97] Jede Form von „schwarzen Kassen“ ist verboten.[98] Nebenhaushalte sind nur unter sehr engen Voraussetzungen zulässig.[99] Dieser Grundsatz gehört zu den „wesentlichen Instrumenten der parlamentarischen Regierungskontrolle“ und hat deshalb *Verfassungsrang*.[100]

Der Grundsatz umfasst auch das haushaltsrechtliche *Bruttoprinzip,*[101] das den Vollständigkeitsgrundsatz konkretisiert und ihm erst seine eigentliche Wirkungskraft verleiht. Alle Einnahmen und Ausgaben sind in voller Höhe und getrennt voneinander zu veranschlagen, § 12 Abs. 1 Satz 1 HGrG[102] und § 15 Abs. 1 Satz 1 ThürLHO. Weder dürfen Ausgaben vorweg abgezogen noch Einnahmen vorweg angerechnet werden. Saldierungen und Nettoveranschlagungen sind grundsätzlich unzulässig.[103]

---

95 *Hopfe,* in: Linck, Kommentar 1994, Art. 98 Rn. 11; *Ohler,* in: Linck, Kommentar 2013, Art. 98 Rn. 17.

96 *Ohler,* in: Linck, Kommentar 2013, Art. 98 Rn. 14, definiert Ausgaben als „Geldzahlungen, die voraussichtlich im Haushaltsjahr fällig und in diesem Zeitraum auch kassenwirksam sind“.

97 Vgl. BVerfGE 55, 274 (302); 70, 324 (357); RhPfVerfGH AS 25, 387 (392); 24, 4 (9); NdsStGH, Urteil vom 30.09.2011 – 1/10, ECLI:DE:STGHNI:2011:0930.STGH1.10.0A, Rn. 182.

98 *Ohler,* in: Linck, Kommentar 2013, Art. 98 Rn. 18; *Hillgruber/Drüen,* in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 110 Rn. 41.

99 Zulässigkeit eines Corona-Hilfsfonds im Ergebnis verneint durch HessStGH, Urteil vom 27.10.2021 - P.St. 2783, P.St. 2827 - NVwZ 2022, S. 150

100 BVerfGE 55, 274 (303); 82, 159 (179); 91, 186 (201); 108, 186 (216); 110, 370 (388); 113, 128 (147); 119, 96 (119 Rn. 75); 129, 124 (177 Rn. 122), NWVerfGH, NVwZ 1995, 159 (160); RhPfVerfGH, AS 25, 387 (392); HessStGH, Urteil vom 27.10.2021 - P.St. 2783, P.St. 2827 - NVwZ 2022, S. 150 Rn. 153, 164, 166.

101 So bereits: *Neumark,* HdbFW I, S. 575; *Stern,* Staatsrecht I, S. 1240; speziell für Thüringen *Hopfe,* in: Linck, Kommentar 1994, Art. 98 Rn. 12.

102 § 12 Abs. 1 HGrG enthält Modifikationen für die doppische Buchführung, falls diese eingeführt worden ist.

103 *Siekmann,* in: Sachs, Art. 110 Rn. 49; ausdr. zust für Thüringen *Ohler,* in: Linck, Kommentar 2013, Art. 98 Rn. 21.

b. Anwendung

Die Veranschlagung von globalen Minderausgaben erfolgt innerhalb des (zentralen) Haushaltsplans. Er wird dadurch nicht unvollständig. Es wird auch nichts vorweg saldiert oder eine schwarze Kasse gebildet, nur wird der wahre Gehalt des Budgets verschleiert und der Exekutive zusätzliche Gestaltungsspielräume eingeräumt. Das Vollständigkeitsprinzip wird dadurch nicht beeinträchtigt, auch nicht in seiner Ausprägung als Bruttoprinzip.[104]

Als Zwischenergebnis ist also festzuhalten, dass die Veranschlagung globaler Minderausgaben den Vollständigkeitsgrundsatz nicht berührt.

4. Haushaltsausgleich

a. Inhalt und Fundierung des Grundsatzes

Das Haushaltsverfassungsrecht in Deutschland enthält flächendeckend den Grundsatz des Haushaltsausgleichs. Er hat Verfassungsrang.[105] Dementsprechend schreibt Artikel 98 Abs. 1 Satz 3 ThürVerf vor, dass „der Haushaltsplan" „in Einnahmen und Ausgaben auszugleichen" ist. Bei mehr als einjährigen Haushaltsplänen muss das Gebot des Haushaltsausgleichs „*gesondert für die einzelnen Rechnungsjahre"* erfüllt sein.[106]

Auch wenn gelegentlich versucht wird, dem Ausgleichsgebot einen materiellen Gehalt zu entnehmen,[107] beschränkt es sich bei genauem Hinsehen auf die Anordnung, dass rein formal die ausgewiesene Gesamtsumme der Ausgaben gleich der Gesamtsumme der ausgewiesenen Einnahmen (einschließlich der Einnahmen aus der Aufnahme von Krediten und der Auflösung von Rücklagen)

---

[104] *Gröpl,* Problematik, S. 18; zust. *Iwers,* Gutachten, S. 9; anders *Noll,* ThürVBl 2004, S. 125 (130 f.).

[105] BVerfGE 119, 96 (119).

[106] *Hopfe,* in: Linck, Kommentar 1994, Art. 99 Rn. 12.

[107] *Maunz,* in: [Maunz/]Dürig/Herzog/Scholz, Art. 110 Rn. 49 (1981); *Stern,* Staatsrecht II, S. 1249 f.; dagegen *Siekmann,* in: Sachs, Art. 110 Rn. 65 f.

sein muss;[108] eigentlich eine Selbstverständlichkeit in einer geordneten Finanzwirtschaft.[109] Es enthält nicht das Gebot eines materiell ausgeglichenen Haushalts, also eines Haushalts ohne Nettokreditaufnahme (kein Finanzierungssaldo) oder mit einem Primärsaldo von Null, sondern beschränkt sich auf eine formale rechnerische Regel.[110]

b. Anwendung

Auf den ersten Blick scheint die Veranschlagung von globalen Minderausgaben, eine Verletzung des Ausgleichsgrundsatzes zu sein. Der Haushaltsausgleich werde nur vorgespiegelt, sei aber in Wahrheit nicht erfolgt.[111] Eine Verletzung des Ausgleichsprinzips wäre aber nur bei einem materiellen Verständnis dieses Grundsatzes richtig. Bei der gebotenen rein formalen Betrachtungsweise ist der Haushalt auch in diesem Fall ausgeglichen.[112] Verstoßen wird vielmehr gegen den Grundsatz der Haushaltsklarheit und -wahrheit, wie bereits oben dargelegt.[113]

---

[108] Speziell für Thüringen: *Hopfe,* in: Linck, Kommentar 1994, Art. 98 Rn. 13; *Ohler,* in: Linck, Kommentar 2013, Art. 98 Rn. 26, der aber in diesem Zusammenhang unzutreffend auf den Finanzierungssaldo abstellt, der auch bei einem formal ausgeglichenen Haushalt größer oder kleiner als Null sein kann, eben nicht ausgeglichen ist; im Übrigen: *Puhl,* S. 495 f., 497; *Heun,* in: Dreier, Art. 110 Rn. 25; *Heintzen,* in: v. Münch/Kunig, Art. 110 Rn. 28; *Jarass,* in: Jarass/Pieroth, Art. 110 Rn. 5; *Hillgruber/Drüen,* in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 110 Rn. 61; *Kemmler,* in: Hofmann/Hennecke, Art. 110 Rn. 19; nur mit Vorbehalten: *Höfling,* S. 311; *Gröpl,* Problematik, S. 20; *ders.,* Verwaltung 2006, S. 215 (219); *Kube,* in: [Maunz/]Dürig/Herzog/Scholz, Art. 110 Rn. 139 (2013).

[109] *Stern,* Staatsrecht II, S. 1249.

[110] BVerfGE 119, 96 (119); NdsStGH, Urteil vom 30.09.2011 – 1/10, ECLI:DE:STGHNI:2011:0930.STGH1.10.0A, Rn. 119; *Siekmann,* in: Sachs, Art. 110 Rn. 65 mit umfangreichen Nachweisen.

[111] Nachweise oben Fn. 10.

[112] *Karehnke,* DVBl 1980, S. 542 (543); *Borrmann,* Verwaltungsrundschau 1981, S. 307 (309); *Tappe,* in: Gröpl, BHO/LHO, § 11 Rn. 65; ebenso, wenn auch mit anderer Begründung *Iwers,* Gutachten, S. 7; wohl auch *Tappe/Wernsmann,* Rn. 562; a. A. *Bajohr,* DÖV 2004, S. 949 (951); wohl auch *Marcus,* DÖV 2000, S. 675 (677).

[113] Abschnitt II 1 b.

Als weiteres *Zwischenergebnis* ist festzuhalten, dass die Veranschlagung von globalen Minderausgaben *nicht* gegen das verfassungsrechtliche Gebot des Haushaltsausgleichs verstößt.

5. Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit

Das Wirtschaftlichkeitsprinzip hat Verfassungsrang[114] und könnte prinzipiell die Beeinträchtigung von Haushaltsgrundsätzen rechtfertigen.[115] Zwar wird bisweilen angenommen, dass die Veranschlagung von globalen Minderausgaben nicht mit dem Gebot von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu vereinbaren sei, überwiegend wird jedoch im Gegenteil vertreten, dass sie dazu diene, wirtschaftliches und sparsames Verhalten der Verwaltung zu befördern. Sie wirke dem „Dezemberfieber“ entgegen und hebe Effizienzreserven.[116]

Unabhängig davon, ob diese Einschätzung zutrifft, ist kaum vorstellbar, wie die Verpflichtung, bewilligte Ausgaben *nicht* vorzunehmen, unter regulären Verhältnissen unwirtschaftlich sein kann.

Als *Zwischenergebnis* ist festzuhalten das ein Verstoß gegen das Wirtschaftlichkeits- und sparsamkeitsgebot nicht angenommen werden kann. Zu prüfen bleibt aber, ob das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit Verstöße gegen andere Haushaltsgrundsätze rechtfertigen kann.[117]

---

[114] RhPfVerfGH Urteil vom 20.22.1996 – VGH N 3/96, NVwZ-RR 1998, S. 145 (149); offen gelassen NdsStGH, Urteil vom 30.09.2011 – 1/10, ECLI:DE:STGHNI:2011:0930.STGH1.10.0A, Rn. 121.

[115] *Ohler,* in: Linck, Kommentar 2013, Art. 98 Rn. 25; *Möstl,* ZG 2005, S. 144 (150 f.); dagegen *Noll,* Haushalt, S. 60; zurückhaltend auch *Kreibohm,* LKV 2005, S. 143 (146).

[116] *Ohler,* in: Linck, Kommentar 2013, Art. 98 Rn. 25, 27; *Borrmann,* Verwaltungsrundschau 1981, S. 307 (309); *Dolde/Porsch,* DÖV 2002, S. 232; *Bajohr,* DÖV 2004, S. 949 (955); *Möstl,* ZG 2005, S. 144 (149 f.); *Iwers,* Gutachten, S. 4, 14.

[117] Dazu unter Abschnitt VII 3.

III. Grenzen aus der parlamentarischen Budgetverantwortlichkeit (Frage 2)

1. Die parlamentarische Budgetverantwortlichkeit

Das parlamentarische Budgetrecht hat auch in Deutschland die „rechtsstaatliche Demokratie“ entscheidend geprägt.[118] Es gehört zur „Verfassungsidentität“ Deutschlands.[119] Das Parlament hat eine „haushaltspolitische Gesamtverantwortung“ wahrzunehmen.[120] In den Worten des Bundesverfassungsgerichts ist die „Entscheidung über Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Hand“ „ein zentrales Element der demokratischen Willensbildung“.[121] Die Entscheidung des Gesetzgebers über den Haushaltsplan sei eine „wirtschaftliche Grundsatzentscheidung für zentrale Bereiche der Politik während des Planungszeitraums“.[122]

a. Die überragende Bedeutung des Gesetzgebers

In Bund und Ländern liegt die umfassende Kompetenz zur Feststellung des Haushaltsplans allein beim Gesetzgeber.[123] Dementsprechend ordnet Artikel 99 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung des Freistaats Thüringen an, dass der Haushaltsplan „vor Beginn der Rechnungsperiode für ein oder mehrere Rechnungsjahre, nach Jahren getrennt, durch das Haushaltsgesetz festgestellt“ wird.

Abweichend von der sonst geltenden Gewaltenbalance,[124] maß das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber bei der Feststellung des Haushaltsplans im Verhältnis zu den anderen beteiligten Verfassungsorganen den *Vorrang* zu.[125] Er

---

[118] BVerfGE 70, 324 (356); BremStGH NVwZ 1998, 388 (389); BayVerfGHE 53, 42 (65).

[119] BVerfGE 123, 267 Rn. 249, 252, 256; 142, 123 (230 Rn. 210).

[120] BVerfGE 129, 124; 130, 318 (344, 347); 131, 152 (205); 135, 317 Rn. 161, 183 ff.; 142, 123 (230 Rn. 210); 157, 332 (388 Rn. 98)

[121] BVerfGE 70, 324 (355 f.); 79, 311 (329); 129, 124 (177); 130, 318 (343); 132, 195 (239 Rn. 106); 135, 317 (400 Rn. 161); 142, 123 (230 Rn. 211).

[122] BVerfGE 45, 1 (32); 70, 324 (355, 361); 79, 311 (328 f.); zust.: NWVerfGH, NWVBl 1996, 291 (295); HessStGH, NVwZ-RR 2006, 657 (663).

[123] BVerfGE 45, 1 (32).

[124] BVerfGE 49, 89 (126).

[125] BVerfGE 45, 1 (32); 49, 89 (126); 70, 324 (355); 129, 124 (177) [Hervorhebung nicht im Original]; NWVerfGH, Urteil vom 29.1.1992 – VerfGH 1/91,

habe „eine überragende verfassungsrechtliche Stellung“.[126] Seine Stellung werde nicht dadurch „gemindert“ dass er für den Haushaltsausgleich zu sorgen habe und seine Gestaltungsfreiheit durch wirtschaftliche Gegebenheiten und „überkommene rechtliche Verpflichtungen“ beschränkt sei. Seine „rechtlich umfassende, alleinige Entscheidungs- und Feststellungskompetenz“ bleibe unbeeinträchtigt.[127] Dementsprechend wird auch dem Landtag von Thüringen die „prinzipiell ausschließliche Befugnis, über alle staatlichen Ausgaben zu entscheiden, die in der folgenden Haushaltsperiode getätigt werden dürfen“, zugemessen.[128]

b. Die unklare Verwendung des Begriffs „Gesetzgeber“

Dabei hat es lange Zeit recht freizügig die Begriffe „Gesetzgeber“ und „Parlament“ sowie gelegentlich „(Deutscher) Bundestag“ gegeneinander ausgetauscht,[129] ohne die Beteiligung des Bundesrates an der Haushaltsgesetzgebung überhaupt in Betracht zu ziehen. Implizit müsste es den Bundesrat zum Gesetzgeber gerechnet haben, während es in anderem Zusammenhang nur den Bundestag als Gesetzgeber bezeichnet. Jedenfalls ist der Bundesrat aus der Perspektive der Gewaltenteilung ein Organ der *Exekutive,* da er sich ausschließlich aus Mitgliedern der Landesexekutiven zusammensetzt, die zudem alle nicht über eigene demokratische Legitimation verfügen.[130] Diese Problematik bedarf hier allerdings keiner Vertiefung, da im Freistaat Thüringen Gesetzgeber lediglich der Landtag oder das Volk sein können. Art. 81 Abs. 2 der Verfassung ordnet an, dass Gesetze vom Landtag oder vom Volk durch Volksentscheid beschlossen werden. Der Präsident des Landtags fertigt sie aus und verkündet sie innerhalb eines Monats im Gesetz- und Verordnungsblatt, Art. 85 Abs. 2 der Verfassung.

---

https://www.vgh.nrw.de/rechtsprechung/entscheidungen/1992/920128.1-91.pdf, S. 14; BWStGH, NVwZ 2012, 300 (305).

[126] BVerfGE 45, 1 (32); 129, 124 (177).

[127] BVerfGE 45, 1 (32).

[128] *Ohler,* in: Linck, Kommentar 2013, Art. 99 Rn. 1.

[129] BVerfGE 45, 1 (32); 70, 324 (355, 361); 79, 311 (328 f.); 110, 199 (225); zur ähnlich weitherzigen Verwendung der Begriffe im Hinblick auf „Parlamentsvorbehalte“ bei wesentlichen Entscheidungen oder Auslandseinsätzen der Bundeswehr, vgl. *Sachs,* in: FS Schenke, S. 287 (298–300).

[130] Zu näheren Einzelheiten vgl. *Siekmann,* in: Sachs, Art. 110 Rn. 13a – d.

Es stellt sich dann zwar grundsätzlich die Frage, welchen Rang die Parlamentsgesetzgebung gegenüber der Volksgesetzgebung hat, da in der nordatlantischen Staatenwelt der direktdemokratischen Gesetzgebung durchaus ein höherer Rang zugemessen wird. Für Thüringen braucht auch diese Frage nicht weiter vertieft werden, da das Volk im Gegensatz zu alten, etablierten Demokratien in Haushaltsangelegenheiten von der Gesetzgebung ausgeschlossen ist.[131] Hier konzentrierte sich der Disput zunächst auf die Abgrenzung der Kompetenzen zwischen Legislative und Exekutive, um sich dann – wie in anderen Teilen der Bundesrepublik Deutschland – zunehmend auf die „neue Frontstellung", zu verlagern. Die Auseinandersetzung findet dabei zwischen der die Regierung tragenden oder zumindest tolerierenden Parlamentsmehrheit und der Opposition statt.[132]

c. Wandlung der parlamentarischen Budgetverantwortung

Auch wenn die Regeln über Aufstellung und Vollzug von Haushaltsplänen zugleich mit den ersten Versuchen zur Ordnung der öffentlichen Finanzen entstanden sind, diente die Aufstellung von Haushaltsplänen regelmäßig nicht nur dazu, das Handeln staatlicher Institutionen in einen festen und damit voraussehbaren, „planbaren" Rahmen zu bringen, sondern auch den handelnden Vollzugsorganen die erforderlichen finanziellen Mittel zur Verfügung zu stellen. Das Budget hatte nicht nur Ordnungsfunktion. Bei Fehlen hinreichender (eigener) Mittel und bei eng definierten besonderen Anlässen stellten die Stände oder ihre Vertretungen dem Landesherrn die erforderlichen finanziellen Mittel zur Verfügung. Im Zweifel war der Finanzbedarf im Einzelnen nachzuweisen. Die Stände durften – in Gren-

---

[131] Art. 85 Abs. 2 der Verfassung: „Volksbegehren zum Landeshaushalt, zu Dienst- und Versorgungsbezügen, Abgaben und Personalentscheidungen sind unzulässig."

[132] Instruktiv jüngst das Verfahren über die Verfassungsmäßigkeit der gesetzlichen Regelungen über Errichtung und Finanzierung des hessischen Corona-Hilfsfonds, die vom Landtag mit einfacher Mehrheit beschlossen worden waren und von sämtlichen Oppositionsfraktionen im Wege der Normenkontrolle mit der Begründung angegriffen worden waren, das Budgetrecht des Landtags sei verletzt, HessStGH, Urteil vom 27.10.2021 - P.St. 2783, P.St. 2827 - NVwZ 2022, S. 147, 149 Rn. 143, 152.

zen – diese Leistungen durch Auferlegung von Abgaben bei ihren Untertanen refinanzieren. Mit dieser Bewilligung finanzieller Mittel war aber regelmäßig das Recht verbunden, auch ihre zweckgerechte Verwendung im Einzelnen zu prüfen. Diese Anordnungen dienten regelmäßig dem Schutz der Bürger vor übermäßigen Belastungen durch eine (ausgabefreudige) monarchische Exekutive.[133]

Die zahlreichen Budgetkonflikte der Neuzeit kreisten regelmäßig um die Frage, ob die (monarchische) Exekutive auch ohne Mittelbewilligung durch die Vertretungskörperschaften, später auch in Deutschland die Parlamente, notwendige Ausgaben zur Aufrechterhaltung der Staatsfunktionen tätigen durften. Es war die *klassische Frontstellung* zwischen Parlament und Monarch.

Aber schon vor mehr als fünfzig Jahren wurde erkennbar, dass die Auseinandersetzungen um den Haushalt zunehmend innerhalb des Parlaments ausgetragen wurden und nicht mehr zwischen Exekutive und Legislative.[134] Die Mehrheit der Abgeordneten verteidigt regelmäßig den von „ihrer" Regierung eingebrachten Haushalt gegen die Angriffe der Opposition.[135] Andererseits hat die Regierung ein Interesse daran, auf Wünsche und Befindlichkeiten der Abgeordneten, die sie gewählt haben, einzugehen, da die Regierungen in Deutschland in ihrem Fortbestand vom Vertrauen der Parlamentsmehrheit abhängig sind.[136] Die Regierungen verfügen hier *nicht* über *eigene demokratische Legitimation*, da sie nicht vom Volk gewählt werden. Das gilt in erhöhtem Maße für Thüringen.

---

[133] Vgl. *Pechstein,* Verwaltungsarchiv 1995, S. 359 (361).

[134] Fraglich aber *Pechstein,* Verwaltungsarchiv 1995, S. 359 (363), der davon ausgeht, dass der „alte Legitimationsgegensatz zwischen Legislative und Exekutive" schon in der Weimarer Zeit „nicht mehr bestand". Dabei wird ausgeblendet, dass die Exekutive in Deutschland seit dem Neuaufbau nach dem Zweiten Weltkrieg allenfalls eine schwache, indirekte demokratische Legitimation hat, die gegenüber der Weimarer Reichsverfassung deutlich verringert worden ist. Der *Wissenschaftliche Dienst* weist zutreffend darauf hin, dass der Landtag das einzige „direkt vom Volk als Souverän legitimierte Verfassungsorgan" ist, S. 5.

[135] *Ohler,* in: Linck, Kommentar 2013, Art. 99 Rn. 14.

[136] Zust. *Fibich,* S. 149.

Der eingebrachte Haushaltsentwurf wird im Wesentlichen schon das (teure) Ergebnis eines Aushandlungsverfahrens sein. Ernsthafte Kritik wird nur von der Opposition kommen, aber nicht vom Parlament als Ganzem.

d. Besonderheiten bei einer Minderheitsregierung

Das gilt erst recht, wenn eine Regierung ihre parlamentarische Mehrheit verliert – oder wie in Thüringen – eine Minderheitsregierung ist, die gemeinsam mit den sie tragenden Fraktionen eine Mehrheit für „ihren" Haushalt finden muss. Zwar kann eine Regierung nur durch ein konstruktives Misstrauensvotum beseitigt werden,[137] so dass auch eine Regierung (fort-)bestehen kann, die keine Parlamentsmehrheit hinter sich hat. Für ihre weitere Tätigkeit benötigt sie auch – anders als im Konstitutionalismus – nicht einen durch Gesetz festgestellten Haushaltsplan. Dafür steht ihr das Nothaushaltsrecht zur Seite.[138] Da es aber die politischen Gestaltungsmöglichkeiten erheblich einschränkt, haben Regierung und sie tragende Fraktionen ein vitales Interesse daran, Zustimmung im Kreis der die Regierung ablehnenden (hier: lediglich tolerierenden) Abgeordneten zu finden.

Diese Abgeordneten (Fraktion) haben ein Interesse daran, an der Verabschiedung eines Haushaltsgesetzes mitzuwirken, da es ihnen eine Chance gibt, überhaupt gestaltend zu wirken.[139] Ihre Zustimmung oder Tolerierung hat regelmäßig auch ihren Preis und führt leicht zu weiteren (kostenträchtigen) Inkonsistenzen und Formelkompromissen; nicht zuletzt auf der Ausgabenseite, wie die Veranschlagung von hohen globalen Minderausgaben, um so den verfassungsrechtlich gebotenen Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben formal darzustellen. Die Divergenzen in der Behandlung von Sachproblemen und ihrer Finanzierung werden nicht wirklich gelöst.[140] Vor allem leidet eine der wichtigsten Funktionen der

---

[137] Art. 73 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf.

[138] Art. 100 ThürVerf.

[139] *Fibich,* S. 150.

[140] Plastisch beschrieben von *Schuppert,* VVDStRL 42 (1984), S. 248250, der zwar zwischen „globaler Einsparungsvorgabe" und „globaler Minderausgabe" unterscheidet, sie aber gleichbehandelt: „*Erstens* scheint das politische System überfordert, in Krisenzeiten eine systematische Aufgabenkritik [Nachweis] zu leisten. *Zweitens* hat die prozentuale Einsparung den großen Vorteil besserer politischer Durchsetzbarkeit

parlamentarischen Budgetverantwortung, eine „wirtschaftliche Grundsatzentscheidung für zentrale Bereiche der Politik während des Planungszeitraums“ durch den Gesetzgeber zu treffen.[141]

e. Neue Entwicklungen

Das Budgetrecht der Parlamente ist durch Lockerung verschiedener Haushaltsgrundsätze, vor allem Vollständigkeit, Jährlichkeit, zeitliche und sachliche Spezialität, aufgeweicht worden. Dies geschah vor allem im Rahmen der Zulassung von Programmhaushalten, Budgetierung, Flexibilisierung u.ä. im Haushaltsgrundsätzegesetz, ohne dass grundlegende Bedenken geäußert wurden.[142]

Hinzu kommt, dass die jüngere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum parlamentarischen Budgetrecht zu einem nennenswerten Teil auf Verfassungsbeschwerden gegen Maßnahmen der Europäischen Union oder gegen völkerrechtliche Verträge, gestützt auf Artikel 38 Abs. 1 GG, ergangen sind. Dabei wurde (weiterhin) die besondere Bedeutung des Budgetrechts für das Demokratieprinzip, die demokratische Kontrolle der Exekutive und das Wahlrecht des Bürgers betont. Dem Parlament, dem Deutschen Bundestag (nun nicht mehr *dem Gesetzgeber*), wurde zunächst noch weiterhin eine „überragende verfassungsrechtliche Stellung“ zugemessen,[143] die aber später zu einer „herausgehobene[n] verfassungsrechtliche[n] Stellung“[144] relativiert wurde. Auffällig ist die Abweichung von den früheren Formulierungen: „überragende Stellung“, „alleinige Entscheidungs- und Feststellungskompetenz“.[145]

[Nachweis], da der Einwand des ungerechten Sonderopfers abgeschnitten wird.“ *„Drittens* schließlich ist der Vorteil dieser Methode, dass sachlich-programmatische Entscheidungen im Moment der Kürzungsvorgabe noch nicht getroffen werden müssen.“

[141] BVerfGE 45, 1 (32); 70, 324 (355, 361); 79, 311 (328 f.); zust.: NWVerfGH, NWVBl 1996, 291 (295); HessStGH, NVwZ-RR 2006, 657 (663).

[142] Vgl. *Gröpl,* Haushaltsrecht, S. 596 f.; *Bajohr,* DÖV 2004, S. 949 (954); aber keine Rechtfertigung für globale Minderausgaben, vgl. *Möstl,* ZG 2005, S. 144 (146).

[143] BVerfGE 129, 124 (177).

[144] BVerfGE 130, 318 (342).

[145] BVerfGE 45, 1 (32).

2. Entäußerung von budgetrechtlichen Kompetenzen

Im Rahmen seiner Rechtsprechung zu den Stützungsmaßnahmen zur Bekämpfung der Auswirkungen der Finanzmarktkrise seit 2007, hat das Bundesverfassungsgericht zunehmend den Gesichtspunkt einer „haushaltspolitischen Gesamtverantwortung“ des Bundestages entwickelt und dabei zugleich betont, dass der Bundestag sich nicht ganz oder zum Teil seines Budgetrechts *entäußern* dürfe.[146] Der Bundestag müsse bei der Ausübung seines „Budgetrechts“ und der „Ausübung seiner haushaltspolitischen Gesamtverantwortung“ die „wesentlichen Entscheidungen“ *selbst* treffen.[147] Diese Formulierung ist so apodiktisch, dass sie ohne weiteres auch für das Budgetrecht des thüringischen Landtags zu gelten hat.

Allerdings hat das Gericht die an sich sehr klaren Aussagen durch gleichzeitig formulierte Vorbehalte verschwimmen lassen. So lässt bereits die Beschränkung auf wesentliche Entscheidungen viel Interpretationsspielraum. Was „wesentliche“ sein soll, ist auch in anderem Zusammenhang Anlass für vielfache Diskussionen gewesen und für die Beurteilung konkreter globaler Mindereinnahmen nicht wirklich hilfreich. Grundsatz muss jedoch sein, dass „insbesondere Mittelkürzungen von Gewicht und deren Konsequenzen“ von den „jeweiligen Regierungsfraktionen und deren Abgeordnete selbst in der Öffentlichkeit vertreten“ werden. Eine „Verlagerung der Verantwortung auf die Verwaltung“ bleibt aber auch „insoweit

---

[146] BVerfGE 129, 124. Landesverfassungsgerichte sind dem gefolgt: vgl. NWVerfGH NWVBl 2012, 107 (110); weitere Nachweise siehe oben Fn. 120.

[147] BVerfGE 130, 318 (344).

verfassungsrechtlich unstatthaft."[148] Das Budgetrecht des Parlaments ist ein unverfügbares Recht, dessen sich das Parlament auch freiwillig nicht begeben darf.[149]

Allerdings soll eine „konstitutive Zustimmung" des Bundestags ausreichen.[150] Dieser Vorbehalt steht nur dann nicht in direktem Widerspruch zur Grundfeststellung, wenn er einschränkend so ausgelegt wird, dass der Bundestag zu jeder einzelnen Maßnahme der zu beurteilenden (völkerrechtlichen) Einrichtung seine vorherige Zustimmung erteilen müsse. Gravierend ist schließlich noch der weitere Vorbehalt, dass sich das Bundesverfassungsgericht bei der Überprüfung, ob eine „verbotene Entäußerung der Haushaltsautonomie im Hinblick auf den Umfang der Gewährleistungsübernahme" vorliegt, nur eine Evidenzkontrolle vornehmen will. Dem Gesetzgeber sei namentlich mit Blick auf das Eintrittsrisiko ein „Einschätzungsspielraum" zuzubilligen.[151]

Dabei ist jedoch zu beachten, dass die Formulierungen auf die Beurteilung von „völkervertragsrechtliche Mechanismen", zugeschnitten sind, „die zu nicht überschaubaren haushaltsbedeutsamen Belastungen … führen können.[152] Trotz aller Unklarheiten und der Einräumung von Spielräumen kann dieser Rechtsprechung aber dennoch entnommen werden, dass eine *Entäußerung* von budgetrechtli-

---

[148] *Karehnke,* DVBl 1980, S. 542 (545); *Gröpl,* Problematik, S. 16; *ders.,* Verwaltung 2006, S. 215 (241); sinngemäß auch schon NWVerfGH, Urteil vom 29.1.1992 – VerfGH 1/91, https://www.vgh.nrw.de/rechtsprechung/entscheidungen/1992/920128.1-91.pdf, S. 14; RhPfVerfGH Urteil vom 20.22.1996 – VGH N 3/96 – NVwZ-RR 1998, S. 145 (LS 1, 146).

[149] *Siekmann,* in Sachs, Art. 110 Rn. 15; zust. *Möstl,* ZG 2005, S. 144 (146); ähnlich jüngst der *Wissenschaftliche Dienst,* S. 8.

[150] BVerfGE 142, 123 (230 Rn. 212).

[151] BVerfGE 129, 124 (182): „auf evidente Verletzungen zu beschränken", sowohl im Hinblick auf die Höhe der Gewährleistungsübernahme wie die Eintrittsrisiken (Hervorhebung nicht im Original); ähnlich BVerfGE 157, 332 Rn. 96 f., mit Blick auf das Demokratieprinzip.

[152] BVerfGE 129, 124 (179 f.); 130, 318 (344); 132, 195 (240 Rn. 108); 135, 317 (401 Rn. 163); 142, 123 (231 Rn. 213); NWVerfGH NWVBl 2012, 107 (110); näher *Kube,* AöR 137 (2012), S. 205 (215–217).

chen Kompetenzen durch den Gesetzgeber ganz allgemein nur in engen Grenzen zulässig ist.[153] Der Einsatz globaler Verstärkungsmittel unter Verwendung eines Leertitels ist jedenfalls problematisch, da eine solche Vorgehensweise die Gefahr einer „Entmachtung des Haushaltsgesetzgebers“ in sich birgt.[154] Das gilt auch dann, wenn das Parlament den Haushaltsplan der Form nach beschließt „und damit eine solche Mittelbewirtschaftung hinnimmt.“[155]

Verfassungsrechtlich Bedenken sollen auch hier zurücktreten, wenn sich die Veranschlagung von globalen Minderausgaben auf die „Abschöpfung des Bodensatzes“ beschränkt.[156] Ein Verstoß soll aber auch hier vorliegen, wenn die globalen Minderausgaben nur scheinbar einen Haushaltsausgleich herbeiführen, da sie über den „Bodensatz“ und die Hebung von „Effizienzreserven“ hinausgehen. Dann liege eine partielle *Verlagerung* der *Mittelallokation* auf die Exekutive vor.[157]

In Teilen des Schrifttums aber - noch strenger - jegliche „Ausbringung von globalen Minderausgaben als Teilentmachtung der Parlamente“ beurteilt, da eine „Bestimmung der exakten Einsparstellen fehle“.[158] Überzeugend wird darauf hingewiesen, dass ein solcher „Generalvorbehalt“ die „Titelansätze samt Zweckbestimmung“ antastet. Ein „getreues Abbild“ von den politischen Zielsetzungen und Präferenzentscheidungen lässt sich nicht mehr gewinnen. Es bleibt zudem unklar, ob eine Mehrheit der Abgeordneten einem Haushaltsgesetz und Haushaltsplan noch zustimmen würde, in dem die erforderlichen Kürzungen bei einzelnen

---

[153] BVerfGE 157, 332 Rn. 98-103, im konkreten Fall keine „Preisgabe“ der „haushaltspolitischen Gesamtverantwortung“ bei summarischer Prüfung angenommen.

[154] NWVerfGH, Urteil vom 29.1.1992 – VerfGH 1/91, NVwZ 1992, S. 470 (471).

[155] Ebda., S. 14; im Ergebnis ähnlich, aber im Rahmen der Frage, ob eine Fraktion Rechte des Gesamtparlaments im Wege der Prozessstandschaft wahrnehmen darf: BerlVerfGH, Beschluss vom 22.11.1993 – VerfGH 18/93, LKV 1994, S. 406 (407).

[156] *Dolde/Porsch,* DÖV 2002, S. 232 (236); *Möstl,* ZG 2005, S. 144; zust. *Iwers,* Gutachten, S. 19; dazu näher unten Abschnitt VII 3.

[157] *Iwers,* Gutachten, S. 20;

[158] *Noll,* ThürVBl 2004, S. 125 (130); zuvor bereits *Karehnke,* DVBl 1980, S. 542 (544): „Die Legislative begibt sich insoweit ihrer Aufgaben, über im einzelnen spezifizierten Ausgabe-Ermächtigungen zu beschließen“;

Ausgabenbewilligungen vorgenommen würden, die konkreten Folgen der Einsparungen also sofort sichtbar würden.[159]

3. Die Verlagerung von Entscheidungsbefugnissen auf die Exekutive

Für die Austarierung der Rolle des Haushaltsgesetzgebers im Verhältnis zu den Kompetenzen und Befugnissen der Exekutive, sind jedoch weitere Konkretisierungen erforderlich.

Wenn das Bundesverfassungsgericht eine „rechtlich umfassende, alleinige Entscheidungs- und Feststellungskompetenz“ des Gesetzgebers erkennt,[160] könnte schon aus der Verwendung des Begriffs „alleinige“ geschlossen werden, dass es *vollständig untersagt* ist, Entscheidungen und Feststellungen auf andere Gewalten zu übertragen, vor allem auf die Exekutive. Der Gesetzgeber müsste sie immer selbst wahrnehmen.[161] Im Schrifttum wurde insoweit von Pflichten „gegen sich selbst“ gesprochen.[162] Allerdings stehen die Formulierungen in jüngeren Entscheidungen einer sehr strikten Deutung entgegen.[163]

Einigkeit dürfte insoweit bestehen, dass eine gesetzliche Ermächtigung der Bundesregierung, den Haushalt durch Rechtsverordnung festzustellen in jedem Fall unzulässig wäre. Dies gilt auch für einzelne Haushaltsansätze.[164] Das Bundesverfassungsgericht hat jedenfalls eine Übertragung der Beteiligungsrechte des

---

[159] Diese Argumentation findet sich im Wesentlichen schon bei *Noll,* ThürVBl 2004, S. 125 (130 f.), der zudem „indirekt“ die „Seriosität des Haushaltsplans nebst dem parlamentarischen System“ als „diskreditiert“ ansieht und von „Selbstentmachtung des Parlaments“ spricht.

[160] BVerfGE 45, 1 (32).

[161] *Karehnke,* DVBl 1980, S. 542 (544).

[162] Vgl. *Morgenthaler*, in: Festschrift Isensee, S. 911 (926);

[163] Zuvor Abschnitt 2.

[164] *Hillgruber/Drüen,* in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 110 Rn. 77: „Delegationsverbot“; zust. *Nebel,* in: Piduch, Art. 110 GG Rn. 3, 69 (2020); *Ohler,* in: Linck, Kommentar 2013, Art. 99 Rn. 13: „jede Form der förmlichen Delegation auf einen anderen Entscheidungsträger“ ist mit Budgetrecht und Budgetpflicht „unvereinbar“.

Bundestages auf einen *beschließenden Ausschuss* des Parlaments nur unter strengen Anforderungen zum Schutz anderer Rechtsgüter mit Verfassungsrang und unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gebilligt.[165] Daraus lässt sich entnehmen, dass der Bundestag und die Parlamente der Länder „nicht nur das Recht, sondern auch die Pflicht“ haben, „sich in substanzieller Weise mit den staatlichen Einnahmen und Ausgaben auseinander zu setzen und die öffentliche Haushaltswirtschaft über den Haushaltsplan zu steuern“.[166] Diese Steuerung hat nicht zuletzt über die Zweckbestimmungen in den Titeln des Haushaltsplans zu erfolgen. Eine „Verlagerung dessen auf die Exekutive“ ist verfassungswidrig.[167]

Diese Steuerung ist nicht mehr möglich, wenn der Exekutive die Rechtsmacht eingeräumt wird, den Schwerpunkt der staatlichen Ausgaben nach eigenem Gutdünken zu verschieben. Wörtlich führt der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen aus: „Die in einem bestimmten Haushaltsansatz liegende politische Wertung des Haushaltsgesetzgebers zu einem konkreten Bereich von Ausgaben darf nicht mit Hilfe eines globalen Verstärkungstitel durch eine politische Wertung der Regierung ersetzt werden.“[168] Diese Feststellungen müssen gleichermaßen auch für die Veranschlagung globaler Minderausgaben gelten.[169]

---

[165] BVerfGE 130, 318 (LS 1, 347, 353f., 356ff.); dazu *Sachs,* JuS 2012, S. 955 (956f.); zust. HessStGH, Urteil vom 27.10.2021 - P.St. 2783, P.St. 2827 - NVwZ 2022, S. 154 Rn. 199 f.; zuvor bereits ähnlich: BVerfGE 129, 124 (178 ff. Rn. 125); *Kube,* AöR 137 (2012), S. 205 (214); weniger strikt *Wissenschaftlicher Dienst,* S. 10.

[166] *Gröpl,* Statement, S. 3; vgl. auch *Hopfe,* in: Linck, Kommentar 1994, Art. 99 Rn. 2, der zwar eine „Entscheidungsdelegation“ auf den Haushalts- und Finanzausschuß insoweit für zulässig hält, „als eine Präjudizierung des Plenums ausgeschlossen ist und der Ausschuß zeit- und sachgerechter handeln kann“.

[167] *Gröpl,* Verwaltung 2006, S. 215 (241); *ders.,* in: ders., BHO/LHO, Anhang zu § 11 Rn. 11.

[168] NWVerfGH, Urteil vom 29.1.1992 – VerfGH 1/91, NVwZ 1992, S. 470 (471).

[169] Für Thüringen *Ohler,* in: Linck, Kommentar 2013, Art. 98 Rn. 25; allgemein: *Karehnke,* DVBl 1980, S. 542 (544); *Borrmann,* Verwaltungsrundschau 1981, S. 307 (309); *Marcus,* DÖV 2000, S. 675 (677).

Auch eine (retrospektive) Kontrolle, ob im Sinne des Haushaltsgesetzgebers gewirtschaftet wurde, ist nur noch reduziert möglich.[170]

Demgegenüber wird aber teilweise auch vertreten, dass in der Veranschlagung globaler Minderausgaben keine verfassungswidrige Verkürzung des parlamentarischen Budgetrechts zu sehen sei. Globale Minderausgaben würden - im Gegenteil - zusammen mit den anderen Instrumenten flexibler Haushaltsbewirtschaftung dazu beitragen, die Steuerungsmöglichkeiten des Haushaltsgesetzgebers zu verstärken.[171] Selbst wenn das zutreffen sollte, kann dies nicht unbegrenzt zulässig sein. Deshalb wird meist eine verfassungswidrige Verlagerung der Kompetenzen nur insoweit verneint, wie globale Minderausgaben umfangmäßig auf den Betrag begrenzt bleiben, der nach „allgemeiner Erfahrung bis zum Ende eines Rechnungsjahres eingespart“ wird.[172]

Dem parlamentarischen Budgetrecht des Landtags ist aber jedenfalls nicht schon dadurch Genüge getan, dass die Veranschlagung von globalen Minderausgaben Gegenstand von Beratungen im Landtag waren anschließend von ihm beschlossen worden sind. Vielmehr muss als Grundsatz gelten: Je größer das bewegte Finanzvolumen ist, desto konkreter muss die parlamentarische Entscheidung sein.[173]

---

[170] Dies betonen vor allem: *Bajohr,* VerwArchiv 2000, S. 507 (508 f.); *ders.,* DÖV 2004, S. 949 (954); *Noll,* ThürVBl 2004, S. 125 (130 f.).

[171] *Dolde/Porsch,* DÖV 2002, S. 232 (235 f.).

[172] *Dolde/Porsch,* DÖV 2002, S. 232 (235), unter Verweis auf das Ergebnis, das der Arbeitskreis der Rechnungshöfe für Haushaltsrecht und Grundsatzfragen in seiner 55. Sitzung am 22./23. April 1980 beschlossen habe, Ergebnisprotokoll, S. 12 f.; nähere Einzelheiten unten Abschnitt VII 3.

[173] HessStGH, Urteil vom 27.10.2021 - P.St. 2783, P.St. 2827 - NVwZ 2022, S. 152 f. Rn. 180, für die Errichtung eines Sondervermögens; im Ergebnis ebenso für Thüringen *Wissenschaftlicher Dienst*, S. 8 f., 15-17, der erhebliche Bedenken im Hinblick auf die Verfassungsmäßigkeit der getroffenen gesetzlichen Regelung äußert.

Möglicherweise besteht aber unabhängig davon eine *numerische Grenze*, deren Überschreitung in jedem Fall eine Verletzung der parlamentarischen Haushaltsverantwortlichkeit bedeutet. Sie ist allerdings nur schwer zu ermitteln.[174] Ganz überwiegend wird das Gesamtvolumen als Bezugsgröße gewählt und nicht die rechtlich oder faktisch nicht gebundenen Ausgaben. Die „freie Spitze" sei weder bestimmt noch bestimmbar. Vor allem dürfe „die Beurteilung der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der globalen Minderausgaben im Hinblick auf das Budgetrecht des Parlaments" nicht „auf einen Ausschnitt des Budgetrechts, die ‚freie Spitze', verkürzt werden".[175]

Ein schwerwiegender Eingriff ist jedenfalls bejaht worden, wenn eine hinreichende Konkretisierung für Mittel im Umfang von 1/10 des gesamten Budgets fehlen.[176] Speziell für die globalen Minderausgaben können die Werte in der Haushaltspraxis Anhaltspunkte liefern. Die (veranschlagten) globalen Minderausgaben liegen zwischen 0 und 2 Prozent, mit einem Schwerpunkt zwischen 0,5 und 0,75 Prozent, jedenfalls unter 1 Prozent des bereinigten[177] Haushaltsvolumens.[178] Die Zulässigkeitsgrenze dürfte jedenfalls überschritten sein, wenn mehr als 10% der rechtlich nicht gebundenen Ausgaben oder 1,5 % der Gesamtausgaben durch die Exekutive umverteilt werden dürfen.[179] Das ist dann gegeben, wenn globale Minderausgaben in dieser Höhe veranschlagt werden, da diese nur bei rechtlich nicht gebundenen Ausgaben erwirtschaftet werden dürfen.[180] Dabei

---

[174] Für *Piduch*, § 11 BHO Rn. 7 (1984), „begegnet jede Verwischung der Verantwortlichkeiten zwischen Legislative und Exekutive erheblichen verfassungspolitischen [!] Bedenken". Unklar bleibt, ob nicht doch verfassungsrechtliche Bedenken gemeint sind. Eine numerische Grenze nennt er allerdings nicht.

[175] Dezidiert in diesem Sinne *Dolde/Porsch,* DÖV 2002, S. 232 (235).

[176] HessStGH, Urteil vom 27.10.2021 - P.St. 2783, P.St. 2827 - NVwZ 2022, S. 155 Rn. 210.

[177] Die zu erwirtschaftenden Minderausgaben sind von der Gesamtsummer der Einzelbewilligungen bereits abgezogen.

[178] *Dolde/Porsch,* DÖV 2002, S. 232 (235), nennen 1% bis 2% des Haushaltsvolumens.

[179] *Bajohr,* DÖV 2004, S. 949 (952), der aber lediglich das Gesamtvolumen und nicht die „freie Spitze" als Bezugsgröße verwenden will.

[180] Oben Abschnitt I 3; a. A. wohl *Dolde/Porsch,* DÖV 2002, S. 232 (235 f.).

ist davon ausgegangen, dass die gebundenen Ausgabenansätze korrekt geschätzt worden sind. In diesem Zusammenhang ist unerheblich, ob sich die Pflicht zur Erwirtschaftung globaler Minderausgaben auf den Gesamthaushalt oder Einzelpläne bezieht.

4. Periodiziät und Fälligkeitsprinzip (zeitliche Spezialität)

a. Inhalt und Fundierung

Nach § 11 Abs. 2 ThürLHO, enthält der Haushaltsplan alle im Haushaltsjahr die zu erwartenden Einnahmen, die voraussichtlichen Ausgaben und voraussichtlich benötigte Verpflichtungsermächtigungen. Teilweise wird dieser Grundsatz der „Kassenwirksamkeit“ als Ausdruck des Prinzips der Periodizität (Jährlichkeit, zeitlichen Spezialität) verstanden.[181] Ob diese Zuordnung auch dem verfassungsrechtlichen Verständnis entspricht, ist nicht sicher, doch dürfte die Existenz eines Fälligkeitsprinzips nicht zu bezweifeln sein, unabhängig davon, wo es systematisch verortet wird.[182] Jedenfalls ist es einfachgesetzlich in § 8 Abs. 2 HGrG verankert. Die Überschrift von § 11 ThürLHO kann ebenfalls als Anerkennung eines eigenständigen Prinzips der Jährlichkeit verstanden werden.[183] Der Grundsatz der „Kassenwirksamkeit“, dass nur die in der Haushaltsperiode voraussichtlich anfallenden Einnahmen und Ausgaben, die dem Land als Deckungsmittel zur Verfügung stehen, zu veranschlagen sind, ist mitumfasst.[184]

---

[181] *Möstl,* ZG 2005, S. 144 (145); *Gröpl,* Verwaltung 2006, S. 215 (217): „Tochterprinzip des Jährlichkeitsgrundsatzes“.

[182] Vgl. für das Jährlichkeitsprinzip HessStGH, Urteil vom 27.10.2021 - P.St. 2783, P.St. 2827 - NVwZ 2022, S. 153 Rn. 191, S. 155 Rn. 212: „Durch die vorgeschriebene Periodizitat der Etatbewilligung trägt er [Grundsatz der Jährlichkeit] trägt er zur Gewährleistung der parlamentarischen Kontrolle des staatlichen Finanzvolumens bei.“ Speziell für Thüringen betont auch *Fibich,* S. 144, die „effektive finanzielle Überwachung der Staatswirtschaft und -verwaltung“ durch das Parlament.

[183] Vgl. *Reus/Mühlhausen,* Haushaltsrecht, Rn. 125.

[184] Eindeutig für Thüringen: *Hopfe,* in: Linck, Kommentar 1994, Art. 98 Rn. 11; *Ohler,* in: Linck, Kommentar 2013, Art. 98 Rn. 14; wohl auch *Karehnke,* DVBl 1980, S. 542 (543); vgl. ferner RhPfVerfGH Urteil vom 20.22.1996 – VGH N 3/96 – NVwZ-RR 1998, S. 145 (146); NdsStGH, Urteil vom 30.09.2011 – 1/10, ECLI:DE:STGHNI:2011:0930.STGH1.10.0A, Rn. 183, allerdings nur als nur einfachrechtliche Ergänzung.

b. Anwendung

Wenn man von der Existenz eines selbständigen Grundsatzes ausgeht, bestehen Bedenken, dass er hinreichend beachtet worden ist.[185] Es kann bezweifelt werden, dass die voraussichtlich zu leistenden Ausgaben tatsächlich korrekt geschätzt sind, wenn schon bei Planaufstellung eine Kürzungsverpflichtung begründet wird. Die Diskrepanz zwischen dem aus (angeblichen) Erfahrungen ermittelten globalen Ansatz und der Ungewissheit bei den einzelnen Ausgabetiteln für reicht nicht für eine Durchbrechung auch dieses Grundsatzes aus.

Die „ausreichende, dem Budgetrecht des Landtags genügende Auseinandersetzung und Entscheidung über die konkrete Verwendung staatlicher Finanzmittel“ ist jedenfalls bei der Zuweisung der (alleinigen) Entscheidungsbefugnis an den Finanzminister für Beträge bis 1 Million Euro und mit Zustimmung des Haushaltsausschusses für darüber hinausgehende Beträge bei Errichtung eines nichtrechtsfähigen Sondervermögens verneint worden. Dem Landtag wird dadurch „die Kontrolle über die Verausgabung staatlicher Finanzmittel … verwehrt.[186]

5. Zwischenergebnis

Die Veranschlagung von globalen Minderausgaben beeinträchtigt grundsätzlich die parlamentarische Budgetverantwortlichkeit.

IV. Vorgaben aus dem Initiativrecht der Regierung (Frage 3)

1. Grundlagen

a. Ausgangspunkt: Initiativmonopol der Regierung

Das Haushaltsverfassungsrecht in Deutschland sieht regelmäßig einige *Abweichungen* von der parlamentarischen *Budgetverantwortlichkeit* vor. Dazu gehören

---

[185] Vgl. *Piduch,* § 11 BHO Rn. 7.

[186] HessStGH, Urteil vom 27.10.2021 - P.St. 2783, P.St. 2827 - NVwZ 2022, S. 154 Rn. 194 f.

das Nothaushaltsrecht, die (begrenzte) Befugnis, über- und außerplanmäßige Ausgaben vorzunehmen, und das „Einbringungsmonopol“ der Regierung.[187] Aus guten Gründen ist auch in Thüringen das Initiativrecht für Haushaltsplan und Haushaltsgesetz der Landesregierung exklusiv zugewiesen, Art. 99 Abs. 3 Satz 1 ThürVerf.[188]

Diese Regelung sorgt für die Konstanz exekutiven Handelns. Nur die Regierung verfügt bei der gegenwärtigen organisatorischen Ausgestaltung der Staatsleitung über die personellen und technischen Möglichkeiten zur Erstellung eines so komplexen Werkes, wie eines staatlichen Haushaltsplans. Sie vermag den Finanzbedarf der jeweiligen staatlichen Einrichtungen im Einzelnen zu ermitteln und aufeinander abzustimmen sowie die zu erwartenden Einnahmen in der Planperiode korrekt zu schätzen.[189]

Das Initiativmonopol erstreckt sich nach herrschender Meinung auch auf Nachtragshaushalte.[190] Davon zu unterscheiden sind aber *Ergänzungsvorlagen* zu einem Entwurf, der von der Regierung (bereits) eingebracht worden ist.

b. Ergänzungsvorlagen

Der Haushaltsentwurf ist nur dann ordnungsgemäß, wenn er in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen ist. Wenn der Ausgleich im Regierungsentwurf durch die Veranschlagung von globalen Minderausgaben erreicht wird, gelten die bereits dargelegten Vorgaben aus den Haushaltsgrundsätzen und der parlamentarischen Budgetverantwortung. Besonderheiten treten aber dann auf, wenn erst im Verlauf der parlamentarischen Beratung globale Minderausgaben veranschlagt

---

[187] Vgl. zu 110 Abs. 3 GG (bei etwas anderem Wortlaut): BVerfGE 70, 324 (357); 119, 96; ebenso *Fibich,* S. 144.

[188] *Hopfe,* in: Linck, Kommentar 1994, Art. 99 Rn. 3.

[189] *Heintzen,* in: v. Münch/Kunig, Art. 110 Rn. 38; *Hillgruber/Drüen,* in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 110 Rn. 97; *Nebel,* in: Piduch, Art. 110 GG Rn. 15 (2020).

[190] *Hopfe,* in: Linck, Kommentar 1994, Art. 99 Rn. 3.

oder substanziell erhöht werden. Das Initiativrecht der Regierung ist möglicherweise verletzt, wenn dahingehende Vorlagen aus der Mitte des Parlaments stammen.

Ob die ausschließliche haushaltsgesetzliche Initiativkompetenz der Regierung auch Ergänzungsvorlagen umfasst, wird nicht einheitlich beurteilt und teilweise verneint,[191] überwiegend aber bejaht.[192] Die einschlägige Vorschrift in der Verfassung von Thüringen ist nicht eindeutig. Artikel 99 Abs. 3 Satz 1 lautet: „Der Entwurf des Haushaltsgesetzes mit Haushaltsplan sowie Entwürfe zu deren Änderung werden von der Landesregierung eingebracht." Ob damit auch Änderungsanträge, die nach Einbringung des Entwurfs der Landesregierung gestellt werden, gemeint sind, ist fraglich. Möglicherweise bezieht sich die Vorschrift nur auf Nachtragshaushalte.[193]

Selbst wenn man aber von einem weiten Verständnis der Vorschrift ausgeht, muss dem Parlament in jedem Fall die Befugnis verbleiben, die Gesetzesvorlage nicht nur zu beschließen, sondern auch im Einzelnen zu beraten und – zumindest in Grenzen – auch umzuformen.[194] Speziell bezogen auf Thüringen wird dezidiert festgestellt, dass „von der Berechtigung zur Gesetzesinitiative" „streng die parlamentsinternen Beratungen nach Einleitung des Gesetzgebungsverfahrens zu unterscheiden" seien. Sie würden „von Artikel 99 Abs. 3 Satz 1 ThürVerf nicht berührt".

---

[191] *Heun,* Staatshaushalt, S. 303 f.; *ders.,* in: Dreier, Art. 110 Rn. 34.

[192] BVerfGE 70, 324 (357); 119, 96 (120); *Stern,* Staatsrecht II, S. 1212; *Siekmann,* in: Sachs, Art. 110 Rn. 75; *Kube,* in: [Maunz/]Dürig/Herzog/Scholz, Art. 110 Rn. 160(2013); *Heintzen,* in: v. Münch/Kunig, Art. 110 Rn. 38; *Hillgruber/Drüen,* in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 110 Rn. 96 ff.; *Jarass,* in: Jarass/Pieroth, Art. 110 Rn. 11; *Ohler,* in: Linck, Kommentar 2013, Art. 99 Rn. 24, weiter aber Rn. 25.

[193] Gegen eine Erstreckung *Hopfe,* in: Linck, Kommentar 1994, Art. 99 Rn. 3: „Änderungsentwürfe i.S. d. Art. 99 III 1 sind die Nachtragshaushalte, nicht jedoch sonstige Gesetzentwürfe mit Wirkungen auf den Haushalt" unter Verweis auf Jarass/Pieroth, Rn. 9.

[194] Dezidiert *Siekmann,* in: Sachs, Art. 110 Rn. 75; ausdrücklich zust.: *Fibich,* S. 147: „Das Parlament ist dabei trotz des Einbringungsmonopols der Landesregierung berechtigt, im Ergebnis seiner Beratungen den Etatentwurf noch seinen Vorstellungen zu modifizieren"; *Dolde/Porsch,* DÖV 2002, S. 232 (234); ebenso *Hillgruber/Drüen,* in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 110 Rn. 106

2. *Grenzen für die Veranschlagung globaler Minderausgaben durch das Parlament*

a. Recht des Parlaments zur Änderung des Entwurfs

Die parlamentarische Beratung – auch von Einzelheiten – des vorgelegten Budgets würde weitgehend ihres Sinnes beraubt, wenn sich die verfassungsrechtliche Verantwortlichkeit des Gesetzgebers auf ein schlichtes „ja“ oder „nein“ zum Entwurf der Regierung reduzierte. Deshalb muss das Parlament das Recht haben, auch Änderungen am Entwurf der Regierung vorzunehmen. Nicht zuletzt die vom Bundesverfassungsgericht ständig hervorgehobene Bedeutung der Öffentlichkeit der Budgetberatungen und der Informationsansprüche des Bundestages und der einzelnen Abgeordneten[195] wäre andernfalls weitgehend bedeutungslos. Auf Bundesebene spricht auch die bloße Existenz von Artikel 113 Abs. 1 GG für dieses Auslegung, selbst wenn sie sich vordergründig auf außenwirksame Gesetze beziehen mag.

Andererseits ist der Haushaltsplan ein komplexes Gesamtwerk, das in sich stimmig sein muss, damit eine ordentliche Haushaltswirtschaft gewährleistet wird. Auch die Verpflichtung zur Beachtung der Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und der staatlichen Verschuldungspolitik, die auch die Länder trifft,[196] stehen allzu großen Eingriffen durch das Parlament entgegen.[197] Das gilt nicht zuletzt für den Umfang der geplanten Kreditaufnahme.

b. Die widerstreitenden Prinzipien

Wegen dieser zum Teil kontradiktorischen Prinzipien ist die Bestimmung einer (abstrakten) Grenze der noch zulässigen Änderung des Regierungsentwurfs

---

[195] BVerfGE 45, 1 (38); 70, 324 (355 f., 358); 92, 130 (137); 110, 199 (199 ff.); zu näheren Einzelheiten vgl. *Siekmann,* in: Sachs, Art. 110 Rn. 77-83.

[196] Art. 109 Abs. 2 und 3 GG, Art. 98 Abs. 2 Satz 2 und 3 ThürVerf.

[197] Weiter *Ohler,* in: Linck, Kommentar 2013, Art. 99 Rn. 26: „inhaltlich stehen der Entwurf von Haushaltsplan und Haushaltsgesetz vollständig zur Disposition des Landtags“.

durch das Parlament nicht einfach. Der Wortlaut der relevanten Bestimmungen bietet kaum einen Anhaltspunkt für die Grenzziehung. Auch Sinn und Zweck der Regelungen (parlamentarische Budgetverantwortlichkeit vs. Initiativrecht der Regierung) können nur grobe Anhaltspunkte liefern. Mit der Vorlage eines ordnungsgemäßen Regierungsentwurfs ist immerhin ein wichtiger Grund für die Zuweisung des Initiativrechts an die Regierung erfüllt: Die technische Erarbeitung des komplexen Zahlenwerks aufgrund des dort vorhandenen Sachverstandes sowie die Abstimmung der verschiedenen Bedarfsanmeldungen innerhalb der Exekutive.

c. Beschränkung der Änderungsbefugnis des Landtags durch Artikel 99 Abs. 3 Satz 2 ThürVerf

Das in Artikel 99 Abs. 3 Satz 2 ThürVerf enthaltene Deckungsgebot bei der Vornahme von Änderungen des Regierungsentwurfs grenzt die grundsätzliche Änderungsbefugnis des Parlaments explizit ein: Werden Mehrausgaben oder Mindereinnahme gegenüber dem Entwurf der Landesregierung beschlossen, muss deren Deckung gewährleistet sein. Entsprechendes ist für die Änderung eines festgestellten Haushaltsplans vorgeschrieben.

Der Landtag darf aber schon wegen des in Artikel 98 Abs. 1 Satz 3 enthaltenen Erfordernisses eines in Einnahmen und Ausgaben (formal) ausgeglichenen Haushalts die angesprochenen Änderungen nur vornehmen, wenn Deckung gewährleistet ist. Das Gebot eines materiell ausgeglichenen Haushalts, also ohne Nettokreditaufnahme, kann ihm jedenfalls nicht entnommen werden. Es würde den übrigen Regelungen des Staatsschuldenrechts diametral widersprechen, die explizit und speziell die Kreditaufnahme regeln und unter besonderen Voraussetzungen erlauben, Artikel 98 Abs. 2 ThürVerf.[198]

Artikel 99 Abs. 3 Satz 2 ThürVerf geht davon aus, dass der Landtag aus eigenem Recht Änderungen an dem von der Regierung vorgelegten Entwurf vornehmen

---

[198] Mit eingehender Begründung auch *Fibich,* S. 148, gegen *Hopfe,* in: Linck, Kommentar 1994, Art. 99 Rn. 10.

darf. Wenn man dieses Recht bereits aus allgemeinen Erwägungen zur parlamentarischen Budgetverantwortlichkeit ableitet, hat die Vorschrift keine konstitutive Bedeutung. Sie hat dann lediglich eine bekräftigende Funktion.[199] In dieser Funktion mag sie auch über das Ausgleichsgebot aus Artikel 98 Abs. 1 Satz 3 ThürVerf hinausgehen.[200] In jedem Fall ist aber davon auszugehen, dass *materielle Änderungen des Regierungsentwurfs zulässig* sind.[201]

Es ist allerdings zu erwägen, ob die Veranschlagung von globalen Minderausgaben durch den Landtag oder ihre Erhöhung gegenüber dem Entwurf der Landesregierung noch die Gewährleistung einer Deckung im Sinne der Vorschrift ist. Zweifel würden allenfalls dann durchgreifen, wenn die Vorschrift so zu lesen ist, dass für jede einzelne Mehrausgabe oder jede einzelne Mindereinnahme separat eine Deckungsregelung zu treffen ist. Einem solchen Gebot könnten globale Minderausgaben kaum entsprechen, da sie nicht die dann erforderliche „Titelschärfe“ aufweisen.

Ein so enges Verständnis der Vorschrift wäre aber kaum mit einem anderen grundlegenden Prinzip des Haushaltsrecht zu vereinbaren: dem Gebot der Gesamtdeckung. Es ist in § 7 Satz 1 HGrG und § 8 Abs. 1 ThürLHO enthalten, genießt aber nach überwiegendem Verständnis keinen Verfassungsrang.[202] Gleichwohl sprechen die einfachgesetzlichen Regelungen und ihre differenzierten Durchbrechungen gegen eine pauschale Abweichung vom Grundsatz der Gesamtdeckung durch Artikel 99 Abs. 3 Satz 2 ThürVerf.

---

199 Dezidiert *Fibich,* S. 148; a. A. aber wohl *Hopfe,* in: Linck, Kommentar 1994, Art. 99 Rn. 10.

200 *Fibich,* S. 149.

201 *Fibich,* S. 148.

202 *Stern,* Staatsrecht II, 1980, § 50 III 7; *Siekmann,* in: Sachs, Art. 110 Rn. 47 m.w.N.; *Heun,* in: Dreier, Art. 110 Rn. 17; *Nebel,* in: Piduch, Art. 110 GG Rn. 21 (2020); a.A. *Kube,* in: [Maunz/]Dürig/Herzog/Scholz, Art. 110 Rn. 145 (2013); unentschieden BVerfGE 93, 319, 348.

Damit können der Vorschrift im Ergebnis *keine besonderen Vorgaben* für die Veranschlagung von globalen Mindereinnahmen durch den Landtag entnommen werden.

d. Konkretisierung

Der hohe Rang, den das Bundesverfassungsgericht der parlamentarischen Budgetverantwortung in ständiger Rechtsprechung zumisst, spricht für ein weites Verständnis für die Zulässigkeit von Änderungen des Entwurfs durch das Parlament. Auch die Staatspraxis hat sie weitgehend gebilligt. Speziell bezogen auf globale Minderausgaben sind auf Bundesebene sowohl die Neuveranschlagung als auch substantielle Erhöhungen von globalen Minderausgaben vorgenommen worden. Für die Haushaltsjahre 1975-1981 werden folgende Angaben gemacht:[203]

Haushaltsjahr	**Regierungsentwurf** (in Mio DM)	**Haushaltsplan** (in Mio DM)
1975	-	720
1976	800	2.500
1977	1.800	2.500
1978	2.000	2.962
1979	2.000	2.380
1980	2.500	2.920
1981	1.900	

Die Grenze des zum Verfassungsverstoß dürfte erst dann erreicht sein, wenn das „Initiativmonopol“ der Regierung seines wesentlichen Inhalts beraubt wird, es seinen Zweck nicht mehr erfüllen kann.

[203] *Borrmann,* Verwaltungsrundschau 1981, S. 307.

3. Anwendung

Die im Verlauf der Beratungen durch den Landtag vorgeschlagenen oder vorgenommenen Änderungen des Entwurfs der Landesregierung sind nicht unerheblich,[204] doch dürften sie noch nicht die Grenze zu einer Verletzung des „Initiativmonopols“ der Landesregierung überschreiten. Das Initiativrecht wird noch nicht seines wesentlichen Inhalts beraubt.

4. Zwischenergebnis

Das Initiativrecht der Landesregierung nach Artikel 99 Abs. 3 Satz 1 ThürVerf dürfte durch die Änderungen, die der Landtag am Entwurf der Landesregierung vorgenommen hat, noch nicht verletzt sein.

V. Vorgaben aus dem Prinzip der Gewaltenteilung (Frage 3)

1. Grundlagen

Das Prinzip der Gewaltenteilung ist in Artikel 47 Abs. 1-3 ThürVerf. allgemein geregelt, kommt aber auch schon in Artikel 45 Satz 2 ThürVerf, der Artikel 20 Abs. 2 Satz 2 GG entspricht, zum Ausdruck. Es wird aber durch die nachfolgenden organisationsrechtlichen Vorschriften weitgehend zu einem System der Gewaltenverschränkung modifiziert und unterscheidet sich damit sehr deutlich von der klaren *separation of powers* in der Verfassung der USA von 1787/89[205]. Dies gilt nicht zuletzt auch für das Haushaltsverfassungsrecht.

---

[204] Siehe die Angaben in Tabelle 6, S. 78.

[205] Hous of Representatives, 110th Congress, 1st Session, Document No. 110-50 of July 25, 2007, für das Entstehungsdatum siehe S. 1 Fn. 1.

2. Besondere Ausgestaltung der Gewaltenverschränkung

Das Gewaltenteilungsprinzip enthält seine konkrete Ausgestaltung erst durch eine Vielzahl von organisationsrechtlichen Vorschriften. Auch das Verfahren zur Schaffung eines ordnungsgemäßen Haushaltsplans ist besonders im Haushaltsverfassungsrecht geregelt. Es ist gekennzeichnet durch eine besondere Form des Zusammenwirkens von Legislative und Exekutive mit – teils exklusiven - wechselseitigen Rechten und Pflichten. Ein Rückgriff auf das allgemeine Gewaltenteilungsprinzip ist bei dieser Rechtslage sehr zweifelhaft. Vor allem könnte ihm kaum ohne mehr oder weniger „gegriffener" Annahmen besondere Vorgaben für die Veranschlagung von globalen Minderausgaben entnommen werden.

3. Kein Eingriff in exekutive Prärogativen

Allenfalls kann erwogen werden, ob die Veranschlagung von globalen Minderausgaben die Exekutive übermäßig in ihrem „Kernbereich" einschränkt.[206] Sie enthält tatsächlich eine Verpflichtung zum Handeln und geht damit über die (sonstigen) Ausgabeansätze des Haushaltsplans hinaus, die ganz überwiegend *nicht* als Verpflichtung zur Verausgabung der bewilligten Mittel verstanden werden.[207] Auch wenn eine solche Verpflichtung zur Verausgabung bisweilen als Verstoß gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung verstanden wird,[208] ist die Situation bei der Veranschlagung globaler Minderausgaben nicht vergleichbar.

Keineswegs wird die Regierung durch die Einsparverpflichtung zum bloßen „Exekutivausschuß" des Parlaments[209] degradiert, wie es bei der Annahme einer allgemeinen Verpflichtung zur Verausgabung bewilligter Mittel sein mag. Schon die quantitative Relevanz ist in keiner Weise vergleichbar. Außerdem wird durch die

---

[206] BVerfGE 68, 1 (86 f.); gegen diesen Ansatz bei der Abgrenzung der Kompetenzen im Bereich des Haushaltsverfassungsrechts *Pechstein,* Verwaltungsarchiv 1995, S. 359 (368 f.).

[207] Nachweise oben Fn. 34.

[208] *Hopfe,* in: Linck, Kommentar 1994, Art. 99 Rn. 14.

[209] Vgl. *Stern,* Staatsrecht II, S. 1207 f.

Anordnung globaler Minderausgaben wegen ihrer Allgemeinheit der Handlungsspielraum der Regierung nicht verengt, sondern erweitert. Im Übrigen dürfte auch nicht der erforderliche Eingriff in den *Kernbereich* exekutiven Handelns vorliegen. Auch die vielfältige Beteiligung des Parlaments am Haushaltsvollzug im Übrigen wird weitgehend nicht beanstandet.[210]

4. Zwischenergebnis

Aus dem (allgemeinen) Prinzip von Gewaltenteilung und -verschränkung lassen sich keine Vorgaben für die Veranschlagung von globalen Minderausgaben entnehmen.

VI. Sonstige Grenzen für die Anbringung von globalen Minderausgaben (Frage 4)

Schließlich ist zu untersuchen, ob über die schon behandelten Vorgaben hinaus sonstige Grenzen für die Anbringung von globalen Minderausgaben bestehen, insbesondere im Rahmen des parlamentarischen Verfahrens zur Feststellung des Haushaltsplans durch das Haushaltsgesetz.

Die speziell an den Landtag gerichtete Regelung in Artikel 99 Abs. 3 Satz 2 ThürVerf ist bereits untersucht worden.[211] Weitere Grenzen sind nicht ersichtlich, vor allem nicht aus dem Verhältnismäßigkeitsprinzip.

1. Rechtsstaatsprinzip und Verhältnismäßigkeitsgrundsatz

Auch wenn der Gerichtshof der EU den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz extensiv auch zur Beurteilung von organisatorischen Fragen und zur Abgrenzung von Kompetenzen verwendet, ändert das nichts daran, dass der Grundsatz nach Inhalt und Entstehung auf das Staat-Bürger-Verhältnis zugeschnitten ist. Die Gewaltunterworfenen sollten vor übermäßigen Belastungen durch die herrschenden

---

[210] Vgl. für Thüringen *Fibich,* S. 154 f.

[211] Oben IV 2 c.

Mächte und Personen geschützt werden. Auch das Bundesverfassungsgericht hatte ausdrücklich seine Anwendung in Kompetenzabgrenzungsfrage als verfehlt bezeichnet, allerdings dem jüngsten Druck aus dem EU-Bereich nachgegeben und (vorsorglich) auch in Kompetenzfragen Verhältnismäßigkeitserwägungen angestellt.[212] Die differenzierenden Regelungen des Haushaltsverfassungsrechts und die darin vorgesehenen Entscheidungsalternativen würden weitgehend leer laufen, wenn sie unter den Vorbehalt von Verhältnismäßigkeitsprüfungen gestellt würden. Es wäre daher *grundsätzlich verfehlt*, die Entscheidung über die Veranschlagung von globalen Minderausgaben nach Vorgaben des Verhältnismäßigkeitsprinzips zu beurteilen, da es sich letztlich um Fragen der Kompetenzverteilung im Innenbereich des Staates handelt.[213]

Ein Rückgriff auf das (allgemeine) Rechtsstaatsprinzip ist ebenfalls ausgeschlossen, da die Haushaltsgrundsätze als *leges speciales* Vorrang haben.[214]

2. Ressortprinzip

Es wird aber auch eine Verletzung des Ressortprinzips erwogen.[215] Durch die Veranschlagung globaler Minderausgaben wachsen innerhalb der Exekutive dem Finanzministerium zusätzlich Aufgaben zu, da es für die Bewirtschaftung der bewilligten Mittel generell zuständig ist. Von dort werden entsprechende Richtlinien für die Einsparungen an die Fachressorts ergehen. Es handelt sich aber um Tätigkeiten innerhalb des Geschäftsbereichs, den die jeweiligen „Minister“ nach Artikel 78 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf „leiten und verantworten“. Der Aufgabenzuwachs ist umfangmäßig gering und durch die Sachnähe geboten. Es dürfte daher zu

---

[212] Vgl. zu den Einzelheiten *Siekmann,* EuZW 2020, S. 491 ff.

[213] Im Ergebnis eindeutig ebenso für die Entscheidung zwischen Kreditaufnahme und Rücklagenauflösung: NdsStGH, Urteil vom 30.09.2011 – 1/10, ECLI:DE:STGHNI:2011:0930.STGH1.10.0A, Rn. 124; anders aber wohl: NWVerfGH, NVwZ 2004, 217 (218 Rn. 47 f,); HessStGH, Urteil vom 27.10.2021 - P.St. 2783, P.St. 2827 - NVwZ 2022, S. 147 (158 Rn. 248-256).

[214] Im Ergebnis ebenso *Kreibohm,* LKV 2005, S. 143 (144).

[215] *Karehnke,* DVBl 1980, S. 542 (544).

weit gehen, darin bereits einen Verstoß gegen das Ressortprinzip zu sehen,[216] zumal dem „Finanzminister“ oder dem „für Finanzen zuständigen Ministerium“ sowohl verfassungsrechtlich als auch einfachgesetzlich eine besondere Stellung innerhalb der Landesregierung mit besonderen Befugnissen zugewiesen ist. Notfalls muss der Ministerpräsident seine Richtlinienkompetenz nach Artikel 76 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf ausüben.[217]

3. Zwischenergebnis

Als Zwischenergebnis ist demnach festzuhalten, dass eine Verletzung sonstiger Grenzen durch die Veranschlagung von globalen Minderausgaben nicht ersichtlich ist.

VII. Allgemeine verfassungsrechtliche Beurteilung

Die Veranschlagung von globalen Minderausgaben wird als einer der „Tricks“ bezeichnet, um die Lücke zwischen öffentlichen Ausgaben und öffentlichen Einnahmen zu schließen.[218] Ob und unter welchen Voraussetzungen die Verwendung dieses Instruments im Ergebnis jedoch gegen geltendes Recht verstößt, wird im

---

[216] *Borrmann,* Verwaltungsrundschau 1981, S. 307 (310); a. A. *Karehnke,* DVBl 1980, S. 542 (544).

[217] Vgl. aber *Ohler,* in: Linck, Kommentar 2013, Art. 101 Rn. 13: bedarf eines „politischen Konsenses in der Landesregierung, jedenfalls, wenn es sich um Maßnahmen allgemeiner, politische oder grundsätzlicher Natur handelt oder Haushaltsmittel erheblichen Umfangs in Rede stehen“.

[218] *Noll,* ThürVBl 2004, S. 125 (131): „trickreiche bilanzielle Glattstellung“; *Gröpl,* Statement, S. 2.

juristischen Schrifttum nicht einheitlich beurteilt. Die Veranschlagung von globalen Minderausgaben ist ein Kind der Haushaltspraxis[219] und bis auf eine Ausnahme (bisher) rechtlich nicht normiert;[220] weder im Haushaltsgrundsätzegesetz des Bundes noch in der Thüringer Landeshaushaltsordnung. Soweit ersichtlich, hat lediglich die Freie und Hansestadt Hamburg in § 18 Abs. 2 Satz 4 ihrer Landeshaushaltsordnung angeordnet: „Die Veranschlagung globaler Minderausgaben für Investitionen ist nur zulässig, wenn diese in den Erläuterungen begründet werden." Darüber hinaus sind sie als Position im Gruppierungplan in der Hauptgruppe 9 (Besondere Finanzierungsausgaben) genannt (972). Eine Regelung ihrer Voraussetzungen und Wirkungen ist dort allerdings nicht zu finden, sondern nur eine Vorgabe für ihre Verbuchung. Außerdem handelt es sich lediglich um „Standards", die von einem Bund-Länder-Gremium nach § 49 a HGrG (Gremium zur Standardisierung des staatlichen Rechnungswesens) mit zwei-Drittel-Mehrheit beschlossen worden sind.

Wegen fehlender einfachgesetzlicher Regelungen braucht der zweifelhaften und umstrittenen Frage nicht weiter nachgegangen werden, ob einfaches Gesetzesrecht den Haushaltsgesetzgeber zu binden vermag.[221] *Maßgebend* ist die *verfassungsrechtliche* Beurteilung.

---

[219] *Marcus,* DÖV 2000, S. 675: „instrumentalisierte Erfahrung"; *Dolde/Porsch,* DÖV 2002, S. 232; *Noll,* ThürVBl 2004, S. 125 (126, 129); *Möstl,* ZG 2005, S. 144; *Gröpl,* Statement, S. 2; *ders.,* Verwaltung 2006, S. 215 (240); *ders.,* in: ders., BHO/LHO, Anhang zu § 11 Rn. 1.

[220] *Piduch,* § 11 BHO Rn. 7 (1984); *Noll,* ThürVBl 2004, S. 125 (126).

[221] Grundsätzlich gegen eine derartige Bindung BVerfGE 141, 1 Rn. 53 f.; HessStGH, Urteil vom 27.10.2021 - P.St. 2783, P.St. 2827 - NVwZ 2022, S. 149 f. Rn. 147; nähere Einzelheiten bei *Siekmann,* in: Sachs, Art. 110 Rn. 99-104; zust. *Iwers,* Gutachten, S. 4.

1. Übergreifende Bewertung

a. Rechtsprechung

Von zwei Ausnahmen abgesehen[222] hat sich die Rechtsprechung – vor allem der Verfassungsgerichte – noch nicht ausdrücklich mit der Zulässigkeit der Verwendung des Instruments der globalen Minderausgaben befasst.[223] Allerdings hätte in verschiedenen Verfahren zum parlamentarischen Budgetrecht und zum Haushaltsausgleich durchaus auch die Frage nach der Zulässigkeit globaler Minderausgaben aufgegriffen werden können. Das Bundesverfassungsgericht prüft jedenfalls den Verfahrensgegenstand unter allen verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten, wenn einmal Zulässigkeit eines Antrags bejaht worden ist.[224] Ob daraus jedoch auch geschlossen werden kann, dass das Nichtaufgreifen dieser Frage als stillschweigende Billigung – jedenfalls in der konkreten Ausgestaltung des zur Prüfung gestellten Haushaltsgesetzes – gedeutet werden kann, ist fraglich und überdehnt den Entscheidungsausspruch im Hinblick auf den Verfahrensgegenstand.

b. Das Meinungsspektrum im juristischen Schrifttum

Teils wird die Veranschlagung von globalen Minderausgaben nicht weiter beanstandet,[225] teils wird sie vollständig als rechtswidrig abgelehnt,[226] teils wird sie nur in engen Grenzen als zulässig erachtet.[227] Insgesamt ist aber eine *deutliche*

---

[222] BerlVerfGH, Beschluss vom 22.11.1993 – VerfGH 18/93, LKV 1994, S. 406; BaWüStGH, Urteil vom 20.11.1996 – GR 2/95, NVwZ-RR 1997, S. 265; kritisch zu globalen Ansätzen – implizit auch den globalen Minderausgaben – NWVerfGH, Urteil vom 29.1.1992 – VerfGH 1/91, NVwZ 1992, S. 470 (471).

[223] So auch das Fazit von *Iwers,* Gutachten, S. 3.

[224] Näher *Voßkuhle,* in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 93 Rn. 195; bejaht auch von BaWüStGH, Urteil vom 20.11.1996 – GR 2/95, NVwZ-RR 1997, S. 265 (265).

[225] *Mußgnug*, S. 244; *Moeser,* S. 122 f.; *Stern,* Staatsrecht II, S. 1250; insgesamt auch *Dolde/Porsch,* DÖV 2002, S. 232 (239), wenn auch mit kleineren Modifikationen.

[226] *Karehnke,* DVBl 1980, S. 542 (544); *Pechstein,* Verwaltungsarchiv 1995, S. 359 (370); *Noll,* ThürVBl 2004, S. 125 (130).

[227] *Siekmann,* in: Sachs, Art. 110 Rn.55; *Heun,* Staatshaushalt, S. 411; *Heintzen,* Art. 110 Rn. 25; *Marcus,* DÖV 2000, S. 675; *Gröpl,* Statement, S. 4, 6; *Ohler,* in: Linck, Kommentar 2013, Art. 98 Rn. 25: „steht zu diesen [Haushalts-]Grundsätzen in einem erheblichen Spannungsverhältnis“.

Skepsis gegenüber der Praxis bei ihrer Veranschlagung zu erkennen:[228] Allenfalls soll sie rechtlich akzeptabel sein, soweit der Ansatz globaler Minderausgaben lediglich den „Bodensatz“ von veranschlagten Ausgaben abschöpft, der erfahrungsgemäß am Ende der Haushaltsperiode übrigbleibt.[229] Vereinzelt wird die Praxis aber auch insgesamt als systematisch verfehlt beurteilt.[230] Jedenfalls müsse „die globale Minderausgabe als vorübergehende Ausnahme behandelt werden“.[231] Auch dürfe sie nicht die Exekutive in die Lage versetzen, anstelle des Parlaments „politische Richtungsentscheidungen darüber zu treffen, welche Einschnitte … vorzunehmen“ seien.[232]

c. Ablehnung als Systembruch

Ein Hauptbedenken, aus dem sich die grundsätzliche Unzulässigkeit der gegenwärtigen Praxis ableiten lässt, liegt in ihrer systemwidrigen Ausgestaltung. Globale Minderausgaben wird man kaum als besondere Ausgaben, allerdings mit negativem Vorzeichen beurteilen dürfen. Sie sollten deshalb nicht von Ausgabenansätzen abgezogen werden, sondern allenfalls wie (erwartete) Einnahmen auf der Einnahmenseite veranschlagt werden. Ihre Systemwidrigkeit ergibt sich auch daraus, dass sich - anders als die Veranschlagung von Ausgaben im Übrigen – *keine Ermächtigung* zur Vornahme von Ausgaben enthält, sondern eine *Verpflichtung,*[233] im Einzelnen bewilligte Ausgaben (teilweise) nicht zu tätigen.

---

[228] *Borrmann,* Verwaltungsrundschau 1981, S. (307) 309; *Marcus,* DÖV 2000, S. 675; *Dolde/Porsch,* DÖV 2002, S. 232 (235); *Möstl,* ZG 2005, S. 144 (145); *Siekmann,* in: Sachs, Art. 110 Rn.55; *Reimer,* in: Epping/Hillgruber, Art. 110 Rn. 31: „verfassungsrechtlich in hohem Maße bedenklich“; *Noll,* ThürVerwBl, 2004, S. 125; *Nebel,* in: Piduch, Art. 110 GG Rn. 26 (2020); bei bestimmten Umständen ebenso *Gröpl,* Statement, S. 4, 6; *ders,* in: ders., BHO/LHO, Anhang zu § 11 Rn. 15.

[229] *Siekmann,* in: Sachs, Art. 110 Rn.55; *Dolde/Porsch,* DÖV 2002, S. 232 (235); *Heintzen,* in: v. Münch/Kunig, Art. 110 Rn. 25; *Nebel,* in: Piduch, Art. 110 GG Rn. 26 (2020); unter Einschränkungen *Gröpl,* Statement, S. 4, 6; *ders,* in: ders., BHO/LHO, Anhang zu § 11 Rn. 7, 16.

[230] Darauf weist *Borrmann,* Verwaltungsrundschau 1981, S. 307 f., hin, der sie aber mangels Verbots in den Haushaltsordnungen nicht grundsätzlich für unzulässig hält.

[231] Dezidiert: *Gröpl,* in: Bonner Kommentar, Art. 110 Rn. 115; *Möstl,* ZG 2005, S. 144 (150); zust. *Ohler,* in: Linck, Kommentar 2013, Art. 98 Rn. 25.

[232] *Möstl,* ZG 2005, S. 144 (151).

[233] *Borrmann,* Verwaltungsrundschau 1981, S. 307; a. A. die h.M. vgl. *Möstl,* ZG 2005, S. 144 (150) m.w.N.

Für die Auffassung spricht, dass jedenfalls das Argument Täuschung über die Höhe der Planausgaben entfallen würde. Sie würden ohne weitere Rechenoperationen auf einen Blick zu erkennen sein. Auch könnte die Einsparung von geplanten Ausgaben wirtschaftlich durchaus als Einnahme verstanden werden. Der Systembruch: Verpflichtung zur Nicht-Ausgabe, würde aber auch bei anderer systematischer Verortung nicht entfallen.

Der Gruppierungsplan des Bundes sieht zwar vor, dass globale Minderausgaben unter Nummer 972 in Hauptgruppe 9 (Besondere Finanzierungsausgaben) verbucht werden. Allerdings handelt es sich nur um „Standards“ auf der Grundlage von § 10 i.V.m. § 49 a HGrG. Ob daraus ihre verfassungsrechtliche Unbedenklichkeit abgeleitet werden kann, ist zu bezweifeln.[234]

d. Verstoß gegen das Staatsschuldenrecht?

Die konkrete Praxis wird vereinzelt mit dem Argument grundsätzlich in Frage gestellt, dass sie im Ergebnis den Vorgaben des Staatsschuldenrecht zuwiderlaufe. Deren Begrenzungsfunktion werde dadurch unterlaufen, dass die Ausgabentitel im Haushaltsplan so knapp veranschlagt würden, „dass sie zur Erfüllung der staatlichen Verpflichtungen kaum noch“ hinreichten. Die Lücke würde durch eine erhöhte Kreditaufnahme in Nachtragshaushalten geschlossen. Diese Vorgehensweise erleichtere in Widerspruch zu den Intentionen des Staatsschuldenrechts eine Kreditaufnahme, deren Volumen bei der an sich gebotenen Ausweisung im Ursprungsetat auf verfassungsrechtliche Bedenken stoßen würde. Auch ermögliche sie einen verfassungsrechtlich problematischen asymmetrischen Haushaltsvollzug im Bereich der Investitionsausgaben.[235]

---

[234] Vgl. *Karehnke,* DVBl 1980, S. 542 (543): Ein solcher Ansatz hätte nicht vorgesehen werden dürfen.

[235] *Noll,* ThürVBl 2004, S. 125 (132); für Art. 115 Abs. 1 GG a.F.: *Bajohr,* DÖV 2004, S. 949 (952 f.), der aber eine daraus folgende Beschränkung der Ausgabenkürzungen auf konsumtive Ausgaben ablehnt; ähnlich: *Höfling,* Staatsschuldenrecht, S. 219; wohl anders: *Heuer,* in: Heuer/Scheller, Art. 110 Anm. 12; § 11 BHO, Anm. 8; *Marcus,* DÖV 2000, S. 675 (677 f.), der aber bei weiterer Spezifizierung grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedenken hat.

Der zuletzt genannte Gesichtspunkt kann für Thüringen eine besondere Bedeutung haben, da Artikel 98 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf noch immer eine Regelung enthält, die Art. 115 Abs. 1 GG a.F. entspricht. Danach wäre eine Netto-Neuverschuldung bis zur Höhe der im Haushaltsplan *veranschlagten* Investitionsausgaben zulässig. Es bestünde tatsächlich ein nennenswerter Anreiz, diese Grenze durch asymmetrische Kürzungen im Haushaltsvollzug zu unterlaufen, wenn Einsparverpflichtungen aus globalen Minderausgaben zu erfüllen sind.

Allerdings schreibt Artikel 109 Abs. 3 Satz 1 GG, der auch für die Länder unmittelbar gilt, einen Haushaltsausgleich ohne Einnahmen aus Krediten vor. Eine Ausnahme für eine „strukturelle" Neuverschuldung ist nur für den Bund, aber *nicht* für die Länder vorgesehen, Artikel 109 Abs. 3 Satz 3 GG. Diese Regelung geht entgegenstehendem Landesrecht, auch Verfassungsrecht, vor[236] und gilt unmittelbar und unbedingt ab dem Haushaltsjahr 2020 für die Länder, Artikel 143 d Abs. 1 GG.[237] § 18 Abs. 1 ThürLHO hat nur klarstellende Funktion. Für die Zulassung der Kreditfinanzierung bei „nichtstrukturellen" Defiziten durch § 18 Abs. 2 ThürLHO spielen die Investitionsausgaben keine maßgebende Rolle (mehr).[238]

Es ist daher nicht ersichtlich, dass die Veranschlagung von globalen Minderausgaben gegen staatschuldenrechtliche Regelungen verstößt.

e. Zwischenergebnis

Insgesamt stößt die Praxis des Haushaltsausgleichs durch die Veranschlagung von globalen Mindereinnahmen auf erhebliche grundsätzliche rechtliche Bedenken, verstößt aber nicht gegen die Vorgaben des Staatsschuldenrechts.

---

[236] *Siekmann,* in: Sachs, Art. 109 Rn. 64, 78: wird mit Ablauf der Haushaltsperiode 2019 „nichtig"; ebenso *Ohler,* in: Linck, Kommentar 2013, Art. 98 Rn. 39.

[237] *Siekmann,* in: Sachs, Art. 109 Rn. 79; ebenso *Ohler,* in: Linck, Kommentar 2013, Art. 98 Rn. 38.

[238] *Ohler,* in: Linck, Kommentar 2013, Art. 98 Rn. 38.

Überwiegend wird jedoch – in Grenzen – eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung von Verstößen für möglich gehalten.[239] Dies setzt aber voraus, dass andere Rechtsgüter mit Verfassungsrang überwiegen.[240]

2. *Pauschale rechtliche Billigung im Rahmen bestimmter numerischer Grenzen*

Bisweilen wird die Veranschlagung globaler Mindereinnahmen pauschal gebilligt, wenn sie sich innerhalb bestimmter numerischer Grenzen bewegt.

a. Rechtsprechung

Der Berliner Verfassungsgerichtshof hat in der Veranschlagung globale Minderausgaben in Höhe von 2,29% der Gesamtausgaben davon abgesehen, eine Verletzung des Budgetrechts des Parlaments anzunehmen.[241] Der Staatsgerichtshof von Baden-Württemberg hat globale Minderausgaben im Umfang zwischen 0,7 und 1,0 Prozent nicht beanstandet. Damit ließen sich „unnötige Kreditaufnahmen“ vermeiden.[242]

Zunächst ist zu beachten, dass beide Entscheidungen im Rahmen der Prüfung der *Zulässigkeit* von Anträgen von Fraktionen im Organstreitverfahren ergangen sind. Das mindert bereits ihre Eignung zur Ermittlung einer allgemeinen Grenze verfassungsrechtlich unbedenklicher Werte erheblich.[243] In beiden Entscheidungen wurde eine Verletzung der Beteiligungsrechte der antragstellenden Fraktionen verneint, da ihre Mitwirkungsrechte im parlamentarischen Verfahren „voll

---

[239] Strikt gegen eine Rechtfertigung von Verstößen gegen den Grundsatz der Haushaltswahrheit jedoch *Noll,* Haushalt, S. 60.

[240] *Gröpl,* Haushaltsrecht, S. 97 ff.; *Kreibohm,* LKV 2005, S. 143 (145); *Möstl,* ZG 2005, S. 144 (145, 150).

[241] BerlVerfGH, Beschluss vom 22.11.1993 – VerfGH 18/93, LKV 1994, S. 406 (407).

[242] BaWüStGH, Urteil vom 20.11.1996 – GR 2/95, NVwZ-RR 1997, S. 265 (266): Stammhaushalt für 1995 1,2%, Nachtragshaushalt 0,7%, Stammhaushalt für 1996 1,2%, Nachtragshaushalt 1,0%.

[243] Vgl. *Möstl,* ZG 2005, S. 144 (148); zust. *Iwers,* Gutachten, S. 22.

wahrgenommen“ werden konnten.[244] Die Höhe der veranschlagten globalen Minderausgaben ließen auch „nicht die Schlußfolgerung zu, dass in die „eigene Rechtsstellung“ der antragstellenden Fraktion „unmittelbar eingegriffen worden sei“. Von einer „weitgehenden Aushöhlung des Budgetrechts des Parlaments und damit von einer Einschränkung auch des Mitwirkungsrechts der Antragstellerin“ könne nicht gesprochen werden.[245]

Die Entscheidung des Berliner Verfassungsgerichtshofs lässt sich bei genauer Prüfung kaum als Billigung einer globalen Minderausgabe in Höhe von 2,29% der Gesamtausgaben 1993 verstehen. Seine Feststellung ist nicht begründet und reicht nicht über ein *obiter dictum* hinaus. Entscheidend wird vielmehr darauf abgestellt, dass die Behauptung, durch den *Inhalt* eines Haushaltsgesetzes werde die „sachlicher Reichweite“ des Einflusses der antragstellenden Fraktion begrenzt, für die erforderliche „Verletzung eigener Rechte nicht“ ausreicht.[246]

Auch der Staatsgerichtshof von Baden-Württemberg hat darauf abgestellt, dass ein „bestimmter Erfolg“ in der Ausübung von parlamentarischen Beteiligungsrechten „nicht inbegriffen“ sei. Er liefert aber eine kurze Begründung für die von ihm unterstellte Grenze: Diese Werte bewegten sich im Rahmen er Praxis von Bund in Ländern seit den siebziger Jahren. Außerdem könne schon deswegen nicht von einer „Aushöhlung“ gesprochen werden, da es der antragstellenden Fraktion unbenommen bleibe, ihre Vorstellungen bei der Beratung des nächsten Haushalts einzubringen.[247]

Auch wenn Fraktionen grundsätzlich auch Rechte des Gesamtorgans, dem sie angehören, im Wege einer „Prozeßstandschaft“ geltend machen können, wird sie von beiden Gerichten für unzulässig gehalten, wenn eine Fraktion Rechte des

---

[244] BaWüStGH, Urteil vom 20.11.1996 – GR 2/95, NVwZ-RR 1997, S. 265 (266); ähnlich BerlVerfGH, Beschluss vom 22.11.1993 – VerfGH 18/93, LKV 1994, S. 406 (407).

[245] BerlVerfGH, Beschluss vom 22.11.1993 – VerfGH 18/93, LKV 1994, S. 406 (407); zust. BaWüStGH, Urteil vom 20.11.1996 – GR 2/95, NVwZ-RR 1997, S. 265 (266); dezidiert a. A. *Noll,* ThürVBl 2004, S. 125 (130).

[246] BerlVerfGH, Beschluss vom 22.11.1993 – VerfGH 18/93, LKV 1994, S. 406 (407).

[247] BaWüStGH, Urteil vom 20.11.1996 – GR 2/95, NVwZ-RR 1997, S. 265 (266).

Parlaments, dem sie angehört, gegen das Parlament selbst geltend gemacht werden.[248] In beiden Verfahren wurden die Anträge unter allen Gesichtspunkten als *unzulässig* zurückgewiesen.

Die Überzeugungskraft dieser Herleitung soll hier nicht weiter untersucht werden. Jedenfalls fehlen jegliche Substantiierung und Unterlegung mit empirisch ermittelten Werten. Eine allgemeine Billigung von 2,29% oder 1% der Gesamtausgaben lässt sich daraus nicht entnehmen.

b. Schrifttum

Teilweise wird eine Grenze für die grundsätzliche Zulässigkeit der Veranschlagung globaler Minderausgaben bei einem Prozent des Haushaltsvolumens gezogen.[249] Teilweise wird dagegen grundsätzlich bezweifelt, dass sich feste Werte für eine verfassungsrechtliche Billigung ermitteln ließe. Die „Realitätsgerechtigkeit“ eine globalen Minderausgaben hingen von der „Haushaltspolitik des jeweiligen Haushaltsträgers“ und der „Seriosität der Veranschlagungen“ ab.[250]

c. Vergleichender Blick in die Praxis

Im 20-Jahre Zeitraum von 1998 bis 2017 hat sich die Haushaltspraxis des Bundes – mit Zwei Ausnahmen (Haushaltsjahre 2004 und 2020) – auch an diese 1%-Grenze gehalten. Klar zu erkennen ist sogar eine 0,5%-Grenze, die nur in vier Haushaltsjahren überschritten worden ist. Diese Praxis spricht eher dafür, dass die Grenzen möglicherweise noch enger zu ziehen sind, also globale Minderausgaben bereits in der Höhe von 0,5% der Gesamtausgaben nicht unbedenklich sind. Mit den außergewöhnlichen finanziellen Belastungen durch die

---

[248] BerlVerfGH, Beschluss vom 22.11.1993 – VerfGH 18/93, LKV 1994, S. 406 (407); BaWüStGH, Urteil vom 20.11.1996 – GR 2/95, NVwZ-RR 1997, S. 265 (266).

[249] *Korff,* S. 103 f. Diese Grenze entspreche auch der Auffassung der Rechnungshöfe, vgl. *Bajohr,* DÖV 2004, S. 949 (951); gegen eine feste Grenze.

[250] *Gröpl,* Verwaltung 2006, S. 215 (243), unter Hinweis auf eine nicht weiter belegte „große Gefahr“, die Titel zu „schönen“.

Folgen von Covid 19 und des russischen Überfalls auf die Ukraine sind die fiskalischen Werte – soweit ermittelbar – so verzerrt, dass sich daraus keine allgemeinen Regeln (mehr) ableiten lassen.

Tabelle 1
Globale Minderausgaben in den Haushaltsplänen des Bundes für die Jahre 1998 - 2021[251]

Haushaltsjahr	Haushaltsvolumen (Mio. Euro)	Globale Minderausgaben (Mio. Euro)	Anteil an den Gesamtausgaben (in Prozent)	
1998		473	0,20	
1999		824	0,33	
2000		675	0,28	
2001		872	0,36	
2002		247	0,10	
2003		1.015	0,39	
2004	3.269	3.269	1,28	
2005		2.408	0,95	
2006		1.099	0,42	
2007		866	0,32	
2008		298	0,11	
2009		409	0,13	
2010		766	0,24	
2011	305.800	1.407,50	0,46	
2012		492	0,15	
2013		552	0,17	
2014		1.946	0,65	
2015		868	0,28	
2016	316.900	738,35	0,23	
2017	329.100	3.090,05	0,94	
2018	343.600	935,69	0,27	
2019	356.400	1.410,30	0,40	
2020	508.529,80	5.340,14	1,05	

[251] Zahlen bis 2017 sind entnommen aus: *Gröpl*, in: ders., BHO/LHO, Anhang zu § 11 Rn. 10; Zahlen von 2011 und 2016-2021 *Iwers,* Gutachten, S. 24, der als Quelle eine Mitteilung des Bundesministeriums der Finanzen an den Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtags Brandenburg vom 26. Juli 2021 nennt.

2021	547.725,71	9.325,04[252] [41.000.000]	1,70 [7,4853]	
2022 [Entwurf][253]	457.597.549	8.000.000[254]	1,748	
2022 [Ergänzungsentwurf][255]	483.891.749	8.000.000	1,653	

Nicht so klar ist das Bild auf Landesebene. Als Beispiel kann das Haushaltsjahr 2004 gezeigt werden, für das eine umfassende Querschnittsanalyse vorliegt:[256]

Tabelle 2

Globale Minderausgaben in den Haushaltsplänen der Länder im Jahre 2004

Land	**Haushaltsvolumen** (Mio. Euro)	**Globale Minderausgaben** (Mio. Euro)	**Anteil an den Gesamtausgaben** (in Prozent)	
Baden-Württemberg	30.753	356,0	1,16	
Bayern	34.944	612,8	1,75	
Berlin	22.404	175,1	0,78	
Brandenburg	9.801	75,7	0,77	
Bremen	3.531	3,9	0,11	
Hamburg	10.246	58,8	0,57	
Hessen	keine			

[252] Im Entwurf des Haushaltsplans 2022 ist im Einzelplan 60 unter „Besondere Finanzierungsausgaben“ als Soll für 2021 allerdings nur ein Betrag von -4.408.317.000 angesetzt https://dserver.bundestag.de/btd/20/010/2001000.pdf. Das ergäbe eine Quote von 0,8048 Prozent. Einzelplanbezogene oder gruppenspezifische Minderausgaben sind darin (wohl) nicht enthalten. In Titel 972 01 sind als Soll für globale Minderausgaben -41.000.000.000 (2021) und -8.000.000.000 (2022) veranschlagt.

[253] BT-Drucks. 20/1000 vom vom 18. März 2022.

[254] Einzelplan 6002 Titel 971 01.

[255] BT-Drucks. 20/1200 vom 27. April.2022.

[256] Zahlen entnommen aus *Bajohr*, DÖV 2004, S. 949; *Iwers,* Gutachten, S. 24, der als Quelle nennt: Mitteilung des Statistischen Bundesamtes an den Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtags Brandenburg vom 23. Juli 2021.

Mecklenburg-Vorpommern	7.289	101,6	1,39	
Niedersachsen	22.271	237,4	1,07	
Nordrhein-Westfalen	48.686	46,7	1,10	
Rheinland-Pfalz		keine		
Saarland	3.310	12,1	0,37	
Sachsen	16.176	65,0	0,40	
Sachsen-Anhalt	10.769	24,1	0,22	
Schleswig-Holstein	10.145	65,9	0,65	
Thüringen	9.213	33,0	0,36	

Bildet man ein (ungewichtetes) arithmetisches Mittel der Anteile ergibt sich jedoch ein Wert von 0,66875 Prozent. In fünf von 16 Bundesländern ist die 1%-Grenze überschritten, zum Teil aber nur knapp. Bemerkenswert ist, dass in der betrachteten Periode drei Länder ohne Veranschlagung von globalen Minderausgaben ausgekommen sind, obwohl sie doch angeblich für die Haushaltspraxis unentbehrlich sind.

Für Baden-Württemberg werden für die Haushaltsjahre 1993-2001 die in Tabelle 3 aufgeführten Planzahlen genannt, die auch tatsächlich erwirtschaftet worden sind.[257] Sie ergeben ein (ungewichtetes) arithmetisches Mittel von 0,72%, also deutlich unter einem Prozent.

[257] *Dolde/Porsch,* DÖV 2002, S. 233.

Tabelle 3

Globale Minderausgaben in den Haushaltsplänen des Landes Baden-Württemberg für die Jahre 1993 - 2001

Haus-haltsjahr	**Haushaltsvolumen** (Mio. Euro)	**Globale Minder-ausgaben** (Mio. Euro)	**Anteil an den Gesamtaus-gaben** (in Prozent)	
1993	57.380,00	700,00	1,20	
1994	60.739,00	700,00	1,20	
2095	60.384,00	695,00	1,20	
2096	64.183,00	755,00	1,20	
2097	62.001,60	478,00	0,77	
2098	63.193,60	180,00	0,28	
2099	60.605,30	200,00	0,33	
2000	59.192,10	100,00	0,17	
2001	60.043,10	100,00	0,17	

Neuere Zahlen sind für eine Auswahl von sechs Bundesländern erhoben worden. Sie sind in Tabelle 4 wiedergegeben. Die beiden Länder, die in der Aufstellung für das Jahr 2004 ausgekommen waren (Hessen, Rheinland-Pfalz), sind in dieser Aufstellung (leider) nicht berücksichtigt.

Tabelle 4

Globale Minderausgaben in den Haushaltsplänen ausgesuchter Bundesländer in den Jahren 2011 - 2021

Jahr	Land / Ausgaben (Mio. Euro)	Bayern	Berlin	Branden-burg	Nordrhein-Westfalen	Sachsen	Schles-wig-Hol-stein
2011	Gesamtausgaben	42.491,13	22.575,66	10.139,99	55.261,16	15.506,11	12.192,19
	Globale Minder-ausgaben	213,48	66,01	7,30	571,00	37,70	490,00
	Anteil (in Prozent)	0,50	0,29	0,07	1,03	0,24	0,04
2016	Gesamtausgaben	55.819,74	25.660,45	10.687,47	69.564,60	17.278,7ß	15.039,14
	Globale Minder-ausgaben	485,75	55,35	40,47	833,10	0.00	7,39
	Anteil (in Prozent)	0,87	0,22	0,38	1,20	0,00	0,05
2017	Gesamtausgaben	58.653,48	26.737,69	11.448,68	72.706,19	18.580.68	14.497,14
	Globale Minder-ausgaben	290,31	50,58	26,07	847,82	0,00	2,5
	Anteil (in Prozent)	0,49	0,19	0,23	1,20	0,00	0,02
2018	Gesamtausgaben	60.583,12	28.603,20	11.371,90	74.458,80	18.945,86	17.851,45
	Globale Minder-ausgaben	369,88	50,51	38,06	879,89	0,00	1,94
	Anteil (in Prozent)	0,61	0,18	0,33	1,18	0,00	0,01
2019	Gesamtausgaben	65.284,06	0.020,87	12.629,07	77.928,94	20.240,53	17.720,91
	Globale Minder-ausgaben	401,68	66,88	49,45	932,09	0,00	0,00
	Anteil (in Prozent)	0,62	0,22	0,39	1,20	0,00	0,00
2020	Gesamtausgaben	60.488,93	31.020,77	12.895,43	80.0163,30	21.382,00	17.056,78
	Globale Minder-ausgaben	450,97	309,31	44,59	1.159,31	0,00	0,00
	Anteil (in Prozent)	0,75	1,00	0,35	1,45	0,00	0,00
2021	Gesamtausgaben	71.353,36	33.826,87	15.481,07	84.117,44	21.339,02	17.918,90
	Globale Minder-ausgaben	1.100,54	343,32	277,97	1.254,36	80,00	0,00
	Anteil (in Prozent)	1,545	1,10	1,80	1,49	0,37	0,00

3. Rechtliche Billigung bei Beschränkung auf den „Bodensatz“ nicht ausgeschöpfter Ausgabenermächtigungen

a. Grundlagen

Verbreitet wird die Veranschlagung von globalen Minderausgaben trotz erheblicher grundsätzlicher (verfassungs-)rechtlicher Bedenken gerechtfertigt, wenn und soweit sie in ihrer Höhe auf den „Bodensatz“ von veranschlagten Ausgaben, der erfahrungsgemäß am Ende der Haushaltsperiode übrigbleibt, beschränkt bleiben.[258] Voraussetzung soll allerdings sein, dass der „gesamte Haushalt realitätsgerecht und vorsichtig aufgestellt wird, insbesondere dass die voraussichtlich benötigten Ausgaben nicht bewusst oder fahrlässig zu niedrig zu hoch veranschlagt werden.“[259] Entsprechendes gilt auch im Hinblick auf strategisches Verhalten in Erwartung der Veranschlagung von Minderausgaben, namentlich auch die Anlage von finanziellen „Polstern“. Wenn das geschehe, sei der Grundsatz verletzt.[260]

Diesen Ansatz hatte auch der Verfasser als vertretbar passieren lassen.[261] Bei nochmaligem Überdenken und näherer Überprüfung zeigt sich indes, dass er wohl noch *zu kurz* greift. Dabei ist zweitrangig, ob es sich dogmatisch um eine Einschränkung der Reichweite, des Tatbestandes, des (beeinträchtigten) Haushaltsgrundsatzes handelt oder um die Rechtfertigung eines Eingriffs. Auch eine

---

[258] *Ohler,* in: Linck, Kommentar 2013, Art. 98 Rn. 25; allgemein: *Stern,* Staatsrecht II, S. 1250; *Borrmann,* Verwaltungsrundschau 1981, S. 307 (309); *Piduch,* § 11 BHO Rn. 7 (1984); *Heun,* in: Dreier 110 Rn. 21; *Marcus,* DÖV 2000, S. 675 (676 f.); *Dolde/Porsch,* DÖV 2002, S. 232 (235); *Möstl,* ZG 2005, S. 144 (147); *Gröpl,* Statement, S. 4; *ders,* Verwaltung 2006, S. 215 (245); *ders.,* in: ders., BHO/LHO, Anhang zu § 11 Rn. 12; *Tappe,* in: Gröpl, BHO/LHO, § 11 Rn. 65; *Heintzen,* in: v. Münch/Kunig, Art. 110 Rn. 25; strenger *Gröpl,* in: Bonner Kommentar, Art. 110 Rn. 116; *Iwers,* Gutachten, S. 17.

[259] *Gröpl,* Statement, S. 4; *ders,* in: ders., BHO/LHO, Anhang zu § 11 Rn. 12.

[260] Ausdrücklich *Borrmann,* Verwaltungsrundschau, 1981, S. 307 (309).

[261] *Siekmann,* in: Sachs, Art. 110 Rn. 55.

Veranschlagung in Höhe des - auf Grundlage verlässlicher Statistiken - realitätsgerecht geschätzten „Bodensatzes“ ist verfassungsrechtlich problematisch.[262]

b. Das Problem hinreichender empirischer Grundlagen

Wenn es tatsächlich derartige Erfahrungswerte gibt, müssten die einzelnen Ausgabenansätze entsprechend dieser Werte niedriger veranschlagt werden.[263] Dies würde einem strikten Verständnis des Gebotes der Haushaltswahrheit entsprechen. Aber auch wenn gezeigt werden kann, dass es solche Erfahrungswerte für den Gesamthaushalt bestehen, kann es sich nur um einen Durchschnittswert über alle Einzelpläne handeln. Es widerspricht der praktischen Erfahrung, dass sie alle einen gleich hohen „Bodensatz“ aufweisen. Die einzelnen Haushaltsbereiche sind nur einer unterschiedlich genauen Planung zugänglich.[264]

Nur wenn Erfahrungswerte für Einzeltitel oder Titelgruppen bestehen sollten und entsprechende Minderausgaben vorgeschrieben werden, mag der formale Haushaltsausgleich durch pauschale Kürzungen im Einzelfall (noch) vertretbar sein.[265] Die Rechtfertigung „aus praktischen Erfordernissen heraus“ ist allerdings kaum eine hinreichende Begründung für die Abweichung von einem verfassungsrechtlich verankerten Haushaltsgrundsatz.[266] Eine Rechtfertigung setzt in jedem Fall gesicherte empirische Kenntnisse über den „Bodensatz“ voraus. Sie können nur durch „umfangreiche und komplizierte Berechnungen“ ermittelt werden.[267] Dafür ist in jedem Fall eine eingehende Analyse der Haushalte vergangener Jahre erforderlich. Im Schrifttum werden eine Berücksichtigung der Haushalte der letzten

---

[262] Vgl. auch *Kube,* in: [Maunz/]Dürig/Herzog/Scholz, Art. 110 Rn. 116 (2013), der eine Veranschlagung über den realitätsgerecht ermittelten „Bodensatz“ hinaus als „jedenfalls“ „verfassungsrechtlich fragwürdig“ bezeichnet, also auch Bedenken bei einer Veranschlagung von Beträgen hat, die unter diesem Satz liegen.

[263] So bereits *Karehnke,* DVBl 1980, S. 542 (544).

[264] *Marcus,* DÖV 2000, S. 675 (677); anders *Noll,* ThürVBl 2004, S. 125 (126): auch seriöse Titelansätze werden „im Verlauf der Etatperiode schnell zur Makulatur“.

[265] So wohl auch *Tappe,* in: Gröpl, BHO/LHO, § 11 Rn. 64.

[266] So aber wohl *Tappe,* in: Gröpl, BHO/LHO, § 11 Rn. 65.

[267] *Marcus,* DÖV 2000, S. 675 (678 f.), der umfangreiche Vorgaben für die Vorgehensweise für die Ermittlung der Werte darstellt; anders *Noll,* ThürVBl 2004, S. 125 (126), der pauschal etwa 0,5% bis1% des Gesamtbudget annimmt.

drei Jahre und eine differenzierte Betrachtung der jeweiligen Einzelpläne gefordert. Dabei sind sowohl das „Soll“ des Haushaltsplans als auch das „Ist“ der Haushaltsrechnung von Belang. Darüber hinaus sind weitere Verfeinerungen der Berechnung erforderlich.[268]

Die bloße, unsubstantiierte *Behauptung*, dass durch die veranschlagten globalen Minderausgaben nur ein erfahrungsgemäß verbleibender Rest bewilligter, aber nicht verausgabter Mittel abgeschöpft werde, *reicht nicht aus*. Im Schrifttum werden als „Anzeichen“ für eine „verfassungswidrige Handhabung“ drei Elemente genannt:

- die Höhe
- der Anlass
- das gewählte Verfahren.[269]

Im *Ergebnis* lässt sich aber die Veranschlagung der globalen Minderausgaben selbst dann nicht pauschal rechtfertigen, wenn man sie bei Beschränkung auf einen Bodensatz für zulässig hält. Die Varianz ihrer Anteile, wie sie Tabelle 4[270] entnommen werden kann, spricht eindeutig dagegen, dass nur ein „Bodensatz“ abgeschöpft wird oder dass Prognoseungenauigkeiten auf diese Weise ausgeglichen würden.[271] Die Länder Hessen und Rheinland-Pfalz, die in der älteren Aufstellung in Tabelle 2 für das Jahre 2004[272] ohne die Veranschlagung globaler Minderausgaben ausgekommen waren, sind in der neuen Aufstellung (Tabelle 4)[273] nicht einmal erfasst. Zwei dort aufgeführte Länder, Sachsen und Schleswig-Holstein, benötigen über längere Zeiträume ebenfalls nicht den Einsatz dieses Instruments. Aus dem Rahmen fällt vor allem Nordrhein-Westfalen,

---

[268] *Marcus,* DÖV 2000, S. 675 (678 f.).

[269] *Möstl,* ZG 2005, S. 144 (151 f.).

[270] Oben S. 63.

[271] Anders wohl *Möstl,* ZG 2005, S. 144 (148, 152 f.), allerdings auf sehr schmaler Zahlenbasis.

[272] Oben S. 60; darauf stellt aber *Möstl,* ZG 2005, S. 144 (150 f.) ab.

[273] Oben S. 63.

das über den Zehn-Jahres-Zeitraum von 2011 bis 2021 immer globale Minderausgaben in Höhe von über einem Prozent, teilweise sogar deutlich mehr veranschlagt hat.

Auch spricht die Praxis in Baden-Württemberg *eindeutig* dagegen, dass in der Praxis tatsächlich nur ein erfahrungsgemäß verbleibender „Bodensatz“ nicht verausgabter Ausgabereste abgeschöpft wird. Das Land sah sich in der Lage in einem Zeitraum von neun Jahren (1993-2001), den Anteil der globalen Minderausgaben von 1,2% der Ausgaben auf 0,17% zurückzuführen. Vielmehr spricht alles dafür, dass es sich um verfassungsrechtlich fragwürdige verschleierte Dissense oder Fiskalpolitik der Exekutive handelt. Eine Verbreiterung der Datenbasis und die Anwendung statistischer Faktorenanalysen wären wünschenswert.

c. Verdeckter Dissens

Wenn aber der wahre Grund für ihre Veranschlagung ungelöste „*politische Meinungsverschiedenheiten*“ oder die „*fehlende* Bereitschaft, die *parlamentarische Verantwortung* für die [konkreten] Einsparungen zu übernehmen“,[274] ist, entfällt die Rechtfertigung der Veranschlagung in jedem Fall. Der Sinn der parlamentarischen Budgetverantwortung wird verfehlt.[275]

Die Entwicklung in Thüringen spricht auch sehr klar dafür, dass nicht ein erfahrungsgemäß verbleibender „Bodensatz“ abgeschöpft wird, sondern divergierende politische Vorstellungen verdeckt werden. Wenn der Entwurf der Landesregierung – wie in den vorangehenden Haushaltsjahren – noch ohne Veranschlagung von globalen Minderausgaben auskommt und erst im Verlauf des sehr kontroversen parlamentarischen Verfahrens ein substantieller Betrag dafür veranschlagt wird, kann es sich nicht um Erfahrungswerte handeln.

---

[274] *Piduch,* § 11 BHO Rn. 7 (1984); *Gröpl,* in: ders., BHO/LHO, Anhang zu § 11 Rn. 8. Das ist aber einer der Gründe für ihre politische Beliebtheit, vgl. *Schuppert,* VVDStRL 42 (1984), S. 248.

[275] *Piduch,* § 11 BHO Rn. 7 (1984).

d. Zusammenfassung

Der Rückgriff auf die Abschöpfung eines angeblichen „Bodensatz“ zur pauschalen Rechtfertigung einer Veranschlagung von globalen Minderausgaben ist fast flächendeckend verfassungsrechtlich nicht haltbar. Das gilt auch für den Haushaltsplan 2022 des Freistaats Thüringen.

4. Differenzierte Zulassung unter weiteren engen Voraussetzungen

a. Beschränkung auf Verwaltungsausgaben

Namentlich *Gröpl* hält die Veranschlagung von globalen Minderausgaben, die über die „Bodensatzabschöpfung“ hinausgehen, dann für zulässig, wenn sie auf die (freien) Verwaltungsausgaben beschränkt bleiben.[276] Zur Kategorie der Verwaltungsausgaben sollen die Personalausgaben, die Ausgaben für sächliche Verwaltungsmittel sowie die Investitionsausgaben für Verwaltungsgebäude und andere Liegenschaften im Verwaltungsgebrauch gehören. Diese „Betriebshaushalte“ berührten das Staat-Bürger-Verhältnis nicht unmittelbar. Soweit diese Ausgaben rechtlich nicht gebunden seien, könne die Verwaltung durch die Veranschlagung globaler Minderausgaben in „angemessenem Umfang“ zur „Optimierung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit“ beitragen.[277]

Eine Veranschlagung, die auch die Investitionsausgaben erfasse, verletze dagegen das Kredit-Investitions-Junktim im Haushaltsvollzug, der er nicht „schuldenasymmetrisch“ sein dürfe.[278]

Diese Argumentation vermag insgesamt nicht völlig zu überzeugen. Unabhängig davon, was unter einer „Optimierung“ in diesem Zusammenhang konkret zu verstehen sein soll, ist nicht plausibel, dass eine Verwaltung eher wirtschaftlich und sparsam handelt, wenn sie pauschal zur Erwirtschaftung von Minderausgaben

---

[276] *Gröpl,* in: ders., BHO/LHO, Anhang zu § 11 Rn. 13.

[277] *Gröpl*, Statement, S. 5.

[278] *Gröpl*, Statement, S. 5.

verpflichtet wird, als wenn der Haushaltsplan in den konkreten Titeln von Anfang an weniger Mittel zur Verfügung stellt. Empirische Erkenntnisse sind insoweit jedenfalls nicht ersichtlich.

Auch im Übrigen ist die besondere Behandlung von Verwaltungsausgaben in diesem Zusammenhang nicht ohne weiteres einsichtig. Jedenfalls kann die Distanz zum Staat-Bürger-Verhältnis kein tragender Gesichtspunkt sein, da die Veranschlagung von globalen Minderausgaben nicht Rechtspositionen der Bürger berührt, sondern ein Problem der Abgrenzung von Kompetenzen und Befugnissen im Staatsinnenbereich ist. Sie ist auch in der Kommentierung von *Gröpl* aus dem Jahre 2019 in dieser Form nicht mehr zu finden.[279]

b. Programmhaushalte

Eine Verletzung des Prinzips der Einzelveranschlagung (Spezialisationsprinzips) soll aber jedenfalls dann vorliegen, soweit die globalen Minderausgaben einen Programmhaushalt betreffen.[280]

5. Gebot der Vorherigkeit

Bisweilen wird auch eine Rechtfertigung der Veranschlagung von globalen Minderausgaben aus dem Gebot der Vorherigkeit, das Verfassungsrang hat,[281] vorgenommen.[282] Ob das im Einzelfall zutrifft, müsste jeweils konkret dargelegt werden.

---

[279] Vgl. *Gröpl,* in: ders., BHO/LHO, Anhang zu § 11 Rn. 13, 16.

[280] *Gröpl,* Statement, S. 5; *ders,* in: ders., BHO/LHO, Anhang zu § 11 Rn. 14.

[281] BVerfGE 119, 96 (120); näher *Siekmann,* in: Sachs, Art. 110 Rn. 56.

[282] *Möstl,* ZG 2005, S. 144 (152 f.).

6. Keine Rechtfertigung wegen Förderung wirtschaftlichen Verhaltens

Die Veranschlagung von globalen Minderausgaben ist nicht zuletzt mit dem Argument gerechtfertigt worden, dass sie wirtschaftliches Verhalten der Verwaltung fördere, vor allem der unwirtschaftlichen Verausgabung von Restmitteln gegen Ende der Haushaltsperiode („Dezemberfieber") entgegenwirken.[283] Auch eine allgemeine Hebung von „Effizienzreserven" wird ihnen zugeschrieben.[284]

Spätestens seit Inkrafttretens des Haushaltsrecht-Fortentwicklungsgesetzes, das zahlreiche Flexibilisierungen des Haushaltsrechts gebracht hat, ist dieses Argument nicht mehr stichhaltig. Vor allem die erleichterten Möglichkeiten gegenseitiger Deckungsfähigkeit und (zeitlicher) Übertragbarkeit sowie das Instrument der Budgetierung beseitigen weitgehend die Anreize für unwirtschaftliches Verhalten am Ende der Haushaltsperiode.[285] Nur stichhaltige empirische Erkenntnisse, die das Gegenteil beweisen, könnten noch dem Wegfall dieses Arguments für die Zulässigkeit von globalen Minderausgaben entgegenstehen. Sie sind aber nicht ersichtlich.

Schließlich hat das Gebot der Wirtschaftlichkeit keinen prinzipiellen Vorrang vor den anderen Haushaltsgrundsätzen,[286] selbst wenn es durch die Veranschlagung von globalen Minderausgaben tatsächlich gefördert werden sollte.

Rein wirtschaftliche oder organisatorische Gründe (Verwaltungsvereinfachung) reichen jedenfalls nicht aus, um Beeinträchtigungen des Budgetrechts des Land-

---

[283] *Ohler,* in: Linck, Kommentar 2013, Art. 98 Rn. 25; *Dolde/Porsch,* DÖV 2002, S. 232; *Bajohr,* DÖV 2004, S. 949 (955).

[284] Vgl. *Noll,* ThürVBl 2004, S. 125 (129): Förderung der Effizienz und Effektivität des Mitteleinsatzes; *Möstl,* ZG 2005, S. 144 (153), allerdings ohne hinreichende empirische Absicherung; ähnlich *Iwers,* Gutachten, S. 4.

[285] So bereits *Marcus,* DÖV 2000, S. 675 (679); zust. *Noll,* ThürVBl 2004, S. 125 (130, 132); *Bajohr,* DÖV 2004, S. 949 (953 f., 956), der aber für die Wirksamkeit dieser Mechanismen aber eine gesetzliche Regelung der globalen Mindereinnahmen für erforderlich hält.

[286] *Karehnke,* DVBl 1980, S. 542 (543).

tags und Durchbrechungen von Haushaltsgrundsätzen, die dieses Recht effektuieren, zu rechtfertigen.[287] Zumindest müssen die verfassungsrechtlichen Gründe hinreichend dokumentiert sein.[288]

7. Keine Rechtfertigung als Haushaltssperre

Haushaltswirtschaftliche Sperren müssen als solche im Haushaltsplan bezeichnet sein. Außerdem sind sie an konkreten Ausgabeermächtigungen anzubringen. Beide Voraussetzungen sind bei der Veranschlagung von globalen Minderausgaben nicht erfüllt.[289]

8. Zwischenergebnis

Es bestehen erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Veranschlagung von globalen Minderausgaben zur Erzielung eines (formal) ausgeglichenen Haushaltsplans, auch wenn sie betragsmäßig auf den am Ende der Haushaltsperiode verbleibenden „Bodensatz“ erfahrungsgemäß nicht verausgabter, aber bewilligter Haushaltsmittel beschränkt bleiben. Bestehen tatsächlich derartige Erfahrungswerte, sind sie bei der Veranschlagung der Ausgabepositionen zu berücksichtigen. Insoweit besteht eben kein Finanzbedarf. Eine Rechtfertigung ist auch insoweit fragwürdig.[290]

---

[287] Vgl. HessStGH, Urteil vom 27.10.2021 - P.St. 2783, P.St. 2827 - NVwZ 2022, S. 155 Rn. 215, allerdings ausdrücklich nur für „schwerwiegende Beeinträchtigungen“. Das Gericht stellt aber zutreffend darauf ab, dass eine Einzelveranschlagung von Mitteln anstelle einer nicht hinreichend konkreten Bewilligung möglich gewesen wäre (Rn. 219). Das müsste entsprechend auch für pauschale Kürzungen gelten. *Iwers* verneint bereits einen Verstoß gegen den Grundsatz der Haushaltswahrheit und hält schon aus diesem Grunde eine „Abwägung mit dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit“ für nicht angezeigt, Gutachten, S. 13.

[288] *Wissenschaftlicher Dienst,* S. 11.

[289] *Karehnke,* DVBl 1980, S. 542 (543); s.a. *Noll,* ThürVBl 2004, S. 125 (126): Aktivierung bereits bei der Haushaltsplanung.

[290] Eindeutig *Noll,* ThürVBl 2004, S. 125 (130).

Wenn die Anbringung einer globalen Minderausgabe dazu führt, dass der Exekutive zusätzliche Entscheidungsspielräume im Verhältnis zum Haushaltsgesetzgeber eingeräumt werden, liegt eine Verletzung des parlamentarischen Budgetrechts vor, wenn sie ohne hinreichende Rechtfertigung erfolgt.

VIII. Täuschende globale Minderausgaben

Bei Vorliegen bestimmter Umstände wird selbst von denjenigen Stimmen im Schrifttum, welche die Zulässigkeit der Veranschlagung von globalen Minderausgaben nicht prinzipiell verneinen, ihre Verfassungswidrigkeit angenommen.

1. Gesamtsumme der bewilligten Ausgaben

Durch die Veranschlagung von globalen Minderausgaben wird zunächst über die Gesamtsumme der bewilligten Ausgaben getäuscht, da sie nicht auf den ersten Blick erkennbar ausgewiesen ist und erst durch Rechenoperationen ermittelt werden muss. Ihre Behandlung als negative Ausgabe ist zudem grundsätzlich verfehlt, da keineswegs die Exekutive zu Ausgaben ermächtigt wird, sondern zur Nichtverausgabung von haushaltsplanmäßig bewilligten Mitteln. Sie führt zudem eine „optische Sparsamkeit“ vor, die sich tatsächlich aber nicht in – möglicherweise – schmerzhaften Einzelkürzungen niederschlägt. Sie könne darüber hinaus dadurch „konterkariert“ werden, „dass einzelne Ansätze bei der Planung um *Sicherheitszuschläge* erhöht“ würden.[291]

Der niedersächsische Staatsgerichtshof hat die Zuführung von nicht ausgeschöpften Kreditermächtigungen zur allgemeinen Rücklage zwar als vereinbar mit Grundsatz von Haushaltsklarheit und -wahrheit angesehen, eine Entnahme

[291] Vgl. *Tappe,* in: Gröpl, BHO/LHO, § 11 Rn. 65.

aus der Rücklage, ohne sie als Kreditaufnahme zu behandeln,[292] als *verfassungswidrig* beurteilt.[293]

2. *Verschleierung einer Unterdeckung*

Eine Täuschung soll vor allem dann vorliegen, wenn mit ihrer Veranschlagung nur eine tatsächliche Unterdeckung „verschleiert“ wird.

Bei dem gebotenen formalen Verständnis des *Ausgleichsgebots* kann es jedoch keine Rolle spielen, wie der Ausgleich herbeigeführt wird. Jede Einnahme- oder Ausgabeposition kann so bemessen werden, dass der Haushalt (formal) ausgeglichen ist. Der Verschleierungszweck, der zunehmend mit der Veranschlagung verfolgt werde, berührt deshalb selbst dann nicht das Ausgleichsgebot, wenn die Werte der Ausgabentitel unrealistisch niedrig und die Höhe der globalen Minderausgabe unrealistisch hoch veranschlagt werden.

Verletzt ist jedoch das *Wahrheitsgebot* einschließlich des davon mitumfassten Gebots der Schätzgenauigkeit. Die Verletzung kann auf zwei unterschiedlichen Gründen beruhen:

- Die konkrete Veranschlagung globaler Minderausgaben ist – ungeachtet empirischer Grundlagen – ebenfalls verfassungswidrig, wenn sie bei realitätsgerechter Betrachtung nicht erwirtschaftet werden können („uneinbringliche GMA“). Sie verstoßen in „grober Weise“ gegen die Grundsätze von Haushaltswahrheit und -klarheit. Dies ist regelmäßig anzunehmen, wenn sie eine

---

[292] Sie ist nicht „monetär“ unterlegt. Das bedeutet, die entsprechenden Geldmittel müssen erst durch Abschluss von Kreditverträgen beschafft werden. Die Entnahmen aus der allgemeinen Rücklage mussten wie (neue) Kreditermächtigungen selbst behandelt werden, da die erteilten Kreditermächtigungen nicht über das Haushaltsjahr hinaus wirken, für die sie erteilt worden sind. Vgl. NWVerfGH, NWVBl 2003, S. 419 (423); NdsStGH, Urteil vom 30.09.2011 – 1/10, ECLI:DE:STGHNI:2011:0930.STGH1.10.0A, Rn. 173.

[293] NdsStGH, Urteil vom 30.09.2011 – 1/10, ECLI:DE:STGHNI:2011:0930.STGH1.10.0A, Rn. 156, 167, 176.

Kürzung von Ausgaben erfordern, denen sich die Verwaltung rechtlich oder tatsächlich nicht entziehen kann.[294]

- Für den Fall, dass ein Verstoß gegen Haushaltsgrundsätze insoweit verneint wird wie die globalen Minderausgaben betragsmäßig auf den „Bodensatz" nicht verausgabter Mittel am Ende der Haushaltsperiode beschränkt sind, ist das Gebot der Schätzgenauigkeit verletzt, wenn sie sich nicht an Erfahrungswerten orientiert, die empirisch zu ermitteln sind. Wenn er lediglich „gegriffen" ist, liegt ein Verfassungsverstoß vor. Eine fehlende empirisch fundierte Begründung für die konkrete Höhe der Veranschlagung ist in jedem Fall ein starkes Anzeichen für einen solchen Verfassungsverstoß.

Verletzt ist unter diesen Umständen aber auch der Haushaltsgrundsatz der *Spezialität*.[295] Vor allem ist die (laufende) Kontrolle durch die Öffentlichkeit, ob und welchem Umfang der Zwecksetzung der Mittelbewilligung durch das Parlament im *Vollzug* des Haushaltsplanes Genüge geleistet wird,[296] erheblich erschwert. Die Haushaltsrechnung kommt dafür zu spät.[297]

---

[294] *Gröpl,* Statement, S. 5: „Erwirtschaftung … ist rechtlich unmöglich und bedeute eine „schwere Verletzung" des Grundsatzes der Haushaltwahrheit; *ders.,* Verwaltung 2006, S. 215 (243, 246); *ders,* in: ders., BHO/LHO, Anhang zu § 11 Rn. 14; *Iwers,* Gutachten, S. 26.

[295] *Iwers,* Gutachten, S. 16, 26, unter Berufung auf *Stern,* Staatsrecht II, S. 1243, und NWVerfGH, Urteil vom 14.5.1996 – 5/95.

[296] Ausdrückliche Bestätigung des Prinzips der „mitlaufenden Haushaltskontrolle", durch das die „Mitwirkungsmöglichkeiten des Haushaltsgesetzgebers während des laufenden Haushaltsjahres" gestärkt werden sollen durch NWVerfGH, Urteil vom 28.1.1992 – VerfGH 1/91, NVwZ 1992, S. 470 (471 f.).

[297] *Noll,* ThürVBl 2004, S. 125 (130), sowohl für die Teilhabe der Öffentlichkeit als auch die Mitwirkungsmöglichkeiten des Parlaments beim Vollzug.

IX. Anwendung auf den Freistaat Thüringen

1. Verstoß gegen den Grundsatz von Haushaltswahrheit und -klarheit

a. Die Entwicklung

Im Haushalt des Jahres 2002 betrug der Anteil der globalen Minderausgaben 4,36%. Für den Haushalt 2003 waren immerhin noch 1,66% veranschlagt.[298] Im Verlauf werden folgende Zahlen angegeben:[299]

Tabelle 5

Globale Minderausgaben in den Haushalten von Thüringen

Periode	**Kapitel 17 04** (Mio Euro, sächliche Verwaltungsausgaben)	**Kapitel 17 06** (Mio Euro, global)	**Kapitel 17 16** (Mio Euro, sächliche Verwaltungsausgaben)	**Kapitel 17 16** (Mio Euro, Personal)	**Kapitel 17 16**[300] Titel 972 24 881 (Mio Euro, global	**Summe** (Mio Euro)	**Gesamtausgaben** (Ursprungshaushalt, Mio Euro)
1998		163,61		15,95		179,56	
1999	5,11			25,56		30,67	
2000	5,11					5,11	
2001/2002			1,25	2,55	374.00	377,8	

Immerhin sind die veranschlagten Einsparungen im Haushaltsvollzug auch tatsächlich erwirtschaftet worden, allerdings waren es regelmäßig die Ressorts mit Programmhaushalten.[301]

---

[298] *Noll,* ThürVBl 2004, S. 125 (133).

[299] *Noll,* ThürVBl 2004, S. 125 (133 f.).

[300] Übrige Einnahmen und Ausgaben.

[301] *Noll,* ThürVBl 2004, S. 125 (134).

Das Haushaltsvolumen ist aber im Hinblick auf den bei den einzelnen Zweckbestimmungen ermittelten Finanzbedarf *nicht korrekt* veranschlagt worden.[302] Eine differenzierte Verteilung der zu erwirtschaftenden Beträge nach einem festen Verteilungsschlüssel auf die einzelnen Ressorts[303] und einzelne Ausgabearten – wie aus Tabelle 5[304] zu ersehen ist - mag etwas mehr Klarheit verschaffen, ist aber immer noch grob und kann nicht alle verfassungsrechtlichen Zweifel beseitigen. Wenn allerdings ein positiver Finanzierungssaldo, wie im Haushaltsjahr 2019 erwirtschaftet wird, bestehen Zweifel, ob die notwendige Schätzgenauigkeit gewahrt worden ist.

b. Keine Rechtfertigung

Ungeachtet aller grundsätzlichen Bedenken[305] sind die Voraussetzungen für eine Rechtfertigung von globalen Minderausgaben in Höhe des „Bodensatzes“ nicht erfüllt.[306] Das gilt vor allem auch für die Beträge, die im Verlauf der parlamentarischen Beratungen des Haushalts 2022 gefordert worden sind.

---

[302] Vgl. *Bajohr,* DÖV 2004, S. 951, der aber das Schwergewicht seiner Argumentation (unzutreffend) auf das Ausgleichsprinzip legt, aber auch Bedenken im Hinblick auf das Fälligkeitsprinzip äußert.

[303] *Dolde/Porsch,* DÖV 2002, S. 233, weisen auf die Praxis in Baden-Württemberg hin.

[304] Oben S. 76.

[305] Oben Abschnitt VII 3 d.

[306] Oben Abschnitt VII 3 c.

Tabelle 6

Anteil der globalen Minderausgaben am Haushalt 2022

	Summe globale Minderausgaben (Mio Euro)	**Anteil an den Gesamtausgaben auf der Basis von:** (in Prozent)		**Gesamt-ausgaben** (Mio Euro)
		Entwurf	**Ausschuss /Gesetz**	
Regierungsentwurf 2022[307]	0	0		12.116
Ausschuss[308]				11.943
Gesetz 2022[309]				11.943
Forderung FDP (ursprünglich)[310]	800	6,65	6,7	
Forderung CDU mit Zustimmung der FDP-Fraktion[311]	500	4,15	4,19	
Änderungsantrag Fraktionen Die Linke, SPD, Bündnis 90/Die Grünen und CDU[312]	330	2,72	2,76	

Der pauschale Verweis auf Prognoseunsicherheiten reicht als Rechtfertigung jedenfalls dann nicht aus, wenn erhebliche Überschüsse erwirtschaftet werden. Das gilt erst recht, wenn erst im Verlauf der parlamentarischen Haushaltsberatungen globale Minderausgaben veranschlagt werden und weit voneinander abweichende Beträge im parlamentarischen Prozess durchgesetzt werden sollen. Wenn einzelne Fraktionen gegenüber einem Null-Ansatz im Entwurf der Regierung, der mit dem Erfahrungswissen und Sachverstand einer großen Verwaltung erstellt worden ist, erhebliche Beträge als globale Minderausgaben veranschla-

---

307 Drucksache 7/4170.

308 Drucksache 7/4778.

309 Thüringer Gesetz über die Feststellung des Landeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2022 (Thüringer Haushaltsgesetz 2022 – ThürHhG 2022 -) vom 17. Februar 2022, GVBl, S. 75.

310 Nach Mitteilung der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen.

311 Vgl. Zeit-Online v.12. Januar 2022, dpa-infocom, dpa:220112-99-680323/3.

312 Vom 24.01.2022.

gen wollen, spricht das eindeutig dafür, dass diese Beträge nicht einen „Bodensatz“ im Sinne der herrschenden Meinung abschöpfen. Sie sind - im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts[313] - „gegriffen“ und können nicht als das Ergebnis sorgfältiger Prognosen als vertretbar beurteilt werden. Diese Vorgehensweise ist auch ein starkes Indiz dafür, dass andere, bessere Informationsmöglichkeiten zur Verfügung standen und dessen ungeachtet entschieden worden ist.

c. Insbesondere der Haushaltsplan

Dargelegt ist die Existenz rechtfertigender Bedingungen für den aktuellen Haushalt des Freistaats Thüringen nicht. Die Veranschlagung von globalen Minderausgaben in Höhe von 800 oder 500 Millionen Euro kann weder mit der Abschöpfung eines „Bodensatzes“, der zu substantiieren wäre noch mit einer allgemeinen Toleranzgrenze, die zwischen 1 und 2 Prozent liegen soll, gerechtfertigt werden. Je nach Bezugsgröße handelt es sich um Anteile von 6,7 [6,65] Prozent (bei 800 Millionen) oder 4,19 [4,15] Prozent am gesamten Ausgabevolumen, wie aus Tabelle 6 zu ersehen ist.

Jedenfalls ist der schließlich festgestellte Wert für das Haushaltsjahr 2022 „gegriffen“ und schon deshalb verfassungswidrig.

---

[313] BVerfGE 119, 96 (130).

Tabelle 7

Die Veranschlagung globaler Minderausgaben in des Landeshaushalten des Freistaats Thüringen 2019-2022

2019					0	0	10.653
2020					0	0	11.109
2021					0	0	11.987[314]
2022					300	300	11.942[315]

Wenn nach mehreren Haushaltsjahren ohne Veranschlagung von globalen Minderausgaben erst im Verlauf der parlamentarischen Beratungen ein substantieller Betrag veranschlag worden ist, deutet das klar darauf hin, dass der mit dem Haushaltsgesetz 2022[316] festgestellte Betrag ohne hinreichende empirische Basis und ohne Rückgriff auf bessere Informationsmöglichkeiten veranschlagt worden ist. Damit ist jedenfalls der erforderliche Schätzgenauigkeit nicht genügt worden und es liegt schon aus diesem Grund ein *Verstoß* gegen die Anforderungen aus dem Grundsatz der Haushaltswahrheit und –klarheit vor.

2. Kein Verstoß gegen das Initiativrecht der Landesregierung und das Gewaltenteilungsprinzip

Das Initiativmonopol der Landesregierung ist im Lichte der parlamentarischen Budgetverantwortung restriktiv zu interpretieren. Das Parlament muss auch erhebliche Änderungen am Entwurf der Regierung vornehmen dürfen. Eine verfassungsrechtlich bedenkliche Entleerung ist bei den diskutierten Beträgen noch nicht zu erkennen.

---

[314] Thüringer Gesetz über die Feststellung des Landeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2021 (Thüringer Haushaltsgesetz 2021 – ThürHhG 2021 -) vom 22. Dezember 2020, GVBl, S. 666.

[315] Thüringer Gesetz über die Feststellung des Landeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2022 (Thüringer Haushaltsgesetz 2022 – ThürHhG 2022 -) vom 17. Februar 2022, GVBl, S. 75.

[316] Nachweis oben Fn. 12.

Das allgemeine Gewaltenteilungsprinzip ist durch spezielle Vorschriften für das Zusammenspiel von Regierung und Parlament geregelt. Sie haben als *lex specialis* Vorrang. Eine möglicherweise besonders zu achtender „Kernbereich“ exekutiver Verantwortlichkeit ist jedenfalls noch nicht tangiert.

X. Zusammenfassung

1. Zu Fragen 1 und 2

(1) Die Veranschlagung von globalen Minderausgaben stößt auf grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedenken.

(2) Schon ihre systematische Einordnung als „Korrekturposten“ oder „negativen Ausgaben“ ist problematisch.[317]

(3) Sie stellen eine schleichende Verschiebung im Machtgefüge zwischen Parlament und Regierung dar. Sie werden deshalb als „Selbstentmachtung des Parlaments“ bezeichnet.[318]

(4) Die Kontrolle des staatlichen Finanzgebarens durch Parlament, Rechnungshof und Öffentlichkeit wird zumindest erschwert, wenn nicht gar (teilweise) vereitelt.

(5) Beeinträchtigt werden – je nach Einzelausgestaltung – folgende Haushaltsgrundsätze: Wahrheit und Klarheit, (sachliche) Spezialität und Periodizität (Kassenwirksamkeit).

(6) Ihre Beschränkung auf die Ausgabenreste, die erfahrungsgemäß am Ende der Haushaltsperiode verbleiben, können Beeinträchtigungen der Vorgaben aus den genannten Haushaltsgrundsätzen nicht pauschal rechtfertigen. Erforderlich wäre mindestens eine genaue Ermittlung dieser Werte. Ohne empirische Absicherung sind sie „gegriffen“ und begründen schon deshalb einen Verfassungsverstoß.

---

[317] Abschnitt VII 1 c.

[318] *Noll,* ThürVBl 2004, S. 125 (132, 134).

(7) Wenn jedoch solche empirisch ermittelten Werte vorhanden sein sollten, können die entsprechenden Haushaltsansätze schon im Haushaltsentwurf entsprechend angepasst werden. Eine Rechtfertigung der Veranschlagung von globalen Minderausgaben entfiele.

(8) Nur wenn es zwar empirische Erkenntnisse über die insgesamt verbleibenden Ausgabenreste gibt, aber nicht für die einzelnen Ausgabentitel, in denen keine „Polster“ eingeplant sein dürfen, kommt eine Rechtfertigung von globalen Minderausgaben überhaupt in Betracht.

(9) Als ein Instrument zur allumfassenden Gegenfinanzierung „entsteht eine nicht verfassungsfeste exekutivfreundliche Freizone“.[319]

2. Zu Frage 3

(1) Das Prinzip der Gewaltenteilung und -verschränkung enthält keine besonderen Vorgaben, die über die Budgetverantwortlichkeit des Landtags und das Recht und die Pflicht der Landesregierung hinausgehen, rechtzeitig den Entwurf eines ordnungsgemäßen Haushalts vorzulegen.

(2) Das Initiativrecht der Landesregierung nach Artikel 99 Abs. 3 Satz 1 ThürVerf dürfte durch Veranschlagung von globalen Minderausgaben (erst) im Rahmen des parlamentarischen Verfahrens noch nicht verletzt sein.

(3) Aus der Budgetverantwortlichkeit des Parlaments folgt die Befugnis, Änderungen an Einzelpositionen des Haushaltsentwurfs der Landesregierung vorzunehmen.

3. Zu Frage 4

Aus dem (allgemeinen) Prinzip von Gewaltenteilung und -verschränkung lassen sich keine (weiteren) Vorgaben für die Veranschlagung von globalen Minderausgaben.

---

[319] *Noll,* ThürVBl 2004, S. 125 (134).

4. Grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedenken

(1) Ein Verstoß gegen den Grundsatz der Haushaltswahrheit liegt aber unabhängig von diesen Erwägungen dann vor, wenn die Veranschlagung von globalen Minderausgaben (nur) dazu dienen, erkannte Haushaltsunterdeckungen „auszugleichen“, ohne dass ihre Realisierbarkeit durch fundierte Schätzungen „sachgerecht und vertretbar“ begründet wird.[320]

(2) Entsprechendes gilt, wenn sie (nur) deshalb veranschlagt werden, weil keine Einigung über konkrete Ausgabenkürzungen erzielt werden konnten.

(3) Das tatsächliche Verhalten der Haushaltsgesetzgeber auf Bundes- und Landesebene spricht eindeutig dagegen, dass tatsächlich nur der „Bodensatz“ bewilligter, aber nicht verausgabter Mittel abgeschöpft wird. Die große Varianz sowohl im intertemporalen Vergleich als auch im interpersonellen Vergleich (der Haushaltsträger) lässt es ausgeschlossen erscheinen, dass dieses Ziel tatsächlich verfolgt wird.

(4) Die Praxis ist vielmehr ein eindeutiger Hinweis darauf, dass die erforderlichen Ausgaben nicht nach bestem Wissen ermittelt werden, sondern – verfassungsrechtlich sehr fragwürdig – nur „gegriffen“ sind.

(5) Prognoseunsicherheiten oder praktische Probleme bei der Haushaltsaufstellung oder dem Haushaltsvollzug können als Rechtfertigung anhand des verfügbaren Zahlenmaterials ausgeschlossen werden. Wenn sie zuträfen, wäre es nicht möglich, dass einzelne Länder den Anteil globaler Minderausgaben an den Gesamtausgaben innerhalb weniger Jahre von über einem Prozent auf 0,17% zurückführen können. Es wäre auch nicht möglich, dass verschiedene Länder (Hessen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen) – teilweise über lange Zeiträume – ganz ohne die Veranschlagung von globalen Minderausgaben auskommen können.

---

[320] Abschnitt II 1 b.

(6) Es bestehen Anhaltspunkte, dass zumindest bei Anteilen von über 0,5% eine Unterdeckung verschleiert wird.

(7) Zudem wird die Öffentlichkeit über den wahren Umfang der staatlichen Ausgabebewilligungen nicht klar genug informiert. Auch das wäre ein Verstoß gegen verfassungsrechtliche Haushaltsgrundsätze.

5. Veranschlagung im Haushalt 2022 des Freistaats Thüringen

Die im Landeshaushalt 2022 veranschlagten globalen Minderausgaben stoßen auf erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken.

XI. Gesamtergebnis

Die Veranschlagung von globalen Minderausgaben stößt auf grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedenken. Jedenfalls sind das haushaltsrechtliche Wahrheits- und Klarheitsgebot und – je nach Ausgestaltung – der Spezialitätsgrundsatz beeinträchtigt.

Eine Rechtfertigung durch die Abschöpfung eines „Bodensatzes“ von Mitteln die erfahrungsgemäß am Ende der Haushaltsperiode nicht verausgabt werden ist bei genauer Prüfung ist kaum möglich, auch wenn sie von der überwiegenden Auffassung des Schrifttums und zwei vereinzelten Entscheidungen gebilligt wird. Jedenfalls wäre eine empirische Absicherung erforderlich, die aber angesichts der verfügbaren Zahlen kaum möglich erscheint.

Die in Thüringen diskutierten globalen Minderausgaben in Höhe von 800 Oder 500 Millionen Euro für den Landeshaushalt 2022 lassen sich bei einem Haushaltsvolumen von circa 12 Milliarden Euro nicht rechtfertigen. Erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken bestehen auch im Hinblick auf die schließlich festgestellten 300 Millionen Euro.

IMFS WORKING PAPER SERIES

Recent Issues

172 / 2022	Helmut Siekmann	Inflation, price stability, and monetary policy – on the legality of inflation targeting by the Eurosystem
171 / 2022	Veronika Grimm Lukas Nöh Volker Wieland	Government bond rates and interest expenditures of large euro area member states: A scenario analysis
170 / 2022	Jens Weidmann	A new age of uncertainty? Implications for monetary policy
169 / 2022	Moritz Grebe Peter Tillmann	Household Expectations and Dissent Among Policymakers
168 / 2022	Lena Dräger Michael J. Lamla Damjan Pfajfar	How to Limit the Spillover from an Inflation Surge to Inflation Expectations?
167 / 2022	Gerhard Rösl Franz Seitz	On the Stabilizing Role of Cash for Societies
166 / 2022	Eva Berger Sylwia Bialek Niklas Garnadt Veronika Grimm Lars Other Leonard Salzmann Monika Schnitzer Achim Truger Volker Wieland	A potential sudden stop of energy imports from Russia: Effects on energy security and economic output in Germany and the EU
165 / 2022	Michael D. Bauer Eric T. Swansson	A Reassessment of Monetary Policy Surprises and High-Frequency Identification
164 / 2021	Thomas Jost Karl-Heinz Tödter	Reducing sovereign debt levels in the post-Covid Eurozone with a simple deficit rule
163 / 2021	Michael D. Bauer Mikhail Chernov	Interest Rate Skewness and Biased Beliefs
162 / 2021	Magnus Reif Mewael F. Tesfaselassie Maik Wolters	Technological Growth and Hours in the Long Run: Theory and Evidence
161 / 2021	Michael Haliassos Thomas Jansson Yigitcan Karabulut	Wealth Inequality: Opportunity or Unfairness?

160 / 2021	Natascha Hinterlang Josef Hollmayr	Classification of Monetary and Fiscal Dominance Regimes using Machine Learning Techniques
159 / 2021	Volker Wieland	The decline in euro area inflation and the choice of policy strategy
158 / 2021	Matthew Agarwala Matt Burke Patrycja Klusak Moritz Kraemer Kamiar Mohaddes	Rising Temperatures, Falling Ratings: The Effect of Climate Change on Sovereign Creditworthiness
157 / 2021	Yvan Lengwiler Athanasios Orphanides	Collateral Framework:Liquidity Premia and Multiple Equilibria
156 / 2021	Gregor Boehl Cars Hommes	Rational vs. Irrational Beliefs in a Complex World
155 / 2021	Michael D. Bauer Eric T. Swanson	The Fed's Response to Economic News Explains the "Fed Information Effect"
154 / 2021	Alexander Meyer-Gohde	On the Accuracy of Linear DSGE Solution Methods and the Consequences for Log-Normal Asset Pricing
153 / 2021	Gregor Boehl Philipp Lieberknecht	The Hockey Stick Phillips Curve and the Zero Lower Bound
152 / 2021	Lazar Milivojevic Balint Tatar	Fixed exchange rate - a friend or foe of labor cost adjustments?
151 / 2021	Thomas Jost Franz Seitz	Designing a European Monetary Fund: What role for the IMF?
150 / 2021	Gerhard Rösl Franz Seitz	Cash and Crises: No surprises by the virus
149 / 2021	Wolfgang Lechthaler Mewael F. Tesfaselassie	Endogenous Growth, Skill Obsolescence and Output Hysteresis in a New Keynesian Model with Unemployment
148 / 2021	Gregor Boehl	Efficient Solution and Computation of Models with Occasionally Binding Constraints
147 / 2021	Brian Fabo Martina Jančoková Elisabeth Kempf Luboš Pástor	Fifty Shades of QE: Conflicts of Interest in Economic Research
146 / 2021	Robert C.M. Beyer Lazar Milivojevic	Dynamics and Synchronization of Global Equilibrium Interest Rates
145 / 2020	Lars P. Feld Volker Wieland	The German Federal Constitutional Court Ruling and the European Central Bank's Strategy