ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Gröpl, Christoph

Research Report

Zur verfassungsrechtlichen Problematik globaler Minderausgaben

KBI Schrift, No. 98

Provided in Cooperation with:
DSi - Deutsches Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler e.V., Berlin

Suggested Citation: Gröpl, Christoph (2005) : Zur verfassungsrechtlichen Problematik globaler Minderausgaben, KBI Schrift, No. 98, Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (KBI), Berlin

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/45562

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

Karl-Bräuer-Institut des
Bundes der Steuerzahler

Heft 98

Zur verfassungsrechtlichen Problematik globaler Minderausgaben

Zur verfassungsrechtlichen Problematik globaler Minderausgaben

Zur verfassungsrechtlichen Problematik globaler Minderausgaben

Universitätsprofessor Dr. Christoph Gröpl
Universität des Saarlandes

Karl-Bräuer-Institut
des Bundes der Steuerzahler e. V.
Berlin

Juni 2005

Herausgegeben vom Karl-Bräuer-Institut
des Bundes der Steuerzahler e. V.
Hersteller: Bonner Universitäts-Buchdruckerei
ISSN 0173-3397

Preis: 7 Euro

Geleitwort

In den Haushalten von Bund und Ländern wurden in den vergangenen Jahren immer wieder sogenannte globale Minderausgaben eingeplant. Häufig geschieht dies, um politischen Schwierigkeiten bei Konkretisierung des Haushaltsausgleichs auszuweichen, die Begrenzung der Verschuldung auf die Investitionen zu unterlaufen oder sogar nur einen „Scheinausgleich“ herbeizuführen. Mit globalen Minderausgaben verzichten die Parlamente indes auf ihr originäres Recht, über bestimmte Ausgaben im Einzelnen zu entscheiden, und überlassen dies dann den Regierungen und Verwaltungen. Dabei wird aber kaum geprüft, ob eine solche Haushaltspraxis mit dem Verfassungs- und einfachen Haushaltsrecht immer vereinbar ist.

Mit dieser Frage befasst sich im Einzelnen die vorliegende Untersuchung von Prof. Dr. Christoph Gröpl, einem ausgewiesenen Experten der Materie. Er entwickelt darin einen umfassenden und fundierten Kriterienkatalog, mit dem die verfassungs- und haushaltsrechtliche Zulässigkeit von globalen Minderausgaben künftig näher überprüft werden kann. Angesichts des häufigen Rückgriffs der Haushaltspolitiker auf globale Minderausgaben kommt einem solchen Prüfraster erhebliche praktische Bedeutung zu.

Die Untersuchung kommt zum Ergebnis, dass die verfassungs- und haushaltsrechtliche Zulässigkeit von globalen Minderausgaben davon abhängt, welchem Zweck sie dienen. Grundsätzlich zulässig ist eine globale Minderausgabe zur sogenannten Bodensatzabschöpfung oder wenn sie aus „freien“ Verwaltungsausgaben (sogenannten Betriebshaushalten) erwirtschaftet werden kann. Weitgehend unzulässig ist sie jedoch, falls sie aus dem Bereich sogenannter zwangsläufiger Ausgaben oder „freier“ Zweckausgaben erwirtschaftet werden soll. Ebenfalls unzulässig ist sie, soweit sie Investitionsausgaben kürzt und die Nettoneuverschuldung nicht entsprechend verringert wird. Grob verfassungswidrig ist eine globale Minderausgabe, wenn sie realisti-

cherweise uneinbringlich ist und damit lediglich einen „Schein-Haushaltsausgleich“ herbeiführen soll. Die Untersuchung empfiehlt eine gesetzliche Normierung des Instruments der globalen Minderausgabe, die deren Zulässigkeit auf die sogenannte Bodensatzabschöpfung und Einsparungen bei „freien“ Verwaltungsausgaben beschränkt.

Die Studie soll dazu beitragen, dass das Instrument der globalen Minderausgabe künftig sachgerecht und nicht in missbräuchlicher Weise eingesetzt wird. Mit der Veröffentlichung in der Schriftenreihe des Instituts soll die Untersuchung die erwünschte Aufmerksamkeit und Beachtung finden.

Berlin, im Juni 2005 Dr. Karl Heinz Däke

Inhaltsübersicht

A. Haushaltswirtschaftlicher Hintergrund und Begriff

I. Haushaltswirtschaftlicher Hintergrund 1
II. Begriff 2
1. Abgrenzung zur Einnahme, Ausgabe und Verpflichtungsermächtigung 2
2. Begriffsinhalt der GMA 3
a) Unterschiede zur Einnahme sowie zur Ausgabe- und Verpflichtungsermächtigung 3
b) Qualifikation, Definition 4
c) Sinn des Adjektivs „global“ 4
d) „Gruppierungsspezifische“, „einzelplanspezifische“ und „kapitelspezifische“ Minderausgaben 5
e) Haushaltstechnik: Veranschlagung und Vollzug .. 5
f) Statistischer Überblick 6
3. Abgrenzung zur sog. Effizienzrendite (Effizienzdividende) 8

B. Funktionen

I. „Bodensatzabschöpfung“ – Prognosedilemma des Haushaltsplans 9
II. Erzielung unspezifizierter Einsparungen – „Rasenmähermethode“ 10
III. Scheinbare Füllung von Deckungslücken – Kampf um den Haushaltsausgleich 11

C. Rechtliche Bewertung

I. Beurteilungsmaßstäbe 13
II. Parlamentarisches Budgetrecht – parlamentarische Budgetpflicht 13
1. Parlamentarisches Budgetrecht 13
2. Parlamentarische Budgetpflicht 15
3. Haushaltsgrundsätze als Konkretisierung des parlamentarischen Budgetrechts 16
III. Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit 17
IV. Grundsatz der Vollständigkeit des Haushaltsplans 18

V. Grundsatz der Ausgeglichenheit des Haushaltsplans 19

VI. Grundsätze der Wahrheit, Klarheit und (Schätz-)Genauigkeit des Haushaltsplans 20
1. Ausfluss des Rationalitätsgebots 20
2. Budgetwahrheit, Prognosedilemma und haushaltswirtschaftliches Vorsichtsprinzip 22
3. Budgetwahrheit und -genauigkeit bei GMAs zur „Bodensatzabschöpfung“ 23
a) Vereinbarkeit mit den Haushaltsgrundsätzen der Wahrheit und Genauigkeit dem Grunde nach 23
b) Zulässige Höhe des „Bodensatzes“ 24
4. Budgetwahrheit und -genauigkeit bei GMAs zur unspezifizierten Mitteleinsparung 26
a) „Zwangsläufige Ausgaben“ 26
b) „Freie Ausgaben“ 27
c) Bewertung 27
5. Budgetwahrheit und -genauigkeit bei GMAs zum „Schein-Haushaltsausgleich“ 28
a) Täuschungsverbot für den Staat und seine Organe 28
b) Unzureichendes Gewicht der Haushaltskontrolle 29
6. Budgetklarheit 29

VII. Grundsatz der Einzelveranschlagung (Spezialisations- bzw. Spezialitätsprinzip) 31
1. Verfassungsrechtliche Verwurzelung 31
2. Ausmaß der Einzelveranschlagung 31
3. Grundsätzlicher Konflikt mit GMAs 33
4. GMAs zur „Bodensatzabschöpfung“ 34
5. GMAs zur unspezifizierten Mitteleinsparung 34
a) Zweckausgaben (sog. Programmhaushalte) 36
b) Verwaltungsausgaben (sog. Betriebshaushalte) ... 37
c) Zwischenergebnis 39
6. GMAs zum „Schein-Haushaltsausgleich“ 40
7. Aufteilung der GMA auf die Einzelpläne des Haushalts 40

VIII. Grundsatz des Kredit-Investitions-Junktims 41
1. Gesetzesvorbehalt 41
2. Gesamtwirtschaftliche Normallage 42
3. Gefährdungen des Kredit-Investitions-Junktims 43
a) Abwehr einer gesamtwirtschaftlichen Störungslage – Darlegungslasten 44
b) Begriff der Investitionsausgaben – Verbot der Doppelzählung 46
c) Schuldenasymmetrischer Haushaltsvollzug – GMAs auf Investitionsausgaben 48
d) Inanspruchnahme fortgeltender Kreditermächtigungen 51

D. Veranschlagung von GMAs vor dem Hintergrund derzeitiger Haushaltsreformen
I. Anlass und Kerngedanken der Reformen 55
II. Situation in Bund und Ländern 56

E. Normierungsbedarf für das Instrument der GMA?
I. Bestandsaufnahme 59
II. Vorbildfunktion des baden-württembergischen Kommunalhaushaltsrechts? 59
1. Auslegung 59
2. Bewertung 60
III. Normierungsvorschlag 62

F. Ergebnisse 65

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Ansicht
Abs.	Absatz
allg.	allgemein
amtl.	amtlich
Änd.	Änderung
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung
Aufl.	Auflage
Bad.-Württ.	Baden-Württemberg/baden-württembergisch
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
BB	Betriebsberater (Zeitschrift)
Bd.	Band
Berl.	Berlin/berlinisch
Beschl.	Beschluss
BGBl. I	Bundesgesetzblatt Teil I
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BRH	Bundesrechnungshof
BSG	Bundessozialgericht
BSGE	Entscheidungen des Bundessozialgerichts
BT-Drucks.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
ders.	derselbe
d. h.	das heißt
DÖV	Die öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
ebd.	ebenda
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
f./ff.	folgende [Seite/Seiten]
FS	Festschrift
Fn.	Fußnote
gem.	gemäß
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GMA /GMAs	Globale Minderausgaben
GPl.	Gruppierungsplan
Hess.	Hessen/hessisch
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
h. M.	herrschende Meinung
Hg.	Herausgeber
insb.	insbesondere

insges.	insgesamt
Kap.	Kapitel
KJ	Kritische Justiz (Zeitschrift)
krit.	kritisch
Komm.	Kommentar
LHO	Landeshaushaltsordnung
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung (Zeitschrift)
Loseblattslg.	Loseblattsammlung
LT-Drucks.	Landtagsdrucksache
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
Nds.	Niedersachsen/niedersächsisch
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	NVwZ-Rechtsprechungs-Report
NW	Nordrhein-Westfalen/nordrhein-westfälisch
Rh.-Pf.	Rheinland-Pfalz/rheinland-pfälzisch
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache (i. R. der Entscheidungen des EuGH)
S.	Seite(n)
scil.	scilicet, nämlich
SGB I	Sozialgesetzbuch – Erstes Buch. Allgemeiner Teil
sog.	so genannte, -r, -s
StGH	Staatsgerichtshof
StWissStPr	Staatswissenschaften und Staatspraxis
Urt.	Urteil
Verf	Verfassung; Verfasser
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
Verw	Die Verwaltung (Zeitschrift)
VerwArch	Verwaltungsarchiv (Zeitschrift)
vgl.	vergleiche
Vorbem.	Vorbemerkung(en)
VR	Verwaltungsrundschau (Zeitschrift)
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutscher Staatsrechtslehrer
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz (Bund)

Im Übrigen werden die allgemein gebräuchlichen Abkürzungen verwendet; vgl. DUDEN, Bd. 1: Die deutsche Rechtschreibung, 22. Auflage, Mannheim/Leipzig/Wien/Zürich 2000.

A. Haushaltswirtschaftlicher Hintergrund und Begriff

I. Haushaltswirtschaftlicher Hintergrund

Die Aufgaben und Leistungsverpflichtungen des modernen Staats haben sich seit den 60er und 70er Jahren des vorigen Jahrhunderts insbesondere auf sozialem Gebiet nahezu explosionsartig vermehrt[1]. In der Folge sieht sich der Staat mit einem starken Zuwachs seines Finanzbedarfs konfrontiert, um die versprochenen und zumeist gesetzlich normierten Leistungen finanzieren zu können. Die Schattenseiten dieses enormen Finanzbedarfs blieben in den Jahrzehnten eines scheinbar ungebremsten Wirtschaftswachstums und damit einhergehend stetig wachsender Steuereinnahmen weitgehend verborgen; in der wirtschaftlichen Krise treten sie umso deutlicher hervor[2]. In dieser Situation reichen die laufenden (jährlich wiederkehrenden) öffentlichen Einnahmen, d. h. vor allem die Steuereinnahmen, zur Finanzierung der öffentlichen Ausgaben nicht mehr aus; es kommt zu einem Überschuss der Ausgaben über die (laufenden) Einnahmen und damit zur Bildung eines (Haushalts-)Defizits. Aus dieser Krise gäbe es den Ausweg, die öffentlichen Ausgaben auf das Niveau der laufenden öffentlichen Einnahmen (aus Steuern) zurückzufahren. Dies vermögen die Politiker aus Verantwortungsgefühl gegenüber ihren Wählern, aber wohl auch aus Abhängigkeit von den – insbesondere im Bundesstaat in knappen Fristen aufeinander folgenden – Wahlterminen zusehends weniger zu leisten. Andererseits sind auch „Einnahmeverbesserungen" im steuerlichen Bereich im Hinblick auf die wirtschaftliche Globalisierung kaum durchsetzbar: Trotz zahlreicher Steuervergünstigungen und Möglichkeiten zur Steuervermeidung gilt Deutschland nach wie vor als „Hochsteuerland", gerade bei den Unternehmenssteuern. Daher wird seit Jahrzehnten vermehrt dazu übergegangen, Finanzierungslasten auf dem Weg der Kreditaufnahme in

1 Vgl. nur *Stern,* Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 2. Aufl. 1984, § 21 IV 1 m.w.N.

2 Siehe *Gröpl,* Haushaltsrecht und Reform, 2001, S. 183 f., 442 f.; *Sarrazin*, StWissStPr 1997, 49 (50 f.); *Vogel/Waldhoff*, in: Dolzer/Vogel/Graßhof (Hg.), Bonner Kommentar zur Grundgesetz (Loseblattslg.), Bd. 10, Vorbem. z. Art. 104a–115 Rn. 259, 319.

die Zukunft zu verlagern. Zusätzlich versucht man, den Haushaltsausgleich durch das Institut der sog. globalen Minderausgabe (hierfür wird fortan die unter Haushältern übliche Abkürzung „GMA“ verwendet) zu erreichen. Deren verfassungsrechtliche Zulässigkeit soll im Folgenden genauer ausgeleuchtet werden.

II. Begriff

Das Instrument der GMA ist ein Kind der Haushaltspraxis, das dazu dienen soll, in pragmatischer Weise einen in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichenen Haushalt (Haushaltsplan) herzustellen. In diesem Sinne ist die GMA als eine „instrumentalisierte Erfahrung“ bezeichnet worden, die aus dem Haushaltsvollzug gewonnen wurde[3].

1. Abgrenzung zur Einnahme, Ausgabe und Verpflichtungsermächtigung

Als Begriff ist die GMA weder im (Haushalts-)Verfassungsrecht noch im Normbestand des einfachgesetzlichen Haushaltsrechts zu finden.[4] Das geschriebene Haushaltsrecht stützt sich vielmehr auf die traditionellen Begriffe der Einnahme und der Ausgabe sowie – seit den Haushaltsreformen der 60er und 70er Jahre des 20. Jahrhunderts – auf den Begriff der Verpflichtungsermächtigung.[5]

Dem Begriff der Ausgabe kommen zwei Bedeutungsinhalte zu:

- Entsprechend dem herkömmlichen Wortgebrauch wird darunter zunächst der tatsächliche Abfluss von Geldmitteln verstanden, der sich bar, unbar oder durch Verrechnung vollzieht (sog. Ist-Ausgabe).
- Für das Haushaltsrecht ungleich bedeutsamer ist jedoch der Rechtscharakter im Rahmen des Haushaltsplans: Hier kommt dem Begriff der Ausgabe die Wirkung einer Ausgabeermächtigung zu, d. h. einer Befugnis, durch die der Haushaltsgesetzgeber die Verwaltung berechtigt, eine Verpflichtung zur Leistung einer Zahlung

3 So *Marcus,* DÖV 2000, 675 (ebd.).
4 Vgl. insoweit *Bajohr,* DÖV 2004, 949 (955), der eine gesetzliche Verankerung der GMA vorschlägt.
5 Siehe *Gröpl*, Haushaltsrecht und Reform (Fn. 2), S. 467 ff.

im laufenden Haushaltsjahr einzugehen und diese Verpflichtung durch Auszahlung von Geldmitteln zu erfüllen (vgl. § 3 Abs. 1, § 34 Abs. 2 der Bundeshaushaltsordnung – BHO –[6] sowie der inhaltsgleichen und in gleicher Paragraphenfolge nummerierten Haushaltsordnungen der Länder – LHO –[7]).

In Abgrenzung dazu wird unter Verpflichtungsermächtigung (VE) die Befugnis zum Eingehen einer Verpflichtung verstanden, aufgrund deren in einem *künftigen* Haushaltsjahr (nicht also im Planjahr selbst) Ausgaben geleistet werden (vgl. §§ 6, 16, 38 BHO/LHO).

Auch der Begriff der Einnahme wird im Haushaltsrecht in einem doppelten Sinne verwendet:

- Zum einen wird darunter eine haushaltswirtschaftliche Prognose für die im Planjahr voraussichtlich eingehenden Geldmittel (z. B. aus Steuern, Beiträgen, Gebühren, Veräußerungserlösen u. dgl.) verstanden (sog. Soll-Einnahme). In ihrer Gesamtheit dienen die Soll-Einnahmen im Haushaltsplan der Deckung der dort veranschlagten Ausgabeermächtigungen (Art. 110 Abs. 1 Satz 1 GG[8], § 2 Satz 1, § 8 BHO/LHO).
- Im Gegensatz dazu stehen die während des Haushaltsvollzugs tatsächlich eingegangenen Einnahmen, die sog. Ist-Einnahmen (vgl. § 25 Abs. 1 BHO/ LHO).

2. Begriffsinhalt der GMA

a) Unterschiede zur Einnahme sowie zur Ausgabe- und Verpflichtungsermächtigung

Mit den haushaltsrechtlich eingebürgerten Instituten der Einnahme, Ausgabe und Verpflichtungsermächtigung hat der Begriff der GMA wenig gemein:

6 Bundeshaushaltsordnung vom 19.08.1969 (BGBl. I S. 1284) mit spät. Änd.

7 Vgl. z. B. Haushaltsordnung des Freistaates Bayern (Bayerische Haushaltsordnung – BayHO) vom 08.12.1971 (Bayerische Rechtssammlung – BayRS – 630-1-F) mit spät. Änd.; Landeshaushaltsordnung Nordrhein-Westfalen (LHO NW) vom 14.12.1971 (GV NW S. 397) i. d. F. der Bek. vom 26.04.1999 (GV NW S. 158) mit spät. Änd.; Landeshaushaltsordnung des Saarlandes vom 03.11.1971 (Amtsblatt des Saarlandes S. 733) mit spät. Änd.

8 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.05.1949 (BGBl. S. 1) mit spät. Änd.

- Der Unterschied zur Einnahme besteht darin, dass es sich bei der GMA nicht um einen prognostizierten oder tatsächlichen Zufluss von Geldmitteln handelt.
- Aber auch Ausgabe- oder Verpflichtungsermächtigungen haben eine andere Funktion als die GMA und stellen eher Gegenbegriffe dar. Anders als die Ausgabe ermächtigt die GMA die Verwaltung nicht, einen bestimmten Betrag für einen bestimmten Zweck in Anspruch zu nehmen, sondern verpflichtet die Verwaltung, einen genau bezifferten Betrag einzusparen. Von der Verpflichtungsermächtigung unterscheidet sich die GMA zusätzlich durch den zeitlichen Bezug: Während sich Verpflichtungsermächtigungen erst in künftigen Haushaltsjahren auswirken, bezieht sich die GMA auf das jeweilige Planjahr (Haushaltsjahr).

b) Qualifikation, Definition

Damit lassen sich GMAs am ehesten als negative Ausgaben oder Berichtigungsposten qualifizieren. In der Systematik des Haushaltsplans werden sie zwar bei den Gruppen der Ausgaben veranschlagt, dort aber als Negativbeträge mit einem Minuszeichen gekennzeichnet. Bei der Ermittlung des Gesamtausgabevolumens ist die GMA daher von den Ausgabeermächtigungen abzuziehen (zu saldieren). Die sich so ergebende Differenz stellt die Summe der eigentlichen (bereinigten) Soll-Ausgaben dar. Diese Differenz ist der für den Haushaltsausgleich im Sinne von Art. 110 Abs. 1 Satz 2 GG maßgebliche Betrag.

c) Sinn des Adjektivs „global“

Im Haushaltsplan veranschlagte Minderausgaben werden in der Haushaltspraxis und im Schrifttum gerne als *globale* Minderausgaben (teils auch mit großem Anfangsbuchstaben des Adjektivs) bezeichnet.[9] Dies rührt daher, dass nach der ursprünglichen Konzeption im gesamten Haushaltsplan nur ein einziger Titel für eine Minderausgabe aufgenommen wurde (zumeist im Einzelplan „Allgemeine Finanzverwaltung“), der sich auf den gesamten Haushaltsplan bezog und der grundsätzlich aus beliebigen Ausgabetiteln des Haushalts-

9 *Fischer-Menshausen,* in: v. Münch/Kunig (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 1996, Art. 110 Rn. 11, spricht von „Globalabstrich“.

plans erwirtschaftet werden konnte. Diesen generellen Bezug soll das etwas großspurige, den Begriffsinhalt nicht genau konkretisierende Adjektiv „global“ zum Ausdruck bringen; treffender wäre die Bezeichnung „allgemeine“ oder „übergreifende“ Minderausgabe gewesen. Da sich das Schlagwort „globale Minderausgabe“ allerdings eingebürgert hat, soll es auch hier Verwendung finden.

d) „Gruppierungsspezifische“, „einzelplanspezifische“ und „kapitelspezifische“ Minderausgaben

Die Haushaltspraxis hat „gruppierungsspezifische“ und „einzelplanspezifische“, selten auch „kapitelspezifische“ (globale) Minderausgaben entwickelt. Von allgemeinen, auf den gesamten Haushaltsplan bezogenen Minderausgaben unterscheiden sie sich dadurch, dass ihr Einsparvolumen nicht aus den Titeln aller Einzelpläne erwirtschaftet werden darf, sondern

- bei der gruppierungsspezifischen Minderausgabe nur aus den Titeln der entsprechenden Hauptgruppe[10] (etwa: HGr. 4 – Personalausgaben – oder HGr. 5 – sächliche Verwaltungsausgaben –)
- bei der einzelplanspezifischen Minderausgabe nur aus den Titeln eines bestimmten Einzelplans oder bei der kapitelspezifischen Minderausgabe aus den Titeln eines bestimmten Kapitels.

e) Haushaltstechnik: Veranschlagung und Vollzug

Haushaltstechnisch kann die GMA an mehreren Stellen veranschlagt werden.

- Gänzlich unspezifizierte GMAs finden sich als Gesamtbetrag im Einzelplan „Allgemeine Finanzverwaltung“ unter der Hauptgruppe „Besondere Finanzierungsausgaben“ (Gruppe 972); sie gelten für alle Einzelpläne und für alle Haushaltstitel. Stattdessen können GMAs auch in den ressortspezifischen Einzelplänen unter der Gruppe 972 veranschlagt werden (zumeist im Kapitel „Allgemei-

10 Die Gliederungssystematik des Haushaltsplans wird durch den Gruppierungsplan (GPl.) vorgegeben. Das ist eine Verwaltungsvorschrift gem. § 13 Abs. 2 Satz 3 BHO/LHO (= § 10 Abs. 2 Satz 3 HGrG, vgl. dazu Fn. 25), die Bund und Länder jeweils für ihren Bereich mit weitgehend übereinstimmendem Inhalt erlassen haben. Der GPl. des Bundes ist abgedruckt z. B. bei *Piduch*, Bundeshaushaltsrecht (Loseblattslg.), Stand: August 2003, § 13 BHO vor Rn. 1.

ne Bewilligungen“); sie beziehen sich dann nur auf den jeweiligen Einzelplan.
- Abgesehen davon existieren gruppierungsspezifische GMAs für den Bereich der Personalausgaben (Gruppe 462) und der sächlichen Verwaltungsausgaben (Gruppe 549). Auch sie können – je nach Geltungsbereich – im Einzelplan „Allgemeine Finanzverwaltung“ oder in bestimmten Einzelplänen veranschlagt sein.

Die Erwirtschaftung einer GMA erfolgt dadurch, dass die Ansätze aller oder bestimmter Haushaltstitel im Haushaltsvollzug entsprechend gekürzt und damit nicht in Anspruch genommen werden dürfen. Die Besonderheit besteht darin, dass nicht das Parlament (der Landtag) vorab bei der Feststellung des Haushaltsplans festlegt, welche Haushaltstitel nicht ausgeschöpft werden dürfen, sondern die Regierung, das Finanzministerium oder der jeweilige Mittelbewirtschafter. Rechtlich geschieht das dadurch, dass das Parlament die Verwaltung im Haushaltsplan zur näheren Verteilung der Einsparbeträge der GMA ermächtigt[11] und sein Budgetrecht insoweit delegiert. Die Kontrolle der Verteilung und Erwirtschaftung der GMA erfolgt in aller Regel im Rahmen der Haushaltsrechnung[12], die einen entsprechenden Nachweis enthalten muss.

f) Statistischer Überblick

Der Bund und nahezu alle Länder veranschlagen in ihren Haushaltsplänen regelmäßig GMAs. Für das Haushaltsjahr 2004 ergibt sich folgende Situation:[13]

11 Vgl. *Karehnke*, DVBl. 1980, 542 (543).
12 Vgl. Art. 114 GG.
13 Daten nach *Bajohr*, DÖV 2004, 949 (950).

	Veranschlagte GMA in Mio. Euro	Haushaltsvolumen in Mio. Euro	GMA in Prozent des Haushaltsvolumens
Bund	– 3 269,0	250 300	1,27
Baden-Württemberg	– 356,0	30 753	1,16
Bayern	– 612,8	34 944	1,75
Berlin	– 175,1	22 404	0,78
Brandenburg	– 75,7	9 801	0,77
Bremen	– 3,9	3 531	0,11
Hamburg	– 58,8	10 246	0,57
Hessen	keine		
Mecklenburg-Vorp.	– 101,6	7 289	1,39
Niedersachen	– 237,4	22 271	1,07
Nordrhein-Westfalen	– 46,7	48 686	0,10
Rheinland-Pfalz	keine		
Saarland	– 12,1	3 310	0,37
Sachsen	– 65,0	16 176	0,40
Sachsen-Anhalt	– 24,1	10 769	0,22
Schleswig-Holstein	– 65,9	10 145	0,65
Thüringen	– 33,0	9 213	0,36

GMAs sind in der Haushaltspraxis keine neue Erscheinung. Hierfür sprechen die Veranschlagungen in den Haushaltsplänen des Bundes. Für den Zeitraum seit 1994 werden folgende Zahlen genannt (Angaben in Millionen Euro):[14]

Jahr	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**
Soll-Werte	– 2 689	– 52	– 141	– 3 726	– 473	– 824

Jahr	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**
Soll-Werte	– 675	– 872	– 247	– 1 015	– 3 269	– 2 408

14 Beträge mitgeteilt vom Bundesministerium der Finanzen, Referat I A 1 am 24.05.2005.

3. Abgrenzung zur sog. Effizienzrendite (Effizienzdividende)

Im Gefolge der Haushaltsreformen der 90er Jahre des vergangenen Jahrhunderts[15] haben einige Haushaltsträger das Instrument der Effizienzrendite (oder auch Effizienzdividende, Flexibilisierungsdividende o. Ä.) in ihre Haushaltsgesetze oder Haushaltspläne eingeführt.[16] Festgesetzt wird damit ein bestimmter, unspezifizierter Betrag, der von der betreffenden Verwaltungseinheit im Haushaltsjahr eingespart werden soll. Konzeptionell besteht der Unterschied zur hergebrachten GMA im jeweiligen Haushaltssystem: Die GMA wurzelt in der traditionellen Kameralistik, d. h. in der Mittelbewirtschaftung nach Maßgabe eines in zahlreiche Kapitel und Titel untergliederten („atomisierten") Haushaltsplans. Demgegenüber baut die Effizienzrendite (Effizienzdividende) auf einer neuartigen Haushaltsführung auf, die den Verwaltungseinheiten nicht mehr bestimmte Titel des Haushaltsplans zur Bewirtschaftung zuweist, sondern ihnen sog. Budgets bereitstellt, d. h. Pauschalbeträge, über die sie zur Erledigung ihrer Aufgaben frei verfügen können. In der Haushaltspraxis wird diese konzeptionelle Unterscheidung allerdings nicht durchgehalten; die Bezeichnungen Effizienzrendite und GMA werden dort zumeist synonym verwendet.

15 Siehe dazu auch unten sub Teil D.

16 Vgl. Hess. Rechnungshof, Hess. LT-Drucks. 14/4370 vom 16.12.1998, S. 83, *Scholz/Hofmann*, BB 1996, 2013 (2014); *Klug*, BayVBl. 1998, 18 (19); *Gröpl*, Haushaltsrecht und Reform (Fn. 2), S. 243 f.

B. Funktionen

I. „Bodensatzabschöpfung" – Prognosedilemma des Haushaltsplans

Der ursprüngliche Grund der Veranschlagung von GMAs findet sich im Prognosedilemma des Haushaltsplans: Dessen Ausgabe- und Verpflichtungsermächtigungen sowie Einnahmeposten werden zu einer Zeit in den Haushaltsplan eingestellt, in der sich noch nicht genau absehen lässt, ob die damit verbundenen Annahmen im Haushaltsjahr tatsächlich eintreten werden. Die Titel des Haushaltsplans beruhen daher weitgehend auf Schätzungen (Prognosen), die sich als zutreffend, aber auch als fehlerhaft erweisen können. Vor diesem Hintergrund hat sich in jahrzehntelanger Erfahrung der Haushaltspraxis gezeigt, dass im Laufe des Haushaltsjahres nicht alle Projekte realisiert werden können oder müssen, für die der Haushaltsplan Ausgabemittel bereitstellt. Abgesehen davon lässt sich bei der Aufstellung des Haushaltsplans nicht gänzlich vermeiden, dass einige Verwaltungsbereiche im Haushaltsplan „überdotiert", d. h. mit Ausgabeermächtigungen ausgestattet wurden, die zur Aufgabenerfüllung nicht notwendig waren. So können bis zum Jahresende regelmäßig nicht alle Ausgabe- und Verpflichtungsermächtigungen in Anspruch genommen werden; es verbleibt der sog. Bodensatz.[17]

Daran knüpft der ursprüngliche Zweck der GMA an: Er besteht darin, den „Bodensatz" bereits während des Haushaltsvollzugs, d. h. vor Ende des Haushaltsjahres[18] „abzuschöpfen". Soweit Ausgabeermächtigungen zur staatlichen Aufgabenerfüllung nicht notwendig im Sinne des § 6 BHO/LHO sind, sollen sie den Mittelbewirtschaftern vor Ort auch tatsächlich nicht zur Verfügung stehen. Die Besonderheit der GMA liegt darin, dass innerhalb der Fachressorts und der Behörden

17 Vgl. *Dolde/Porsch*, DÖV 2002, 232 ff.

18 Nach Ablauf des Haushaltsjahres können überschießende Ausgabeermächtigungen als sog. Ausgabereste eingezogen werden. Dieses Instrument ist dem Haushaltsrecht seit langem geläufig und in den Haushaltsordnungen kodifiziert; vgl. § 45 Abs. 1 BHO/LHO im Gegensatz zur Übertragung von Ausgaberesten (§ 45 Abs. 2 bis 4 BHO/LHO).

in der Regel selbst entschieden werden kann, aus welchen Titeln der jeweilige Minderausgabenbetrag erbracht wird. Dem liegt die Erwartung zugrunde, dass vor Ort dort gespart wird, wo dies haushaltswirtschaftlich am ehesten vertretbar erscheint. Verringert wird dadurch zugleich der Hang der mittelbewirtschaftenden Stellen, nicht verbrauchte Haushaltsmittel gegen Ende des Haushaltsjahres mit nicht notwendigen und damit unwirtschaftlichen Ausgaben zu verbrauchen (sog. Dezemberfieber).[19] Ein weiterer Effekt besteht darin, bereits bei der Aufstellung des Haushaltsplans in Höhe der GMA die Einnahmemittel, die insoweit zur Ausgabendeckung veranschlagt sind, für andere Zwecke verwenden zu können.[20]

II. Erzielung unspezifizierter Einsparungen – „Rasenmähermethode“

Im Laufe der Zeit gesellte sich zum Zweck der „Bodensatzabschöpfung“ eine weitere, davon zu unterscheidende Funktion von GMAs hinzu, die haushaltspolitisch oft als die „Rasenmähermethode“ gebrandmarkt wird. GMAs dienen in diesem Zusammenhang dazu, generelle Einsparvorgaben umzusetzen, um den Haushaltsausgleich angesichts wachsender, zum Teil explodierender Ausgaben oder angesichts zurückgehender Einnahmen zu gewährleisten. Der Unterschied zur „Bodensatzabschöpfung“ besteht darin, dass hier nicht etwa Ausgabeermächtigungen verringert werden sollen, die zur Aufgabenerfüllung nicht benötigt werden. Vielmehr wird die Verwaltung gezwungen, Ausgabemaßnahmen zu unterlassen, die im Grunde notwendig wären, um den finanziellen Status quo zu sichern. Politisch erfreuen sich diese GMAs zur Mitteleinsparung aus drei Gründen in Bund und Ländern großer Beliebtheit:

- Ihre Veranschlagung befreit die politische Führung von einer arbeits- und abwägungsreichen sowie konfliktreichen Aufgabenkri-

19 Näher hierzu *Gröpl*, Haushaltsrecht und Reform (Fn. 2), S. 172 ff.; speziell im Verhältnis zu GMAs *Dolde/Porsch*, DÖV 2002, 232.

20 *Gröpl*, in: Dolzer/Vogel/Graßhof (Hg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz (Loseblattslg.), Bd. 11, Art. 110 Rn. 118; *Dommach*, in: Heuer, Kommentar zum Haushaltsrecht (Loseblattslg.), Bd. 1, § 11 BHO Rn. 8; *Dolde/Porsch*, DÖV 2002, 232 (ebd.); *Noll*, Haushalt und Verfassung, 2001, S. 76 f.; *Marcus*, DÖV 2000, 675 (ebd.); *Karehnke*, DVBI. 1980, 542 (ebd.); *Gröpl*, Haushaltsrecht und Reform (Fn. 2), S. 126.

tik, die mit Haushaltskürzungen notwendigerweise verbunden ist. Durch die Etatisierung eines Pauschalbetrags wird die „Qual der Wahl“, an welchen Stellen Einsparungen vorgenommen werden sollen, auf die Verwaltungsebene verlagert. Konfrontiert mit Kritik an konkreten Kürzungsentscheidungen gelingt es Regierung und Regierungsfraktion(en) nicht selten, „ihre Hände in Unschuld zu waschen“.

- Die pauschale Veranschlagung und die politisch oftmals anzutreffende Vorgabe, den Betrag der GMA (prozentual) gleichmäßig zu verteilen, erleichtert die Durchsetzbarkeit gegenüber der Verwaltung: Alle Geschäftsbereiche der Verwaltung zahlen scheinbar, d. h. jedenfalls im Augenblick der Veranschlagung, den gleichen „Tribut“; so fühlen sie sich in ihrem „Unglück“ wenigstens „gerecht“ behandelt.
- Schmackhaft gemacht werden solche GMAs den Fachressorts indes nicht selten mit der Gewährung eines Umsetzungsspielraums, indem ihnen gestattet wird, innerhalb der Kapitel und Titel ihres Einzelplans Umschichtungen der grundsätzlich gleichmäßig zu verteilenden Kürzungsvorgaben vorzunehmen, solange der Gesamtbetrag der GMA erreicht wird.

III. Scheinbare Füllung von Deckungslücken – Kampf um den Haushaltsausgleich

Eine GMA kann für einen Zweck missbraucht werden, für den sie nicht geschaffen ist, nämlich zur scheinbaren Gewährleistung des Haushaltsausgleichs (Art. 110 Abs. 1 Satz 2 GG[21]) im Stadium der Planaufstellung und -feststellung. Gerade in jüngster Zeit ist die Haushaltspolitik regelmäßig mit rapide steigenden öffentlichen Ausgaben konfrontiert, die sich durch Steuereinnahmen oder andere regelmäßige Einnahmen bei weitem nicht mehr decken lassen. Eine unbeschränkte Verschuldung lässt das Grundgesetz jedoch nicht zu; die Staatsausgaben dürfen in der gesamtwirtschaftlichen Normallage allenfalls bis zur Höhe der im Haushaltsplan veranschlagten Investi-

21 Näher zum Haushaltsausgleich unten sub C V.

tionen durch Kredite finanziert werden.[22] Um diese verfassungsrechtliche Verschuldungsobergrenze nicht zu überschreiten, werden die Ansätze für die Ausgaben nicht selten so knapp veranschlagt, dass sie zur Erfüllung der staatlichen Verpflichtungen nicht oder allenfalls noch geradewegs ausreichen.[23] In der Konsequenz lassen sich daraus im Haushaltsvollzug keine nennenswerten Einsparungen mehr erzielen; es verbleibt kein „Bodensatz". Wird in einer solchen Situation gleichwohl eine GMA veranschlagt, spricht die hohe Wahrscheinlichkeit dafür, dass sie nicht erwirtschaftet werden kann und ihr die alleinige Funktion zukommt, ein bei sachgerechter Veranschlagung auszuweisendes Plandefizit zu verschleiern. Der nicht zu erbringende Einsparungsbetrag der GMA wird daher nur durch eine entsprechende Erhöhung der Neuverschuldung aufgebracht werden können, die von der Parlamentsmehrheit in einem späteren Stadium, nämlich während des Haushaltsvollzugs in einem Nachtragshaushalt genehmigt werden muss. Der politische Vorteil besteht darin, dass sich eine GMA im Haushaltsplan „verstecken" lässt und die Öffentlichkeit dazu verleitet wird, bei den politisch brisanten Beratungen zum Stammhaushalt von dessen Verfassungsmäßigkeit auszugehen.[24] Tatsächlich wird die Verfassungsmäßigkeit eines derart unterfinanzierten Haushalts aber erst durch die parlamentarische Bewilligung eines Nachtragshaushalts hergestellt. Dabei wird von Seiten des Finanzministeriums regelmäßig vorgebracht, dass dieser Nachtrag durch völlig unvorhersehbare, von außen kommende Ereignisse (z. B. durch das konjunkturbedingte „Wegbrechen" von Steuereinnahmen) veranlasst worden sei. Der wahre Grund für die Notwendigkeit des Nachtragshaushalts wird hingegen selten erforscht und noch seltener publik gemacht, geschweige denn öffentlich debattiert.

22 Vgl. Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG , § 18 Abs. 1 BHO/LHO. Näher dazu unten sub C VIII 2.
23 Hinzu tritt nicht selten, dass die Einnahmeposten (Deckungsmittel) so optimistisch veranschlagt sind, dass mit ihrer vollständigen Erwirtschaftung nicht gerechnet werden kann.
24 Vgl. dazu auch unten sub C VI 6.

C. Rechtliche Bewertung

I. Beurteilungsmaßstäbe

Für die rechtliche Beurteilung der Zulässigkeit einer GMA ist deren Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht entscheidend. Da die GMA in aller Regel im Haushaltsplan veranschlagt wird, der seinerseits durch das Haushaltsgesetz festgestellt wird (Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG, § 1 Satz 1 BHO/LHO), kommen als Beurteilungsmaßstäbe Verfassungs- und europäisches Gemeinschaftsrecht, im Falle des Landeshaushaltsplans auch einfaches Bundesrecht in Betracht.[25] Das europäische Gemeinschaftsrecht berührt das nationale Haushaltsrecht der Mitgliedstaaten in seinen Vorschriften über die Wirtschafts- und Währungsunion, konkret: in der – derzeit auch politisch stark umstrittenen – Verpflichtung für die Mitgliedstaaten gem. Art. 104 EGV, übermäßige Defizite zu vermeiden und auf Haushaltsdisziplin zu achten.[26] Vorgaben für die konkrete Ausgestaltung der nationalen Haushaltspläne, geschweige denn für die Veranschlagung von GMAs, finden sich darin indes nicht. Auch im Übrigen ist das nationale Haushaltsrecht der Mitgliedstaaten gemeinschaftsrechtlich nicht harmonisiert und damit den Gestaltungsmöglichkeiten der nationalen Gesetzgeber überlassen. Entscheidender Beurteilungsmaßstab ist damit das nationale Haushaltsverfassungsrecht, das in den Verfassungen des Bundes und der Länder für den jeweiligen Anwendungsbereich inhaltlich weitestgehend gleichsinnig normiert ist.

II. Parlamentarisches Budgetrecht – parlamentarische Budgetpflicht

1. Parlamentarisches Budgetrecht

Alles überragender Beurteilungsmaßstab für das Haushaltsrecht ist das parlamentarische Budgetrecht. Es steht im Zentrum aller verfas-

25 Zudem besteht mit dem (Bundes-)Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz – HGrG) vom 19.08.1969 (BGBl. I S. 1273) mit spät. Änd. im Rahmen der sog. Grundsatzgesetzgebung des Bundes gem. Art. 109 Abs. 3 GG ein einfachgesetzlicher Normenbestand sui generis, der hauptsächlich (nämlich in Teil I des Gesetzes) für die Gesetzgeber in Bund und Ländern verbindliche Richtlinien vorgibt. Näher *Gröpl,* Haushaltsrecht und Reform (Fn. 2), S. 38 m.w.N.

26 Vgl. dazu jüngst EuGH, Urt. v. 13.07.2004, Rs. C-27/04, NJW 2004, 2359 ff.; *Streinz/Ohler/Herrmann*, NJW 2004, 1553 ff.

sungsrechtlichen Überlegungen zur Ordnung der Haushaltswirtschaft. Ausgangspunkt ist die Erkenntnis, dass die Ausübung jeglicher Herrschaft der Rechtfertigung (Legitimation) bedarf, allein schon deshalb, um die vorgefundene und sodann (verfassungs-)gesetzlich untermauerte Freiheit der Bürger durch rechtlich verliehene staatliche Kompetenz einschränken zu können[27]. Im demokratischen Rechtsstaat wird diese Legitimation durch den Willen des Volkes erbracht.[28] Staatsherrschaft ist gerechtfertigt, wenn sie zumindest von der Mehrheit der Staatsbürger getragen wird. Das Staatsvolk als rechtlich verfasste Personengesamtheit wahrt in seiner „ ‚offenen' und in diesem Sinne unbestimmten Allgemeinheit" Distanz zu jeder Art von Sonderinteresse und vermag dadurch am ehesten die Freiheit des Einzelnen zu gewährleisten[29].

Die Legitimationsbedürftigkeit gilt auch für die (staatliche) Haushaltswirtschaft. Denn im modernen Finanzstaat wird durch Geld in erheblichem Maße hoheitliche und fiskalische Macht ausgeübt[30]. Den Koordinationspunkt für diese besondere Art der Staatsgewalt bildet – als Bindeglied zwischen dem „nehmenden" Abgaben- und dem „gebenden" Leistungsrecht – die öffentliche Haushaltswirtschaft, die ihrerseits vom Haushaltsrecht dirigiert wird. Ihr Substrat gründet sich auf Finanzmittel, die zum größten Teil aus (Zwangs-)Abgaben der Steuerbürger stammen und für öffentlich legitimierte Bedarfe eingesetzt werden. Soweit die von der Gesamtheit der (Steuer-)Bürger nach Maßgabe ihrer Leistungsfähigkeit erhobenen Finanzmittel nach Durchlauf durch den öffentlichen Sektor spezifischen Gruppen von Bürgern zugute kommen, wird das Haushaltsrecht als ein Mittel zur Planung und Steuerung gesellschaftspolitisch gewollter Umverteilung eingesetzt und bedarf deshalb einer besonderen Rechtfertigung.

27 Zur Asymmetrie von bürgerlicher Freiheit und bürgerlichen Pflichten bzw. staatlicher Kompetenz *Hofmann*, VVDStRL 41, 42 (49 ff.); *Schmidt-Aßmann*, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 1998, Kap. 1 Rn. 26.

28 Hierzu und zum Folgenden vgl. *Schmidt-Aßmann*, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 1998, Kap. 2 Rn. 80 ff. m.w.N. – Zu neueren Modellen der autonomen Legitimation insb. im Bereich der funktionalen Selbstverwaltung siehe nur *Emde*, Die demokratische Legitimation der funktionalen Selbstverwaltung, 1991, S. 373 ff.; *Kluth*, Funktionale Selbstverwaltung, 1997, S. 369 ff.; in methodologischer Hinsicht vgl. auch *Möllers*, VerwArch 90 (1999), 187 (189, 197 ff.).

29 Vgl. BVerfG, Urt. v. 31.10.1990, 2 BvF 2, 6/89, BVerfGE 83, 37 (55).

30 Siehe *Vogel/Waldhoff* (Fn. 2), Vorbem. z. Art. 104a–115 Rn. 309 ff. m.w.N.

Unmittelbare Legitimation staatlicher Haushaltswirtschaft kann nur durch das Parlament gewährleistet werden, und zwar durch Gesetz als dessen maßgeblicher Handlungsform[31]. Nach Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG ist daher der Haushaltsplan durch das Haushaltsgesetz – und damit durch das unmittelbar demokratisch legitimierte Parlament (Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG) – festzustellen (vgl. auch Art. 77 Abs. 1 Satz 1 GG).

2. Parlamentarische Budgetpflicht

Mit dem parlamentarischen Budgetrecht korrespondiert – gleichsam als Kehrseite der Medaille – die parlamentarische Budgetpflicht.[32] In zeitlicher Hinsicht wird damit gefordert, dass das Parlament den Haushaltsplan vor Beginn des jeweiligen Rechnungsjahres durch das Haushaltsgesetz feststellt (vgl. Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG [33]). In sachlicher Hinsicht ergibt sich aus der parlamentarischen Budgetpflicht, dass alle Einnahmen und Ausgaben in den Haushaltsplan eingestellt werden müssen (Art. 110 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 GG)[34]. Daraus folgt zwingend, dass der Haushaltsgesetzgeber von Verfassungs wegen gehalten ist, sich in substanzieller Weise mit der Einnahmen- und vor allem mit der Ausgabenwirtschaft des Staates auseinander zu setzen und dafür in Form der Ausgabe- und Verpflichtungsermächtigungen verbindliche Leitlinien für den Haushaltsvollzug aufzustellen (vgl. § 2 Satz 1 und 2 sowie § 3 Abs. 1 BHO/LHO[35]). Demgemäß spricht der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz von der „Pflicht des Parlaments, sich selbst und der Öffentlichkeit in einer den tatsächlichen Gegebenheiten entsprechenden Weise Rechenschaft über die Einnahmen und Ausgaben des Landes abzulegen.“[36]

31 Vgl. *Lepsius*, Steuerungsdiskussion, Systemtheorie und Parlamentarismuskritik, 1999, S. 21 f.
32 *Bajohr*, DÖV 2004, 949 (952).
33 Für den Ausnahmefall, dass dies nicht geschieht, sieht Art. 111 GG als sog. Nothaushaltsrecht verfassungsunmittelbare Bewirtschaftungsbefugnisse für die Verwaltung vor. Vgl. zum Ganzen BVerfG, Urt. v. 25.05.1977, 2 BvE 1/74, BVerfGE 45, 1 (33); *Gröpl*, in: Dolzer/Vogel/Graßhof (Hg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz (Loseblattslg.), Art. 111 Rn. 6 m.w.N.
34 Einfachgesetzlich wiederholt in § 11 BHO/LHO (vgl. § 8 HGrG).
35 Entsprechend § 2 Satz 1 und 2 sowie § 3 Abs. 1 HGrG.
36 VerfGH Rh.-Pf., Urt. vom 26.05.1997, Amtl. Sammlung (AS), Bd. 26, 5 (9); VerfGH Rh.-Pf., Urt. vom 20.11.1996, NVwZ-RR 1998, 145 (146).

Die parlamentarische Budgetpflicht kann damit als finanzstaatliches Pendant zur grundrechtlichen „Wesentlichkeitslehre“ qualifiziert werden.[37] Mutatis mutandis folgt daraus in Situationen, in denen zum Haushaltsausgleich Einsparungen (Ausgabekürzungen) vorgenommen werden müssen, dass das Parlament die wesentlichen Entscheidungen selbst treffen muss. Insbesondere Mittelkürzungen von Gewicht und deren Konsequenzen müssen die jeweiligen Regierungsfraktionen und deren Abgeordnete selbst in der Öffentlichkeit vertreten; eine Verlagerung der Verantwortung auf die Verwaltung ist insoweit verfassungsrechtlich unstatthaft.

3. Haushaltsgrundsätze als Konkretisierung des parlamentarischen Budgetrechts

Das parlamentarische Budgetrecht ist auf theoretischem Niveau einsichtig, wäre in der weitgehend pragmatisch gehandhabten Haushaltswirtschaft indes viel zu abstrakt, um dort Steuerungskraft entfalten zu können. Daher wurden bereits durch die staatswissenschaftlich geprägte Finanzrechtslehre des Konstitutionalismus im 19. Jahrhundert Konkretisierungen entwickelt, anhand deren dem Willen des Haushaltsgesetzgebers – damals gegen die monarchische Exekutive – zum Durchbruch verholfen werden konnte. Diese Konkretisierungen werden als Haushaltsgrundsätze bezeichnet, die durch die Verfassungen von Bund und Ländern weitgehend garantiert werden. An ihnen ist die GMA zu messen, um zu erfahren, ob sie – abstrakt oder im Einzelfall – verfassungsrechtlich zulässig ist.[38]

Zu beachten ist dabei, dass die Haushaltsgrundsätze zumeist keine strikten Rechtsregeln, sondern Rechtsprinzipien sind. Prinzipien sind solche Normen, die gebieten, dass etwas – abhängig von den jewei-

37 Zur Wesentlichkeitslehre vgl. BVerfGE 33, 1 – Strafvollzug; 47, 194 – Sexualkundeunterricht; 58, 257 – Schulordnung; 83, 130 – Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Schriften; *Badura*, Staatsrecht, 3. Aufl. 2003, Abschn. F Rn. 13.

38 Zur folgenden Anwendung der Haushaltsgrundsätze auf das Instrument der GMA siehe insb. *Borrmann*, VR 1981, 307 (309); *Dommach*, in: Heuer, Kommentar zum Haushaltsrecht (Loseblattslg.), Bd. 1, § 11 BHO Rn. 8; *Heuer*, ebd., Bd. 1, Art. 110 GG Rn. 10; *Karehnke*, DVBl. 1980, 542 ff.; *Maunz*, in: *ders.*/Dürig, Komm. z. GG, Bd. 5 (Loseblattslg.), Art. 110 Rn. 58; *Moeser*, Die Beteiligung des Bundestages an der staatlichen Haushaltsgewalt, 1978, S. 122 f.; *v. Mutius*, VVDStRL 42, 147 (171, dort Fn. 84) m.w.N.; *Piduch* (Fn. 10), § 11 BHO Rn. 7.

ligen rechtlichen und tatsächlichen Möglichkeiten – in einem möglichst hohen Maße verwirklicht wird. Prinzipien sind also Optimierungsgebote, deren Wesen darin besteht, dass sie in unterschiedlichen Graden erfüllt werden können[39]. Die Haushaltsgrundsätze belassen dem Parlament demzufolge einen Spielraum für Modifikationen und Abweichungen, wenn und soweit diese Abweichungen ihrerseits durch andere legitime Zwecke und Grundsätze des Haushaltsrechts gerechtfertigt sind.[40] Gewendet auf den vorliegenden Zusammenhang: Wenn GMAs Haushaltsgrundsätze beeinträchtigen, bedeutet dies nicht zwingend, dass sie diese Haushaltsgrundsätze auch verletzen. Die Frage, an welchem Punkt eine negative Abweichung von den Haushaltsgrundsätzen in deren Verletzung umschlägt, kann allein teleologisch im Lichte des den Haushaltsgrundsätzen zugrunde liegenden Budgetrechts des Parlaments entschieden werden.[41]

III. Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit

Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ist einfachgesetzlich in § 7 Abs. 1 Satz 1 BHO/LHO[42] kodifiziert und gilt wegen seiner gesetzessystematischen Stellung für alle Phasen des Haushaltskreislaufs, insbesondere für die Auf- und Feststellung des Haushaltsplans. Auf verfassungsrechtlicher Ebene ist er in Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG verankert, indem er den Prüfungsmaßstab für die

39 *Alexy*, Theorie der Grundrechte, 2. Aufl. 1994, S. 75 f., aufbauend auf Dworkin, Taking Rights Seriously, S. 22 ff., 71 ff.; zur ökonomischen Optimierung *Schulze-Fielitz*, VVDStRL 55, 231 (254 ff.); *Würtenberger*, VVDStRL 58, 144 (dort Fn. 15). – Sehr krit. dazu: *Lerche*, in: Burmeister (Hg.), Verfassungsstaatlichkeit, FS für Stern, 1997, S. 204 ff.; ihm folgend: *v. Danwitz*, DVBl. 1998, 928 (936). – Ganz anders verhält es sich mit der rechtstheoretischen Natur von Rechtsregeln: Sie können nur entweder ganz oder aber gar nicht erfüllt werden; graduelle Abstufungen des Maßes der Realisierung bestehen bei ihnen nicht. Soweit eine Regel gilt, ist es geboten, genau das zu tun, was sie verlangt, nicht mehr und nicht weniger. Vgl. *Alexy*, ebd., S. 76 f., und *Esser*, Grundsatz und Norm in der richterlichen Fortbildung des Privatrechts, 3. Aufl. 1974, S. 95. – Kritisch *Koch*, Die normtheoretische Basis der Abwägung, in: Erbguth u. a., Abwägung im Recht, 1996, S. 9 (17 ff. m.w.N.).

40 *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 3, 5. Aufl. 2003, Art. 110, Rn. 21; *Kisker*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV, 2. Aufl. 1999, § 89, Rn. 61; *Gröpl*, Haushaltsrecht und Reform (Fn. 2), S. 97 ff.; zu weitgehend *Dolde/Porsch*, DÖV 2002, 232 (236).

41 Insofern werden die Haushaltsgrundsätze an das parlamentarische Budgetrecht rückgebunden; siehe *Gröpl*, in: Bonner Kommentar (Fn. 20), Art. 110 Rn. 107; *ders*. (Fn. 2) S. 165, 310.

42 Entspricht § 6 Abs. 1 HGrG. Dazu *Bieback*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Hg.), Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht, 1998, S. 127 (131).

Rechnungshöfe festlegt. In seinem Urteil vom 2. September 2003 hat der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen festgestellt, dass der inhaltsgleiche Art. 86 Abs. 2 Satz 1 Verf NW auch darüber hinaus, also vor allem für den Haushaltsgesetzgeber und für die Verwaltung gilt.[43] Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verpflichtet die Staatsgewalt, bei finanzrelevantem Handeln ein möglichst günstiges Verhältnis zwischen Ressourceneinsatz und Nutzen anzustreben (sog. generelles Extremumprinzip). Er ist Ausfluss des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes[44] und darüber hinaus des allgemeineren Rationalitätsprinzips[45].

GMAs sind mit dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit vereinbar, sie arbeiten ihm zu. Denn mit ihrer Veranschlagung soll zunächst der sog. Bodensatz abgeschöpft werden, d. h. die Ausgabeermächtigungen, die zur Aufgabenerfüllung nicht erforderlich sind. Die dabei eingesparten Deckungsmittel (Einnahmen) können für andere Ausgabeermächtigungen und damit für andere Aufgaben oder zur Kredittilgung verwendet werden. Soweit GMAs abgesehen davon als Instrument für allgemeine Haushaltseinsparungen eingesetzt werden, fördern sie das Ziel, Ausgaben zu verringern und dadurch den staatlichen Finanzbedarf zu drosseln. Eine solche Haushaltspolitik geht mit der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit öffentlicher Wirtschaftsführung konform.

IV. Grundsatz der Vollständigkeit des Haushaltsplans

Der Haushaltsgrundsatz der Vollständigkeit ist auf bundesverfassungsrechtlicher Ebene in Art. 110 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 GG

43 VerfGH NW, Urt. v. 02.09.2003, VerfGH 6/02, NVwZ 2004, 217 (218). Damit ist diese bislang offene Frage jedenfalls für das nordrhein-westfälische Landesrecht geklärt; für Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG wird von der h. M. im Schrifttum das gleiche Auslegungsergebnis vertreten; vgl. *v. Arnim*, Wirtschaftlichkeit als Rechtsprinzip, 1988, S. 71 ff. m.w.N.; *Fischer-Menshausen* (Fn. 9), Art. 114 Rn. 27; *Gröpl*, in: Bonner Kommentar (Fn. 20), Art. 110 Rn. 140; *Grupp*, DVBl 1994, 140 (146); *Schmidt-Aßmann*, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 1998, Kap. 6 Rn. 91; vgl. auch BSG, Urt. v. 29.02.1984, 8 RK 27/82, BSGE 56, 197 (198); VerfGH Rh.-Pf., Urt. v. 20.11.1996, VGH N 3/96, NVwZ-RR 1998, 145 (149). – Zweifelnd jedoch *Siekmann*, in: Sachs (Hg.), Kommentar zum Grundgesetz, 3. Aufl. 2003, Art. 110 Rn. 67, 68 m.w.N.; ablehnend *Schenke* und *Püttner*, VVDStRL 41, 274 (275) bzw. 282 (Diskussionsbeiträge).

44 So VerfGH NW, Urt. v. 02.09.2003, VerfGH 6/02, NVwZ 2004, 217 (218).

45 Das Rationalitätsprinzip betont vor allem die methodische Seite normativer Direktiven und fordert in diesem Sinne Transparenz und Nachvollziehbarkeit. Vgl. *Eichhorn*, Öffentliche Betriebswirtschaftslehre, 1997, S. 16; ihm folgend *Cromme*, DVBl. 2001, 757 (759).

normiert, auf einfachgesetzlicher Ebene in § 11 Abs. 2 BHO/LHO[46]. Danach sind *alle* Einnahmen und Ausgaben in den Haushaltsplan einzustellen[47]. Dies soll verhindern, dass bestimmte Einnahmen und Ausgaben überhaupt nicht veranschlagt werden. Insbesondere für die Legislative als Haushaltsgesetzgeber und Haushaltskontrolleur muss zur Gänze ersichtlich sein, welche Gelder für welche Zwecke verwendet werden sollen; Ausgaben für darüber hinausgehende, womöglich von der Exekutive gar geheim gehaltene Vorhaben darf es nicht geben.[48] Ebenso muss Klarheit darüber bestehen, aus welchen Quellen sich der Staat finanziert; deshalb müssen alle Einnahmen im Haushaltsplan aufgelistet werden. Im Übrigen lässt sich nur bei Befolgung des Vollständigkeitsgrundsatzes feststellen, ob der Haushaltsplan in Einnahme und Ausgabe ausgeglichen ist (vgl. Art. 110 Abs. 1 Satz 2 GG).

Die Veranschlagung einer GMA verstößt nicht gegen den Vollständigkeitsgrundsatz: Dadurch bleibt es dabei, dass alle Einnahmen und Ausgaben im Haushaltsplan veranschlagt sind. Mit der Etatisierung einer GMA wird lediglich ein zusätzlicher Titel im Sinne eines Negativpostens geschaffen.

V. Grundsatz der Ausgeglichenheit des Haushaltsplans

Nach Art. 110 Abs. 1 Satz 2 GG ist der Haushaltsplan in Einnahmen und Ausgaben auszugleichen.[49] Sinn und Zweck dieses Planaus-

46 Vgl. entsprechend § 8 Abs. 2 HGrG.

47 BVerfG, Urt. v. 14.01.1986, 2 BvE 14/83 und 4/84, BVerfGE 70, 324 (357) – Wirtschaftspläne der Nachrichtendienste; Beschl. v. 31.05.1990, 2 BvL 12, 13/88 und 2 BvR 1436/87, BVerfGE 82, 159 (178 f.) – Absatzfondsgesetz; Beschl. v. 11.10.1994, 2 BvR 633/86, BVerfGE 91, 186 (202) – Kohlepfennig; Beschl. v. 07.11.1995, 2 BvR 413/88 und 1300/93, BVerfGE 93, 319 (343) – Wasserpfennig; Beschl. v. 09.11.1999, 2 BvL 5/95, BVerfGE 101, 141 (147) – Hess. Sonderurlaubsgesetz. Zum Vollständigkeitsprinzip vor dem Hintergrund der Nebenhaushalte vgl. *Puhl*, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 224 ff.

48 Vgl. dazu jüngst BVerfG, Beschl. v. 17.07.2003, 2 BvL 1, 4, 6, 16, 18/99, 1/01, BVerfGE 108, 186 (218 f.), wonach für Sonderabgaben über die bestehenden haushaltsrechtlichen Vorschriften hinaus detaillierte Informations- und Dokumentationspflichten statuiert werden.

49 Anders Art. 81 Abs. 2 Satz 3 Verf NW: Danach „soll" der Haushaltsplan in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen sein. Die Ausgestaltung als bloße „Soll-Vorschrift" darf aber nicht zu dem Trugschluss führen, dass in besonders gelagerten Fällen Ausnahmen zulässig seien. Zwar mag der Haushaltsplan mit einer „Deckungslücke" auf- und feststellbar sein. Spätestens im Haushaltsvollzug zeigt sich jedoch, dass nur so viel Geldmittel ausgegeben werden können, wie eingenommen worden sind. Zu den Verfassungsvorschriften der anderen Länder siehe Piduch (Fn. 10), Anhang zu Art. 110 GG.

gleichsgebots ist nach den Worten des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen, alle im Planungszeitraum vorhersehbaren Einnahmen zu erfassen und den veranschlagten Ausgaben gegenüberzustellen.[50] Das Planausgleichsgebot hat freilich nur formalen Charakter im Sinne einer Buchhalterregel, indem es besagt, dass sich die Gesamtbeträge der Ausgaben und Einnahmen in einem Haushaltsjahr entsprechen müssen. Auf materieller Ebene folgt daraus indes nichts für die Art der Deckungsmittel. Schließt man sich dieser allgemeinen Meinung an, verbietet das Planausgleichsgebot nicht die Aufnahme von Krediten zu seiner Gewährleistung.[51]

Haushaltspläne, in denen GMAs etatisiert sind, zeichnen sich in der Regel dadurch aus, dass die Summe der Ausgabeermächtigungen die Summe der zu deren Deckung veranschlagten Einnahmetitel übersteigt. Hergestellt wird der Planausgleich gerade durch die GMA, die in Höhe des Ausgabenüberhangs als Negativbetrag bei den Ausgabetiteln in den Haushaltsplan eingestellt wird[52]. Haushaltsrechnerisch wird die Ausgabensumme damit dem Einnahmenvolumen angeglichen. Haushaltsrechtlich hat dies zur Konsequenz, dass die Ausgabeermächtigungen in Höhe der GMA nicht in Anspruch genommen werden dürfen. Daraus ergibt sich, dass das Planausgleichsgebot der Veranschlagung von GMAs nicht im Wege steht.[53]

VI. Grundsätze der Wahrheit, Klarheit und (Schätz-)Genauigkeit des Haushaltsplans

1. Ausfluss des Rationalitätsgebots

Die Haushaltsgrundsätze der Wahrheit, Klarheit und Genauigkeit ergeben sich nicht unmittelbar aus dem Verfassungswortlaut, werden

50 VerfGH NW, Urt. v. 03.05.1994, VerfGH 10/92, DVBl. 1994, 860 (861).

51 *Gröpl*, in: Bonner Kommentar (Fn. 20), Art. 110 Rn. 121 m.w.N. Zu einer verfassungsrechtlich motivierten Haushaltskonsolidierung vermag die Norm bei dieser Auslegung indes nichts beizutragen.

52 Zumeist in der Hauptgruppe „Besondere Finanzierungsausgaben", Gruppe 972 des Gruppierungsplans. Eine Veranschlagung ist freilich auch an anderer Stelle möglich, etwa in der Gruppe 462 (GMAs für Personalausgaben) oder in der Gruppe 549 (GMAs für sächliche Verwaltungsausgaben).

53 A. A. *Brockmeyer*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, Kommentar zum Grundgesetz, 9. Aufl. 1999, Art. 110 Rn. 18; Maunz (Fn. 38), Art. 110 Rn. 58; *Marcus*, DÖV 2000, 675 (676): Danach soll das Gebot des Haushaltsausgleichs durch eine GMA, die über die reine Bodensatzabschöpfung hinausgeht, lediglich formal, nicht aber materiell erfüllt sein.

aber als zwingende Bedingung einer funktionierenden Haushaltswirtschaft durch Auslegung von Art. 110 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 GG in Verbindung mit grundlegenden Verfassungsprinzipien gewonnen.[54] Für Wahrheit, Klarheit und Genauigkeit streiten der Rechtsstaatsgrundsatz[55] sowie der ihn umfassende, übergreifende Gesichtspunkt der Rationalität[56], insbesondere die Postulate der Nachvollziehbarkeit und Transparenz. Auf diese objektiv-rechtlichen Strukturmerkmale eines „guten" Staates moderner Prägung ist im Haushaltsrecht vor allem deshalb besonderes Gewicht zu legen, weil das subjektive Recht des Bürgers und das sich daran ausrichtende (materielle) Gesetz als grundlegende Bauformen und Kontrollmechanismen für eine rechtliche Systembildung im Finanzbereich nicht oder jedenfalls nicht umfassend ausgebildet und weil die allgemeinen verwaltungsrechtlichen Lehren in die Haushaltswirtschaft bislang unzureichend integriert sind. Denn die Normen des Haushaltsrechts, insbesondere die Veranschlagungen des Haushaltsplans, bestehen ausschließlich im öffentlichen Interesse, nicht aber im Individualinteresse und sind somit durch den Einzelnen vor Gericht nicht einklagbar (vgl. ausdrücklich § 3 Abs. 2 BHO/LHO[57]). Rationale Haushaltswirtschaft und -kontrolle sind jedoch erforderlich, um in finanziellen Fragen eine ausreichende Qualität rechtsstaatlichen (Verwaltungs-)Handelns zu sichern[58].

In diesem Sinne hat der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz in seinem Urteil vom 26. Mai 1997 ausgeführt:[59]

„Aus dem Vollständigkeitsgebot leiten sich auch die Gebote der Haushaltswahrheit und -klarheit ab: Der Haushaltsplan darf nicht lückenhaft sein und nichts verschleiern.

54 Siehe VerfGH NW, Urt. v. 28.01.1992, VerfGH 1/91, DÖV 1992, 576 (578) m.w.N.

55 Vgl. allg. dazu *Schmidt-Aßmann*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 2. Aufl. 1995, § 24.

56 Zu diesem überragenden Grundsatz der Finanzverfassung siehe BVerfG, Urt. v. 11.11.1999, 2 BvF 2/98 u. a., BVerfGE 101, 158 (219, 227). – Allg. zur Rationalitätsanforderung an den Staat Isensee, JZ 1999, 265 (ebd.). – Zum zusehends verschärften Rationalitäts- und Transparenzgebot im Bereich der Nettokreditaufnahme siehe NdsStGH, Urt. v. 10.07.1997, StGH 10/95, NVwZ 1998, 1288 (1290 f.), mit Besprechung von *Schwarz*, DÖV 1998, 721 (724 f.).

57 Entsprechend § 3 Abs. 2 HGrG.

58 Zur Rationalität im Haushaltswesen auch *Wallerath*, DÖV 1997, 57 (64), speziell bei der Finanzkontrolle *Schulze-Fielitz*, VVDStRL 55, 231 (233) m.w.N. Sehr skeptisch im Hinblick auf die programmatische Transparenz des Haushaltsplans: *Rürup/Färber*, Verw 1985, 173 (175).

59 VerfGH Rh.-Pf., Urt. vom 26.05.1997, VGH O 11/96, Amtl. Sammlung (AS), Bd. 26, 5 (9), vgl. auch VerfGH Rh.-Pf., Urt. vom 20.11.1996, N 3/96, NVwZ-RR 1998, 145 (146) = DVBl. 1997, 491 (492) = DÖV 1997, 246.

Er muss transparent machen, wo und in welcher Höhe veranschlagte Einnahmen ihren Entstehungsgrund haben, aber auch, in welcher Höhe Ausgaben für welchen Zweck voraussichtlich anfallen. In diesen Grundsätzen bewährt sich das Haushaltsbewilligungsrecht des Parlaments als das wesentliche Instrument der Regierungskontrolle. Ihm entspricht aber auch die Pflicht des Parlaments, sich selbst und der Öffentlichkeit in einer den tatsächlichen Gegebenheiten entsprechenden Weise Rechenschaft über die Einnahmen und Ausgaben des Landes abzulegen."

Der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen fordert in seinem Urteil vom 28. Januar 1992:[60]

Die „Ermächtigungen des Haushaltsplans [müssen] so genau gefasst sein, dass sie das Finanzgebaren der Exekutive durchsichtig machen, nicht verschleiern und wirksam zu steuern vermögen."

2. Budgetwahrheit, Prognosedilemma und haushaltswirtschaftliches Vorsichtsprinzip

Die Besonderheit des Haushaltsplans und des ihn unterfangenden Gesetzesrechts im Vergleich zu den konditional geprägten Normen herkömmlicher Provenienz besteht darin, dass seine Festsetzungen programmatisch in die Zukunft reichen und damit Ereignisse und Zustände postulieren, deren Eintritt nicht sicher ist. Daraus ergibt sich das Prognosedilemma des Haushaltsplans: Einerseits soll er die (finanzielle) Lebenswirklichkeit einfangen und abbilden, muss also „wahr" sein. Andererseits enthält er in vielen seiner Daten notwendigerweise einen Vorgriff in die Zukunft. Bereits über seine Haupteinnahmequelle, die Steuern, ist der Haushaltsplan an die gesamtwirtschaftliche Entwicklung gekoppelt, die ihrerseits von vielerlei inner- und außerstaatlichen Faktoren determiniert wird. Aber auch der Ausgabebedarf lässt sich nach Grund und Höhe nicht mit letzter Sicherheit vorherbestimmen; gravierende Ausgabeabweichungen ergeben sich regelmäßig im Sozialbereich.

Aus dem Prognosedilemma heraus lässt sich für Legislative und Exekutive indessen kein Freibrief des Inhalts ausstellen, bei der Auf- und Feststellung des Haushaltsplans den Bezug zur Realität verlieren zu dürfen. Gerade weil die in die Zukunft bezogenen Aussagen zwangs-

60 VerfGH NW, Urt. v. 28.01.1992, VerfGH 1/92, DÖV 1992, 576 (578).

läufig mit Ungewissheiten behaftet sind, muss bei ihrer Etatisierung umso skrupulöser vorgegangen werden: Die Daten, die bereits feststehen, müssen exakt und wahrheitsgemäß übernommen werden; alle anderen Daten sind nach Grund und Höhe so zu veranschlagen, wie sie sich bei vernünftiger Beurteilung der Sachlage, vor allem bei vorsichtiger Schätzung aller Voraussicht nach realisieren werden. Haushaltsrisiken (insbesondere die Gefahr von Einnahmeausfällen oder massiven Ausgabesteigerungen) dürfen nicht billigend in Kauf genommen, sondern müssen verantwortungsbewusst abgesichert werden. Insoweit erfährt das Gebot der Budgetwahrheit seine haushaltsspezifische Ausprägung: Es konkretisiert sich zum Gebot der Schätzgenauigkeit.[61] Tendenziell müssen für die Haushaltspolitik ähnliche Maximen gelten wie in der privaten Wirtschaft: Dort ist als Grundsatz ordnungsmäßiger Buchführung in § 252 Abs. 1 Nr. 4 des Handelsgesetzbuchs (HGB) insbesondere kodifiziert, dass ein Kaufmann alle vorhersehbaren Risiken und Verluste bilanziell zu berücksichtigen hat (sog. Vorsichtsprinzip).

3. Budgetwahrheit und -genauigkeit bei GMAs zur „Bodensatzabschöpfung“

a) Vereinbarkeit mit den Haushaltsgrundsätzen der Wahrheit und Genauigkeit dem Grunde nach

Mit einer GMA zur „Bodensatzabschöpfung“ gibt der Haushaltsgesetzgeber zu erkennen, dass die von ihm veranschlagten Ausgabeermächtigungen nicht vollständig „wahr“ sind. Anderenfalls würde er der Verwaltung exakt die für die Aufgabenerfüllung notwendigen Haushaltsmittel gewähren, ohne dass Überschüsse entstünden. Einen Bodensatz, der durch die GMA abgeschöpft werden müsste, gäbe es nicht. Die aus der Ungenauigkeit der Veranschlagungen resultierende „Unwahrheit“ des Haushaltsplans folgt jedoch notwendigerweise aus dessen Prognosecharakter. Soweit bei der Auf- und Feststellung des Haushaltsplans angemessene Mühe darauf verwendet wird, die Differenz zwischen den veranschlagten Soll- und den späteren Ist-Werten

61 Dazu z. B. VerfGH Rh.-Pf., Entsch. v. 20.11.1996, VGH N 3/96, NVwZ-RR 1998, 145 (146).

zu minimieren, kann der Haushaltsplan nicht als „unwahr“ qualifiziert werden. Seinen Wahrheitsgehalt verlöre er nur dann, wenn Verwaltung und Parlament bewusst oder fahrlässig von dem Gebot der Schätzgenauigkeit abrückten. Ausgehend davon verletzt auch eine GMA, die den nach statistisch erhärteten Erfahrungswerten unvermeidlichen „Bodensatz“ abschöpft, nicht die Grundsätze der Wahrheit und Genauigkeit des Haushaltsplans. Sie dient vielmehr der mitschreitenden Korrektur unvermeidlicher Schätzfehler, die sich beim einzelnen Haushaltstitel nicht bestimmen lassen, auf der Ebene des Gesamthaushalts jedoch wegen des statistischen Gesetzes der großen Zahl[62] quantifizierbar werden.

b) Zulässige Höhe des „Bodensatzes“

Vor diesem Hintergrund erhebt sich die Frage, wie hoch der „abzuschöpfende Bodensatz“ im Haushaltsplan veranschlagt werden darf. In der Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte liegen ein Beschluss des Verfassungsgerichtshofs von Berlin und ein Urteil des Staatsgerichtshofs Baden-Württemberg vor, in denen GMAs von rund 2,3 % bzw. 1,2 % des Haushaltsvolumens nicht beanstandet wurden.[63] Im Schrifttum werden GMAs von etwa 1 % als realistisch und damit als tolerabel zur Bodensatzabschöpfung angesehen;[64] Modellrechnungen sollen „Bodensätze“ von bis zu 2% ergeben haben.[65] Daraus darf jedoch nicht abgeleitet werden, dass GMAs bis zu dieser Höhe ohne weiteres zulässig wären, und zwar aus folgenden Gründen:

- Zum einen war primärer Gegenstand dieser Entscheidungen die Frage, ob und inwieweit Fraktionen die Verletzung des parlamentarischen Budgetrechts des Landesparlaments oder ihres eigenen Rechts auf Mitwirkung an der Haushaltsgesetzgebung

62 Vgl. *Krämer*, Statistik für die Westentasche, 2002, S. 43–45.

63 BerlVerfGH, Beschl. vom 22.11.1993, VerfGH 18/93, LKV 1994, 406 (407): 2,29 % (Haushalt 1993); StGH Bad.-Württ, Urt. vom 20.11.1996, GR 2/95, DÖV 1997, 203 (204): für 1995 rund 1,2 % (Stammhaushalt) und rund 0,7 % (Nachtragshaushalt), für 1996 1,2 % (Stammhaushalt) und 1,0 (Nachtragshaushalt).

64 Siehe *Korff*, Haushaltspolitik – Instrument öffentlicher Macht, 1975, S. 104; *Brockmeyer* (Fn. 53), Art. 110 Rn. 18; *Heintzen* (Fn. 40), Art. 110 Rn. 24 (ohne Prozentangabe); *Maunz*, in: Maunz/Dürig, Kommentar zum Grundgesetz (Loseblattslg.), 42. Aufl. 2003, Art. 110 Rn. 58; *Piduch* (Fn. 10), § 11 BHO Rn. 7.

65 Vgl. *Marcus*, DÖV 2000, 675 (680); zu undifferenziert *Dolde/Porsch*, DÖV 2002, 232 (235).

rügen können. Beide Anträge wurden bereits als unzulässig abgewiesen, ohne dass auf das Problem der GMAs in einer Begründetheitsprüfung näher eingegangen wurde. Diese Judikate besagen daher nichts Eindeutiges, geschweige denn Endgültiges zur zulässigen Veranschlagungshöhe von GMAs.

- Im Übrigen wurden in der Vergangenheit mitunter Bundes- und Landeshaushaltspläne verabschiedet, in denen GMAs von unter 0,2 % der Haushaltssumme veranschlagt waren.[66] Dies zeigt, dass hoch dotierte GMAs keine Bedingung für eine funktionierende Haushaltspraxis sind.
- Der Hauptgrund dafür, dass sich prozentuale Grenzen für GMAs nicht aufstellen lassen, liegt in der Haushaltspolitik des jeweiligen Haushaltsträgers (Bund, Land) und in der Seriosität der Veranschlagungen im jeweiligen Haushaltsplan. Zwar verpflichtet insbesondere § 11 Abs. 2 BHO/LHO die jeweils Beteiligten, die Ausgabeansätze[67] unvoreingenommen und wirklichkeitsnah zu schätzen.[68] In diesem Bereich besteht jedoch die große Gefahr, die Titel zu „schönen". Dies ist etwa der Fall,
  - wenn in die Personalausgabenansätze nicht die realitätsgerechten Tarifsteigerungen einbezogen werden,
  - wenn sächliche Verwaltungsausgaben trotz steigender Marktpreise „eingefroren" werden,
  - wenn Investitionsausgaben ohne die üblichen Mehrkosten veranschlagt werden oder
  - wenn den Sozialausgaben optimistischere Wirtschaftsverhältnisse zugrunde gelegt werden als dies bei unvoreingenommener Betrachtung zu vermuten ist.

Ein Haushaltsplan, der auf der Ausgabenseite zu eng bemessen ist, der – wie er in haushaltspolitischen Kreisen euphemistisch bezeichnet zu werden pflegt – „auf Kante" genäht" ist, wirft keinen nennenswerten Bodensatz mehr ab. Hier können bereits GMAs von 0,5 % des Bud-

66 Nachweise bei *Dolde/Porsch*, DÖV 2002, 232 (233 f.).

67 Auch die Einnahmeseite lässt sich „schönen", z. B. dadurch, dass die zu erwartenden Steuereinnahmen höher veranschlagt werden, als dies nach der voraussichtlichen Wirtschaftsentwicklung der Fall sein wird. Einen deutlichen Anhaltspunkt liefern die Prognosen der sog. Wirtschaftsforschungsinstitute, deren Schätzungen (namentlich bzgl. des Wirtschaftswachstums) bezeichnenderweise regelmäßig pessimistischer sind als die der zuständigen Ministerien.

68 Vgl. dazu oben sub C VI 2.

getvolumens unrealistisch sein und damit gegen die Haushaltsgrundsätze der Wahrheit und der Genauigkeit verstoßen.[69] Einen wichtigen Anhaltspunkt dafür können die Haushalte der Vorjahre liefern: Zeigen sich hier regelmäßige und spürbare Differenzen zwischen den Veranschlagungen (Soll-Einnahmen sowie Soll-Ausgaben) und den Ergebnissen der Haushaltsrechnung (Ist-Einnahmen sowie Ist-Ausgaben), spricht die Vermutung dafür, dass bei der Auf- und Feststellung des Haushaltsplans wirklichkeitsfremde und damit wahrheitswidrige Zahlen zugrundegelegt wurden.

4. Budgetwahrheit und -genauigkeit bei GMAs zur unspezifizierten Mitteleinsparung

Nicht mit GMAs zur „Bodensatzabschöpfung" zu vergleichen sind die GMAs, durch welche die Verwaltung angehalten wird, im Rahmen der Mittelbewirtschaftung unspezifizierte Einsparungen zu erzielen. Die Veranschlagung solcher GMAs dient nicht der Korrektur unvermeidlicher Schätzfehler, sondern will strukturellen Deckungslücken im Haushaltsplan entgegenwirken, die aus einem Überhang der Ausgabeermächtigungen über die Einnahmeprognosen resultieren. Vor dem Hintergrund der Haushaltswahrheit ist hier zu untersuchen, ob der Verwaltung im konkreten Fall ein effektiver Spielraum bleibt, die GMA zu erwirtschaften. Dabei ist zwischen sog. zwangsläufigen Ausgaben und „freien Ausgaben" zu unterscheiden.

a) „Zwangsläufige Ausgaben"

„Zwangsläufigen Ausgaben" liegen Rechtsverpflichtungen zugrunde, denen sich die Verwaltung im Rahmen des Haushaltsvollzugs nicht entziehen kann (vgl. § 3 Abs. 2 BHO/LHO). Ein großer Teil solcher Ausgabeverpflichtungen ist in Fachgesetzen festgeschrieben, etwa im Sozialleistungsbereich[70] oder auf dem Gebiet der Besoldung und Versorgung der Beamten, Richter und Soldaten sowie ihrer Angehö-

69 A. A. *Dolde/Porsch*, DÖV 2002, 232 (235 f.).

70 Vgl. etwa die sozialstaatlichen Leistungsansprüche, die in den §§ 2 bis 10 SGB I aufgezählt sind (z. B. Arbeitslosenunterstützung, Kinder- und Erziehungsgeld, Sozialhilfe, Wohngeld u.v.a.). – Bereits zu Beginn der 90er Jahre des vergangenen Jahrhunderts lagen diese Transferaufwendungen in Nordrhein-Westfalen bei über 40 % des Haushaltsvolumens, vgl. *Bücker/Wetterau*, DÖV 1995, 147 (150) mit statistischen Nachweisen.

rigen. Hinzu treten, etwa im Subventionswesen, Verpflichtungen aus einer Selbstbindung der Verwaltung wegen des Gleichbehandlungsgrundsatzes gem. Art. 3 Abs. 1 GG.[71] Neben die (fach-)gesetzlichen reihen sich die vertraglichen Ausgabeverpflichtungen, zum Beispiel die kraft Arbeitsvertrags in Verbindung mit dem jeweiligen Tarifvertrag eingegangenen Vergütungs- und Nebenverpflichtungen gegenüber den Angestellten und Arbeitern im öffentlichen Dienst oder die Ausgabeverpflichtungen zur Leistung sächlicher Verwaltungsausgaben, etwa aus langfristigen Bindungen aufgrund von Miet-, Pacht- oder Leasingverträgen. Besondere vertragliche Ausgabeverpflichtungen mit einem enormen Umfang sind schließlich auf den Schuldendienst zurückzuführen, d. h. auf die Zins- und Tilgungsverpflichtungen aus der Kreditaufnahme am Kapitalmarkt.[72]

b) „Freie Ausgaben"

In Anbetracht dieser beträchtlichen Größe der „zwangsläufigen Ausgaben" schrumpft der Umfang der Haushaltsmittel, über die die Verwaltung frei disponieren kann, stark zusammen. Die Summe der „freien Ausgaben" soll sich im Verhältnis zum Gesamtvolumen des Budgets je nach Haushaltsträger nur noch auf zwischen 2 % und 10 % belaufen.[73]

c) Bewertung

Bei „freien Ausgaben", d. h. in dem Bereich, in dem Ansprüche gegen den jeweiligen Haushaltsträger auf die Leistung von Ausgaben nicht bestehen, verbleibt der Verwaltung ein Bewirtschaftungsspielraum, durch den eine GMA erwirtschaftet werden kann. Die Belegung der

71 Dazu etwa *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 14. Aufl. 2002, § 7 Rn. 23, § 17 Rn. 31 ff., § 24 Rn. 21 ff. m.w.N.

72 Zu der beklemmenden Perspektive der Staatsverschuldung siehe auch *Sarrazin*, StWissStPr 1997, 49 (50 f.); zur historischen Entwicklung *Höfling*, Staatsschuldenrecht, 1993, S. 107 ff.

73 BT-Drucks. 13/8310 vom 25.07.1997, S. 11; BVerfG, Urt. v. 18.04.1989, 2 BvF 1/82, BVerfGE 79, 311 (329); BRH, Bem. 1999 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung, BT-Drucks. 14/1667 vom 11.10.1999, S. 51; *Heun*, Staatshaushalt und Staatsleitung, 1989, S. 329; *Kirchhof*, NVwZ 1983, 505 (508 m.w.N. dort in Fn. 19); *Moeser*, Die Beteiligung des Bundestages an der staatlichen Haushaltsgewalt, 1978, S. 124 ff.; *v. Mutius*, VVDStRL 42, 147 (179); *Pechstein*, VerwArch 86 (1995), 359 (366). – *Färber*, StWissStPr 1997, 61 (65), kommt – freilich ohne die großen Personalhaushalte der Länder – auf 50 % an festliegenden Haushaltstiteln, tendiert insges. jedoch auch zu einer „freien Spitze" von nur 2 % bis 20 % (ebd., S. 68).

entsprechenden Ausgabeermächtigungen mit einer GMA verletzt den Grundsatz der Haushaltswahrheit nicht.

Anders verhält es sich bei „zwangsläufigen Ausgaben“: In diesem Bereich verbleibt der Verwaltung kein nennenswerter Bewirtschaftungsspielraum. Einsparungen können sich hier nur aus externen Gründen ergeben, aus Gründen also, auf die die Verwaltung keinen Einfluss hat (etwa infolge eines Rückgangs der Zahl der Sozialhilfeberechtigten). Insoweit kann durch aktives Bemühen der Verwaltung eine GMA nicht erwirtschaftet werden. Daher erscheint die Belegung von „zwangsläufigen Ausgaben“ mit einer GMA nur sinnvoll, um Überdotierungen von Haushaltstiteln aufgrund von Prognoseunsicherheiten zu korrigieren. Dies geschieht jedoch regelmäßig im Rahmen der sog. Bodensatzabschöpfung. Im Übrigen eignet sich der Bereich der „zwangsläufigen Ausgaben“ nicht zur Mitteleinsparung. Die Belegung solcher Haushaltstitel mit einer GMA führt daher von vornherein zur offensichtlichen Unwahrheit des Haushaltsplans und damit zu einem Verstoß gegen den Haushaltsgrundsatz der Wahrheit.[74]

5. Budgetwahrheit und -genauigkeit bei GMAs zum „Schein-Haushaltsausgleich“

a) Täuschungsverbot für den Staat und seine Organe

Der soeben festgestellte Verstoß gegen den Grundsatz der Haushaltswahrheit springt bei einer GMA zur Herstellung des Haushaltsausgleichs noch stärker ins Auge: Hier ist bereits bei der Haushaltsauf- und -feststellung abzusehen, dass die GMA nicht (oder jedenfalls nicht in voller Höhe) erwirtschaftet werden kann. Werden realitätsnahe Prognosen aber durch haushaltspolitische Wunschvorstellungen ersetzt, leidet die verfassungsrechtlich geforderte Schätzgenauigkeit Not. Eine GMA muss unabdingbar die Wahrscheinlichkeitsthese in sich tragen, bei ordnungsmäßiger Haushaltsführung auch erwirtschaftet werden zu können; die vage Möglichkeit oder die Hoffnung auf verbesserte wirtschaftliche Rahmenbedingungen genügen nicht.

74 So auch *Heun*, in: Dreier, Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 3, 2000, Art. 110 Rn. 21; a. A. *Dolde/Porsch*, DÖV 2002, 232 (235 f.); *Marcus*, DÖV 2000, 675 (676).

Anderenfalls wird der Haushaltsplan insoweit „unwahr“, ohne dass dies durch unvermeidbare Schätzungenauigkeiten gerechtfertigt werden könnte.

An dieser Stelle werden die Verbindungslinien zum Rechtsstaatsprinzip besonders deutlich: Aus den Haushaltsgrundsätzen der Wahrheit und der Schätzgenauigkeit lässt sich ableiten, dass der Staat und seine Organe nicht „lügen“ oder „täuschen“ dürfen. Wird eine „uneinbringliche“ GMA bewusst oder grob fahrlässig veranschlagt, um die verfassungsrechtliche Verschuldungsgrenze zu umgehen, verstößt der Staat gegen diese grundlegenden Gebote.

b) Unzureichendes Gewicht der Haushaltskontrolle

Dass solche Haushaltstaktiken in der Praxis mit Aussicht auf Erfolg angewendet werden, liegt an der unzureichend ausgestalteten Haushaltskontrolle. Zwar bestehen mit den Rechnungshöfen dafür eigens eingerichtete Organe, die die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung überprüfen (Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG, §§ 88 ff. BHO/LHO[75]). Ihnen fehlen aber die Befugnisse, um Haushaltsverstößen vorzubeugen oder sie zu sanktionieren. Der parlamentarischen Opposition ihrerseits bleibt nur der Gang vor das jeweils zuständige Verfassungsgericht (in der Regel im Wege des Organstreits); aber selbst hierbei sind eine stattgebende Gerichtsentscheidung einerseits und der angegriffene Haushaltsverstoß andererseits zeitlich oft derart entkoppelt, dass keine unmittelbaren Wirkungen davon auszugehen pflegen. Dieses Kontrolldefizit kann Regierung und Parlamentsmehrheit dazu verleiten, strukturelle Haushaltsprobleme von der Planungs- auf die Vollzugsphase zu verschieben und damit erfolgreich aus dem Fokus der Öffentlichkeit herauszunehmen.[76]

6. Budgetklarheit

Der Grundsatz der Haushaltsklarheit hängt eng mit den Grundsätzen der Wahrheit und (Schätz-)Genauigkeit zusammen, besagt jedoch

75 Entsprechend §§ 42 ff. HGrG.
76 Vgl. dazu oben sub B III.

nicht dasselbe. Ein Haushaltsplan kann wahr und genau sein, aber trotzdem unklar, nämlich deshalb, weil z. B. seine Strukturdaten an ungewohnter Stelle „versteckt“ oder in unübersichtlicher Weise mit anderen Daten vermengt sind. Auch der umgekehrte Fall ist insofern denkbar, als der Haushaltsplan zwar klar, aber gleichwohl unwahr ist. Eine GMA trägt in ganz erheblichem Maß zur Unklarheit des Haushaltsplans bei. Sie verfälscht alle einzeln veranschlagten Ausgabeermächtigungen, auf die sie sich erstreckt, indem deren Ansätze von der Verwaltung nicht ausgeschöpft, sondern um einen ungewissen Abschlag verringert werden müssen. Könnte die GMA auf alle Ausgabeermächtigungen heruntergebrochen werden, ließe sich ein bestimmter „Abschlagsprozentsatz“ errechnen. Die arithmetische Verhältnismäßigkeit ist in der Haushaltspraxis allerdings so gut wie nie anzutreffen, weil in aller Regel eine flexible Umsetzung im Haushaltsvollzug beabsichtigt wird. In der Folge ist aus dem Haushaltsplan nicht mehr ersichtlich, auf welchen Betrag sich der tatsächlich verfügbare Ansatz des jeweiligen Titels beläuft; die Übersichtlichkeit geht verloren.

Zu rechtfertigen scheint diese Beeinträchtigung der Budgetklarheit bei einer GMA zu sein, die nur den „Bodensatz abschöpfen“ will. Denn hier wird lediglich die auf dem Prognoserisiko beruhende Ungenauigkeit der einzelnen Ausgabeermächtigungen aufgenommen und aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit im Haushaltstitel der GMA kanalisiert. Anders verhält es sich bei einer GMA, mit der unspezifizierte Einsparvorgaben realisiert werden sollen. Hier kann der für die GMA streitende Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit besser dadurch verwirklicht werden, dass bereits im Rahmen der Planaufstellung bei den Einzeltiteln punktgenaue Kürzungen vorgenommen werden.[77] Überhaupt nicht mehr zu rechtfertigen ist eine GMA, mit der ein Ausgabenüberhang verschleiert werden soll. Wollten Finanzministerium und Haushaltsgesetzgeber hier „klar“ handeln, müsste die Deckungslücke offen ausgewiesen werden. Bei Erreichung der Verschuldungsobergrenze (Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG; § 18 BHO/LHO) wäre der haushaltsrechtlich einzig korrekte

77 A. A. offenbar *Dolde/Porsch*, DÖV 2002, 232 (238).

Weg die Verringerung der Ausgabensumme, um auf diese Weise den Haushaltsausgleich herzustellen. Wird jedoch aus haushaltspolitischen Opportunitätsgesichtspunkten eine GMA veranschlagt, die bei vernünftiger Prognose nicht erwirtschaftet werden kann, liegt darin ein offener und nicht zu rechtfertigender Verstoß gegen die Haushaltsklarheit.

VII. Grundsatz der Einzelveranschlagung (Spezialisations- bzw. Spezialitätsprinzip)

1. Verfassungsrechtliche Verwurzelung

Der Haushaltsgrundsatz der Einzelveranschlagung (auch als Grundsatz der sachlichen Spezialität oder der Spezialisation bezeichnet) ergibt sich nur bedingt aus dem Wortlaut der Verfassung, nämlich insofern, als die Begriffe Einnahmen und Ausgaben dort – in Art. 110 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 GG – im Plural gebraucht werden. Daraus ist zu entnehmen, dass im Haushaltsplan eine Mehrzahl von Einnahmen und Ausgaben veranschlagt sein muss, dass also die Gegenüberstellung eines pauschalen Einnahme- und eines pauschalen Ausgabe-Gesamtbetrags unzulässig wäre. Über das „Ob" einer verfassungsrechtlichen Geltung des Spezialisationsprinzips kann daher kein Streit bestehen; dies hat insbesondere der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen in ständiger Rechtsprechung herausgearbeitet.[78]

2. Ausmaß der Einzelveranschlagung

Gestritten wird indes über das Ausmaß des Spezialisationsprinzips: Bis zu welchem Grad müssen Einnahmen und Ausgaben einzeln veranschlagt bzw. spezifiziert werden? Der Verfassungsgerichtshof für

78 VerfGH NW, Urt. v. 28.01.1992, VerfGH 1/91, DÖV 1992, 576 (578) m.w.N.; Urt. v. 03.05.1994, VerfGH 10/92, DVBl 1994, 860 (ebd.); Urt. v. 14.05.1996, VerfGH 5/95, NVwZ 1997, 57 (58). Vgl. im Übrigen *Heun*, in: Dreier (Hg.), Kommentar zum Grundgesetz, Bd. III, 2000, Art. 110, Rn. 23 f.; *Osterloh*, StWissStPr 1997, 79 (80); *Papier*, BayVBl. 1998, 513 (516 f.); *Siekmann*, in: Sachs (Hg.), Kommentar zum Grundgesetz, 3. Aufl. 2003, Art. 110 Rn. 62; *ders*., in: Präsident des Landtags Rheinland-Pfalz (Hg.), Symposium Budgetierung und Budgetrecht des Parlaments am 31.10.1996, S. 44 (49).

das Land Nordrhein-Westfalen hat dazu in recht allgemeiner Weise ausgeführt, dass „der haushaltsrechtliche Grundsatz der sachlichen Spezialität […] in qualitativer Hinsicht [gebietet], die Einnahme nach dem Entstehungsgrund, die Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen nach Zwecken getrennt zu veranschlagen und, soweit erforderlich, zu erläutern. In quantitativer Hinsicht erfordert er, die Einnahme- und Ausgabeansätze der Höhe nach hinreichend genau anzugeben.“[79]

Nähere Auskunft über den Grad der Einzelveranschlagung geben die einfachgesetzlichen Vorschriften in § 13 Abs. 2 und 3 sowie in § 17 Abs. 1 Satz 1 BHO/LHO.[80] Danach müssen die Einnahmen nach ihrem Entstehungsgrund, die Ausgabe- und Verpflichtungsermächtigungen nach ihren Zwecken getrennt veranschlagt werden. Detaillierte Vorgaben enthält der sog. Gruppierungsplan (GPl.)[81], der die Klassifizierung der Haushaltsstellen (Titel) als kleinste Aufbauelemente des Haushaltsplans enthält und damit deren Systematik und Abfolge in den Kapiteln und Einzelplänen nach sachlichen Gesichtspunkten regelt. Eine Grobeinteilung des Gruppierungsplans schreibt § 13 Abs. 3 BHO/LHO vor.[82] Alles dies ist freilich Recht im Rang unter dem Grundgesetz, das normenhierarchisch nicht geeignet ist, den verfassungsrechtlichen Umfang des Spezialisationsprinzips zu definieren.

Letzten Endes kann das „Wieweit“ der Spezialisation nur vor dem Hintergrund des parlamentarischen Budgetrechts entwickelt werden: Es muss der Volksvertretung einerseits möglich sein, die staatliche Haushaltswirtschaft nicht nur in ihren Grundzügen, sondern – wenn im Einzelfall erforderlich – auch im Detail zu prognostizieren, zu steuern, mitzuverfolgen und nachzuprüfen. Dies setzt voraus, dass der Haushaltsplan nach Einnahme- wie Ausgabearten hinreichend

79 VerfGH NW, Urt. v. 14.05.1996, VerfGH 5/95, NVwZ 1997, 57 (Leitsatz 2).
80 Entsprechend § 10 Abs. 2, 3, § 12 Abs. 4 Satz 1 HGrG.
81 Vgl. Fn.8
82 In Ergänzung dazu sollen gem. § 17 Abs. 4 BHO/LHO (entsprechend § 12 Abs. 5 HGrG) Ausgabe- und Verpflichtungsermächtigungen für denselben Zweck nicht bei verschiedenen Titeln veranschlagt werden (sog. Grundsatz der Einfachveranschlagung; Verbot der Mehrfachveranschlagung).

aufgegliedert ist;[83] pauschale Zusammenfassungen von Einnahmen und Ausgaben erwiesen sich hier als kontraproduktiv. Andererseits muss verhindert werden, dass das Parlament „den Wald vor lauter Bäumen nicht sieht". Diese Gefahr bestünde vor allem dann, wenn ein Bewirtschaftungsbereich, der vernünftigerweise zusammengehört, aus Detailverliebtheit auseinander gerissen und in isolierte Einzeltitel zerlegt würde. Eine solche „Atomisierung" ergäbe noch lange kein Mosaik, das sich zu einem Gesamtbild zusammenfügte. Das so umrissene Dilemma zwischen einem Zuviel und einem Zuwenig an Spezialisation wird niemals zur Gänze gelöst werden können; das richtige Verhältnis ist nicht ein für alle Mal vorgegeben, sondern muss stets aufs Neue anhand der Erfordernisse des parlamentarischen Budgetrechts gefunden werden. Die wichtige Kontrollfrage lautet, ob der Haushaltsplan in seiner konkreten Aufschlüsselung noch geeignet ist, die Verwaltung über seine finanzwirtschaftlichen Vorgaben zu steuern.[84] Im Hinblick darauf ist deshalb zu fordern, dass sich der einzelne, auch nicht haushaltsfachkundige Abgeordnete und darüber hinaus jeder andere interessierte Laie in angemessener Zeit so in die Strukturen des Haushaltsplans einarbeiten können, dass sie in der Lage sind, seine finanziellen Auswirkungen im Allgemeinen und im Einzelfall zu beurteilen.[85]

3. Grundsätzlicher Konflikt mit GMAs

Eine GMA widerspricht dem Spezialisationsgrundsatz im Prinzip. Es gehört gerade zu ihrem Wesen, ihre Kürzungsvorgabe nicht titelgenau und trennscharf zu spezifizieren, sondern pauschal „vor die Klammer zu ziehen". Es ist und bleibt ungewiss, bei welchen Haushaltsstellen

83 Vgl. bereits *Laband*, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. 4, 5. Aufl. 1914, Nachdruck 1964, S. 537: „Die wirtschaftliche Ordnung des Staatshaushalts könnte auch erreicht werden, wenn man für jeden Verwaltungszweig der Regierung ein Pauschquantum zuwiese oder gar in einer einzigen Gesamtsumme die Geldmittel, welche der Regierung zur Verfügung gestellt werden, bewilligte; solche, nach dem Belieben der Regierung zu verwendenden Pauschsummen sind aber weit davon entfernt, ein Budget zu bilden." Abdruck auch bei *Seidler*, KJ 1996, 75 (80), dort Fn. 27; vgl. ebenfalls *Böckenförde*, Gesetz und gesetzgebende Gewalt, 2. Aufl. 1981, S. 226 ff.

84 Haushaltssteuerung wird dabei verstanden als das bewusste Einwirken auf die Haushaltswirtschaft zu vorgegebenen oder selbst gesteckten Zwecken durch Zielsetzung, Planung, Information, Koordination, Motivation und Kontrolle; vgl. allgemein *v. Mutius*, VVDStRL 42, 147 (153) m.w.N. dort in Fn. 22.

85 Ausführlich zur Kritik der parlamentarischen Budgetsteuerung *Gröpl*, Haushaltsrecht und Reform (Fn. 2), S. 280 ff.

und in welcher Höhe die GMA realisiert werden wird. Insoweit gibt der Haushaltsgesetzgeber als Steuermann das Ruder aus der Hand und überlässt die Navigation der Verwaltung.[86] Für den – mit einer GMA nicht ganz vergleichbaren – Fall einer Globalermächtigung in Gestalt eines Leertitels zur Verstärkung aller Ansätze für sächliche Verwaltungsausgaben in allen Einzelplänen hat der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen jedenfalls angenommen, dass gewichtige Gründe für eine Verletzung des Spezialisationsprinzips sprechen.[87]

Es wäre jedoch voreilig, bereits daraus eine generelle Unzulässigkeit von GMAs abzuleiten. Erforderlich ist vielmehr eine typologische Betrachtung, bei welcher zwischen den einzelnen Arten der GMAs differenziert werden muss.

4. GMAs zur „Bodensatzabschöpfung"

„Bodensatz abschöpfende" Minderausgaben zeichnen sich dadurch aus, dass der Haushaltsgesetzgeber aufgrund von unvermeidbaren Prognoseunsicherheiten die Volumina der einzelnen Ausgabeermächtigungen nicht punktgenau vorauszusehen und zu spezifizieren vermag. Hingegen lassen sich nach dem Gesetz der großen Zahl[88] auf der Ebene des Gesamthaushalts sehr wohl Überdotierungen quantifizieren. Die Veranschlagung einer GMA dient hier nicht dazu, die – nicht mehr weiter konkretisierbare – Einzelveranschlagungspflicht zu umgehen, sondern dazu, Prognosefehler bereits im Haushaltsvollzug zu korrigieren. Eine Verletzung des Spezialisationsgrundsatzes ist insoweit nicht zu erkennen.

5. GMAs zur unspezifizierten Mitteleinsparung

Anders als bei der „Bodensatzabschöpfung" wird die Verwaltung bei GMAs zur Umsetzung von Einsparauflagen nicht lediglich dazu

86 Ähnlich *Karehnke*, DVBl. 1980, 542 (544); *Piduch* (Fn. 10), § 11 BHO Rn. 7; *Heun*, Staatshaushalt und Staatsleitung, 1989, S. 437.
87 VerfGH NW, Urt. v. 28.01.1992, VerfGH 1/91, DÖV 1992, 576 (578).
88 Siehe dazu oben sub C VI 3 a mit Nachw. in Fn. 62.

angehalten, das „Zuviel“ abzugeben. Vielmehr wird sie gezwungen, Haushaltsansätze, die im Grunde auch der Haushaltsgesetzgeber als notwendig im Sinne von § 6 BHO/LHO erachtet hat, zu kürzen und damit unter Umständen die Verwaltungsstandards gegenüber dem Bürger zu verringern, ohne dass das Parlament hierfür die konkrete Verantwortung übernommen hätte. Dies erscheint bedenklich. Denn die sich aus dem parlamentarischen Budgetrecht ergebende Budgetpflicht fordert im Prinzip vom Haushaltsgesetzgeber, grundsätzlich selbst zu entscheiden, welche Ausgabeermächtigungen reduziert oder gestrichen werden.[89] Dies gilt freilich nicht uneingeschränkt. Es wäre von vornherein unmöglich und wird auch von Verfassungs wegen nicht gefordert, dem Parlament haushaltsbezogene Detailentscheidungen abzuverlangen. Die Beurteilung der Zulässigkeit von GMAs zur unspezifizierten Erwirtschaftung von Einsparungen in diesen Bereichen richtet sich maßgeblich nach dem tatsächlichen Bewirtschaftungsspielraum und den rechtlichen Auswirkungen. Demzufolge ist zu differenzieren:

- Bei „zwangsläufigen“ Ausgaben[90] verbleibt der Verwaltung kein eigenständiger Bewirtschaftungsspielraum. Einsparungsmöglichkeiten zur Erwirtschaftung einer GMA ergeben sich hier nur aus Gründen, auf die die Verwaltung keinen Einfluss hat. Dass eine GMA in diesem Bereich unzulässig ist, folgt – wie oben bereits dargetan – aus dem Grundsatz der Haushaltswahrheit und -genauigkeit.[91] Das Spezialisationsprinzip wird in seiner Bedeutung dadurch völlig konsumiert: Ausgaben, die zwangsläufig zu leisten sind, müssen realitätsgerecht veranschlagt werden. Die Verwaltung im Haushaltsvollzug hier zu Mitteleinsparungen zu veranlassen (sei es durch eine GMA, die über die „Bodensatzabschöpfung“ hinausgeht, sei es durch spezifizierte Kürzungsvorgaben) wäre sinnlos.
- Somit verbleiben für die Beurteilung einer GMA anhand des Spezialisationsprinzips nur die sog. freien oder freiwilligen Ausgaben, d. h. die Ausgabeermächtigungen, bei denen der Verwaltung

89 Vgl. oben zur parlamentarischen Budgetpflicht sub C II 2.
90 Zum Begriff der „Zwangsläufigkeit“ in diesem Sinne siehe oben sub C VI 4 a.
91 Siehe dazu näher oben sub C VI.

im Haushaltsvollzug noch ein Bewirtschaftungsspielraum zukommt.[92]

Unabhängig von der Differenzierung zwischen „zwangsläufigen" und „freien" Ausgaben ist eine weitere Unterscheidung vorzunehmen, nämlich zwischen Zweckausgaben und Verwaltungsausgaben.

a) Zweckausgaben (sog. Programmhaushalte)

Durch Zweckausgaben werden die zugrunde liegenden Verwaltungsaufgaben unmittelbar verwirklicht. Zweckausgaben stellen selbst Verwaltungstätigkeit dar; sie sind Programm an sich. Zweckausgaben sind insbesondere[93]

1) Ausgaben für die Herstellung, Instandhaltung oder Instandsetzung von Gegenständen, die der Allgemeinheit unmittelbar zur Benutzung zur Verfügung stehen, insbesondere Investitionsausgaben für die sog. Infrastruktur;
2) Ausgaben für Subventionen und andere Zuwendungen im Sinne von § 23 BHO/LHO[94], durch die der Empfänger zu einem bestimmten gemeinnützigen Verhalten veranlasst werden soll (sog. Veranlassungsausgaben)[95];
3) Transferausgaben, die unabhängig von einem bestimmten Verhalten des Leistungsempfängers gewährt werden (Sozialleistungen u. dgl.).

Vor dem Hintergrund des Spezialisationsprinzips ist zu bedenken, dass Zweckausgaben oftmals essentielle wirtschaftliche Rahmenbedingungen schaffen (Infrastrukturausgaben, oben Untergruppe 1) oder

92 Zu bedenken ist dabei indes, dass solche „freiwilligen" Zweckausgaben in ihrem Volumen deutlich hinter den sog. zwangsläufigen Ausgaben zurückbleiben. So bestand etwa im Bundeshaushalt 1997 zu Beginn des Haushaltsjahres ein Bindungsgrad aufgrund rechtlicher Verpflichtungen von 90 % der Gesamtausgaben des Haushalts, der sich im Haushaltsvollzug weiter erhöhte, vgl. BT-Drucks. 13/8310 vom 25.07.1997, S. 11. Dies dürfte sich seither nicht geändert haben und auch für die Haushalte der Länder gelten.

93 Neben der folgenden Aufzählung werden zu den Zweckausgaben weitere öffentliche Ausgaben verschiedenen Charakters gezählt, so Leistungen im Rahmen des Staatshaftungsrechts, Finanzausgaben (Kapitalanlagen, Zinsen, Tilgungen) und Leistungen im Finanzausgleich.

94 Entspricht § 14 HGrG sowie den jeweiligen Vorschriften der Länder.

95 Die Abhängigkeit wird erreicht durch vertragliches Synallagma, mitwirkungsbedürftigen Verwaltungsakt, Auflage oder Bedingung eines Verwaltungsaktes (vgl. § 36 Abs. 2 Nr. 2 und 4 VwVfG), *Vogel*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV, 1990, § 87 Rn. 107.

für institutionelle bzw. für Programmförderungen eingesetzt werden (siehe oben Untergruppe 2). Der Abbau solcher Zweckausgaben berührt nicht selten öffentlichkeitswirksame Projekte im wirtschaftlichen, sozialen oder kulturellen Bereich und kann unter Umständen grundrechtliche Positionen tangieren (Theater, Orchester, Verbraucherschutz, Pflege und Betreuung u.v.a.). Hier ist der unmittelbar demokratisch legitimierte Haushaltsgesetzgeber kraft seiner parlamentarischen Budgetpflicht[96] gehalten, selbst über die Fortführung, Reduzierung oder gar Einstellung sensibler Vorhaben zu entscheiden. Der Ort dafür ist, soweit kein Fachgesetz besteht, der gesetzlich festzustellende Haushaltsplan, in dem die entsprechenden Zweckausgabetitel hinreichend spezifiziert werden müssen, um der Verwaltung im Haushaltsvollzug eine klare Handhabe dafür zu geben, wo finanzielle Einschnitte erfolgen sollen und wo nicht. Die politische Verantwortung der Parlamentsmehrheit darf aus Gründen der demokratischen Zurechenbarkeit nicht verwischt werden, insbesondere nicht auf die Verwaltung abgewälzt werden, die in solchen Fällen allzu leicht, aber zu Unrecht als „seelenlose Bürokratie" gebrandmarkt wird. Angesichts dessen verbleibt nur ein sehr schmaler Bereich, in dem „freiwillige" Zweckausgaben mit einer GMA belastet werden dürfen: Er reduziert sich auf Zweckausgaben für Projekte, die entweder nicht ins Gewicht fallen, nicht grundrechtsrelevant sind oder die noch nicht „ins Werk gesetzt" sind. In allen übrigen Fällen verletzt die Belegung von „freiwilligen" Zweckausgaben mit einer GMA den Grundsatz der Einzelveranschlagung.

b) Verwaltungsausgaben (sog. Betriebshaushalte)

Verwaltungsausgaben sind diejenigen Aufwendungen, die die öffentliche Hand leisten muss, um die Voraussetzungen für die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben zu schaffen, d. h. um überhaupt Staatstätigkeit entfalten zu können. Ein direkter Zusammenhang zwischen der Mittelverausgabung und der Erfüllung einer konkreten Aufgabe besteht nicht, sehr wohl aber ein mittelbarer, der sehr bedeutend sein kann. Zur Kategorie der Verwaltungsausgaben gehören

96 Siehe oben sub C II 2.

- die Ausgaben für die Beschäftigung des Verwaltungs- und Gerichtspersonals (sog. Personalausgaben, Titel der Hauptgruppe 4 des Gruppierungsplans),
- die sog. sächlichen Verwaltungsausgaben (im Wesentlichen Titel der Hauptgruppe 5 des Gruppierungsplans), und zwar vor allem Kaufpreiszahlungen für öffentliche Anschaffungen, Mietzinszahlungen und andere Entgelte für die Gebrauchs- oder Nutzungsüberlassung von Sachen und Rechten sowie die Vergütungen für die Erbringung von Werk- und Dienstleistungen[97] sowie
- Ausgaben für Investitionen in Sachen im Verwaltungsgebrauch.

Soweit Verwaltungsausgaben nicht durch Rechtsverpflichtungen determiniert sind,[98] bestehen für die Verwaltung Bewirtschaftungsspielräume: Im Bereich der nicht auf Lebenszeit ernannten Beamten und Richter sowie bei den nicht unkündbaren oder nur vorübergehend beschäftigten Angestellten und Arbeitern lassen sich durch Nichtverlängerung von Dienst- und Arbeitsverhältnissen oder sogar durch betriebsbedingte Kündigungen Personalausgaben reduzieren, desgleichen im Rahmen der allgemeinen Stellenfluktuation.[99] Im Bereich der sächlichen Verwaltungsausgaben sind im Haushaltsvollzug Mittelkürzungen durch die Verschiebung und Streichung von Anschaffungen, unter Umständen auch durch die Kündigung von Mietverhältnissen usw. möglich. Eine sehr bedeutende Einsparungsquelle stellen schließlich die Investitionsausgaben dar: Der Aufschub oder die Verlangsamung von Neu- und Erweitungsbauten etwa kann mitunter beträchtliche Haushaltsmittel freisetzen.

Für eine Veranschlagung einer GMA im Bereich der „freiwilligen" Verwaltungsausgaben spricht, dass die mittelbewirtschaftende Stelle vor Ort im Haushaltsvollzug besser zu beurteilen vermag, an welchen Stellen sich Einsparungspotentiale ergeben. Dies hängt sehr oft von kurzfristigen Detailentscheidungen ab, die auf parlamentarischer

97 Hierunter fällt namentlich der öffentliche Hoch- und Tiefbau, der einen wesentlichen Beschäftigungsfaktor für die private Bauwirtschaft darstellt. Zur wirtschaftlichen Bedeutung siehe *Wallerath*, Öffentliche Bedarfsdeckung und Verfassungsrecht, 1988, S. 43 ff.

98 Determiniert sind z. B. die Personalausgaben für die fest angestellten Beamten, Richter, Angestellten und Arbeiter, aber auch die Mietzinszahlungen aufgrund längerfristiger vertraglicher Bindungen und die bereits abgeschlossenen Investitionsvereinbarungen.

99 Insbesondere das altersbedingte Ausscheiden aus dem Dienst- oder Arbeitsverhältnis (Pension, Ruhestand).

Ebene und zudem zeitlich weit im Voraus des Haushaltsvollzugs selten vernünftig getroffen werden können. In diesem Sinne verlangt der Grundsatz der Einzelveranschlagung nicht, dass der Haushaltsgesetzgeber jede haushaltswirtschaftliche Einzelentscheidung im Haushaltsplan vorwegnimmt.[100] Da die Verwaltungsausgaben außerdem keine unmittelbare Auswirkung auf die Erfüllung von Staatsaufgaben haben, reicht es aus, wenn die Verwaltung die ihr hierzu zur Verfügung gestellten Mittel eigenverantwortlich im Rahmen von gröberen Richtlinien des Parlaments einsetzt. Insoweit ist die Veranschlagung einer GMA zulässig.

Grenzen ergeben sich in diesem Bereich dadurch, dass Verwaltungsausgaben nicht als unerschöpfliches Einsparungsreservoir ausgebeutet werden können. Verwaltungsausgaben halten den „Motor" der Verwaltung am Laufen; pauschale Kürzungen müssen auf diesem Gebiet mit Bedacht vorgenommen werden. Der kritische Punkt, an dem Verwaltungstätigkeit mangels finanzieller Mittel zum Stillstand kommt, darf nicht unbedacht überschritten werden. Der Haushaltsgesetzgeber kann sich nicht seiner Verantwortung zur adäquaten Ausstattung der Verwaltungseinrichtungen entledigen, indem er eine GMA veranschlagt, ohne zuvor skrupulös eingeschätzt zu haben, ob sie auch tatsächlich erbracht werden kann.

c) Zwischenergebnis

- Die Veranschlagung einer GMA bei „zwangsläufigen" Ausgaben ist bereits aus Gründen der Haushaltswahrheit unzulässig; der Grundsatz der Einzelveranschlagung erlangt hier keine eigenständige Bedeutung mehr.
- Im Bereich der „freiwilligen" Zweckausgaben verstößt eine GMA in der Regel gegen das Spezialisationsprinzip, da die verfassungsrechtliche Haushaltshoheit dem Parlament „wirtschaftliche Grundsatzentscheidungen für zentrale Bereiche der Politik" abverlangt.[101] Insoweit darf die Legislative ihre Kompetenz zur Aus-

100 Vgl. *Gröpl*, in: Bonner Kommentar (Fn. 20), Art. 110 Rn. 105 ff.

101 BVerfG, Urt. v. 25.05.1977, 2 BvE 1/74, BVerfGE 45, 1 (32); Urt. v. 14.01.1986, 2 BvE 14/83 und 4/84, BVerfGE 70, 324 (355); Urt. v. 18.04.1989, 2 BvF 1/82, BVerfGE 79, 311 (328 f.); *Hoffmann-Riem*, DÖV 1999, 221 (225).

gabenkürzung nicht auf die Exekutive verlagern. Anstatt Zweckausgaben unter den Vorbehalt einer GMA zu stellen, muss sich das Parlament deshalb bei den Haushaltsberatungen die Mühe machen, hinreichend exakte und vor allem definitive Ansätze zu veranschlagen, anhand deren die Verwaltung den politischen Willen der Volksvertretung umsetzen kann.

– Es verbleibt der Bereich der „freiwilligen" Verwaltungsausgaben, innerhalb dessen eine GMA solange nicht gegen den Grundsatz der Einzelveranschlagung verstößt, wie es der Verwaltung im Haushaltsvollzug möglich ist, den Einsparungsbetrag ohne substantielle Schmälerungen der Verwaltungsstandards zu erwirtschaften.

6. GMAs zum „Schein-Haushaltsausgleich"

Unter dem Gesichtspunkt des Spezialisationsprinzips sind schließlich die GMAs zu betrachten, mit denen eine Deckungslücke verschleiert werden soll, die wegen des Kredit-Investitions-Junktims[102] durch eine Neuverschuldung nicht zu schließen ist. Da in diesen Fällen feststeht oder zumindest sehr wahrscheinlich ist, dass die GMA nicht erwirtschaftet werden kann, verkäme eine Spezialisation von vornherein zur Farce. Denn die gekünstelte Aufschlüsselung des Betrags einer uneinbringlichen GMA erweist dem Spezialisationsprinzip keinen Gefallen und wäre zumindest ebenso nichtssagend wie eine unzureichende Spezialisation. In solchen Fällen tritt die Verletzung des Grundsatzes der Einzelveranschlagung aber hinter den offensichtlichen Verstoß gegen die Haushaltsgrundsätze der Wahrheit, Genauigkeit und Klarheit[103] zurück.

7. Aufteilung der GMA auf die Einzelpläne des Haushalts

In der Haushaltspraxis ist es zum Teil üblich, dass GMAs nicht pauschal in den Einzelplan „Allgemeine Finanzverwaltung" eingestellt, sondern auf die Einzelpläne der Ressorts verteilt und dort im jeweils allgemeinen Kapitel („Allgemeine Bewilligungen") etatisiert werden. Konsequenz dessen ist eine größere Spezifikation. Denn damit ist die

102 Siehe nachfolgend unter 8.
103 Siehe dazu oben sub A III 6.

Regierung bzw. das Finanzministerium im Haushaltsvollzug der Bürde enthoben, die GMA in eigener Verantwortung den Geschäftsbereichen der Ministerien zuzuordnen; das jeweilige Fachressort kann sofort daran gehen, den ihm zukommenden Teil der GMA den einzelnen Behörden und sonstigen Dienststellen seines Geschäftsbereichs zuzuweisen. Das Einzelveranschlagungsgebot ist damit freilich nicht ohne weiteres gewährleistet. Dies liegt vor allem daran, dass die Volumina der Einzelpläne von stark unterschiedlicher Größe sind.

- Für kleinere Einzelpläne (etwa die Einzelpläne für den Bundestag, die Landtage, für den Bundeskanzler oder für das Bundesverfassungsgericht) wird die GMA geringer ausfallen. Insoweit könnte eine hinreichende Spezialisation vorliegen, sofern der jeweilige Einzelplan vor allem Verwaltungsausgaben enthält. Denn nach den obigen Ausführungen[104] darf es nicht dem jeweiligen Fachministerium und schon gar nicht der zuständigen mittelbewirtschaftenden Stelle überlassen werden, die Entscheidung darüber zu fällen, ob und welche der „freien" Programmhaushalte, d. h. der Zweckausgaben, die nicht aus Rechtsgründen geleistet werden müssen, gekürzt werden sollen.
- Anders verhält es sich bei großen Einzelplänen (etwa die Einzelpläne für die Innen-, Bau- oder Sozialministerien). Hier sind in der Regel so viele verschiedene Ausgabearten und dahinter stehende Staatsaufgaben (Programme) betroffen, dass eine ressortbezogene Zuteilung der GMA keine spürbaren Vorteile gegenüber einer GMA auf der Ebene des Gesamthaushaltsplans erbringt. Insofern bleibt es bei den bereits dargelegten allgemeinen Ausführungen.

VIII. Grundsatz des Kredit-Investitions-Junktims

1. Gesetzesvorbehalt

In der gewaltenteilenden Demokratie kommt der Legislative die primäre Entscheidungskompetenz über die Staatsverschuldung[105] und

104 Siehe sub C VII 5 a.
105 *Isensee*, DVBl. 1996, 173.

damit über die finanzielle Belastung künftiger Generationen zu.[106] Für den Bund ist der entsprechende Gesetzesvorbehalt in Art. 115 Abs. 1 Satz 1 GG normiert[107] und in besonderen Kreditermächtigungen des jeweiligen Haushaltsgesetzes konkretisiert.[108] Isoliert betrachtet wird dieser staatsschuldenrechtliche Gesetzesvorbehalt durch die Veranschlagung von GMAs nicht verletzt, da diese weder eine kreditfinanzierte Einnahmeverbesserung noch eine Ausgabenmehrung, sondern eine Ausgabenreduktion bewirken.

2. Gesamtwirtschaftliche Normallage

Der staatsschuldenrechtliche Gesetzesvorbehalt des Art. 115 Abs. 1 Satz 1 GG wird durch eine materielle Schranke ergänzt, die die nicht selten zu beobachtende „Verschuldungsbereitschaft" des Parlaments von Verfassungs wegen in einem angemessenen Rahmen halten soll: Art. 115 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 1 GG (einfachgesetzlich wiederholt in § 18 Abs. 1 BHO/LHO[109]) begrenzt die Nettoneuverschuldung für den Regelfall, d. h. für die gesamtwirtschaftliche „Normallage"[110], auf die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen; diese normative Koppelung wird als Kredit-Investitions-Junktim bezeichnet. Der Betrag der Nettoneuverschuldung (Nettokreditaufnahme) errechnet sich aus einer Saldierung der im Haushaltsplan veranschlagten Bruttokreditaufnahme („Schuldenaufnahme") mit den veranschlagten Tilgungsausgaben. Unerheblich ist in diesem Zusammenhang die im Haushaltsgesetz ausgesprochene Kreditermächtigung, die über der veranschlagten Nettoneuverschuldung liegen kann.

Ratio constitutionis für die Verschuldungsobergrenze des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 1 GG ist – neben konjunkturpolitischen Er-

106 Ausführlich dazu: *Höfling*, Staatsschuldenrecht (Fn. 72), S. 12 ff.; vgl. auch BVerfG, Urt. v. 18.04.1989, 2 BvF 1/82, BVerfGE 79, 311 (343). – Im Übrigen soll der Exekutive nicht die Möglichkeit in die Hand gegeben werden, das parlamentarische Budgetrecht als Bewilligungsprärogative für alle Einnahmen und Ausgaben auf dem Umweg der Kreditfinanzierung auszuhöhlen; vgl. *Höfling*, DÖV 1995, 141 (144).

107 Siehe im Übrigen bei *Piduch* (Fn. 10), Anhang zu Art. 115 GG.

108 Siehe etwa § 2 des (Bundes-)Haushaltsgesetzes 2004 vom 18.02.2004 (BGBl. I S. 230).

109 Insoweit ohne Entsprechung in § 13 HGrG; vgl. die Synopse bei *Nawrath*, in: Heuer, Kommentar zum Haushaltsrecht (Loseblattslg.), Bd. 2, Teil IV/0.

110 Das heißt für die Zeiten, in denen keine „Störungslage" vorliegt; dazu sogleich sub C VIII 3 a.

wägungen[111] – die Überlegung, dass Darlehen und andere Finanzkredite in künftigen Haushaltsjahren in Form von Tilgungsleistungen und Zinszahlungen durch kommende Generationen abgelöst werden müssen (Zukunftsausgaben), was deren finanzielle Dispositionsfreiheit einschränkt. Solche Zukunftsausgaben sollen daher nur zulässig sein, wenn im jeweiligen Haushaltsjahr gleichzeitig ein Nutzen für die Zukunft geschaffen wird. Denn nach dem Grundsatz der intertemporalen Lastenverteilung sollen Zukunftslasten und Zukunftsvorteile kongruent sein.[112] Ein solcher zukunftsbegünstigender Charakter besteht typischerweise bei Investitionen, mit denen für die Folgejahre oder -jahrzehnte nutzbringendes (Anlage-)Vermögen geschaffen wird.[113]

3. Gefährdungen des Kredit-Investitions-Junktims

Das Kredit-Investitions-Junktim ist in der Haushaltspraxis vor allem dadurch gefährdet, dass die jeweiligen Regierungen und die sie stützenden Regierungsfraktionen aufgrund politischen Drucks dazu neigen, die Krediteinnahmen über die Summe der Investitionsausgaben hinaus zu erhöhen, um die Bedürfnisse des „Wahlvolks" an konsumtiven Ausgaben für das jeweilige Haushaltsjahr zu befriedigen. In diesem Zusammenhang sind vier Umgehungstatbestände geläufig:

- die Erklärung der gesamtwirtschaftlichen Störungslage,
- die Ausdehnung des Begriffs der Investitionsausgaben,
- der schuldenasymmetrische Haushaltsvollzug und
- die Inanspruchnahme von Restkreditermächtigungen.

111 Hierzu etwa *Siekmann*, in: Sachs (Hg.), Kommentar zum Grundgesetz, 3. Aufl. 2003, Art. 115 Rn. 7, 8, 13 m.w.N.

112 Siehe *Fischer-Menshausen* (Fn. 9), Art. 115 Rn. 13; *Siekmann*, in: Sachs (Hg.), Kommentar zum Grundgesetz, 3. Aufl. 2003, Art. 115 Rn. 11, 12; ausführlich *Höfling*, Staatsschuldenrecht (Fn. 72), S. 158 ff., 185 ff.; zurückhaltender BVerfG, Urt. v. 18.04.1989, 2 BvF 1/82, BVerfGE 79, 311 (343).

113 Das Investitions-Junktim der Nettoneuverschuldung in der „Normallage" gem. Art. 115 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 1 GG stellt die Höchstgrenze, keinesfalls die Richtschnur für eine „Normalverschuldung" dar; ein Symmetriegebot zwischen Investitionen und Nettokreditaufnahme besteht nicht. Die Verpflichtung zur Beachtung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts aus Art. 109 Abs. 2 GG bringt es nämlich mit sich, die präventive Schutz- und Stabilisierungsfunktion der Haushaltswirtschaft für konjunkturelle Probleme der Gegenwart und Zukunft zu erhalten. Dies kann im Einzelfall bedeuten, dass die Nettoneuverschuldung in Zeiten hoher Konjunktur erheblich hinter dem Investitionsvolumen zurückbleiben muss bzw. sogar ganz zu vermeiden ist. Vgl. BVerfG, Urt. v. 18.04.1989, 2 BvF 1/82, BVerfGE 79, 311 (355 f.); *Höfling*, Ökonomische Theorie der Staatsverschuldung in rechtswissenschaftlicher Perspektive, in: Engel/Morlok, Öffentliches Recht als ein Gegenstand ökonomischer Forschung, 1998, S. 85 (97) m.w.N.

a) Abwehr einer gesamtwirtschaftlichen Störungslage – Darlegungslasten

Das Kredit-Investitions-Junktim, d. h. die Deckelung der Kreditaufnahmen durch die Investitionsausgaben nach Art. 115 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 1 GG, gilt nur für den Regelfall, also für Zeiten einer gesamtwirtschaftlichen „Normallage". Zur Abwehr von bereits eingetretenen oder unmittelbar drohenden, ernsthaften und nachhaltigen Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts im Sinne von Art. 109 Abs. 2 GG dürfen nach Art. 115 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 2 GG in Verbindung mit § 18 Abs. 1 Satz 2 BHO die Kreditaufnahmen die Investitionssumme überschreiten.[114] Insoweit wird das Kredit-Investitions-Junktim durch die wirtschaftspolitische Maxime des Art. 109 Abs. 2 GG überlagert. Die Beurteilung, ob eine solche Störungslage vorliegt, obliegt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts,[115] der sich die Landesverfassungsgerichte angeschlossen haben,[116] dem Haushaltsgesetzgeber, dem dabei die Einschätzungsprärogative zukommt.[117] Allerdings muss eine das Investitions-Junktim übersteigende Nettoneuverschuldung geeignet sein, die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abzuwehren. Sie muss darüber hinaus auch final auf die Abwehr der Störungslage bezogen sein. Hierzu müssen die Ursachen der Störung mit in Betracht gezogen werden. Liegen sie etwa ganz oder überwiegend in fehlender Anpassung der Wirtschaftsstruktur an neue Gegebenheiten oder in einer

114 Hierzu BVerfG, Urt. v. 18.04.1989, 2 BvF 1/82, BVerfGE 79, 311 (333 ff.).

115 BVerfG, Urt. v. 18.04.1989, 2 BvF 1/82, BVerfGE 79, 311 (338 ff.).

116 NdsStGH, Urt. v. 10.07.1997, StGH 19/95, NVwZ 1998, 1288 ff.; VerfGH NW, Urt. v. 02.09.2003, VerfGH 6/02, NVwZ 2004, 217 ff.; BerlVerfGH, Urt. v. 31.10.2003, VerfGH 125/02, NVwZ 2004, 210 ff.

117 BVerfG, Urt. v. 18.04.1989, 2 BvF 1/82, BVerfGE 79, 311 (342); vgl. auch *Jarass*, in: ders./Pieroth, Kommentar zum Grundgesetz, 6. Aufl. 2002, Art. 109 Rn. 6. Sehr kritisch dazu *Fischer-Menshausen* (Fn. 9), Art. 115 Rn. 14a m.w.N.: Eine über die Investitionsausgaben hinausreichende Kreditfinanzierung ist danach nur zulässig, wenn sie zur Abwehr solcher vorübergehender Gleichgewichtsstörungen geeignet und notwendig ist, die durch zyklisch bedingte Probleme des Nachfragemangels gekennzeichnet sind (konjunkturelles Haushaltsdefizit). Keinesfalls dürfe ein strukturelles Haushaltsdefizit verschleiert werden, d. h. eine anhaltende Überlastung mit ungedeckten Ausgaben, für die Finanzierungsmöglichkeiten aus laufenden Einnahmen nicht ersichtlich sind. Dies klingt freilich auch bei BVerfG, Urt. v. 18.04.1989, 2 BvF 1/82, BVerfGE 79, 311 (339), an. Vgl. auch *Isensee*, Verfassungsrechtliche Würdigung der Staatsschuldengrenze nach Art. 115 GG – Implikationen der Finanzkontrolle, in: Müller (Hg.), Haushaltsreform und Finanzkontrolle, 1997, S. 111 (122): „Damit konstruiert es [scil. das Bundesverfassungsgericht] eine rechtliche Pattlage, stellt Tatbestand und Rechtsfolge sachwidrig gleich und vernachlässigt den Unterschied von Zweck und Mittel, von Aufgabe und Befugnis (…)."

schon bestehenden hohen Staatsverschuldung, so werden sie schwerlich durch eine bloße Nachfrageausweitung bzw. Verhinderung eines Nachfrageabfalls ausgeräumt werden können.[118] Je nach den gegebenen Ursachen vermag auch der Umstand, dass beim Ausgleich eines vorhandenen Haushaltsdefizits im Wege der Ausgabenkürzung[119] oder Steuererhöhung[120] ein weiterer Abschwung droht, eine erhöhte Kreditaufnahme allein nicht zu rechtfertigen.[121]

Dem weitgehenden Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum für den Haushaltsgesetzgeber entspricht in formeller Hinsicht die Darlegungslast im Gesetzgebungsverfahren, aus welchen Gründen und in welcher Weise er von der Befugnis zur Überschreitung der Kreditobergrenze Gebrauch macht. Diese Obliegenheit trägt dazu bei, die Inanspruchnahme der Ausnahmebefugnis zu erhöhter Kreditaufnahme trotz des Fehlens eindeutiger materiell-rechtlicher Vorgaben auf Ausnahmefälle zu beschränken und so ihren Ausnahmecharakter zu sichern. Im Gesetzgebungsverfahren darzulegen sind die Diagnose, dass das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht ernsthaft und nachhaltig gestört ist, die Absicht, durch die erhöhte Kreditaufnahme diese Störung abzuwehren, und die begründete Prognose, dass und wie durch die erhöhte Kreditaufnahme dieses Ziel erreicht werden kann, sie also zur Abwehr der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts geeignet erscheint. Dabei wird gegebenenfalls die Koordination der Haushaltsplanung mit flankierenden gesetzgeberischen Maßnahmen und der längerfristigen Politik darzulegen sein. Der Haushaltsgesetzgeber hat zu erkennen zu geben, ob er mit der Beurteilung der bereits genannten gesetzlich verankerten Organe der finanz- und wirtschaftspolitischen Meinungs- und Willensbildung

118 Die Überschreitung der Kreditobergrenze ist in einem solchen Fall nicht ausschließlich auf sog. externe Ursachen zurückzuführen, d. h. auf Faktoren, die aus einer nicht vorhersehbaren gesamtwirtschaftlichen Störungslage, vor allem aus nicht prognostizierbaren Steuermindereinnahmen, resultieren. Vielmehr beruht zumindest ein Teil dieses Kreditmehrbedarfs auf der nicht immer realitätsgerechten Veranschlagungspraxis im Stammhaushaltsplan, etwa auf zu niedrig bemessenen Ausgabeansätzen, aus denen keine substantiellen Einsparungen erwirtschaftet werden können, oder auf einer bei vorsichtiger Schätzung nicht zu erwirtschaftenden GMA. Soweit dies zutrifft, ist der Stammhaushalt von vornherein mit dem Damoklesschwert eines schuldenausweitenden Nachtragshaushalts behaftet, was insb. gegen die Haushaltsgrundsätze der Wahrheit und der Genauigkeit (Art. 110 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 GG) sowie gegen das Kredit-Investitions-Junktim (Art. 115 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 1 GG) verstößt. Siehe hierzu oben sub B III sowie sub C VI 5 und VII 6.

119 Sog. Haushaltskonsolidierung.

120 Sog. Einnahmeverbesserung.

121 So wörtlich BerlVerfGH, Urt. v. 31.10.2003, VerfGH 125/02, NVwZ 2004, 210 (212).

übereinstimmt oder aus welchen Gründen er davon abweicht.[122] Erfüllt der Haushaltsgesetzgeber diese Darlegungspflichten für die Erfüllung der Voraussetzungen einer Störungslage und für die Wege aus der Störungslage heraus[123] nicht, ist die Überschreitung des Kredit-Investitions-Junktims verfassungswidrig.

b) Begriff der Investitionsausgaben – Verbot der Doppelzählung

Dem Begriff der Investitionsausgaben kommt über Art. 115 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 1 GG unmittelbar schuldenbegrenzende Wirkung zu: Je enger er gefasst wird, desto weniger Krediteinnahmen sind zulässig, je weiter er ausgedehnt wird, desto mehr Staatsschulden sind erlaubt. Das Tatbestandsmerkmal der Investition wird so zum Schlüsselbegriff des Regelungssystems.[124] Mithin ist es nicht verwunderlich, dass über den Inhalt dieses Begriffs gestritten wird,[125] zumal das Bundesverfassungsgericht sich in seinem Staatsschuldenurteil vom 18. April 1989 einer Konkretisierung ausdrücklich enthalten hat.[126] Immerhin hat es eine gesetzliche Bestimmung der Investitionsausgaben angemahnt.[127] Dieser Forderung sind der Haushaltsgrundsätzegesetzgeber[128] und ihm folgend die Gesetzgeber von Bund und Ländern einheitlich nachgekommen: Welche Ausgaben investiven Charakter haben, wird durch § 13 Abs. 3 Nr. 2 Satz 2 BHO/LHO abschließend festgelegt.[129] Teile des Schrifttums bringen dazu mit beachtlichen Gründen vor, dass diese einfachgesetzliche Festlegung den verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht in vollem Umfang gerecht wird.[130]

Für den vorliegenden Zusammenhang von Relevanz ist, wie Zuweisungen und Zuschüsse zur Finanzierung von Investitionsausgaben im

122 So wörtlich BerlVerfGH, Urt. v. 31.10.2003, VerfGH 125/02, NVwZ 2004, 210 (212).
123 Vgl. auch *Birk*, DVBl. 1984, 745 (749); *Schwarz*, DÖV 1998, 721 ff.
124 *Friauf*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV, 2. Aufl. 1999, § 91 Rn. 44; BVerfG, Urt. v. 18.04.1989, 2 BvF 1/82, BVerfGE 79, 311 (334); VerfGH NW, Urt. v. 02.09.2003, VerfGH 6/02, NVwZ 2004, 217 (218 f.); BerlVerfGH, Urt. v. 31.10.2003, VerfGH 125/02, NVwZ 2004, 210 (211).
125 Nachweise bei *Friauf*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV, 2. Aufl. 1999, § 91 Rn. 44 ff.; *Kirchhof*, ebd., § 88 Rn. 295.
126 BVerfG, Urt. v. 18.04.1989, 2 BvF 1/82, BVerfGE 79, 311 (337 f.).
127 BVerfG, Urt. v. 18.04.1989, 2 BvF 1/82, BVerfGE 79, 311 (354 f.).
128 § 10 Abs. 3 Nr. 2 Satz 2 HGrG.
129 Zum Streit um den Investitionsbegriff siehe näher *Gröpl*, Haushaltsrecht und Reform (Fn. 2), S. 447 ff. m.w.N.
130 Siehe insb. *Höfling/Rixen*, in: Dolzer/Vogel/Graßhof (Hg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz (Loseblattslg.), Art. 115 Rn. 285 ff. m.w.N.

Sinne von § 13 Abs. 3 Nr. 2 Satz 2 Buchstabe g BHO/LHO zu behandeln sind. Virulent wird diese Frage insbesondere vor dem Hintergrund von millionen- oder gar milliardenhohen Investitionszuweisungen des Bundes (und der Europäischen Union) an die Länder. Hier besteht die Gefahr einer Doppelzählung:

- Einerseits werden diese Investitionszuweisungen bei der gewährenden Körperschaft – dem Bund – als Investitionsausgaben im Sinne von § 13 Abs. 3 Nr. 2 Satz 2 Buchstabe g BHO angerechnet mit der Folge, dass sich die Kreditobergrenze des Bundeshaushaltes entsprechend weitet.
- Andererseits könnten diese Investitionszuweisungen auch bei der empfangenden Körperschaft – dem Land – als Investitionsausgaben gem. § 13 Abs. 3 Nr. 2 Satz 2 LHO qualifiziert werden, so dass sich auch im jeweiligen Landeshaushalt der Kreditrahmen nach oben verschiebt.

Dies hat zur Konsequenz, dass ein und dieselbe Investition bei der gebenden und bei der nehmenden Körperschaft – und damit doppelt – angerechnet wird; für eine einzige zukunftsbegünstigende Einnahme (die Investition) könnten zwei Haushalte (der des Bundes und der des Landes) mit entsprechenden Mehreinnahmen aus Kredit ausgestattet werden. Die Verfassungsrechtsprechung hat sich zu diesem Problem soweit ersichtlich noch nicht dezidiert geäußert. In der maßgeblichen Literatur wird jedoch überwiegend die Ansicht vertreten, dass eine derartige Doppelzählung nicht statthaft ist.[131] Dies überzeugt im Hinblick auf den Grundsatz der intertemporalen Lastenverteilung[132] und des Regelungssystems von Art. 115 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 1 GG. Bei der Berechnung der staatsschuldenrechtlichen Kreditobergrenze dürfen daher nur die eigenfinanzierten Investitionen der jeweiligen Körperschaft berücksichtigt werden; die von Dritten (insbesondere vom Bund) empfangenen, meist zweckgebundenen Investitionszuweisungen muss der Empfänger – das Land – entsprechend absetzen. Haushaltstechnisch geschieht dies, indem die Investitionsausgaben der Hauptgruppen 7 und 8 des Gruppierungsplans um die Beträge

131 So *Höfling/Rixen* (Fn. 130), Art. 115 Rn. 301; ders., Staatsschuldenrecht, 1993, S. 218 f. m.w.N.; *Heuer*, Kommentar zum Haushaltsrecht (Loseblattslg.), Bd. 1, Art. 115 GG Rn. 12; *Piduch* (Fn. 10), Art. 115 GG Rn. 29; *ders*., ebd., § 18 BHO Rn. 4; a. A. *Fricke*, DVBl. 1977, 26 (28).

132 Siehe dazu oben sub C VIII 2.

der Obergruppen 33 und 34 des Gruppierungsplans (Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich; Beiträge und sonstige Zuschüsse für Investitionen) gekürzt werden.

c) Schuldenasymmetrischer Haushaltsvollzug – GMAs auf Investitionsausgaben

Im Rahmen des Haushaltsvollzugs erhebt sich die Frage, ob die Verschuldungsobergrenze für die sog. Normallage gem. Art. 115 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 1 GG (das Kredit-Investitions-Junktim) nur gegenüber dem Parlament wirkt oder auch gegenüber der mittelbewirtschaftenden Verwaltung im Haushaltsvollzug. Unstreitig gilt die an die Investitionssumme gekoppelte Schuldenobergrenze für die Verabschiedung des Haushaltsgesetzes und die damit verbundene Feststellung des Haushaltsplans. Bei der Ausführung des Haushaltsplans (im Haushaltsvollzug) binden dessen Veranschlagungen die Bewirtschaftungstätigkeit der Verwaltung zwar „nach oben": Ausgaben dürfen von ihr im Rahmen des Ausgabezwecks und Haushaltsjahres (§ 45 Abs. 1 Satz 1 BHO/LHO) nur bis zur Höhe der ausgewiesenen Ansätze geleistet werden. Eine Pflicht zur Verausgabung besteht indes schon mit Rücksicht auf § 3 Abs. 1 BHO/LHO nicht. Es ist somit denkbar, dass die Exekutive im Haushaltsvollzug zwar das Volumen der ihr zugestandenen Finanzierungskredite[133] voll ausschöpft, nicht aber die Summe der ihr eingeräumten Ausgabeermächtigungen für Investitionen. Die Gründe dafür sind vielfältig.[134] Für

133 Finanzierungskredite dienen der Deckung von Ausgaben und sind mittel- bis langfristig rückzahlbar (§ 18 Abs. 2 Nr. 1 BHO/LHO). Daneben bestehen zur Aufrechterhaltung einer ordnungsmäßigen Kassenwirtschaft (d. h. zur kurzfristigen Liquiditätssicherung) die Kassenverstärkungskredite gem. § 18 Abs. 2 Nr. 2 BHO/LHO, die nicht später als sechs Monate nach Ablauf des Haushaltsjahres fällig werden dürfen. Sie sind für Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG ohne Belang; vgl. dazu *Gröpl*, Haushaltsrecht und Reform (Fn. 2), S. 446 m.w.N.

134 Es kann sein, dass Investitionsmittel nicht bis zum Jahresende „abfließen", weil sich die Abnahme- und damit Zahlungsfälligkeitszeitpunkte etwa infolge planungs-, bautechnischer oder rechtlicher Umstände verzögern (vgl. *Marcus*, DÖV 2000, 675 [677]). Denkbar ist weiterhin, dass die Verwaltung konkrete Investitionsmaßnahmen im Hinblick auf die §§ 6, 7 Abs. 1 und § 34 Abs. 2 Satz 1, Abs. 3 BHO/LHO im Haushaltsvollzug nicht für notwendig oder nicht für wirtschaftlich hält. Ebenso kommt es aber vor, dass Investitionsausgabemittel zugunsten von konsumtiven Haushaltsmitteln gem. § 20 Abs. 2 BHO/LHO für deckungspflichtig erklärt, aufgrund dessen gem. § 46 BHO/LHO anderweitig verbraucht und somit nicht für Investitionen in Anspruch genommen werden. Hierauf weisen Bundesrechnungshof, Bem. 1999 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung, BT-Drucks. 14/1667 vom 11.10.1999, S. 61, *Karpen*, Vom Zauber des Universitäts-Globalhaushaltes, in: Wendt u.a. (Hg.), Staat – Wirtschaft – Steuer, Festschrift für Friauf, 1996, S. 507 (510), und *Wallerath*, DÖV 1997, 57 (66), hin. Vgl. auch *Müller*, DÖV 1996, 490 (496).

den vorliegenden Zusammenhang ist der Fall von hoher Relevanz, dass die Verwaltung durch eine GMA, mit der die Investitionstitel belegt sind, an der Leistung von Investitionsausgaben gehindert wird. In der Folge kommt es zu einem dem Haushaltsplan nicht entsprechenden sog. asymmetrischen Haushaltsvollzug. Legt man den Wortlaut des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 1 GG zugrunde, der von „der Summe der im Haushaltsplan *veranschlagten* Ausgaben für Investitionen“[135] spricht, wäre daran nichts auszusetzen. Dem Telos der Verschuldungsgrenzen in den Verfassungen von Bund und Ländern würde dies indes nicht gerecht.[136] Denn die Krediteinnahmen in Höhe der nicht in Anspruch genommenen Investitionsausgabeermächtigungen dienten dann in Wahrheit konsumtiven Zwecken, was mit dem Grundsatz der intertemporalen Lastenverteilung[137] nicht zu vereinbaren wäre. Außerdem würden auf diese Weise Umgehungsversuchen seitens der Regierung und der sie stützenden Koalitionsfraktionen Tür und Tor geöffnet: Im Extremfall könnten im Haushaltsplan Investitionsausgaben veranschlagt werden, deren Leistung von vornherein nicht realistisch ist, die demnach nur zur Erhöhung des Kreditrahmens eingestellt werden[138].

Die Rechtsprechung wurde mit dem Problem des schuldenasymmetrischen Haushaltsvollzugs – soweit ersichtlich – noch nicht befasst. Haushaltspolitik und Haushaltspraxis klammern sich an den Wortlaut von Art. 115 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 1 GG und wollen nur auf die Veranschlagungen des Haushaltsplans ohne Berücksichtigung der Ist-Werte des Haushaltsvollzugs abstellen. Demgegenüber geht die maßgebliche Meinung im Schrifttum mit Blick auf die soeben genannten teleologischen Argumente zutreffend davon aus, dass auch ein schuldenasymmetrischer Haushaltsvollzug gegen die verfassungsrecht-

135 Kursive Hervorhebung d. Verf.

136 Pointiert *Isensee*, DVBl. 1996, 173 (174 f. m.w.N.); gleicher Ansicht: *Bajohr*, DÖV 1999, 397 (398 f.); *Fischer-Menshausen* (Fn. 9), Art. 115 Rn. 13; *Müller*, DÖV 1996, 490 ff.; *Wolffgang*, DVBl. 1984, 1049 (1054); Bundesrechnungshof, Bem. 1992 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung, BT-Drucks. 12/8490 vom 24.10.1994, S. 21 f.

137 Siehe dazu oben sub C VIII 2.

138 Dies würde freilich der Pflicht der Verwaltung aus Art. 110 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 GG widersprechen, Grund und Höhe der in den Haushaltsplan einzustellenden Ausgabeermächtigungen sorgfältig und realistisch zu veranschlagen, vgl. *Vialon*, Moderne Entwicklungstendenzen des öffentlichen Haushalts, Schriftenreihe der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Bd. 12, 1962, S. 13 (26); ihm folgend *Fischer-Menshausen* (Fn. 9), Art. 110 Rn. 18.

liche Verschuldungsobergrenze verstößt.[139] Dem hat sich jüngst der Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen in seinem Jahresbericht 2004 angeschlossen.[140] Darin heißt es in Bezug auf den nordrhein-westfälischen Landeshaushalt unter anderem:

„Im Haushaltsgesetz 2003 unterschritt die Nettoneuverschuldung die veranschlagten Investitionsausgaben und damit die Kreditfinanzierungsgrenze nur um 50,8 Mio. €. Zum Ausgleich des Haushalts waren bei Gruppe 972 Globale Minderausgaben in Höhe von 407 Mio. € ausgebracht. Einen Haushaltsvermerk, der Einsparungen bei den Investitionsausgaben der Hauptgruppen 7 und 8 zur Erwirtschaftung dieser Globalen Minderausgaben ausgeschlossen hätte, gab es nicht. Somit war durch die Veranschlagung im Haushaltsplan zugelassen, dass die Investitionsausgaben niedriger sein konnten als die Nettoneuverschuldung.

Nach Ansicht des LRH ist es bedenklich, Globale Minderausgaben, die unter anderem auch durch Einsparungen bei den Investitionsausgaben erwirtschaftet werden können, bei der Ermittlung der Kreditfinanzierungsgrenze unberücksichtigt zu lassen, wenn die Differenz zwischen der Nettoneuverschuldung und den veranschlagten Investitionen geringer ist als diese Globalen Minderausgaben. Die im Haushaltsplan vorgesehene Investitionssumme bildet regelmäßig die Obergrenze für die Aufnahme von Krediten. Mit der Festlegung dieser Grenze dient Art. 83 Satz 2 LV dem Schutz künftiger Generationen vor unbeschränkter Vorwälzung staatlicher Lasten. Es geht um einen Lastenausgleich; Kreditaufnahmen als zukunftsbelastende Einnahmen sind zu kompensieren durch Investitionen als zukunftsbegünstigende Ausgaben. (vgl. Urteil des VerfGH NRW vom 02.09.2003 – VerfGH 6/02 m. w. N.). Das Haushaltsgesetz mit Haushaltsplan muss der Nettokreditaufnahme entsprechende Investitionen vorsehen (vgl. Prof. Dr. Rudolf Wendt m. w. N. in Landtags-Vorlage 13/2116).

Es wäre nach Auffassung des LRH erforderlich gewesen, die Erwirtschaftung der Globalen Minderausgaben bei den Investitionsausgaben durch Haushaltsvermerk maximal auf die Höhe des Differenzbetrages zur Kreditobergrenze, also auf 50,8 Mio. €, zu beschränken."

Diese Argumentation überzeugt; ihr ist nichts hinzuzufügen. Das Kredit-Investitions-Junktim wird mithin verletzt, wenn in der gesamtwirtschaftlichen „Normallage" die Nettokreditaufnahme die Summe der im Haushaltsvollzug tatsächlich geleisteten, eigenfinanzierten Investitionsausgaben übersteigt. Um dies zu vermeiden, muss bei einer durch eine GMA veranlassten Reduktion der tatsächlich geleisteten

139 Gleicher Ansicht: *Höfling/Rixen* (Fn. 130), Art. 115 Rn. 300; *ders*., Staatsschuldenrecht (Fn. 72), S. 217 f.; *Birk/Wolffgang*, Zur Verfassungsmäßigkeit der Inanspruchnahme der nach § 18 Abs. 3 Satz 1 LHO NW fortgeltenden Kreditermächtigungen, Schriftenreihe des Bundes der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen e.V., Nummer 14, 1984, S. 25; a. A. *Patzig*, DÖV 1985, 293 (307).

140 Jahresbericht des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen über das Ergebnis der Prüfungen im Geschäftsjahr 2003 (Art. 86 Abs. 2 LV, § 97 LHO).

Investitionsausgaben (Ist-Investitionsausgaben) auch die tatsächliche Nettoneuverschuldung (Ist-Krediteinnahmen) in gleichem Maße verringert werden.

d) Inanspruchnahme fortgeltender Kreditermächtigungen

Nach § 18 Abs. 3 Satz 1 BHO/LHO[141] gelten Ermächtigungen für die Aufnahme von Finanzierungskrediten nicht nur bis zum Ende des jeweiligen, sondern bis zum Ende des nächsten Haushaltsjahres, bei verspäteter Verkündung des Haushaltsgesetzes sogar darüber hinaus. Soweit Kreditermächtigungen im Haushaltsjahr ihrer Bewilligung nicht ausgeschöpft wurden, kann dies bei geschickter Kreditbewirtschaftung von Seiten des Finanzministeriums zur Ansammlung von sog. Kreditermächtigungspolstern führen[142]. Mit diesen „angesparten" Ermächtigungen lässt sich die tatsächliche Nettoneuverschuldung (Ist-Nettokreditaufnahme) im Vergleich zur veranschlagten Nettoneuverschuldung (Nettokreditermächtigung) in den folgenden Haushaltsjahren erhöhen, ohne dass diesem Mehrbetrag periodengerechte Investitionsausgaben gegenüberstünden und ohne dass es dafür eines erneuten Beschlusses des Parlaments bedürfte. Insoweit wird nicht nur das – auf das Haushaltsjahr bezogene – Kredit-Investitions-Junktim des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 1 GG beeinträchtigt, sondern auch das Jährlichkeitsprinzip des Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG. Verschlimmert wird dieser Befund für den Fall, dass die „Kreditermächtigungspolster" aus einem Haushaltsjahr mit gesamtwirtschaftlicher Störungslage stammen, in dem das Kredit-Investitions-Junktim nicht galt (Art. 115 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 2 GG).

Über einen ähnlichen Fall hat der Verfassungsgerichtshof des Landes Nordrhein-Westfalen in seinem Urteil vom 2. September 2003 entschieden:[143] Dort ging es um nicht ausgeschöpfte Ausgabeermächtigungen, die als sog. Rücklage von einem Haushaltsjahr in das folgende übertragen wurden, um dort den Haushaltsausgleich sicherzustel-

141 Entspricht § 13 Abs. 2 Satz 1 HGrG.

142 Kritisch Bundesrechnungshof, Bem. 1999 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung, BT-Drucks. 14/1667 vom 11.10.1999, S. 44 ff. Ausführlich zu diesem Ansparmodell mit Beispielen zur nordrhein-westfälischen Haushaltspraxis *Bajohr*, DÖV 1999, 397 (400 ff.).

143 VerfGH NW, Urt. v. 02.09.2003, VerfGH 6/02, NVwZ 2004, 217 ff.

len. Der Verfassungsgerichtshof hat diese Praxis – zu Recht – nicht nur als Verstoß gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit qualifiziert,[144] sondern auch als Verletzung des Jährlichkeitsprinzips.[145] Ausgehend davon ist zu erwarten, dass die Verfassungsrechtsprechung diese schuldenrestriktive Linie auch auf Restkreditermächtigungen ausweitet, jedenfalls insoweit, als diese zur unspezifizierten Deckung von Ausgaben im Folgehaushalt dienen. § 18 Abs. 3 Satz 1 BHO/LHO ist daher durch Auslegung verfassungskonform auf die Situationen zu reduzieren, in denen im Folgehaushalt Ausgabereste[146] von nicht abgeflossenen Investitionsausgaben abgedeckt werden sollen.[147] Eine darüber hinausgehende „Schattenkreditwirtschaft", die sich auf Rest-Kreditermächtigungen stützt, wäre mit den genannten verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht zu vereinbaren.[148]

Gewendet auf die vorliegend behandelte Problematik bedeutet dies, dass eine GMA nur insoweit veranschlagt werden darf, wie ihre Erwirtschaftung realistisch erscheint. Verfassungswidrig ist demgegenüber die Haushaltstaktik, eine GMA nur zur (scheinbaren) Gewährleistung des Haushaltausgleichs in den Haushaltsplan einzustellen, um sie am Ende des Haushaltsjahres mit der Restkreditermächtigung abzudecken. Auf diese Weise würden das Kredit-Investitions-Junktim (Art. 115 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 1 GG), der Jährlichkeitsgrund-

144 Insbesondere weil die Erwirtschaftung der Rücklage nur durch eine Nettoneuverschuldung ermöglicht worden war, die ihrerseits Tilgungs- und vor allem Zinslasten nach sich zog, die ohne die Rücklage hätten vermieden werden können.

145 A.A. *Wendt/Elicker*, VerwArch 95 (2004), 471 ff.; *Gumboldt*, NVwZ 2005, 36 ff.

146 Ausgabereste sind die Differenz zwischen dem Betrag der Ausgabeermächtigungen (Soll-Ausgaben) und den tatsächlichen Ausgaben im Haushaltsjahr (Ist-Ausgaben). Bei Übertragbarkeit der zugrunde liegenden Ausgabeermächtigung verlängert sich die Bewirtschaftungsbefugnis aus den Ausgaberesten in das nächste Haushaltsjahr hinein; vgl. §§ 19, 45 Abs. 2 bis 4 BHO.

147 Vgl. § 19 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2, § 45 Abs. 2, 3 BHO/LHO. – *Bajohr*, DÖV 1999, 397 (400), *Birk/Wolffgang*, Zur Verfassungsmäßigkeit der Inanspruchnahme der nach § 18 Abs. 3 Satz 1 BHO/LHO fortgeltenden Kreditermächtigungen, Schriftenreihe des Bundes der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen e.V., Nummer 14, 1984, S. 27 f., *Höfling*, Staatsschuldenrecht (Fn. 72), S. 72 (80), und *Wolffgang*, DVBl. 1984, 1049 (1051), wollen § 18 Abs. 3 Satz 1 BHO/LHO auch auf die Nothaushaltsführung anwenden. Dieser Weg ist indes durch die vorrangige verfassungsunmittelbare Vorschrift des Art. 111 GG sowie durch die entsprechenden Vorschriften der jeweiligen Landesverfassungen versperrt.

148 Einen Kompromiss sieht der Bundesrechnungshof, Bem. 1998 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung, BT-Drucks. 14/29 vom 23.11.1998, S. 40 f., darin, dass auf die fortgeltende Kreditermächtigung nur dann zurückgegriffen wird, wenn der für das laufende Haushaltsjahr veranschlagte Kreditrahmen ausgeschöpft ist. Nicht ausreichend ist § 2 Abs. 9 Bundeshaushaltsgesetz 1999 vom 21.06.1999 (BGBl. I S. 1387); dazu Bundesrechnungshof, ebd., S. 45 f.

satz (Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG) sowie der oben näher dargestellte[149] Grundsatz der Haushaltswahrheit (Art. 110 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 GG) verletzt. Verfassungsrechtlich unbedenklich ist die Inanspruchnahme einer Restkreditermächtigung nur zur Abdeckung von Ausgaberesten[150] aus Investitionsermächtigungen des vorangegangenen Haushaltsjahres, mit anderen Worten für Investitionsausgaben, die im Haushaltsplan des Vorjahres veranschlagt waren, deren Leistung aber in diesem Haushaltsjahr aus von der Verwaltung nicht zu vertretenden Umständen unterblieben ist.

149 Siehe sub C VI.
150 Siehe oben sub Fn. 146.

D. Veranschlagung von GMAs vor dem Hintergrund derzeitiger Haushaltsreformen

I. Anlass und Kerngedanken der Reformen

Fraglich ist, ob und inwieweit die Veranschlagung von GMAs im reformierten Haushaltsrecht (Stichwörter: Neue Steuerungsmodelle, Budgetierung, Flexibilisierung, Globalhaushalte usw.[151]) gerechtfertigt erscheint. Die verschiedenartigen Reformanstöße wollen die Effizienz der Haushaltswirtschaft stärken, indem sie die mittelbewirtschaftende Verwaltung von unnötigem Ballast befreien und demgemäß zu einer Flexibilisierung des als zu starr empfundenen „Bewirtschaftungskorsetts" beitragen. Ein wesentlicher Kerngedanke der Haushaltsreformen besteht darin, den einzelnen mittelbewirtschaftenden Stellen für jedes Haushaltsjahr feste Haushaltsbeträge, sog. Budgets, zuzuweisen, mit denen die mittelbewirtschaftenden Stellen weitgehend frei von den sachlichen und zeitlichen Bindungen des Haushaltsplans und des Haushaltsrechts wirtschaften können. Abgesichert werden soll das – auch durch Reformen unantastbare – parlamentarische Budgetrecht durch sog. Zielvereinbarungen, in denen sich die jeweilige mittelbewirtschaftende Stelle zur Erbringung bestimmter Leistungen gegenüber dem Fachministerium und dieses gegenüber dem Parlament verpflichten.[152]

In solchen Reformkonzepten bilden GMAs Fremdkörper.[153] Denn das Wesen der „Budgets" besteht gerade darin, dass ihr Finanzrahmen pauschal, aber eindeutig bestimmt wird und nach Zuteilung unangetastet bleibt. Im Übrigen soll nach der Idee der modernen Haushaltsreformen die Aufgliederung des Haushaltsplans in Haushaltsmittel nur noch Dokumentationszwecke erfüllen und keine rechtliche Bin-

151 Hierzu ausführlich *Gröpl*, Haushaltsrecht und Reform (Fn. 2), S. 183 ff.
152 Dazu *Gröpl*, Haushaltsrecht und Reform (Fn. 2), 2001, S. 314 ff.
153 Siehe *Bajohr*, DÖV 2004, 949 (955); *Hoffmann-Riem*, DÖV 1999, 221 (226 f.); vgl. für den kommunalen Bereich auch *Brückmann/Walther*, KStZ 1994, 141.

dungswirkung (sachliche Spezialität) entfalten (sog. Globalhaushalte). Von daher benötigt die Haushaltsplanung keine pauschalen Summen mehr, mit deren Hilfe die Ansätze einzelner oder aller Haushaltsstellen verringert werden müssten.

II. Situation in Bund und Ländern

Das Haushaltsrecht von Bund und Ländern entspricht in seinen Strukturen nach wie vor dem traditionellen Haushaltssystem. Grundlegende Reformen, etwa die kompromisslose Einführung von Budgets im Rahmen einer Budgetierung, sind bislang auf staatlicher Ebene nicht umgesetzt worden.[154] Insoweit erübrigt sich eine Untersuchung, ob und inwieweit die veranschlagten GMAs vor diesem Hintergrund noch Platz im System finden. Ein Schritt in die Richtung von Haushaltsreformen wurde allerdings durch das sog. Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz vom 22.12.1997[155] getan.[156] Es ermöglicht für Bund und Länder die Flexibilisierung der Mittelbewirtschaftung, insbesondere durch Erleichterung von Übertragbarkeiten (§ 19 BHO/LHO) und Deckungsfähigkeiten (§ 20 BHO/LHO). Damit wurden die Haushaltsgrundsätze der sachlichen und zeitlichen Spezialität[157] in der Erwartung aufgeweicht, dass die Verwaltung im Haushaltsvollzug wirtschaftlicher und sparsamer im Sinne von § 7 Abs. 1 BHO/LHO handle. Im Hinblick darauf ist vorgebracht worden, dass die Veranschlagung einer GMA die notwendige Kompensation für die größere Freiheit der Verwaltung bei der Mittelbewirtschaftung darstelle.[158] Dies trifft insoweit zu, als sich der abzuschöpfende „Bodensatz“ durch die Flexibilisierung der Haushaltsmittel erhöht hat. Insoweit fände die GMA auch in einem reformierten Haushaltssystem Platz. Im Übrigen aber bleibt es bei den gewonnenen Ergebnissen:[159]

154 Haushaltsrechtlich wäre dies aufgrund der Öffnungsklauseln der §§ 6a und 33a HGrG indes zum Teil zulässig; vgl. dazu *Bajohr*, DÖV 2004, 949 (954).
155 BGBl. I S. 3251 ff.
156 Dazu *Gröpl*, NVwZ 1998, 1251 ff. m.w.N.
157 Zum Grundsatz der sachlichen Spezialität siehe oben sub C VII. Ausführlich zu beiden Grundsätzen *Gröpl*, in: Bonner Kommentar (Fn. 20), Art. 110 Rn. 108 und 126.
158 *Bajohr*, DÖV 2004, 949 (955).
159 Siehe oben sub C VI 4 und 5, C VII 5 und 6 sowie außerdem unten sub F.

Die Veranschlagung von GMAs zur unspezifizierten Mitteleinsparung oder gar zum „Schein-Haushaltsausgleich“ ist auch bei flexibilisierten Haushaltsmitteln weitgehend unzulässig. Denn es ist auch in einem reformierten Haushaltssystem kein Grund dafür ersichtlich, die grundlegenden Bewirtschaftungsentscheidungen in den Kompetenzbereich der Exekutive zu verschieben oder einen materiell nicht ausgeglichenen Haushalt (ein Haushaltsdefizit) zu kaschieren.

E. Normierungsbedarf für das Instrument der GMA?

I. Bestandsaufnahme

Ungeachtet eventuell anstehender Reformschritte drängt sich die rechtspolitische Frage auf, ob eine gesetzliche Normierung des Instruments der GMA angezeigt ist.[160] Eine Bestandsaufnahme der derzeitigen Rechtslage gibt wenig her: Soweit ersichtlich, findet der Begriff der GMA weder im Haushaltsgrundsätzegesetz[161] noch in den Haushaltsordnungen von Bund und Ländern[162] Erwähnung, von einer näheren Regelung ganz zu schweigen. Die einzige Ausnahme besteht im kommunalen – nicht im staatlichen – Haushaltsrecht von Baden-Württemberg: § 22 der baden-württembergischen Gemeindehaushaltsverordnung (fortan: GemHVO Bad.-Württ.)[163] bestimmt in seinem Absatz 4:

> Soweit der Haushaltsausgleich auf andere Weise nicht erreichbar ist, kann zu diesem Zweck im Verwaltungshaushalt eine pauschale Kürzung von Ausgaben unter Angabe der zu kürzenden Ausgaben-Gruppen bis zum Betrag von 1 vom Hundert der Summe der Ausgabenansätze veranschlagt werden (globale Minderausgabe).

II. Vorbildfunktion des baden-württembergischen Kommunalhaushaltsrechts?

1. Auslegung

Könnte § 22 Abs. 4 GemHVO Bad.-Württ. als Vorbild für eine bund- und länderübergreifende Normierung auch im Bereich des staatli-

160 Mit dieser Frage befasst sich auch *Bajohr*, DÖV 2004, 949 ff., gelangt dabei aber zu im Vergleich zur vorliegenden Abhandlung abweichenden Ergebnissen.

161 Nachweise zum Haushaltsgrundsätzegesetz oben sub Fn. 25.

162 Nachweise zur Bundeshaushaltsordnung und zu den Haushaltsordnungen der Länder oben sub Fn. 6 und 7.

163 Amtlich: Verordnung des Innenministeriums über die Haushaltswirtschaft der Gemeinden (Gemeindehaushaltsverordnung – GemHVO) vom 07.02.1973, Gesetzblatt Bad.-Württ. (GBl.) S. 33, hier zitiert nach dem Stand der Änderungsverordnung vom 10.07.2001 (GBl. S. 466). – Ermächtigungsgrundlage für diese Gemeindehaushaltsverordnung ist § 144 Satz 1 Nr. 14 bis 16, 18 bis 20, 22, 24 und 25 der Gemeindeordnung für Baden-Württemberg (Gemeindeordnung – GemO) i. d. F. vom 24.07.2000 (GBl. S. 582, ber. S. 698), hier zitiert nach dem Stand des Änderungsgesetzes vom 19.12.2000 (GBl. S. 745).

chen Haushaltsrechts dienen? Zur Klärung dieser Frage muss diese Vorschrift näher untersucht werden. Systematisch ist sie integriert in § 22 GemHVO Bad.-Württ., in eine Regelung, die mit der Paragraphenüberschrift „Haushaltsausgleich" versehen ist und sich mit dem Verhältnis zwischen dem kommunalen Verwaltungs- und Vermögenshaushalt befasst.[164] Die Zulässigkeit einer GMA steht damit in engem Zusammenhang mit dem – weiter oben bereits dargestellten und als rein formal kritisierten[165] – Gebot, die Einnahme- und die Ausgabeseite des Haushaltsplans in ihren Gesamtbeträgen aufeinander abzustimmen. Vor diesem Hintergrund erteilt § 22 Abs. 4 GemHVO Bad.-Württ. den zuständigen Organen[166] der Gemeinden und Gemeindeverbände[167] die Ermächtigung, GMAs zu veranschlagen, „soweit der Haushaltsausgleich auf andere Weise nicht erreichbar ist". Dies bedeutet zweierlei:

- Zum einen bezieht sich der Zweck einer GMA auf den Haushaltsausgleich, nicht auf andere Haushaltsgrundsätze.
- Zum anderen ist die Veranschlagung einer GMA nur subsidiär, d. h. nur als ultima ratio zulässig, wenn der Haushaltsausgleich sonst nicht gewährleistet ist.

2. Bewertung

Die Anknüpfung an den Haushaltsausgleich begegnet nach den in dieser Abhandlung gefundenen Ergebnissen[168] erheblichen rechtli-

164 Die Unterteilung zwischen Verwaltungs- und Vermögenshaushalt ist in den staatlichen Haushaltsplänen von Bund und Ländern nicht gebräuchlich, wird aber von § 9 Abs. 2 HGrG und § 12 Abs. 2 und 3 BHO/LHO zugelassen (dort unter der Bezeichnung „Finanzhaushalt" anstelle des kommunalhaushaltsrechtlichen Begriffs des Vermögenshaushalts).

165 Siehe oben sub C V.

166 Über den Haushaltsplan beschließen die kommunalen Kollegialorgane, d. h. auf Gemeindeebene der Gemeinderat (§§ 79, 4, 24 Abs. 1 Satz 2, § 39 Abs. 2 Nr. 3 GemO Bad.-Württ. [Fn. 163]), auf Kreisebene der Kreistag (§§ 48, 3, 19 Abs. 1 Satz 2, § 34 Abs. 2 Nr. 3 LKrO Bad.-Württ. [Fn. 167]).

167 Der Begriff „Gemeindeverband" wird weder in Art. 28 Abs. 1 und 2 GG noch in Art. 71, 73 bis 76 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg (LV Bad.-Württ.) vom 11.11.1953 (GBl. S. 173), hier zitiert nach dem Stand des Gesetzes zur Änderung der Verfassung vom 23.05.2000 (GBl. S. 449), im Sinne eines Verbandes von Gemeinden (Zweckverband u. dgl.) verwendet, sondern im Sinne einer alle Einwohner umfassenden Gebietskörperschaft. In Baden-Württemberg sind dies die Kommunen der überörtlichen Ebene, die Landkreise. Siehe hierzu *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 15. Aufl. 2004, § 23, Rdnr. 24 ff. – Die Geltung der GemHVO Bad.-Württ. für die Landkreise ergibt sich aus der Verweisungsvorschrift des § 48 der Landkreisordnung für Baden-Württemberg (Landkreisordnung – LKrO) i. d. F. vom 19.06.1987 (GBl. S. 289), hier zitiert nach dem Stand des Änderungsgesetzes vom 08.11.1999 (GBl. S. 435).

168 Siehe dazu zusammenfassend unten sub Teil F.

chen Bedenken. Wie herausgearbeitet, ist das Parlament[169] aufgrund seines Budgetrechts und der damit korrespondierenden Budgetpflicht (Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG) gehalten, sich in substanzieller Weise mit den Einnahmen und Ausgaben des Staates auseinander zu setzen und die Haushaltswirtschaft über den Haushaltsplan zu steuern.[170] Ist der Haushaltsausgleich bedroht, ist es der Haushaltsgesetzgeber, der ihn – insbesondere durch Ausgabekürzungen – sichern muss. Diese Aufgabe darf durch die Veranschlagung einer GMA nur in sehr engen Grenzen auf die Verwaltung verlagert werden; anderenfalls begibt sich das Parlament seiner haushaltswirtschaftlichen Bestimmungs- und Steuerungsfunktion.

Wird eine GMA als letzter Ausweg zur Herstellung des Haushaltsausgleichs veranschlagt, besteht im Übrigen die ernste Gefahr, dass die Verwaltung die von ihr geforderte Mitteleinsparung gar nicht oder nur im Bereich der Investitionsausgaben erbringen kann. Dieses Risiko scheint von den maßgebend verantwortlichen Akteuren in Regierung (Regierungschef, Finanzminister) und Regierungsfraktionen (Vorsitzende, Finanzreferenten) in vielen Fällen aus politischen Gründen einkalkuliert zu werden. Die Folge sind Verstöße gegen die Grundsätze der Haushaltswahrheit (Art. 110 Abs. 1 Satz 1 GG) und gegen das Kredit-Investitions-Junktim (Art. 115 Abs. 2 Satz 1 GG). Die Erfahrungen aus der Praxis geben leider Anlass zu der Befürchtung, dass dieser Bruch des Haushaltsrechts unter dem Grauschleier vorgeblicher Prognoseunsicherheiten regelmäßig in Kauf genommen wird.

Die Konsequenz dieser Überlegungen ist eindeutig: § 22 Abs. 4 GemHVO Bad.-Württ. ist verfassungsrechtlich bedenklich. Die Befugnis zur Veranschlagung einer GMA darf nicht als Prokrustesbett für die Vergewaltigung eines unausgeglichenen Haushalts missbraucht werden. Eine GMA ist vielmehr regelmäßig nur zulässig zur „Abschöpfung“ des unvermeidbaren „Bodensatzes“ und zu einer Flexibi-

169 Auf kommunaler Ebene treten an die Stelle des Parlaments die kommunalen Kollegialorgane (Gemeinderat, Kreistag), siehe Fn. 166.

170 Siehe hierzu und zum Folgenden oben sub C II 2.

lisierung der Haushaltsführung im Bereich der „freien“ Verwaltungsausgaben (der sog. „freien“ Betriebshaushalte).[171]

III. Normierungsvorschlag

Die geschilderten Bedenken gegen die Konzeption des § 22 Abs. 4 GemHVO Bad.-Württ. führen nicht dazu, von einer Normierung der Voraussetzungen für die Veranschlagung einer GMA vollends abzusehen. Im Gegenteil: Ein solcher Schritt könnte dazu beitragen, den auf Bundes- wie auf Landesebene zu beobachtenden Missbrauch von GMAs zu beenden und dieses Instrument dort einzusetzen, wo es haushaltswirtschaftlich sinnvoll und haushaltsrechtlich unbedenklich erscheint. In seinem Tatbestand weist § 22 Abs. 4 GemHVO Bad.-Württ. im Übrigen Elemente auf, die sich als haushaltswirtschaftlich hilfreich erweisen können:

- zum einen die Begrenzung der GMA auf 1 % der Summe der Ausgabenansätze,[172]
- zum anderen die Verpflichtung, im Dispositiv[173] der GMA die zu kürzenden Ausgaben-Gruppen anzugeben. Dies trägt einem gewissen Rest des Spezialisationsprinzips[174] Rechnung.

Bei der normativen Festlegung des Ziels einer GMA ist freilich nicht auf den Haushaltsausgleich,[175] sondern vielmehr auf die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie der Haushaltswahrheit abzustellen. Desgleichen ist ausdrücklich die Einhaltung des Kredit-Investitions-Junktims vorzuschreiben.[176] So könnte eine zu normierende Vorschrift etwa wie folgt lauten:

(1) Im Haushaltsplan kann eine pauschale Kürzung von Ausgaben unter Angabe der zu kürzenden Ausgaben-Gruppen bis zum Betrag von 1 vom Hundert der Summe der Ausgabenansätze veranschlagt werden (globale Minderausgabe), soweit dies bei

171 Näher oben sub C VI 3 und C VII 4.
172 Vgl. hierzu oben sub C VI 3 b.
173 Als Dispositiv wird die linke Seite des aufgeschlagenen Einzelplans bezeichnet; es enthält die Angaben, die Gesetzeskraft haben, insb. die verbindliche Umschreibung der vorgesehenen Verwendung des jeweiligen Haushaltsmittels (Zweckbestimmung) und den Ansatz (Verfügungsbetrag).
174 Siehe dazu oben sub C VII.
175 Zur Kritik daran siehe soeben oben sub C II 2.
176 Näher dazu sub C VIII.

wirklichkeitsgerechter Schätzung sowie unter Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit im jeweiligen Haushaltsjahr

1. die Abschöpfung nicht notwendiger Ausgaben oder
2. Einsparungsmöglichkeiten bei den Personalausgaben oder den sächlichen Verwaltungsausgaben fördert.

(2) Die Erwirtschaftung der globalen Minderausgabe darf nicht dazu führen, dass der Gesamtbetrag der tatsächlich geleisteten Ausgaben für Investitionen im jeweiligen Haushaltsjahr den Gesamtbetrag der tatsächlich aufgenommenen Kredite zur Deckung von Ausgaben unterschreitet.

Um Verbindlichkeit für das Haushaltsrecht von Bund und Ländern zu erlangen, müsste eine solche Vorschrift in das Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG)[177] aufgenommen werden. Denn durch Art. 109 Abs. 3 GG und § 1 Satz 2 HGrG werden Bund und Länder verpflichtet, die im Haushaltsgrundsätzegesetz getroffenen Regelungen in ihr Haushaltsrecht zu übernehmen.[178] Die hier vorgeschlagene Vorschrift zur GMA ließe sich etwa als neuer § 10a HGrG und als neuer § 13a BHO/LHO in den vorgefundenen Rechtsrahmen integrieren.

177 Nachweise zum Haushaltsgrundsätzegesetz oben sub Fn. 25.
178 Näher dazu *Gröpl*, in: Bonner Kommentar (Fn. 20), Art. 110 Rn. 58.

F. Ergebnisse

1. Aus dem Budgetrecht und der damit korrespondierenden Budgetpflicht des Parlaments (Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG) folgt, dass der Haushaltsgesetzgeber von Verfassungs wegen gehalten ist, sich in substanzieller Weise mit den Einnahmen und Ausgaben des Staates auseinander zu setzen und die Haushaltswirtschaft über den Haushaltsplan zu steuern. Eine Verlagerung dieser Kompetenz auf die Exekutive ist verfassungswidrig.

2. Durch die Veranschlagung einer GMA wird die Verwaltung gezwungen, den durch die GMA pauschal bezifferten Betrag im Haushaltsvollzug einzusparen. Das verfassungsrechtliche Problem besteht dabei darin, dass offen bleibt, bei welchen Ausgaben und damit bei welchen Aufgaben des Staates die GMA zu erbringen ist. Insoweit gibt das Parlament sein haushaltswirtschaftliches Bestimmungs- und Steuerungsrecht aus der Hand.

3. Die sog. Haushaltsgrundsätze konkretisieren das parlamentarische Budgetrecht und treten mit einer GMA zum Teil in Konflikt. Dies führt indes nicht von vornherein zur Verfassungswidrigkeit der GMA. Es lassen sich vielmehr Fallgruppen herausarbeiten, in denen sich eine GMA rechtfertigen lässt.

4. Weitgehend unbedenklich eingesetzt werden darf eine GMA zur „Bodensatzabschöpfung", d. h. zur Einsparung der Haushaltsmittel, die nach hergebrachter Haushaltserfahrung aufgrund von Prognoseunsicherheiten für den Haushaltsvollzug nicht benötigt werden. Voraussetzung dafür ist jedoch, dass der gesamte Haushaltsplan realitätsgerecht und vorsichtig aufgestellt wird, insbesondere dass die voraussichtlich benötigten Ausgaben nicht bewusst oder fahrlässig zu niedrig veranschlagt werden. Anderenfalls verstößt der Haushaltsgesetzgeber gegen die Haushaltsgrundsätze der Wahrheit und (Schätz-)Genauigkeit (Art. 110 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 GG).

5. Soweit sich der Zweck einer GMA nicht auf die bloße „Bodensatzabschöpfung" beschränkt, sondern von der Verwaltung eine

darüber hinausgehende Mitteleinsparung verlangt, die das Parlament nicht spezifiziert hat, werden die verfassungsrechtlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen wesentlich enger. Eine derartige GMA ist grundsätzlich nur zulässig, wenn sie aus dem Bereich der „freien“ Verwaltungsausgaben (sog. „freie“ Betriebshaushalte) erbracht werden kann.

6. Weitgehend unzulässig ist eine GMA zur unspezifizierten Mitteleinsparung, wenn sie aus dem Bereich der „zwangsläufigen“ Ausgaben oder der „freien“ Zweckausgaben (der sog. „freien“ Programmhaushalte) erwirtschaftet werden soll. Ersterenfalls wird gegen den Wahrheitsgrundsatz verstoßen, letzterenfalls gegen das Spezialisationsprinzip (beide Grundsätze sind in Art. 110 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 GG radiziert).

7. Wird die GMA auf Investitionsausgaben erstreckt und dort tatsächlich erwirtschaftet, muss sich in dieser Höhe die Obergrenze der Nettoneuverschuldung verringern. Sonst kann es zu einem sog. schuldenasymmetrischen Haushaltsvollzug kommen, in dem die tatsächliche Nettokreditaufnahme die tatsächlich geleisteten Investitionsausgaben übersteigt. Dadurch würde in der gesamtwirtschaftlichen „Normallage“ das Kredit-Investitions-Junktim des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 1 GG verletzt.

8. In grober Weise gegen die Grundsätze der Haushaltswahrheit und -klarheit verstößt eine GMA, soweit bei realitätsgerechter Betrachtung absehbar ist, dass sie uneinbringlich ist. Diesfalls dient sie lediglich dem „Scheinhaushaltsausgleich“ und muss in der Regel durch eine erhöhte Nettoneuverschuldung qua Nachtragshaushaltsgesetz gedeckt werden.

9. Eine gesetzliche Normierung des Instruments der GMA ist empfehlenswert, wenn deren Zulässigkeit auf die „Bodensatzabschöpfung“ und auf Einsparungen in den freien Verwaltungsausgaben (Betriebshaushalten) beschränkt wird.

Tabellarisch lassen sich diese Ergebnisse wie folgt darstellen:

Zwecke von GMAs		Zulässigkeit
1.	**„Bodensatzabschöpfung“**	grundsätzlich zulässig, soweit „Bodensatz“ im GMA-Ansatz realitätsgerecht veranschlagt
2.	**Unspezifizierte Mitteleinsparung**	
	a) gesetzlich oder vertraglich determinierte (= „zwangsläufige“) Ausgaben	unzulässig, da Verstoß gegen die Haushaltswahrheit
	b) „freie“ Zweckausgaben (Projektmittel)	prinzipiell unzulässig, da Verstoß gegen das Spezialisationsprinzip
	c) „freie“ Verwaltungsausgaben (Betriebshaushalte)	zulässig, soweit GMA bei realitätsgerechter Betrachtungsweise erbringbar
	zu a) bis c): soweit Investitionsausgaben	unzulässig, soweit keine entsprechende Kürzung der Krediteinnahmen, da Verstoß gegen das Kredit-Investitions-Junktim
3.	**Schein-Haushaltsausgleich** (bei vernünftiger haushaltswirtschaftlicher Prognose nicht zu erwirtschaften)	unzulässig: Verstoß gegen die Haushaltsgrundsätze der Wahrheit, Genauigkeit, Klarheit und Spezialisation, i.d. R. auch gegen das Kredit-Investitions-Junktim

Literaturverzeichnis

Alexy, Robert, Theorie der Grundrechte, 2. Aufl. 1994.

Arnim, Hans Herbert v., Wirtschaftlichkeit als Rechtsprinzip, 1988.

Badura, Peter, Staatsrecht, 3. Aufl. 2003.

Bajohr, Stefan, Verschuldungsgrenzen und die Wirkung nicht ausgeschöpfter Kreditermächtigungen im Landeshaushalt Nordrhein-Westfalen 1997, DÖV 1999, 397 ff.

— Zu einer Aufnahme des Instruments der globalen Minderausgabe in das Haushaltsrecht, DÖV 2004, 949 ff.

Bieback, Karl-Jürgen, in: Wolfgang Hoffmann-Riem/Eberhard Schmidt-Aßmann (Hg.), Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht, 1998, S. 127 ff,

Birk, Dieter, Die finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben und Begrenzungen der Staatsverschuldung, DVBl. 1984, 745 ff.

Birk, Dieter/Wolffgang, Hans-Michael, Zur Verfassungsmäßigkeit der Inanspruchnahme der nach § 18 Abs. 3 Satz 1 LHO NW fortgeltenden Kreditermächtigungen, Schriftenreihe des Bundes der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen e.V., Nummer 14, 1984.

Böckenförde, Ernst-Wolfgang, Gesetz und gesetzgebende Gewalt, 2. Aufl. 1981.

Borrmann, Gero-Falk, Die globale Minderausgabe – ein finanztechnisches Hilfsmittel im Rahmen der haushaltswirtschaftlichen Ordnung?, VR 1981, 307 ff.

Brückmann, Friedel/Walther, Norbert, Budgetierung: Eine neue Form der Haushaltssteuerung, KStZ 1994, 141 ff.

Bücker, Hans-Hermann/Wetterau, Rainer, Ansätze für eine Reform des öffentlichen Rechnungswesens in Nordrhein-Westfalen, DÖV 1995, 147 ff.

Bundesrechnungshof, Bemerkungen 1992 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung, in: Bundestags-Drucksachen 12/8490 vom 24.10.1994.

Cromme, Franz, Das Wirtschaftlichkeitsprinzip bei öffentlichen Gebühren und bei der staatlichen Genehmigung privater Entgelte, DVBl. 2001, 757 ff.

Danwitz, Thomas v., Rechtliche Optimierungsgebote oder Rahmensetzungen für das Verwaltungshandeln, DVBl. 1998, 928 ff.

Dolde, Klaus-Peter/Porsch, Winfried, Die globale Minderausgabe zwischen Budgethoheit des Parlaments, Haushaltsgrundsätzen und flexiblem Haushaltsvollzug, DÖV 2002, 232.

Eichhorn, Peter, Öffentliche Betriebswirtschaftslehre, 1997.

Emde, Ernst T., Die demokratische Legitimation der funktionalen Selbstverwaltung, 1991.

Färber, Gisela, Budgetierung – Möglichkeiten, praktische Erfahrungen, Folgen für das Parlament, StWissStPr 1997, 61 ff.

Fischer-Menshausen, Herbert, in: Ingo v. Münch/Philip Kunig (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 3, 3. Aufl. 1996, Art. 114.

Friauf, Karl Heinrich, Staatskredit, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV, 2. Aufl. 1999, § 91.

Fricke, Eberhard, Das haushaltsrechtliche Verbot einer übermäßigen Kreditfinanzierung (Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG, § 18 Abs. 1 BHO), DVBl. 1977, 26 ff.

Gröpl, Christoph, Haushaltsrecht und Reform, 2001.

— in: Rudolf Dolzer/Klaus Vogel/Karin Graßhof (Hg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz (Loseblattslg.), Bd. 12, Art. 110 (Stand: Dezember 2001).

— in: Rudolf Dolzer/Klaus Vogel/Karin Graßhof (Hg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz (Loseblattslg.), Bd. 13, Art. 111 (Stand: September 2002).

Grupp, Klaus, Rechtsprobleme der Privatfinanzierung von Verkehrsprojekten, DVBl. 1994, 140 ff.

Gumboldt, Nico, Zur Verfassungsmäßigkeit kreditfinanzierter Rücklagen in öffentlichen Haushalten, NVwZ 2005, 36 ff.

Heintzen, Markus, in: Ingo v. Münch/Philip Kunig (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 3, 5. Aufl. 2003, Art. 110.

Hessischer Rechnungshof, in: Hessische Landtags-Drucksachen 14/4370 vom 16.12.1998.

Heuer, Ernst, Kommentar zum Haushaltsrecht, Gesamtredaktion: *Hedda von Wedel* gemeinsam mit *Hermann Dommach, Manfred Eibelshäuser* und *Axel Nawrath*, Mitglieder des Bundes-

rechnungshofes (Loseblattslg.), Bd. 1 und 2, zit. nach Bearbeiter.

Heun, Werner, in: Horst Dreier (Hg.), Kommentar zum Grundgesetz, Bd. III, 2000, Art. 110.

Heun, Werner, Staatshaushalt und Staatsleitung, 1989.

Hoffmann-Riem, Wolfgang, Finanzkontrolle als Steuerungsaufsicht im Gewährleistungsstaat, DÖV 1999, 221 ff.

Höfling, Wolfram, Private Vorfinanzierung öffentlicher Verkehrsinfrastrukturprojekte – ein staatsschuldenrechtliches Problem?, DÖV 1995, 141 ff.

— Ökonomische Theorie der Staatsverschuldung in rechtswissenschaftlicher Perspektive, in: Engel/Morlok, Öffentliches Recht als ein Gegenstand ökonomischer Forschung, 1998, S. 85 ff.

— Staatsschuldenrecht, 1993.

Höfling, Wolfram/Rixen, Stephan, in: Rudolf Dolzer/Klaus Vogel/Karin Graßhof (Hg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz (Loseblattslg.), Bd. 13, Art. 115 (Stand: Juli 2003).

Hofmann, Hasso, Grundpflichten als verfassungsrechtliche Dimension, VVDStRL 41, 42 ff.

Isensee, Josef, Staatsverschuldung im Haushaltsvollzug, DVBl. 1996, 173 ff.

— Verfassungsrechtliche Würdigung der Staatsschuldengrenze nach Art. 115 GG – Implikationen der Finanzkontrolle, in: Udo Müller (Hg.), Haushaltsreform und Finanzkontrolle, 1997, S. 111 ff.

Karehnke, Helmut, Zur Zulässigkeit der Veranschlagung globaler Minderausgaben, DVBl. 1980, 542 ff.

Karpen, Ulrich, Vom Zauber des Universitäts-Globalhaushaltes, in: Rudolf Wendt u.a. (Hg.), Staat – Wirtschaft – Steuer, Festschrift für Friauf, 1996, S. 507 ff.

Kirchhof, Paul, Staatliche Einnahmen, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV, 2. Aufl. 1999, § 88.

Kirchhof, Paul, Die Steuerung des Verwaltungshandelns durch Haushaltsrecht und Haushaltskontrolle, NVwZ 1983, 505 ff.

Kisker, Gunter, Staatshaushalt, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV, 2. Aufl. 1999, § 89.

Klug, Heinz P., Die dezentrale Budgetverantwortung der staatlichen Dienststellen in Bayern, BayVBl. 1998, 18 ff.

Kluth, Winfried, Funktionale Selbstverwaltung, 1997.

Koch, Hans-Joachim, Die normtheoretische Basis der Abwägung, in: Wilfried Erbguth u. a. (Hg.), Abwägung im Recht, 1996, S. 9 ff.

Krämer, Walter, Statistik für die Westentasche, 2002.

Laband, Paul, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. 4, 5. Aufl. 1914, Nachdruck 1964.

Lepsius, Oliver, Steuerungsdiskussion, Systemtheorie und Parlamentarismuskritik, 1999.

Lerche, Peter, Die Verfassung als Quelle von Optimierungsgeboten?, in: Joachim Burmeister (Hg.), Verfassungsstaatlichkeit, FS für Klaus Stern, 1997, S. 204 ff.

Marcus, Paul, Implikationen eines verfasssungskonformen Umgangs mit dem Instrument der „Globalen Minderausgabe" für die Haushaltspraxis, DÖV 2000, 675 ff.

Maunz, Theodor, in: ders./Günter Dürig u. a., Komm. z. GG, Bd. 5 (Loseblattslg.), Art. 110 (Stand: 1981).

Maurer, Hartmut, Allgemeines Verwaltungsrecht, 15. Aufl. 2004.

Moeser, Ekkehard, Die Beteiligung des Bundestages an der staatlichen Haushaltsgewalt, 1978.

Möllers, Christoph, Braucht das öffentliche Recht einen neuen Methoden- und Richtungsstreit?, VerwArch 90 (1999), 187 ff.

Müller, Udo, Die Geltung der verfassungsrechtlichen Kredithöchstgrenze des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG im Haushaltsvollzug, DÖV 1996, 490 ff.

Mutius, Albert v., Die Steuerung des Verwaltungshandelns durch Haushaltsrecht und Haushaltskontrolle, VVDStRL 42, 147 ff.

Noll, Michael, Haushalt und Verfassung, 2001.

Osterloh, Lerke, Budgetierung und parlamentarisches Budgetrecht aus juristischer Sicht, StWissStPr 1997, 79 ff.

Papier, Hans-Jürgen, Zur Verfassungsmäßigkeit der Fraktionsfinanzierung nach dem Bayerischen Fraktionsgesetz, BayVBl. 1998, 513 ff.

Patzig, Werner, Zur Problematik der Kreditfinanzierung staatlicher Haushalte, DÖV 1985, 293 ff.

Pechstein, Matthias, Die Begründung von rechtverbindlichen Ausgabeverpflichtungen der Exekutive durch den gesetzlich festgestellten Haushaltsplan als verfassungsrechtliches Problem, VerwArch 86 (1995), 359 ff.

Piduch, Erwin Adolf, Bundeshaushaltsrecht (Loseblattslg.), fortgeführt von *Hans-Heinrich Dreßler* unter Mitarbeit von *Werner Gatzer, Karl-Heinz Heller, Claus Helm, Ulrich Keilmann, Peter Mießen* und *Andreas Nebel*, zit. nach Bearbeiter.

Puhl, Thomas, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996.

Püttner, Günther, Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag, VVDStRL 41, 282 (Diskussionsbeitrag).

Rürup, Bert/Färber, Gisela, Kontrollorientierte Ansätze einer Budgetreform, Verw 1985, 173 ff.

Sarrazin, Thilo, Die ordnungspolitische Logik der Budgetierung, StWissStPr 1997, 49 ff.

Schenke, Wolf-Rüdiger, Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag, VVDStRL 41, 274 (Diskussionsbeitrag).

Schmidt-Aßmann, Eberhard, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 1998.

— Der Rechtsstaat, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 2. Aufl. 1995, § 24.

Scholz, Rupert/Hofmann, Hans, Reformen im Haushaltsrecht – ein Beitrag zur Senkung der Staatsquote. Verwaltungsmodernisierung durch flexiblere und kostensparendere Haushaltsführung, BB 1996, 2013 ff.

Schulze-Fielitz, Helmuth, Kontrolle der Verwaltung durch Rechnungshöfe, VVDStRL 55, 231 ff. (Zweitbericht).

Schwarz, Kyrill-Alexander, Besprechung von NdsStGH, Urt. v. 10.07.1997, StGH 10/95, NVwZ 1998, 1288 (1290 f.), in: DÖV 1998, 721 ff.

Seidler, Hanns H., Globalhaushalte und ihre rechtlichen Schranken. Oder: Das späte Leiden am preußischen Budgetkonflikt, Kritische Justiz (KJ) 1996, 75 ff.

Siekmann, Helmut, in: Michael Sachs (Hg.), Kommentar zum Grundgesetz, 3. Aufl. 2003, Art. 110.

Streinz, Rudolf/Ohler, Christoph/Herrmann, Christoph, Totgesagte leben länger – oder doch nicht?, NJW 2004, 1553 ff.

Vialon, Friedrich Karl, Moderne Entwicklungstendenzen des öffentlichen Haushalts, Schriftenreihe der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Bd. 12, 1962, S. 13 ff.

Vogel, Klaus, Grundzüge des Finanzrechts des Grundgesetzes, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV, 1990, § 87.

Vogel, Klaus/Waldhoff, Christian, in: Rudolf Dolzer/Klaus Vogel/Karin Graßhof (Hg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz (Loseblattslg.), Vorbem. z. Art. 104a–115 (Stand: November 1997).

Wallerath, Maximilian, Kontraktmanagement und Zielvereinbarungen als Instrumente der Verwaltungsmodernisierung, DÖV 1997, 57 ff.

Wendt, Rudolf/Elicker, Michael, Staatskredit und Rücklagen, VerwArch 95 (2004), 471 ff.

Wolffgang, Hans-Michael, Die Fortgeltung von Kreditermächtigungen nach § 13 Abs. 2 Satz 1 HGrG – Grundlage für eine „Schattenkreditwirtschaft“?, DVBl. 1984, 1049 ff.

Würtenberger, Thomas, Rechtliche Optimierungsgebote oder Rahmensetzungen für das Verwaltungshandeln?, VVDStRL 58, 144 ff.

Bisher erschienene Schriften
des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler

* Nr. 1 Bundeshaushalt 1966, März 1966
Nr. 2 Die wirtschaftliche Betrachtungsweise im Steuerrecht, Juli 1966
Nr. 3 Der Ausgleich des Bundeshaushalts 1967, November 1966
* Nr. 4 Der Rentenberg vor uns, Februar 1967
* Nr. 5 Kommunale Finanzreform, Februar 1967
* Nr. 6 Staatliche Entwicklungshilfe, März 1967
* Nr. 7 Mehrwertsteuer und Finanzreform, April 1967
Nr. 8 Die Bundesfinanzen im Frühjahr 1967, April 1967
Nr. 9 Die Veräußerung wesentlicher Beteiligungen, Juni 1967
Nr. 10 Bund der Steuerzahler in USA, Juni 1967
Nr. 11 Bundeshaushalt 1968, Februar 1968
* Nr. 12 Mit Steuern steuern?, April 1968
* Nr. 13 Finanzpolitik und Währungsstabilität, Januar 1969
Nr. 14 Grundsteuer – Plädoyer gegen eine veraltete Steuerform, Juni 1969
Nr. 15 Erbschaftsteuer, November 1969
Nr. 16 Parlamentsreform, Januar 1970
Nr. 17 Zur Rechtsgültigkeit der Artikel 2 und 3 des Bewertungsänderungsgesetzes vom 18.3.1965 und der hierauf beruhenden Hauptfeststellung der Einheitswerte des Grundbesitzes zum 1.1.1964, Januar 1970
* Nr. 18 Die Sonderausgaben – Ein Beitrag zur Einkommensteuerreform, Juli 1970
Nr. 19 Reform der Abgabenordnung – Stellungnahme zum Regierungsentwurf, Februar 1971
* Nr. 20 Der Weg zu einem zeitgemäßen Steuersystem – Diskussionsbeiträge zur Reform des materiellen Steuerrechts, April 1971
Nr. 21 Vermögensbildung aus öffentlichem Wirtschaftsvermögen – Ein Beitrag zur vermögenspolitischen Diskussion, April 1972

* Nr. 22 Zur Reform des Einkommensteuertarifs – Ein Diskussionsbeitrag, Juli 1972
* Nr. 23 Inflation – Auswirkungen und Voraussetzungen für ihre Dämpfung, Oktober 1972
* Nr. 24 Geldentwertung und Steuerrecht, April 1973
Nr. 25 Der problematische Einheitswert, Juli 1973
* Nr. 26 Staatsbürgersteuer, März 1974
* Nr. 27 Zur Reform der Bodenbesteuerung, März 1974
* Nr. 28 Die Abgeordnetendiäten – Dokumentation, Analyse, Reformvorschläge zur Abgeordnetenbesoldung in Bund und Ländern, April 1974
* Nr. 29 Die Personalausgaben der Gebietskörperschaften, August 1974
* Nr. 30 Zur Finanzpolitik der Europäischen Gemeinschaften, Februar 1975
* Nr. 31 Zur Reform der Gemeindesteuern, September 1975
Nr. 32 Abgeordnetenentschädigung und Grundgesetz, Oktober 1975
Nr. 33 Die mehrjährige Finanzplanung des Bundes, Juli 1976
Nr. 34 Reform der Kraftverkehrsbesteuerung, September 1976
Nr. 35 Reform der Abgeordnetenentschädigung, September 1976
Nr. 36 Die kommunale Rechnungsprüfung, März 1977
* Nr. 37 Die Deutsche Bundesbahn, August 1977
Nr. 38 Der Landtag als Berufsparlament?, Oktober 1977
Nr. 39 Der manipulierte Steuerzahler, Januar 1978
* Nr. 40 Die Besteuerung von Zinsen bei Geldentwertung, Juli 1978
* Nr. 41 Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen, August 1978
Nr. 42 Wirksamere Finanzkontrolle bei Bund, Ländern und Gemeinden, August 1978
Nr. 43 Bevölkerungsentwicklung und Staatsausgaben, Mai 1979
* Nr. 44 Ämterpatronage durch politische Parteien, Februar 1980
Nr. 45 Die Bagatellsteuern – Kleine Steuern mit großen Mängeln, April 1980
Nr. 46 Quasi-Steuern – Gegen den Wildwuchs steuerähnlicher Sonderabgaben, August 1980

* Nr. 47 Finanzpolitik am Scheideweg – Schulden- und Abgabenentwicklung erfordert Einsparungen, Oktober 1980

Nr. 48 Die allgemeine Bindung der Finanzverwaltung an die Rechtsprechung, Januar 1981

Nr. 49 Zweitwohnungsteuer und Grundgesetz, April 1981

* Nr. 50 Mischfinanzierungen – Darstellung, Kritik, Reformüberlegungen, September 1981

Nr. 51 Die Öffentlichkeit kommunaler Finanzkontrollberichte als Verfassungsgebot, September 1981

* Nr. 52 Parteienfinanzierung – Eine verfassungsrechtliche Untersuchung, September 1982

Nr. 53 Zur Konsolidierung der Bundesanstalt für Arbeit, Oktober 1982

* Nr. 54 Zur Neuorientierung der Wohnungsbauförderung, April 1983

Nr. 55 Zur Neuregelung der Familienbesteuerung, Oktober 1983

Nr. 56 Ein Vorschlag zur Reform des Lohn- und Einkommensteuertarifs, März 1984

* Nr. 57 Abbau und Ersatz der Gewerbesteuer, Juli 1984

Nr. 58 Die Haftung der Bundesrepublik Deutschland für das Investitionshilfegesetz, Mai 1986

Nr. 59 Staatsverschuldung in der Bundesrepublik Deutschland, August 1986

Nr. 60 Steuervereinfachung – Notwendigkeit, Grundlagen, Vorschläge, November 1986

Nr. 61 Subventionsabbau – Notwendigkeit und Möglichkeiten, Juni 1987

Nr. 62 Staatliche Fraktionsfinanzierung ohne Kontrolle?, Oktober 1987

Nr. 63 EG-Finanzen – Grundsätzliche Reformen sind unerläßlich, Dezember 1988

Nr. 64 Kinderfreibetrag und Grundgesetz, April 1989

Nr. 65 Steuerharmonisierung in der Europäischen Gemeinschaft - Darstellung, Kritik, Vorschläge, Mai 1989

Nr. 66 Abbau der Kapitalverkehrsteuern, Juni 1989

Nr. 67 Die neue Parteienfinanzierung, November 1989

Nr. 68 Bessere Berichterstattung des Staates über seinen Unternehmensbesitz, Januar 1990

* Nr. 69 Sonderabgaben für den Umweltschutz?, April 1990

Nr. 70 Zur Finanzierung von DDR-Hilfen, Juli 1990

Nr. 71 Vermögensteuer – Ein Störfaktor im Steuersystem, August 1990

* Nr. 72 Steuern in Deutschland, April 1991

* Nr. 73 Vorrang für Private in der öffentlichen Energieversorgung, Februar 1992

* Nr. 74 Die finanziellen Privilegien von Ministern in Deutschland, Juli 1992

* Nr. 75 Verfassungsgrenzen für Steuerstaat und Staatshaushalt, Oktober 1992

Nr. 76 Die Einheitsbewertung des Grundbesitzes, Mai 1993

Nr. 77 Finanzierung der Fraktionen, August 1993

Nr. 78 Privatisierung von Sparkassen und Landesbanken, März 1994

Nr. 79 Arbeitnehmer-Pauschbetrag und Werbungskostenersatz, Mai 1994

Nr. 80 Der Lohn- und Einkommensteuertarif 1996, September 1994

Nr. 81 Subventionsabbau – Gesetzliche Zwänge schaffen, Februar 1995

Nr. 82 Rechtsfragen der Privatisierung, Mai 1995

* Nr. 83 Zur Europäischen Währungsunion, Mai 1996

Nr. 84 Steuerentlastung, Steuervereinfachung, Steuergerechtigkeit, Oktober 1996

Nr. 85 Defizitbegrenzung im Bundesstaat, September 1997

Nr. 86 Versicherungsfremde Leistungen in der Gesetzlichen Rentenversicherung, Januar 1998

Nr. 87 Öko-Steuern – Kein geeigneter Weg aus der Beschäftigungs- und Umweltmisere, April 1998

Nr. 88 Geringfügige Beschäftigungsverhältnisse – erhalten statt einschränken, September 1998

Nr. 89 Durch Einsparungen die Lasten mindern – Notwendigkeit und Möglichkeiten zur Begrenzung der Staatsausgaben, Oktober 1998

Nr. 90 Zur Reform der Zinsenbesteuerung, Januar 1999

Nr. 91 Steuer- und Abgabenbelastung in Deutschland, Februar 2000, Preis 8,70 Euro

Nr. 92 Lenken mit Steuern und Abgaben, September 2000, Preis 7,70 Euro

Nr. 93 Wohnungsbauförderung auf dem Prüfstand, Juni 2001, Preis 7,70 Euro

Nr. 94 Kommunale Steuerautonomie und Gewerbesteuerabbau, Januar 2002, Preis 10 Euro

Nr. 95 Der Tarif muss auf Räder - Heimliche Steuererhöhungen vermeiden, September 2002, Preis 8 Euro

Nr. 96 Versicherungsfremde Leistungen in der Arbeitslosenversicherung, November 2002, Preis 8 Euro

Nr. 97 Reform der Gesetzlichen Unfallversicherung, Dezember 2004, Preis 8 Euro

Bisher erschienene Stellungnahmen

Nr. 1 Zur gegenwärtigen Problematik der Staatsverschuldung, September 1968

* Nr. 2 Zur Reform des Haushaltsrechts, Dezember 1968

* Nr. 3 Zur Teilhabersteuer, Februar 1969

* Nr. 4 Zur Wirkung verfassungswidriger Gesetze, Regierungsentwurf eines 4. Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht, Februar 1969

Nr. 5 Zur Wirtschafts- und Fiskalpolitik im Zeichen konjunktureller Überhitzung, August 1969

Nr. 6 Zu mittelfristigen Problemen der Finanzplanung, Februar 1970

* Nr. 7 Zum Regierungsentwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht – BT-Drucksache VI/388 –, März 1970

Nr. 8 Der mehrjährige Finanzplan des Bundes 1969 – 1973 und der Subventionsbericht 1970, Mai 1970

* Nr. 9 Die Problematik der Staatsverschuldung im Jahre 1972, April 1972

Nr. 10 Streuung des Produktivvermögens und Vermögensbildung, Mai 1973

Nr. 11 Rekorddefizite erfordern Begrenzung der öffentlichen Haushalte, Oktober 1974

* Nr. 12 Durch Einsparungen Steuererhöhungen vermeiden, November 1975

Nr. 13 Die neuen Abgeordnetengesetze des Bundes und der Länder, Dezember 1978

Nr. 14 Die Ministerialzulage - Ein ungerechtfertigtes Privileg, Oktober 1980

* Nr. 15 Abbau der Dienstalterszulagen - Ein Beitrag zur Begrenzung der Personalausgaben, Juli 1981

Nr. 16 Die steuerliche Behandlung von geringwertigen Wirtschaftsgütern, Februar 1982

* Nr. 17 Bezüge von Politikern - Eine Dokumentation, März 1982

Nr. 18 Aktuelle Probleme der Parteienfinanzierung, September 1983

Nr. 19 Ein neues Organisationsstatut für den Bundesrechnungshof, Februar 1984

Nr. 20 Zur Neuregelung der Eigenheimbesteuerung, November 1984

Nr. 21 Auf Sparkurs bleiben, Oktober 1985

Nr. 22 Bezüge von Politikern II - Eine Dokumentation, August 1986

Nr. 23 Verbrauchsteuererhöhung schädlich und vermeidbar, Juni 1988

Nr. 24 Zur Defizitentwicklung bei der Bundesanstalt für Arbeit, Oktober 1988

Nr. 25 Zur Privatisierung von Wohnungen in den neuen Ländern, Juli 1991

Nr. 26 Forderungen zur Verwaltungsreform, November 1995

Nr. 27 Finanzpolitik in der Europäischen Währungsunion, April 2000
Nr. 28 Abbau von Mischfinanzierungen, Juni 2001
Nr. 29 Ausgliederungen aus den öffentlichen Haushalten, April 2004

Bisher erschienene Kurzanalysen

Das Verbot von Interessentenzahlungen an Abgeordnete, Oktober 1976

Steuersenkung vorrangig, September 1977

Belastung ohne Ende – Eine kritische Bestandsaufnahme, Juli 1978

Berufsausbildungsabgabe – Lohnsummensteuer durch die Hintertür?, Februar 1979

Der Abbau der Bagatell-Steuern – Ein Beitrag zur Steuervereinfachung, April 1979

Bilanz der Abgabenbelastung, August 1979

Tarifreform vorrangig, Februar 1980

Besteuerung des Straßenverkehrs – ohne Maß und ohne Grenzen?, Mai 1981

Belastungsanstieg ungebrochen, Dezember 1982

Zur Neuregelung der Parteienfinanzierung, Mai 1983

Kürzung des Kindergeldes verfassungswidrig?, Januar 1986

Einheitsbewertung verfassungswidrig?, Dezember 1986

Keine Abstriche an Steuersenkung 1990, Juli 1987

EG-Finanzen – Durch Einsparungen die Lasten mindern, Januar 1988

Stellungnahme zur geplanten Änderung der Parteienfinanzierung im Herbst 1988, November 1988

Bundesfinanzen nicht durch Ausgabenwünsche überfordern, Februar 1989

Bisher erschienene Sonderinformationen

Nr. 1 Einbeziehung der Beamten in die Reform der Altersversorgung, April 1989

Nr. 2 12.000 Mark Sonderausgaben für Familien- und Pflegehilfen?, April 1989

Nr. 3 Inflationäre heimliche Steuererhöhungen erfordern permanente Entlastungen, August 1989

Nr. 4 Einnahmen der Gemeinden nach Steuersenkung 1990, Februar 1990

Nr. 5 Ausführungsregelungen zur Staatsverschuldung, Mai 1990

Nr. 6 DDR-Hilfen durch Einsparungen finanzierbar, Juni 1990

Nr. 7 DDR-Wirtschaft – Rahmenbedingungen wichtiger als Subventionen, August 1990

Nr. 8 Finanzierung der Einheit – Länder und Gemeinden stärker einbinden, Oktober 1990

Nr. 9 Zur Steuerpolitik im geeinten Deutschland, Dezember 1990

Nr. 10 Leitlinien für den öffentlichen Dienst in den neuen Ländern, Januar 1991

Nr. 11 Konzessionsabgabe – abbauen statt ausbauen, September 1991

Nr. 12 Steuerfreiheit für das Existenzminimum, Oktober 1991

Nr. 13 Öffentliche Kosten der Einheit, November 1991

Nr. 14 Überhöhte Ausgaben bei Bund, Ländern und Gemeinden, November 1991

Nr. 15 Mut zum Sparen, September 1992

Nr. 16 EG-Finanzen, Dezember 1992

Nr. 17 Explosion der Abgabenbelastung, Februar 1993

Nr. 18 Öffentlicher Dienst in den neuen Ländern – Stärkere Einsparungen nötig, Juli 1993

Nr. 19 Zur Entwicklung öffentlicher Personalausgaben – Daten und Trends, November 1993

Nr. 20 Privatfinanzierung öffentlicher Infrastrukturinvestitionen nach dem Konzessionsmodell, März 1994

Nr. 21 Familiensplitting und einheitliches Kindergeld, Mai 1994

Nr. 22 Tarifreform 1996, Keine halbherzigen Lösungen, März 1995

Nr. 23 Gewerbekapitalsteuer – Sondersteuer der Großbetriebe?, Mai 1995

Nr. 24 Lohn- und Einkommensteuertarif – Mit 2 Stufen-Modell aus der Zwickmühle, Mai 1995

Nr. 25 Verfassungswidrige Vermögensteuer – Steuerpolitische Konsequenzen, Oktober 1995

Nr. 26 Belastung 95 – Anstieg ungebrochen, Oktober 1995

Nr. 27 EU-Reform '96, März 1996

Nr. 28 Zur Europäischen Währungsunion, März 1996

Nr. 29 Steuerentlastung, Steuervereinfachung, Steuergerechtigkeit, September 1996

Nr. 30 Belastung 97 – Anstieg im Trend ungebrochen, Februar 1997

Nr. 31 Der Nationale Stabilitätspakt, Juni 1997

Nr. 32 Versicherungsfremde Leistungen in der Gesetzlichen Rentenversicherung, November 1997

Nr. 33 Zur EU-Finanzreform, Februar 1999

Nr. 34 Kindergrundfreibetrag – Ein steuerpolitischer und verfassungsrechtlicher Mißgriff, Mai 1999

Nr. 35 Belastung '99 – Weiterhin Entlastungsbedarf, Juli 1999

Nr. 36 Zur Reform der Unternehmensbesteuerung:
Geplante Tarifspreizung verfassungskonform?, September 1999

Nr. 37 Verfassungsfragen einer Vermögensabgabe, Oktober 1999

Nr. 38 Reformbedarf in der Gesetzlichen Rentenversicherung,
Mangelhafte Maßnahmen der Bundesregierung,
November 1999, (aktualisiert: Februar 2000)

Nr. 39 Folgen des 630-DM-Gesetzes, April 2000

Nr. 40 Zu den Rentenreformplänen der Bundesregierung, Januar 2001

Nr. 41 Verwirrung durch OECD-Zahlen zur Abgabenbelastung, Februar 2003

Nr. 42 Vermögensteuer: Beseitigen statt Wiedereinführen, Februar 2003

Nr. 43 Ökosteuer und Grundgesetz, Juni 2003

Nr. 44 Entwicklung der Abgabenbelastung auf Löhne und Gehälter, Juli 2003

Nr. 45 Vergleichende Untersuchung aktueller Eckwerte zur „großen Reform“ der Einkommensteuer, Februar 2004

Nr. 46 Erbschaftsteuer und Grundgesetz, Januar 2005

* = vergriffen