

SCHWÄCHEN DES HAUSHALTSRECHTS – WEGE ZU EINER NACHHALTIGEN FINANZWIRTSCHAFT

Von Christoph Gröpl, Saarbrücken

I. Bestandsaufnahme

1. Finanzkrise des Sozialstaats

Die Aufgaben und Leistungsverpflichtungen des modernen Staates und seiner Untergliederungen haben sich seit den 60er und 70er Jahren des vorigen Jahrhunderts insbesondere auf sozialem Gebiet nahezu explosionsartig vermehrt¹. In der Folge sieht sich die öffentliche Hand mit einem enormen Zuwachs ihres Finanzbedarfs konfrontiert, um die versprochenen und zu meist gesetzlich normierten Leistungen finanzieren zu können.

Als „Abgabenstaat“ greift das Gemeinwesen vor allem über das Medium Geld in fast allumfassender Weise in gesellschaftliche Bereiche, teilweise bis in deren letzte Verästelungen, ein². Gerade Sozialstaatlichkeit im Sinne von Art. 20 Abs. 1 und Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG ist ohne die massive Inanspruchnahme (privater) finanzieller Ressourcen schlechterdings nicht denkbar. Insofern muss der moderne Staat notwendigerweise zugleich „Finanzstaat“ sein; in den Staatsgrundlagenbestimmungen des Art. 20 GG ist dieser Staatstypus angelegt und vorausgesetzt³. Um es auf den Punkt zu bringen: Ohne Finanzstaat kein Sozialstaat. Deutlich wird dies angesichts einer sozialstaatlich indizierten Staatsquote von annähernd 50 %⁴. Die Schattenseiten dieses enormen Finanzbedarfs des modernen Staates blieben in den Jahrzehnten eines scheinbar ungebremsten Wirtschaftswachstums und damit einhergehend stetig wachsender Steuereinnahmen weitgehend verborgen.

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

² Zu diesem grundlegenden Wandel vgl. *Budäus / Finger*, Die Verwaltung 32 (1999), S. 313 (314 ff.). Zur Ausübung der Staatsgewalt durch Geld siehe *Vogel / Waldhoff*, in: *Dolzer / Vogel / Graßhof* (Hrsg.), *Bonner Kommentar zum Grundgesetz* (Loseblattsammlung), Bd. 10, Vorbem. z. Art. 104a – 115 Rn. 309 ff.

³ Ausführlich zum Begriff des Finanzstaats *Vogel*, in: *HStR* II, 3. Aufl. 2004, § 30 Rn. 3 ff. (22 ff.).

⁴ Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes betrug die Staatsquote in Deutschland 2001 48,3 %, 2002 48,5 % und 2003 48,9 % (Internetrecherche vom 8. März 2005). 2004 soll die Staatsquote bei 47,5 % gelegen haben (Quelle: faz.net vom 8. März 2005). Vgl. auch *Vogel / Waldhoff* (FN 2), Rn. 91.

gen; in der wirtschaftlichen Krise, die auch die Krise des Finanzstaates bedeutet, treten sie umso deutlicher hervor⁵. 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 (Haushaltsfehlbetrags).

2. Verschiebung finanzieller Lasten in die Zukunft

Aus dieser Krise gäbe es den Ausweg, die öffentlichen Ausgaben auf das Niveau der laufenden öffentlichen Einnahmen (aus Steuern) zurückzufahren (sog. Haushaltskonsolidierung). Dies vermag die Politik, die sich dem Wähler verantwortlich fühlt und von den – insbesondere im Bundesstaat in knappen Fristen aufeinander folgenden – Wahlen abhängig ist, nicht zu leisten. Ebenso wenig durchsetzbar sind „Einnahmeverbesserungen“ im steuerlichen Bereich: 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 in die Zukunft zu verlagern.

a) *Parlamentarisches Budgetrecht und Jährlichkeitsprinzip*. Die klassische Möglichkeit zur Deckung von Haushaltsdefiziten stellt die Kreditfinanzierung dar. Sie wirft ein Problem auf, das das geltende Haushaltsrecht nicht zu lösen vermag. Anders als die private Erwerbswirtschaft finanziert sich die öffentliche Haushaltswirtschaft im Prinzip nicht durch Einnahmeüberschüsse (Gewinne), sondern als Bedarfsdeckungswirtschaft durch Finanzaufflüsse, die die in der Wirtschaftsperiode erforderlichen Ausgaben decken sollen (Umlagefinanzierung). § 2 S. 1 BHO⁶ bzw. der Haushaltsordnungen der Länder (LHO)⁷ bringt dies als Budgetzweck zum Ausdruck: Der Haushaltsplan dient der Feststellung und Deckung des Finanzbedarfs, der zur Erfüllung der Aufgaben des Bundes im Bewilligungszeitraum voraussichtlich notwendig ist. Daran knüpft ein für das Haushaltsrecht fundamentaler, systemprägender Grundsatz an: das Jähr-

⁵ Gröpl, Haushaltsrecht und Reform, 2001, S. 183 f., 442 f.; siehe auch Sarrazin, StWissStPr 1997, S. 49 (50 f.); Vogel / Waldhoff (FN 2), Rn. 259, 319.

⁶ Bundeshaushaltsordnung vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1284) mit späteren Änderungen.

⁷ Die Haushaltsordnungen der Länder (Landeshaushaltsordnungen) stimmen mit der Bundeshaushaltsordnung im Wesentlichen überein und weisen die gleiche Paragraphenzählung auf. Grund dafür ist die Harmonisierungsverpflichtung, die § 1 HGrG (vom 19. August 1969, BGBl. I S. 1273 mit späteren Änderungen) aufstellt. Siehe die Synopse bei Nawrath, in: Heuer, Komm. z. Haushaltsrecht, Loseblattsammlung, Stand: Januar 2002, Bd. 2 sub IV/0. Zu den Einzelheiten vgl. Gröpl (FN 5), S. 38 ff.

lichkeitsprinzip, das nicht nur im einfachen Gesetzesrecht⁸, sondern auch im Grundgesetz und in den Verfassungen der Länder verankert ist. Danach ist der Haushaltsplan als verbindliche Rechtsgrundlage der öffentlichen Haushaltswirtschaft in der Regel für ein Jahr vor dessen Beginn durch Haushaltsgesetz festzustellen⁹. Diese Vorschrift dient dem Recht der Parlamente, regelmäßig auf den Haushaltsplan und damit auf das Haushaltsgebaren des Staates Einfluss nehmen zu können (sog. parlamentarisches Budgetrecht)¹⁰. Eine Haushaltswirtschaft, die nicht in periodisch nicht zu weit auseinander liegenden Zeitabschnitten von den Volksvertretungen kontrolliert und damit auch gesteuert werden kann, läuft Gefahr, sich zu verselbständigen und an demokratischer Legitimation zu verlieren.

b) *Strukturelle Schwächen des Jährlichkeitsprinzips: „Überjährigkeiten“.* So richtig und wichtig das Jährlichkeitsprinzip für die parlamentarische Kontrolle der Haushaltswirtschaft ist, so ungeeignet ist es zur Bewältigung von „Überjährigkeiten“, d. h. von Finanzvorgängen, die sich über das Haushaltsjahr hinaus erstrecken. Der Haushaltsplan und die sich an ihm orientierende Haushaltswirtschaft erfassen solche überjährigen Finanzierungszusammenhänge nur unzureichend und verhindern eine adäquate Periodenzuordnung; sie sind weitgehend „blind“ für überjährige Bezüge.

Ein Tochterprinzip des Jährlichkeitsgrundsatzes ist das Prinzip der kassenwirksamen Fälligkeit: Gem. § 11 Abs. 2 Nr. 2 i. V. mit § 2 S. 1 BHO / LHO dürfen nur solche Ausgabeermächtigungen im Haushaltsplan veranschlagt (etatisiert) werden, die voraussichtlich im Haushaltsjahr selbst zu Auszahlungen von Finanzmitteln führen. Für die realitätsgerechte Abbildung der tatsächlichen Haushaltswirtschaft hat dies sinistre Auswirkungen: Zum einen wird der Werteverzehr von Vermögensgegenständen, der sich nicht in Auszahlungen ausdrückt, mangels Kassenwirksamkeit nicht erfasst. Zum anderen dürfen aber vom Grundsatz her auch solche Auszahlungsverpflichtungen nicht in den Haushaltsplan eingestellt werden, die bis zum Ende des Veranschlagungszeitraums (scil. des Haushaltsjahres, § 4 S. 1 BHO / LHO) nicht zu Geldabflüssen führen; es fehlt ihnen die sog. Etatreife. Anders das kaufmännische Rechnungswesen, das diese erfolgs- bzw. finanzwirksamen Situationen mit periodenübergreifendem Charakter insbesondere durch die Rechnungskategorien der Aufwendung und der Rückstellung (§ 242 Abs. 2, §§ 249, 252 Abs. 1 Nr. 5¹¹, § 253 Abs. 1 S. 2 HGB u.a.m.) erfasst. Das Haus-

⁸ Vgl. etwa §§ 1, 4, 11 BHO / LHO.

⁹ Zur historischen Entwicklung des Jährlichkeitsprinzips siehe Gröpl, in: Dolzer / Vogel / Graßhof (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz (Loseblattsammlung), Bd. 13, Art. 111 Rn. 11 m.w.Nachw.

¹⁰ Ausführlich zum parlamentarischen Budgetrecht Gröpl (FN 5), S. 71 ff.

¹¹ Aufschlussreich ist insbes. § 252 Abs. 1 Nr. 5 HGB: Aufwendungen und Erträge des Geschäftsjahres sind unabhängig von den Zeitpunkten der entsprechenden Zahlungen im Jahresabschluss zu berücksichtigen.

haltsrecht verzichtet darauf mit Blick auf das Dogma der Umlagefinanzierung, nach der prinzipiell alle Auszahlungsverpflichtungen im Jahr ihrer Fälligkeit aus den dann verfügbaren Einnahmen zu decken sind.

c) *Grundsatz der intertemporalen Lastenverteilung.* Daraus erwächst für die Politik die – wie die vergangenen Jahrzehnte gezeigt haben – schier unwiderstehliche Versuchung, Finanzierungslasten in die Zukunft, auf künftige Wahlperioden und künftige Generationen, zu verschieben. So wird die Möglichkeit eröffnet, von der Öffentlichkeit weitgehend unbemerkt „über die Verhältnisse zu leben“ und im Verborgenen auf Kosten der Zukunft „Schuldenberge“ anzuhäufen und andere Finanzierungszwänge zu begründen. Dem nicht entgegensteuern zu können, ist eine der grundlegenden Systemschwächen des geltenden Haushaltsrechts¹².

Man mag einwenden, dass diese Gestaltungsmacht, Belastungen für die Zukunft anzuhäufen, dem Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 2, Art. 28 Abs. 1 GG) entspricht und dass auch im gesellschaftlichen Bereich die Kinder oftmals die Fehler ihrer Eltern „ausbaden“ müssen. Dies überzeugt jedoch nicht: Bereits das Grundgesetz selbst kennt einen Schutz der künftigen Generationen, indem es in Art. 20a GG den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen vorschreibt¹³: Unmittelbar bezieht sich diese Umweltschutzklausel nur auf die biologischen Ressourcen von Fauna und Flora. Bedenkt man jedoch, dass die finanziellen Ressourcen, dass Geld letztlich nur eine wertmäßige Verkörperung von Produktionsfaktoren darstellt, muss das in Art. 20a GG auf die Umwelt beschränkte Nachhaltigkeitsgebot seinem Sinn nach auch auf die Schonung monetärer Mittel als Platzhalter für materiale Ressourcen übertragen werden dürfen¹⁴. Im Übrigen lässt sich aus einem richtig verstandenen Demokratie- und sozialen Rechtsstaatsprinzip die Verpflichtung ableiten, die negativen Wirkungen staatlichen Handelns so weit wie möglich auf die Gegenwart zu beschränken¹⁵. Daraus lässt sich der Grundsatz der intertemporalen Lastenverteilung gewinnen, der die Kongruenz von Zukunftslasten und Zukunftsvorteilen fordert¹⁶. Wenn das

¹² Gröpl (FN 5), S. 166 f. m.w.Nachw.

¹³ Eingefügt durch Gesetz vom 27. Oktober 1994 (BGBl. I S. 3146).

¹⁴ Im Ergebnis ähnlich *Hoffmann-Riem*, in: ders./Schmidt-Aßmann (Hrsg.), *Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht*, 1998, S. 11 (20), auch m. Nachw. auf die umweltschutzrechtliche Literatur; *Schmidt-Aßmann*, *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee*, 1998, Kap. 6 Rn. 92; zu Art. 20a GG vgl. nur *Murswiek*, in: Sachs (Hrsg.), *Kommentar zum Grundgesetz*, 3. Aufl. 2003, Art. 20a, insbes. Rn. 27 ff. und 37 ff.

¹⁵ Zurückhaltend demgegenüber BVerfGE 79, 311 (343).

¹⁶ Vgl. auch *von Arnim/Weinberg*, *Staatsverschuldung in der Bundesrepublik Deutschland*, 1986, S. 39 ff. m.w.Nachw.; *Fischer-Menshausen*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), *Grundgesetz-Kommentar*, Bd. 3, 3. Aufl. 1996, Art. 115 Rn. 13; *Lüder*, in: ders. (Hrsg.), *Staat und Verwaltung. 50 Jahre Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer*, 1997, S. 249 (daselbst und S. 250); ausführlich *Höfling*, *Staatsschuldenrecht*, 1993, S. 158 ff., 185 ff.; zurückhaltender BVerfGE 79, 311 (343).

(Haushalts-)Recht auf finanzwirtschaftlichem Gebiet zur Erreichung dieses Ziels beitragen könnte, wäre dies deshalb nicht systemfremd oder gar verfassungswidrig.

d) *Unbehelflichkeit des Planausgleichsgebots.* Das Gebot der Ausgeglichenheit des Haushaltsplans gem. Art. 110 Abs. 1 S. 2 GG¹⁷ haben Exekutive und Legislative bei der Auf- und Feststellung des Haushaltsplans zu beachten; insoweit wird das parlamentarische Budgetrecht (Art. 110 Abs. 2 GG) kraft Verfassungsrechts begrenzt: Die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgabeermächtigungen (Plansoll-Ausgaben) darf die Gesamtheit der prognostizierten Einnahmen (Plansoll-Einnahmen) nicht übersteigen.

Das Planausgleichsgebot wirkt auf den ersten Blick bestechend. Seine rechtliche wie praktische Relevanz wird indes dadurch nahezu entwertet, dass nach allgemeiner Meinung unter den Einnahmefbegriff des Art. 110 GG alle kassenmäßig zu erwartenden Deckungsmittel ohne Rücksicht auf ihre Art oder Herkunft fallen¹⁸. Daher rechnen zu den Einnahmen nicht nur die regelmäßig wiederkehrenden, endgültigen Geldzuflüsse, sondern vor allem auch die nicht deckungswirksamen (vorläufigen) Zuflüsse aus Krediten¹⁹. Solange sich die öffentliche Hand Kredite beschaffen kann, ist sie nicht nur in der Lage, Haushaltsdefizite in weitem Umfang zu überspielen. Sie genügt darüber hinaus auch den Vorgaben des verfassungsrechtlichen Planausgleichsgebots, das somit zu einer Haushaltskonsolidierung nichts beizutragen vermag. Eine materielle Ausgeglichenheit von Haushaltsplan und Haushaltsvollzug, die Krediteinnahmen, Rücklagenentnahmen u. dgl. außen vor ließe, wird von Art. 110 Abs. 1 S. 2 GG nicht gefordert²⁰. Die Vorschrift erweist sich – um mit *Herbert Fischer-Menshausen* zu sprechen – „als eine formale Buchhaltungsregel, die mit der trivialen Aussage, dass die Leistung von Ausgaben die Verfügbarkeit entsprechender Einnahmen voraussetzt, kaum Verfassungsrang verdient“²¹. Wie die Erfahrung lehrt, wird sie der ihr zgedachten Funktion als „ernste Mahnung zur Sparsam-

¹⁷ In den Ländern bestehen zumeist gleich lautende Vorschriften, vgl. nur Art. 79 BV (Rechtsgedanke), Art. 81 Abs. 2 S. 3 LV NW. Siehe im Übrigen *Piduch / Dreßler*, Bundeshaushaltsrecht (Loseblattkommentar), Anhang zu Art. 110 GG.

¹⁸ Vgl. nur *Höfling* (FN 16), S. 307 ff. m.w.Nachw.

¹⁹ Vgl. § 13 Abs. 3 Nr. 1 BHO und den Schriftl. Bericht zu BT-Drs. 5/3605 vom 5. Dezember 1968, S. 10 f.; *Heintzen*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 3, 5. Aufl. 2003, Art. 110 Rn. 12; *Puhl*, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 495 f.; *Siekman*, in: Sachs (Hrsg., FN 14), Art. 110 Rn. 65 f. Aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht: *Mülhaupt*, Theorie und Praxis des öffentlichen Rechnungswesens in der Bundesrepublik Deutschland, 1987, S. 194 ff.

²⁰ Zur Idee des materiellen Haushaltsausgleichs, d. h. des Kreditverbots, vgl. *Kis-ker*, NJW 1983, S. 2167 m.w.Nachw. in Fn. 2.

²¹ *Fischer-Menshausen* (FN 16), Art. 110 Rn. 26. Ohne Auswirkung insofern der anders gerichtete Wille des verfassungsändernden Gesetzgebers, BT-Drs. 5/3040 vom 21. Juni 1968, S. 39 f. (Rn. 65 f.).

keit an alle am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Organe“²² nicht annähernd gerecht.

II. Probleme der Kreditfinanzierung

Kernvorschrift des Staatsschulden-Verfassungsrechts des Bundes ist Art. 115 GG²³. Die Vorschrift lässt sich systematisch in drei Aspekte unterteilen:

- Art. 115 Abs. 1 S. 1 GG statuiert den staatsschuldenrechtlichen Gesetzesvorbehalt (formelle Schranke der Staatsverschuldung);
- Art. 115 Abs. 1 S. 2 GG stellt mit dem sog. Kredit-Investitions-Junktim eine materielle Schranke für die Staatsverschuldung auf;
- Art. 115 Abs. 2 GG lässt für Sondervermögen gesetzlich bestimmte Ausnahmen von Art. 115 Abs. 1 GG zu.

1. Staatsschuldenrechtlicher Gesetzesvorbehalt

Nach Art. 115 Abs. 1 S. 1 GG darf der Bund nur dann Kredite aufnehmen, wenn er dazu durch Gesetz – das ist in aller Regel das jeweilige Haushaltsgesetz – ermächtigt wird. Dieser Parlamentsvorbehalt verdeutlicht die primäre Entscheidungskompetenz der Legislative über die Staatsverschuldung in der gewaltenteilenden Demokratie²⁴ und damit über die finanzielle Belastung künftiger Generationen²⁵. 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 auszuhöhlen²⁶.

Im parlamentarischen Regierungssystem des Grundgesetzes kommt dem staatsschuldenrechtlichen Gesetzesvorbehalt keine effektive Begrenzungsfunktion zu. Denn die Bundesregierung ist vom Vertrauen der Mehrheit des Bundestages abhängig (vgl. Art. 63, 67, 68 GG) und wird in aller Regel von den sog. Regierungsfractionen gestützt. Gerade in Verschuldungsfragen kommt es herkömmlicherweise nicht zu Meinungsverschiedenheiten zwischen Regierung und Parlamentsmehrheit. Als Folge dieser verschränkten Gewaltenteilung ist die jeweilige Opposition die eigentliche Kontrollkraft; sie wird freilich in Haushalts- wie auch in anderen Fragen von den Regierungsfractionen überstimmt.

²² So aber BVerfGE 1, 144 (161).

²³ Auch in den Ländern bestehen ausnahmslos ähnlich formulierte Gesetzesvorbehalte; vgl. Art. 82 S. 2 BV; Art. 83 S. 1 LV NW; siehe im Übrigen bei *Piduch* (FN 17), Anhang zu Art. 115 GG.

²⁴ *Isensee*, DVBl 1996, S. 173.

²⁵ Ausführlich dazu *Höfling* (FN 16), S. 12 ff.; vgl. auch BVerfGE 79, 311 (343).

²⁶ So auch *Höfling*, DÖV 1995, S. 141 (144).

2. Gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht; Kredit-Investitions-Junktim

Die im modernen Staat deutlich nachweisbare „Verschuldungsbereitschaft“ der Parlamente unterliegt einer doppelten Einschränkung: Zum einen ist sie begrenzt auf das Maß dessen, was in Wahrung der Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts im Sinne von Art. 109 Abs. 2 GG geboten erscheint²⁷. Diese Erfordernisse verlangen, die Kreditaufnahme zu dosieren. Insbesondere muss verhindert werden, dass sich unterhalb der investitionsabhängigen Obergrenze ein stetig wachsender Schuldensockel herausbildet, der die Steuerungs- und Handlungsfähigkeit des Haushaltsgesetzgebers in Frage stellt²⁸. Die Justiziabilität der Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts ist freilich sehr beschränkt, da dem Gesetzgeber gerade in diesem Bereich eine Einschätzungsprärogative zugestanden wird²⁹. Daher ist die schuldenbegrenzende Direktionskraft dieser Normen zu vernachlässigen.

Zum zweiten soll die Staatsverschuldung durch das sog. Kredit-Investitions-Junktim auf ein angemessenes Maß begrenzt werden: Gem. Art. 115 Abs. 1 S. 2 HS 1 GG³⁰ dürfen die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten³¹; insoweit wird die Nettoneuverschuldung³² begrenzt³³. Ratio constitutionis ist – neben konjunkturpolitischen Erwägungen – die Überlegung, dass Darlehen und andere Finanzierungskredite in künftigen Haushaltsjahren abgelöst werden müssen, was den finanziellen Gestaltungsspielraum künftiger Haushaltsgesetzgeber einschränkt. Daher darf der gegenwärtige Gesetzgeber nur Kredite aufnehmen, wenn deren Früchte künftigen Generationen zugute kommen. Ein solcher zukunftsbegünstigender Charakter besteht typischerweise bei Investitionen, mit denen für die Folgejahre oder -jahrzehnte nutzbringendes (Anlage-)Vermögen geschaffen wird.

²⁷ BVerfGE 79, 311 (334); VerfGH NW, DÖV 2004, S. 121 (122).

²⁸ BVerfGE 79, 311 (355 f.); VerfGH NW, DÖV 2004, S. 121 (122).

²⁹ Jarass, in: ders./Pieroth, Kommentar zum Grundgesetz, 6. Aufl. 2002, Art. 109 Rn. 6.

³⁰ Einfachgesetzlich wiederholt in § 18 Abs. 1 BHO/LHO; insoweit ohne Entsprechung in § 13 HGrG.

³¹ Das Investitions-Junktim der Nettoneuverschuldung in der „Normallage“ gem. Art. 115 Abs. 1 S. 2 HS 1 GG stellt die Höchstgrenze, keinesfalls die Richtschnur für eine „Normalverschuldung“ dar; ein Symmetriegebot zwischen Investitionen und Nettokreditaufnahme besteht nicht.

³² Zur Diskussion um den Begriff „Einnahmen aus Krediten“ näher Gröpl (FN 5), S. 445 ff.

³³ Das gilt nur für die gesamtwirtschaftliche „Normallage“, d. h. für die Zeiten, in denen keine „Störungslage“ i. S. von Art. 115 Abs. 1 S. 2 HS 2 GG vorliegt; dazu sogleich sub II. 2. b).

a) *Schwächen des Investitionsbegriffs.* Der Begriff der Investitionen stellt die entscheidende Grenze für die Höhe der Nettoneuverschuldung dar. Konkretisiert wurde er – erst auf Drängen des Bundesverfassungsgerichts³⁴ – durch einfaches Gesetzesrecht, nämlich durch § 13 Abs. 3 Nr. 2 S. 2 BHO / LHO³⁵.

aa) *Gefahr von ungerechtfertigten Doppelveranschlagungen.* Nach § 13 Abs. 3 Nr. 2 S. 2 lit. e–g BHO / LHO werden auch Ausgaben für Darlehen, Ausgaben aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen und Ausgaben für Investitionszuweisungen und -zuschüsse generell zu den Investitionsausgaben gerechnet³⁶. Dies widerspricht häufig einer vernünftigen haushaltswirtschaftlichen Betrachtungsweise, insbesondere soweit der Empfänger das Darlehen, die Gewährleistung, die Zuweisung oder den Zuschuss nicht für Investitionszwecke verwendet. Aber selbst wenn dies der Fall ist, ergeben sich Zuordnungsprobleme: Zunächst sind Gewährleistungsausgaben des Sicherungsgebers immer dann endgültig verloren (d. h. konsumiert und nicht investiert), wenn der Rückgriff³⁷ auf den begünstigten Gewährleistungsnehmer und Nutznießer der Investition scheitert. Abgesehen davon führt § 13 Abs. 3 Nr. 2 S. 2 BHO / LHO zu einer Veranschlagung von Investitionsausgaben im Haushaltsplan des Gebers und in dem des Nehmers der Darlehen, Zuweisungen oder Zuschüsse. Der Grund hierfür liegt darin, dass der Empfänger die gewährten Mittel als Investitionsausgaben verwenden wird, was auch bei ihm zu einer entsprechenden Erhöhung der Kreditobergrenze führt. Aus dieser Doppelveranschlagung folgt nicht nur der zweifache Ausgabenausweis für ein und dieselbe Investition in verschiedenen Haushalten, sondern vor allem die aus gesamtwirtschaftlicher Sicht ungereimte, sachlich durch nichts gerechtfertigte Möglichkeit zur Verschuldung in doppelter Investitionshöhe. Mit Art. 115 Abs. 1 S. 2 GG ist dies schwerlich vereinbar.

bb) *Bruttoinvestitionen als Fehlmaßstab; keine Berücksichtigung von Desinvestitionen.* Nicht berücksichtigt wird im Investitionsbegriff zudem, dass das bereits bestehende (Sach-)Anlagevermögen, das mit Investitionsausgaben früherer Haushaltsjahre finanziert wurde, in aller Regel der Abnutzung oder sonstigen Wertminderung unterliegt. Um das Gleichgewicht von Zukunftslasten und Zukunftsvorteilen und damit den Erhalt des staat-

³⁴ BVerfGE 79, 311 (354 ff.). – Zum Investitionsbegriff im niedersächsischen Staatsschuldenrecht (Art. 71 S. 2, 3 NdsLV): NdsStGH, NVwZ 1998, S. 1288.

³⁵ Gleichzeitig wurde § 10 Abs. 3 HGrG geändert; vgl. Erstes Gesetz zur Änderung des Haushaltsgrundsatzgesetzes und Viertes Gesetz zur Änderung der Bundeshaushaltsordnung vom 18. Juli 1990 (BGBl. I S. 1446 bzw. S. 1447).

³⁶ Insbesondere Investitionszuweisungen und -zuschüsse für den öffentlichen Sektor machen 50 bis 60 % des jährlichen Investitionsvolumens des Bundes aus; vgl. hierzu und zum Folgenden *Bundesrechnungshof*, Bemerkungen 1999 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung, BT-Drs. 14 / 1667 vom 11. Oktober 1999, S. 57 ff.

³⁷ Bei einer Bürgschaft etwa gem. § 774 BGB.

lichen Nettovermögens zu gewährleisten, müsste dieser nicht-monetäre Werteverzehr mithin periodengerecht von den Brutto(neu)investitionen abgezogen werden. Die Differenz entspräche den sog. Netto(neu)investitionen; sie allein werden mit positiver Zukunftswirkung im Sinne der intergenerativen Gerechtigkeit neu geschaffen, sie allein dürften deshalb kreditfinanziert werden³⁸. Nur so entspräche der Vermögenszuwachs dem Schuldenzuwachs. Derzeit kann die Ermittlung der Nettoneuinvestitionen aufgrund der unvollständigen Vermögensbuchführung, die keine Abschreibungen des Werteverzehrs kennt³⁹, nicht geleistet werden. Dies ist jedoch keine Rechtfertigung für den zugrunde liegenden Verstoß gegen Art. 115 Abs. 1 S. 2 GG.

Zu einer vergleichbaren Verletzung von Art. 115 Abs. 1 S. 2 GG trägt die Tatsache bei, dass die Erlöse aus Veräußerungen von beweglichen und unbeweglichen Investitionsgütern die Verschuldungsobergrenze nicht mindern, sondern schlankerhand in die Deckung konsumtiver Ausgaben fließen dürfen⁴⁰. In der Folge vermindert sich der staatliche Kapitalstock in Bund und Ländern namentlich durch die Veräußerung der Beteiligungsvermögen seit Jahren, ohne dass dieser „Verkauf des Tafelsilbers“ haushaltsrechtlich kompensiert wird⁴¹.

cc) Schuldenasymmetrischer Haushaltsvollzug. Ein weiterer Verstoß gegen Art. 115 Abs. 1 S. 2 GG besteht darin, dass die Nettoneuverschuldungsgrenze des Kredit-Investitions-Junktimms von der Praxis⁴² nur bei der Aufstellung des Haushaltsplans beachtet wird, nicht jedoch bei dessen Vollzug. So ist zu beobachten, dass die Verwaltung im Haushaltsvollzug zwar das Volumen der ihr zugestandenen Finanzierungskredite voll ausschöpft, nicht aber die Summe der veranschlagten Investitionsausgaben⁴³. Dies ist für sich betrachtet nicht rechtswidrig, da die Veranschlagungen im Haushaltsplan gem. § 3 Abs. 1 BHO/LHO lediglich zu Leistung von Ausgaben ermäch-

³⁸ Ebenso *Bundesrechnungshof* (FN 36), S. 58; *von Arnim/Weinberg* (FN 16), S. 112; *Fischer-Menshausen* (FN 16), Art. 115 Rn. 13.

³⁹ Dazu näher *Gröpl* (FN 5), S. 403 f.

⁴⁰ Anders im System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR), wo diese Einnahmen als sog. Desinvestitionen von den Bruttoinvestitionen abgesetzt werden müssen; vgl. *Bundesrechnungshof* (FN 36), S. 58 f.

⁴¹ Siehe *Stüber*, JA 2004, S. 932 (935).

⁴² Ein Beispiel gibt *Müller*, DÖV 1996, S. 490 (496).

⁴³ Die Gründe dafür sind vielfältig: Zum einen können Investitionsmittel nicht bis zum Jahresende „abfließen“, weil sich die Abnahme- und damit Zahlungsfälligkeitszeitpunkte verzögern. Außerdem kommt es vor, dass die mittelbewirtschaftenden Stellen durch eine Globale Minderausgabe oder eine nachträgliche Haushaltssperre gem. § 41 BHO (Zusatzsperre) in Höhe eines gewissen Prozentsatzes an der Leistung von Investitionsausgaben gehindert werden. Schließlich ist es möglich, dass Investitionsausgabemittel zugunsten von konsumtiven Haushaltsmitteln gem. § 20 Abs. 2 BHO für deckungsfähig erklärt, aufgrund dessen gem. § 46 BHO anderweitig verbraucht und somit nicht für Investitionen in Anspruch genommen werden.

tigen, nicht aber verpflichten. Indessen dienen die Krediteinnahmen hier in Höhe der nicht in Anspruch genommenen Investitionsausgabeermächtigungen konsumtiven Zwecken; der Schuldenzuwachs übersteigt den (Anlage-) Vermögenszuwachs. Es kommt zu einem sog. asymmetrischen Haushaltsvollzug, der mit Art. 115 Abs. 1 S. 2 GG nicht vereinbar ist⁴⁴.

Stattdessen dürfte der Kreditrahmen im Haushaltsvollzug nur bis zur aktuellen Höhe der getätigten, nicht aber der veranschlagten Investitionsausgaben in Anspruch genommen werden. Erforderlich für diese Symmetrie zwischen den festgelegten Investitionsausgabemitteln und den tatsächlichen Einnahmen aus Finanzierungskrediten wäre ein permanenter Haushaltsvergleich, den die Haushaltsrechnung⁴⁵ nicht zu leisten vermag, da sie nur auf das Plansoll und das Kassen-Ist, nicht aber auf Festlegungen von Haushaltsmitteln oder auf das Anordnungssoll abstellt⁴⁶.

dd) Inanspruchnahme fortgeltender Kreditermächtigungen. Nach § 18 Abs. 3 S. 1 BHO/LHO⁴⁷ 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 führen⁴⁸. Mit diesen „angesparten“ Ermächtigungen lässt sich die Nettoneuverschuldung in den folgenden Haushaltsjahren erhöhen, ohne dass diesem Mehrbetrag periodengerechte Investitionsausgaben gegenüberstünden und ohne dass es eines erneuten Beschlusses des Parlaments bedürfte. Damit wird das Kredit-Investitions-Junktim des Art. 115 Abs. 1 S. 2 HS 1 GG verletzt.

Daneben fragt sich, inwiefern der generelle, d. h. nicht auf Ausnahmen beschränkte Charakter von § 18 Abs. 3 S. 1 BHO mit dem verfassungskräftigen Jährlichkeitsprinzip (Art. 110 Abs. 2 S. 1 GG) und dem zeitlichen Bepackungsverbot (Art. 110 Abs. 4 S. 1 GG) zu vereinbaren ist: Zwar lässt Art. 110 Abs. 4 S. 2 Fall 2 GG für Kreditermächtigungen Durchbrechungen zu, aber mit Rücksicht auf die schuldenbegrenzende *ratio constitutionis*⁴⁹

⁴⁴ Pointiert *Isensee*, DVBl 1996, S. 173 (174 f.) m.w.Nachw.; gleicher Ansicht: *Bajohr*, DÖV 1999, S. 397 (398 f.); *Fischer-Menshausen* (FN 16), Art. 115 Rn. 13; *Müller*, DÖV 1996, S. 490; *Wolffgang*, DVBl 1984, S. 1049 (1054); *Bundesrechnungshof*, Bemerkungen 1992 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung, BT-Drs. 12/8490 vom 24. Oktober 1994, S. 21 f.

⁴⁵ Vgl. § 81 BHO/LHO.

⁴⁶ So kann sie zwar die Summe der in Anspruch genommenen Finanzierungskredite auswerfen, nicht aber das Volumen der festgelegten Investitionsausgabemittel.

⁴⁷ Entspricht § 13 Abs. 2 S. 1 HGrG.

⁴⁸ Kritisch *Bundesrechnungshof* (FN 36), S. 44 ff. Ausführlich zu diesem Ansparmodell mit Beispielen zur nordrhein-westfälischen Haushaltspraxis *Bajohr* DÖV 1999, S. 397 (400 ff.).

nur dann, wenn Ausgabereste von nicht abgeflossenen Investitionsausgaben gedeckt werden sollen⁵⁰. Eine darüber hinausgehende „Schattenkreditwirtschaft“ mit Rest-Kreditermächtigungen ist verfassungswidrig⁵¹.

b) *Gesamtwirtschaftliche Störungslagen*. Nach Art. 115 Abs. 1 S. 2 HS 1 GG gilt das Kredit-Investitions-Junktim nur für den Regelfall, d. h. 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 S. 2 HS 2 GG die Krediteinnahmen die Investitionssumme überschreiten⁵². Bei der Beurteilung von Störungslage und Gegenmitteln billigt das Bundesverfassungsgericht dem Haushaltsgesetzgeber weit reichende Spielräume zu⁵³, was im Schrifttum zu Recht hart kritisiert wurde⁵⁴. Zwar treffen die Regierung im Vorfeld Darlegungspflichten für die Erfüllung der Voraussetzungen dieser Vorschrift⁵⁵. Aufgrund der politischen Gleichgerichtetheit von Regierung und Parlamentsmehrheit und der haushaltsrechtlich äußerst schwachen Rolle von Opposition und Bundesrat⁵⁶ lassen sich damit allenfalls Auswüchse verhindern. De facto verschwimmen so die Grenzen von Normal- und Störungslage; für die finanzpolitische Beurteilung bestehen geringe objektive Maßstäbe.

⁴⁹ Zum Telos des Schutzes der Staatsfinanzen s. VerFGH NW, DÖV 2004, S. 121 (zur mit Art. 115 Abs. 1 GG insoweit inhaltsgleichen Vorschrift von Art. 83 LV NW).

⁵⁰ Vgl. § 19 Abs. 1 S. 1, Abs. 2, § 45 Abs. 2, 3 BHO. A. A. für den Bund und die Länder mit Ist-Abschluss (§ 82 Nr. 1 BHO / LHO): Höfling (FN 16), S. 79. Anders als Bajohr, DÖV 1999, S. 397 (400), Birk / Wolfgang, Zur Verfassungsmäßigkeit der Inanspruchnahme nach § 18 Abs. 3 S. 1 BHO fortgeltender Kreditermächtigungen, 1984, S. 27 f., Höfling (FN 16), S. 80, und Wolfgang, DVBl 1984, S. 1049 (1051), meinen, findet § 18 Abs. 3 S. 1 BHO auch keine Anwendung bei der Nothaushaltsführung, da Art. 111 Abs. 2 GG hierfür eine spezielle Regelung bereithält.

⁵¹ Einen Kompromiss sieht der Bundesrechnungshof, Bemerkungen 1998 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung, BT-Drs. 14/29 vom 23. November 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 etwa § 2 Abs. 9 (Bundes-)Haushaltsgesetz 1999 vom 21. Juni 1999 (BGBl. I S. 1387); dazu Bundesrechnungshof (FN 36), S. 45 f.

⁵² Hierzu BT-Drs. 5/3040 vom 21. Juni 1968, S. 39 (Rn. 61); BVerfGE 79, 311 (333 ff.).

⁵³ BVerfGE 79, 311 (338 ff., 343).

⁵⁴ Fischer-Menshausen (FN 16), Art. 115 Rn. 14a m.w.Nachw.: 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.

⁵⁵ Vgl. § 18 Abs. 1 S. 2 HS 2 BHO und BVerfGE 79, 311 (343); ausführlich NdsStGH, NVwZ 1998, S. 1288 (1290 f.); Birk, DVBl 1984, S. 745 (749); Schwarz, DÖV 1998, S. 721.

⁵⁶ Dazu näher Gröpl (FN 5), S. 147 ff.

c) *Ausnahmen für Sondervermögen.* Art. 110 Abs. 1 S. 1 HS 2 GG bietet dem Gesetzgeber die Möglichkeit, durch Errichtung von Sondervermögen aus der Einheit des Haushaltsplans auszubrechen. Vertieft wird diese haushaltsrechtliche Scharte durch Art. 115 Abs. 2 GG, wonach für Sondervermögen durch Bundesgesetz Ausnahmen zu den in Art. 115 Abs. 1 GG statuierten Verschuldungsbegrenzungsregeln zugelassen werden können⁵⁷. Diese „Ausbruchsklausel“ wurde im Zusammenhang mit der Herstellung der deutschen Einheit dazu missbraucht, Defizite in dreistelliger Milliardenhöhe aus dem Bundeshaushalt auszugliedern und so die finanzielle Gesamtsituation des Staates zu verschleiern⁵⁸. Die Zulässigkeit dessen wird mit guten Argumenten angezweifelt⁵⁹.

d) *Europäisches Gemeinschaftsrecht – Vertrag von Maastricht.* Auch das Europäische Gemeinschaftsrecht befasst sich seit dem Vertrag von Maastricht⁶⁰ mit der Verschuldung der Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Art. 104 EGV i. V. mit Art. 1 des Protokolls über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit⁶¹ enthält Beschränkungen für die Nettokreditaufnahme: Im Verhältnis zum jeweiligen Bruttoinlandsprodukt⁶² des Mitgliedstaates darf das öffentliche Finanzierungsdefizit⁶³ pro Jahr die 3 %-Marke (erster sog. Referenzwert), die öffentliche Gesamtverschuldung die 60 %-Marke (zweiter sog. Referenzwert) nicht übersteigen⁶⁴. Allerdings beziehen sich diese Bestimmungen nicht nur auf den Bund, sondern auf den Gesamtstaat und betreffen damit namentlich auch die Länder, Kommunen und

⁵⁷ Hierzu ausführlich *Puhl* (FN 19), S. 473, 497 ff.; vgl. auch *Kilian*, Die Nebenhaushalte des Bundes, 1993, S. 719 ff.

⁵⁸ So etwa der Fonds „Deutsche Einheit“ und der Erblastentilgungsfonds. Ausführlich zur Gesamtproblematik *Puhl* (FN 19), S. 499 ff., 520 ff. Vgl. aber nunmehr die Schuldmitübernahme der drei Sondervermögen Erblastentilgungsfonds, Bundes-eisenbahnvermögen und Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes gem. Gesetz vom 21. Juni 1999 (BGBl. I S. 1384), dazu *Nebel*, in: Piduch/Dreßler (FN 17), § 113 BHO Rn. 9.

⁵⁹ *Siekman* (FN 19), Art. 115 Rn. 53 ff.

⁶⁰ Amtlich: Vertrag über die Europäische Union vom 7. Februar 1992 (Vertragsgesetz vom 28. Dezember 1992, BGBl. II S. 1253/1255); in Kraft getreten am 1. November 1993 gem. Bek. vom 19. 10. 1993 (BGBl. II S. 1947). Artikelnummerierung geändert durch den Vertrag von Amsterdam vom 2. Oktober 1997 (BGBl. 1998 II S. 386); in Kraft getreten am 1. Mai 1999 gem. Bek. vom 6. 4. 1999 (BGBl. II S. 296).

⁶¹ Vgl. ABl EG 1992, Nr. C 191, S. 84, und BGBl. 1992 II S. 1309. Das Protokoll ist gem. Art. 311 EGV Bestandteil des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft.

⁶² Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) ist der Wert aller produktiven Leistungen, die von sämtlichen im Inland aktiven Produktionsfaktoren erbracht werden.

⁶³ Das Finanzierungsdefizit (der Finanzierungssaldo) entspricht der Nettoneuverschuldung abzüglich Münzeinnahmen, Rücklagenbewegungen u. dgl.; vgl. § 13 Abs. 4 Nr. 2 BHO (= § 10 Abs. 4 Nr. 2 HGrG).

⁶⁴ Vgl. dazu *Bundesrechnungshof* (FN 51), S. 52 ff. und *Bundesrechnungshof* (FN 36), S. 63 ff. Siehe auch den Bericht der Bundesregierung vom 16. Juni 1999 über die Entwicklung der Konvergenz in der EU im Jahre 1999, BT-Drs. 14/1344 vom 26. Juni 1999.

Sozialversicherungsträger⁶⁵. Deshalb lässt sich daraus keine konkrete Neuverschuldungsgrenze für den Bund ableiten⁶⁶. Die Rechtsfolgen bei einem Verstoß der nationalen Haushaltsgesetze gegen die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben sind in Art. 104 Abs. 2 bis 8, 10 bis 13 EGV geregelt⁶⁷. Sie sehen abgestufte, flexible Reaktionen vor; wirksame finanzielle Sanktionen dürften – wenn sie politisch überhaupt durchsetzbar sind – als ultima ratio erst mit erheblicher zeitlicher Verzögerung greifen. Art. 104 EGV ist daher zu Recht als Normprogramm von geringer Operationalität und hoher Implementationsschwäche qualifiziert worden, das offen ist für permanente, politisch motivierte Aufweichungen⁶⁸. Auch die europäische Praxis sowie die derzeitigen politischen Diskussionen um eine Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes⁶⁹ beweisen, dass von Art. 104 EGV im Zweifelsfall nur eine sehr geringe Direktionskraft für die Staatsverschuldung in den Mitgliedstaaten ausgeht.

Dessen ungeachtet stellt sich die Frage des Verhältnisses dieser gemeinschaftsrechtlichen Regelungen zum nationalen Staatsschuldenrecht, insbesondere zu Art. 115 GG. Hier ist zu Recht herausgearbeitet worden, dass sich beide Normkomplexe sowohl in ihren Tatbeständen (Regelungsgegenständen) als auch in ihren Rechtsfolgen deutlich unterscheiden. Damit fehlt es an einer Normkollision, so dass sich die Frage einer gemeinschaftskonformen Auslegung von Art. 115 GG oder eines Anwendungsvorrangs von Art. 104 EGV vor Art. 115 GG nicht stellt⁷⁰. Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass weder die Art. 109, 115 GG noch Art. 104 EGV das Tor zum „Marsch in den Verschuldungsstaat“⁷¹, das die Politik aufgestoßen hat, effektiv schließen können.

⁶⁵ Art. 2 Spiegelstrich 1 des Protokolls (FN 61).

⁶⁶ Vorschläge zur Verteilung des Verschuldungsrahmens auf Bund und Länder bei Littwin, ZRP 1997, S. 325.

⁶⁷ Überblick bei Siekmann (FN 19), Art. 115 Rn. 17 ff. m.w.Nachw.

⁶⁸ Höfling/Rixen, in: Dolzer/Vogel/Graßhof (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz (Loseblattsammlung), Art. 115 Rn. 453.

⁶⁹ Der Stabilitäts- und Wachstumspakt besteht aus drei Rechtsgrundlagen: der Entschließung des Europäischen Rates vom 17. Juni 1997 über den Stabilitäts- und Wachstumspakt aus Anlass der Annahme der Vertrags von Amsterdam (ABl EG, Nr. C 236, S. 1), der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken (ABl EG, Nr. L 209, S. 1) und der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 vom 7. Juli 1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit (ABl EG, Nr. L 209, S. 6).

⁷⁰ Höfling/Rixen (FN 68), Art. 115 Rn. 457.

⁷¹ Zu diesem Sprachbild: Bundesminister der Finanzen Eichel in der Schlussberatung zum Bundeshaushalt 1999 am 4. Mai 1999, vgl. FAZ vom 5. 5. 1999, S. 1.

3. Verbesserungsvorschläge

Eine Reform des Staatsschuldenrechts muss auf der Idee der Nachhaltigkeit aufbauen: Künftige Perioden der Haushaltswirtschaft sollen grundsätzlich nicht mit Nachwirkungen vergangener (Konsum-)Finanzierungsprobleme, seien es Zins-, seien es Tilgungsverpflichtungen, belastet werden. Grundsätzlich ist der Ressourcenverbrauch in derselben Haushaltsperiode durch Abgaben und andere endgültig zufließende Einnahmen auszugleichen (sog. Nettoressourcenkonsum-Konzept)⁷². Zur Absicherung dessen sind bei der Aufstellung des Haushaltsplans organinterne wie auch interorganschaftliche Verfahren zu organisieren, die die Koppelung der Ausgabenentwicklung an die Einnahmenentwicklung garantieren⁷³.

In der Sache folgt daraus das strikte Verbot einer Neuverschuldung zu Konsumzwecken, wie es in Art. 115 Abs. 1 S. 2 HS 1 GG angelegt ist, aber – wie oben dargetan – nur sehr defizitär umgesetzt wird. Seine Berechtigung erfährt es unter anderem aus der Tatsache, dass die Theorie einer antizyklischen Finanzpolitik jedenfalls in der Praxis gescheitert ist⁷⁴: Zwar war man mit Argumenten für eine expansive Ausgabengestaltung, die zum großen Teil kreditfinanziert wurde, stets schnell bei der Hand. In Zeiten einer wirtschaftlichen Erholung konnte dann aber eine kontraktive Ausgabenpolitik, die insbesondere eine Nettoschuldentilgung erfordert hätte, nicht durchgesetzt werden; die Instrumente des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StabG)⁷⁵ erwiesen sich als wertlos⁷⁶. Art. 109 Abs. 2 GG genießt zwar als Norm der gesamtwirtschaftlichen Inpflichtnahme des modernen Finanzstaates nach wie vor seine Berechtigung. Die ursprünglich dahinter stehende keynesianische Konzeption⁷⁷ ist jedoch unbrauchbar und deshalb zu Recht verabschiedet worden. Dies hat Konsequenzen für Art. 115 Abs. 1 S. 2 HS 2 GG: Eine Kreditaufnahme zur Abwehr von gesamtwirtschaftlichen Störungslagen verspricht keinen Erfolg; sie wirkt umso unheilvoller, je stärker sie die tatsächlich getätigten Investitionsausgaben übersteigt⁷⁸.

Ein sofortiges und stringentes Verbot jeglicher Neuverschuldung kann freilich in Anbetracht der gegenwärtigen Staatsverschuldung nicht umge-

⁷² Zu deutsch swv. Reinvermögensverbrauchs-Verständnis.

⁷³ Näher Gröpl (FN 5), S. 228; Clauß, VR 1998, S. 418 (419); Färber, StWissStPr 1997, S. 61 (daselbst und S. 67 ff.); Sarrazin, StWissStPr 1997, S. 49 (53).

⁷⁴ Dies verdeutlicht Vanberg, in: Engel/Morlok (Hrsg.), Öffentliches Recht als ein Gegenstand ökonomischer Forschung, 1998, S. 111 (114 f.).

⁷⁵ Gesetz vom 8. Juni 1967 (BGBl. I S. 582) mit späteren Änderungen; nichtamtliche Kurzfassung: Stabilitätsgesetz (StabG).

⁷⁶ Näher dazu Gröpl (FN 5), S. 33 ff.

⁷⁷ Nachweise bei Gröpl (FN 5), S. 33 ff.

⁷⁸ Vgl. dazu Höfling (FN 16), S. 278 ff., auch zur Problematik des sog. *Crowding-out*-Effekts (Verdrängung privater Investitionen durch steigendes Zinsniveau infolge erhöhter Staatsverschuldung) und des sog. *Leverage*-Effekts (ebd., S. 306).

setzt werden. Wenn allein auf dem Bund derzeit im Wege der Umschuldung jährliche Bruttotilgungs- und Zinsverpflichtungen im Umfang von rund 87 % seines jährlichen Haushaltsvolumens lasten⁷⁹, brähe in diesem Fall nahezu jede staatliche Tätigkeit zusammen. Im Hinblick darauf müssen für eine Übergangszeit Ausnahmen für den Schuldendienst von Altkrediten zugelassen werden. Finanzwirtschaftlich wäre schon viel gewonnen, wenn eine Nettoneuverschuldung ausgeschlossen und im Übrigen eine kontinuierliche Rückführung der Gesamtverschuldung (Nettoschuldentilgung) erreicht würde.

Dieses Konzept brächte es mit sich, dass auch das Gesamtausgabevolumen der getätigten Investitionen nicht mehr kreditfinanziert werden dürfte. Hierfür finden sich Befürworter⁸⁰, weil aus Investitionen in das Infrastrukturvermögen unmittelbar keine haushaltswirtschaftlichen Vorteile entstünden, die in der Lage wären, die entsprechenden Schuldenlasten auszugleichen⁸¹. Vielmehr sind solche Infrastrukturinvestitionen regelmäßig ihrerseits mit Unterhaltungslasten verbunden. Es geht dabei also nicht um eine finanzielle Kompensation in der Zukunft (*Return on Investment*⁸²), sondern um den volkswirtschaftlichen oder ideellen Nutzen. Freilich dürfen solche nicht-monetären „Werte“ im modernen Sozialstaat nicht unberücksichtigt bleiben; die Forderung nach einer Rendite in klingender Münze wäre insofern also überzogen. Was hingegen sehr wohl verlangt werden kann, ist Rationalität bei der Investitions- und Vermögensplanung: Ziel muss zum einen sein, das staatliche Nettovermögen ungeschmälert zu erhalten, zum anderen, Nutzungen und Lasten einander periodengerecht zuzuordnen. Zu erwägen ist daher die Rückkehr zur Objektfinanzierung⁸³. Nur auf dieser Grundlage lassen sich die konkrete Nutzungsdauer und die dafür erforderlichen Investitionsausgaben zueinander in Beziehung setzen. Ausgehend davon ist für eine Kreditfinanzierung von Investitionen – soweit sie unver-

⁷⁹ Vgl. das (Bundes-)Haushaltsgesetz 2004 vom 18. Februar 2004 (BGBl. I S. 230): Haushaltsvolumen rund 257,3 Milliarden €, Bruttoschuldentilgung rund 186,1 Milliarden €, Schuldendienst (Zinszahlungen) rund 37,6 Milliarden €.

⁸⁰ So schreibt *Siekmann* (FN 19), Art. 115 Rn. 19, dass auch „rentierliche“ Investitionen nicht kreditfinanziert, sondern effizienter durch Private verwirklicht werden sollten. – Ausführlich zur Dogmengeschichte der Deckungsregeln *Höfling* (FN 16), S. 106 ff.

⁸¹ Zur damit verbundenen Diskussion um „werbende Zwecke“ als Voraussetzung für kreditfinanzierte Investitionen vgl. bereits *Wagner*, in: Handbuch der Politischen Ökonomie, Bd. III/1, 4. Aufl. 1897, S. 786, zit. bei *Höfling* (FN 16), S. 115. Siehe auch Art. 87 S. 1 WRV und Art. 115 S. 1 GG a. F., vgl. auch dazu *Höfling*, ebd., S. 118 ff.

⁸² Der *Return on Investment* entspricht der Kapitalrendite und ist das Maß für die Ertragskraft (Rentabilität) eines Unternehmens. Er gibt an, welchen Gewinn das investierte Gesamtkapital erbracht hat; vgl. *Wiegert*, in: *Woll* (Hrsg.), *Wirtschaftslexikon*, 1987, S. 493.

⁸³ Die Objektbindung bestand bis zur Haushaltsreform von 1969. Sie band die Krediteinnahmen starr an bestimmte, sog. außerordentliche Ausgabenzwecke („objektgebundene Einzeldeckung“), die sich auf die Trennung von ordentlichem und außerordentlichem Haushalt (Verwaltungs- bzw. Vermögenshaushalt) gründete.

meidbar ist – zu fordern, dass der Schuldendienst seinerseits aus sofort-deckenden Einnahmen bestritten wird⁸⁴ und spätestens mit Beendigung der wirtschaftlichen Nutzung abgeschlossen sein muss. Nur so kann ein Gleichlauf zwischen Zukunftslasten und Zukunftsnutzen hergestellt werden.

Die dargelegte staatsschuldenrechtliche Umgestaltung ließe sich verwirklichen, ohne den materiellen Beschränkungen von Art. 115 Abs. 1 S. 2 HS 1 GG zuwiderzulaufen. Denn isoliert betrachtet zwingt diese Verfassungsnorm nicht zur Kreditaufnahme. Allerdings wäre es angebracht, das Kredit-Investitions-Junktim in Art. 115 Abs. 1 S. 2 HS 1 GG so zu fassen, dass im Rahmen einer Objektfinanzierung der Gleichlauf von Schuldendienst und Nutzungsdauer unter Ausschluss von Unterhaltsaufwendungen gewährleistet wird. Eine entsprechende Formulierung könnte lauten:

Kredite dürfen nur zur Finanzierung einzelner zukunfts-nütziger Investitionsvorhaben aufgenommen werden; der Schuldendienst darf dabei nicht kreditfinanziert werden und ist realitätsgerecht auf den Nutzungsverlauf des Investitionsgegenstandes zu verteilen, wenn eine Tilgung nicht vorher erfolgen kann. Ausgaben für die Unterhaltung des Investitionsgegenstandes bleiben dabei außer Betracht.

Problematisch sind die Auswirkungen von Art. 109 Abs. 2 GG, die sich in Art. 115 Abs. 1 S. 2 HS 2 GG und im Stabilitätsgesetz⁸⁵ bemerkbar machen. Die constitutione ferenda ist Art. 115 Abs. 1 S. 2 HS 2 GG deshalb zu streichen. Schließlich muss Art. 115 Abs. 2 GG als offenes Tor für die milliarden schwere „Flucht aus dem Budget“ ersatzlos eliminiert werden.

III. Probleme überjähriger Bewirtschaftungsmaßnahmen

1. Verpflichtungsermächtigungen

a) *Ausnahme zum Prinzip der kassenwirksamen Fälligkeit.* Nach dem Prinzip der kassenwirksamen Fälligkeit⁸⁶ dürfen in den Haushaltsplan nur solche Ermächtigungen eingestellt werden, die im Haushaltsjahr selbst zu Geldauszahlungen führen. Damit können die in der Praxis auftretenden Bewirtschaftungsnotwendigkeiten allerdings nicht vollständig abgewickelt werden. Namentlich bei längerfristigen Bauinvestitionsvorhaben fallen die Bewirtschaftungsmaßnahme (d. h. die Eingehung einer rechtlichen Verpflichtung) und ihr Erfüllungszeitpunkt (die kassenwirksame Fälligkeit) über das Ende des Haushaltsjahres hinweg auseinander, was schon im Zeitpunkt der Veranschlagung vorhersehbar ist. Eine solche Situation wäre mit

⁸⁴ Diese Forderung erhob insbes. der Rechnungshof des Deutschen Reichs für die Britische Zone i. R. der Vorarbeiten zum Grundgesetz, allerdings ohne Erfolg; Nachweise bei Höfling (FN 16), S. 121.

⁸⁵ Vgl. das unter anderem auf der Grundlage von Art. 115 Abs. 1 S. 3 GG erlassene Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (FN 75).

⁸⁶ Hierzu sub I. 2. b).

dem Institut der Ausgabeermächtigung im Sinne von § 11 Abs. 2 Nr. 2 BHO/LHO nicht zu bewältigen: Denn für das Jahr der Eingehung der Verpflichtung dürfte eine Ausgabeermächtigung nicht veranschlagt werden, da in dieser Periode nicht mit einer „Leistung“, d. h. mit einem Geldabfluss zu rechnen ist. Damit könnte die Verwaltung niemals überjährige Verpflichtungen eingehen, ohne den Vorbehalt der parlamentarischen Bewilligung und damit das parlamentarische Budgetrecht zu verletzen. Daher kennt das Haushaltsrecht seit der Haushaltsreform von 1969 das Instrument der Verpflichtungsermächtigung, das in § 6 BHO/LHO legaldefiniert ist. Mit ihrer Veranschlagung ermächtigt der Haushaltsgesetzgeber die Verwaltung, in der Planperiode Verpflichtungen einzugehen, die erst in späteren Haushaltsjahren zu erfüllen sind.

b) *Problematisierung.* aa) *Vorwegfestlegung künftiger Haushaltsgesetzgeber.* Mit der Veranschlagung und Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen werden die Haushaltsgesetzgeber künftiger Haushaltsjahre vorweg gebunden und finanziell belastet; ihr Gestaltungsspielraum wird eingeschränkt. Denn sie müssen in der Periode, in der die Ausgabeverpflichtung zur Auszahlung fällig wird, Haushaltsmittel für die Finanzierung von Maßnahmen bereitstellen, die frühere Parlamente beschlossen haben, ohne damals für Deckung gesorgt zu haben. So besteht der Zweck der Veranschlagungspflicht von Verpflichtungsermächtigungen hauptsächlich darin, dem jeweiligen Haushaltsgesetzgeber das Ausmaß der künftigen Vorbelastungen vor Augen zu führen und faktische Aushöhlungen des parlamentarischen Budgetrechts zu vermeiden⁸⁷.

bb) *Unanwendbarkeit von Art. 115 GG.* Die verfassungsrechtliche Einordnung des Instituts der Verpflichtungsermächtigung gelingt nicht auf Anhieb. Das Grundgesetz kennt seinem Wortlaut nach nur Einnahmen einschließlich Krediteinnahmen und Ausgaben. Insbesondere das staatschuldenrechtliche Regime des Art. 115 GG passt nicht auf Verpflichtungsermächtigungen. Denn der entscheidende Unterschied zwischen Kredit- und Verpflichtungsermächtigungen besteht darin, dass die Kreditaufnahme dem Haushaltsträger für eine bestimmte Zeit Geldmittel zuführt, mit denen Haushaltsausgaben bestritten oder unmittelbar eingespart werden und die dem formellen Haushaltsausgleich (Art. 110 Abs. 1 S. 2 GG) dienen. Nicht zur Kreditaufnahme in diesem Sinne zählt demgegenüber die Eingehung von Verpflichtungen im Haushaltsvollzug für künftige Haushaltsjahre zur unmittelbaren Erfüllung öffentlicher Aufgaben, wie dies durch Verpflichtungsermächtigungen ermöglicht wird. Dabei fließen dem Haushaltsträger keine Geldmittel zur Absicherung des Haushaltsausgleichs zu; entsprechende Zahlungsverpflichtungen stehen mithin nicht im Zusammenhang mit der Haushaltsfinanzierung. Vielmehr ergeben sie sich im Verlauf der Ausfüh-

⁸⁷ Vgl. VerfGH NW, DVBl 1994, S. 860 (861).

rung des Haushaltsplans; sie sind nicht Voraussetzung, sondern Folge der Planfeststellung⁸⁸.

c) *Verbesserungsvorschläge. aa) Lückenloser Ausweis aller Verpflichtungsermächtigungen.* Aus dem Schweigen der Verfassung zu schließen, dass dem Gesetzgeber bei Verpflichtungsermächtigungen erhebliche Gestaltungsmöglichkeiten zukämen⁸⁹, geht an der Sache vorbei. Denn das Institut der Verpflichtungsermächtigung füllt haushaltswirtschaftlich als Indikator überjähriger Verwaltungsschulden die Lücke zwischen der im Haushaltsjahr selbst einzugehenden und zu erfüllenden (unterjährigen) Verwaltungsschuld (aufgrund der Ausgabeermächtigung) und der (überjährigen) Finanzschuld (aufgrund der Kreditermächtigung)⁹⁰. Im Bereich der überjährigen Verwaltungsschulden ist der Vorbehalt parlamentarischer Bewilligung mindestens ebenso wichtig wie auf dem Feld der klassischen Kreditfinanzierung. In diesem Sinne ergibt sich aus dem verfassungsrechtlichen Gesamtzusammenhang von Art. 110 Abs. 1 und Art. 115 Abs. 1 S. 1 GG, dass der Grundsatz der Vollständigkeit des Haushaltsplans⁹¹ und das Prinzip der intertemporal gerechten Lastenverteilung⁹² den lückenlosen Ausweis aller Verpflichtungsermächtigungen fordern⁹³. Dem wird das einfachgesetzliche Haushaltsrecht derzeit nicht gerecht. Es bestehen zahlreiche Fallgruppen, in denen trotz Überjährigkeit einer Verwaltungsschuld keine Verpflichtungsermächtigung veranschlagt zu werden braucht⁹⁴.

bb) *Paralleldeckung bei Kongruenz von Inanspruchnahme und Leistung.* Noch nicht beantwortet ist damit die praxisrelevante Frage nach den verfassungsrechtlichen Schranken materieller Art gegen den exzessiven Einsatz von Verpflichtungsermächtigungen. Die Tatsache, dass Art. 115 Abs. 1 S. 2 GG keine Anwendung findet⁹⁵, kann nicht zur Folge haben, dass im Haushaltsplan so viele Verpflichtungsermächtigungen veranschlagt werden dürfen, dass deren Finanzierungslast den Haushaltsausgleich kommender

⁸⁸ So auch VerfGH RP, NVwZ-RR 1998, S. 145 (147) m.w.Nachw.

⁸⁹ Vgl. VerfGH RP, NVwZ-RR 1998, S. 145 (148).

⁹⁰ Als „vierte Ecke“ des „Ausgabenquadrats“ lassen sich die Kassenverstärkungskredite ausmachen, die gem. § 18 Abs. 2 Nr. 2 BHO (= § 13 Abs. 1 Nr. 2 HGrG) als unterjährige Finanzschuld spätestens sechs Monate nach Ablauf des Haushaltsjahres zurückzuzahlen sind.

⁹¹ Hierzu Gröpl (FN 9), Art. 110 Rn. 95 ff.

⁹² Dazu sub I. 2. c).

⁹³ Ähnlich VerfGH RP, NVwZ-RR 1998, S. 145 (147); implizite wohl ebenso VerfGH NW, DVBl 1994, S. 860 (861); Fischer-Menshausen (FN 16), Art. 110 Rn. 9 und 17. Weitergehend Grupp, DVBl 1994, S. 140 (145) sowie Maunz, in: ders./Dürig (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz (Loseblattsammlung), Art. 110 Rn. 32, die die Veranschlagungspflicht bereits dem Begriff der Ausgabe entnehmen wollen; a. A. Heuer, in: ders., Kommentar zum Haushaltsrecht (Loseblattsammlung), Bd. 1, Art. 110 GG Rn. 13; Piduch (FN 17), Art. 110 GG, Rn. 40.

⁹⁴ § 38 Abs. 4 und 5 BHO / LHO; ausführlich dazu Gröpl (FN 5), S. 471 f.

⁹⁵ Dazu sub III. 1. b) bb).

Wirtschaftsperioden ernsthaft gefährdet⁹⁶. Um dies zu verhindern, wäre daran zu denken, Verpflichtungsermächtigungen in Höhe des aus ihnen voraussichtlich später einmal erwachsenden Ausgabebetrags bereits im Haushaltsjahr ihrer Inanspruchnahme zu finanzieren. Haushaltstechnisch wären diese Mittel dann bis zur Fälligkeit in entsprechende Rücklagen einzustellen. Eine solche Rücklagenbildung ist im Hinblick auf die intertemporale Gerechtigkeit jedenfalls dann zu fordern, wenn die (vertragliche Haupt-)Leistung als Gegenwert für die nachjährige Auszahlung bereits im Haushaltsjahr der Verpflichtung selbst oder jedenfalls vor dem Jahr der Zahlungsentrichtung erbracht und konsumiert wird⁹⁷. Denn diesfalls entspricht die Stundung der (sächlichen Verwaltungs-)Ausgabe ökonomisch einem Kredit, der in aller Regel durch Stundungszinsen o. Ä. „erkauft“ werden müsste⁹⁸.

cc) *Vorausdeckung im Übrigen.* Besteht zwischen Leistung und Gegenleistung hingegen zeitliche Kongruenz, erbringt also der Vertragspartner der öffentlichen Hand als Gläubiger der Zahlung seine Leistung erst im Zeitpunkt der Gegenleistung (Zahlung), käme die Rücklagenbildung einer vorweggenommenen Eigenfinanzierung gleich. Damit würde im Haushaltsjahr der Verpflichtung zugunsten des Leistungsjahres auf den in den zurückgelegten Deckungsmitteln liegenden Konsumwert verzichtet; die später zu empfangende Leistung würde „erspart“. Mit dem System der traditionellen Haushaltswirtschaft, das auf dem Gedanken der Umlagefinanzierung aufbaut, ist dies nicht ohne weiteres zu vereinbaren⁹⁹. Angesichts der immensen Staatsverschuldung könnte mit einem solchen partiellen Paradigmenwechsel die notwendige Trendwende von der Nach- zur Vordeckung eingeleitet werden, indem die Finanzierung von Investitionen und Konsum nicht zu Lasten nachfolgender Generationen verschoben, sondern zu deren Gunsten vorgezogen wird. Die Vorausdeckung künftiger Ausgaben im Bewirtschaftungsmechanismus der Verpflichtungsermächtigungen stellt somit ein taugliches Mittel zum Abbau der öffentlichen Gesamtverschuldung dar. Art. 115 GG könnte daher durch einen neuen Absatz wie folgt ergänzt werden:

⁹⁶ So war für das Haushaltsjahr 1998 bereits ein Anteil von knapp 10 % der Ausgabeermächtigungen durch Verpflichtungen aus den Vorjahren gebunden. Insgesamt entsprach die Höhe der Vorausverpflichtungen zum 1. Januar 1998 rund 37 % des (Netto-)Haushaltsvolumens von 1998.

⁹⁷ Etwas anderes gilt für investive Vorausleistungen, deren Nutzen erst in den Deckungsjahren eintritt. Hier erfordert die intertemporale Gerechtigkeit keine Rücklagenbildung.

⁹⁸ Die Zivilrechtsdogmatik spricht insofern treffend von einem Warenkredit; siehe *Scholz / Lwowski*, Recht der Kreditsicherung, Rn. 1014 m.w.Nachw. zum Eigentumsvorbehalt. Als Beispiele aus der Haushaltswirtschaft lassen sich gestundete Miet- und Pachtzinsen oder Kaufpreise für Geräte oder Verbrauchsmittel nennen.

⁹⁹ Für die Privatwirtschaft indes stellt die Finanzierung aus Ersparnissen, d. h. aus (einbehaltenen) Gewinnen, die Idealform, nämlich die Finanzierung von Anlage- oder Umlaufvermögen aus dem Eigenkapital dar.

Der Haushaltsplan enthält auch alle Ermächtigungen zum Eingehen von Verbindlichkeiten zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren (Verpflichtungsermächtigungen). Diese sind im Jahr ihrer Inanspruchnahme zu finanzieren.

2. Personalausgaben

a) *Prinzip der Stellenbewirtschaftung.* Im hergebrachten Haushaltsrecht werden die Personalausgaben in den Einzelplänen des Haushaltsplans¹⁰⁰, die in der Regel mit den Geschäftsbereichen bzw. Ressorts korrelieren, jeweils kapitelweise zusammen veranschlagt¹⁰¹. Spezifiziert werden diese Personalausgabentitel durch die sog. Stellenpläne¹⁰², in denen nach Maßgabe von § 17 Abs. 5 BHO/LHO¹⁰³ für jeden Lebenszeitbeamten eine Planstelle auszubringen ist. Erst eine besetzbare und verfügbare Planstelle¹⁰⁴ ermächtigt die Verwaltung, einen nach Besoldungsgruppe und Amtsbezeichnung passenden Beamten anzustellen oder zu befördern. Ob im Personalausgabentitel verfügbare Geldmittel bereitstehen, ist für die Bewirtschaftungsbefugnis ohne Relevanz. Diese Präponderanz des Stellenplans über den Personalausgabentitel wird mit dem Grundsatz der (Plan-)Stellenbindung bzw. der (Plan-)Stellenbewirtschaftung umschrieben¹⁰⁵ und findet in § 49 Abs. 1 BHO/LHO¹⁰⁶ seine einfachgesetzliche Ausformung.

b) *Zentralität und Fehlallokation der Stellenbewirtschaftung.* Die Aufstellung der Stellenpläne erfolgt im Rahmen des Haushaltsplans zentral durch das Finanzministerium, die Regierung und das Parlament. Den Behörden und Dienststellen vor Ort kommt demgegenüber die Aufgabe zu, den Haushaltsplan zu vollziehen. Auf Änderungen der (gesamt)wirtschaftlichen Lage oder der Personalsituation können sie aus eigener Machtvollkommenheit nicht reagieren. § 50 BHO/LHO¹⁰⁷ gewährt im Haushaltsvollzug durch sog. Stellenumsetzungen zwar gewisse Beweglichkeiten, so etwa bei Organisationsänderungen (auch zwischen den Ressorts) und vordring-

¹⁰⁰ Zu Struktur und Untergliederung des Haushaltsplans in Einzelpläne vgl. § 13 BHO/LHO (= § 10 HGrG).

¹⁰¹ Vgl. § 13 Abs. 2 S. 3 und Abs. 3 Nr. 2 S. 1 BHO/LHO (= § 10 Abs. 2 S. 3 und Abs. 3 Nr. 2 S. 1 HGrG).

¹⁰² Der Begriff des Stellenplans wird in den Haushaltsordnungen des Bundes und der Länder nur in § 27 Abs. 1 BHO/LHO erwähnt, gehört jedoch zu den festen Bestandteilen der Haushaltssystematik.

¹⁰³ § 17 Abs. 5 S. 1 BHO/LHO entspricht § 12 Abs. 6 HGrG; § 17 Abs. 5 S. 2 BHO/LHO ist ohne Pendant.

¹⁰⁴ Zu den Voraussetzungen der Besetzbarkeit siehe im Einzelnen Nr. 1.6 der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften § 49 BHO (VV-BHO gem. RdSchr. d. BMF v. 14.3.2001 – II A 3 – H 1005 – 5/01, GMBI 2001 S. 307 ff., in Kraft getreten am 16. Mai 2001).

¹⁰⁵ Vgl. *Rzepka*, Staatliches Haushaltsrecht, 1984, Rn. 66, 67 und 114 ff.

¹⁰⁶ Entspricht § 28 Abs. 1 HGrG; vgl. auch § 37 Abs. 3 SoldatenG.

¹⁰⁷ Ohne Entsprechung im Haushaltsgrundsatzgesetz.

lichem Personalbedarf in bestimmten Verwaltungsbereichen¹⁰⁸. Diese Befugnisse stehen aber nicht den personalbewirtschaftenden Dienststellen vor Ort zu, sondern nur der Bundes- bzw. Landesregierung oder dem Bundes- oder Landesministerium der Finanzen. Das Gleiche gilt für die Ermächtigung zur Ausbringung zusätzlicher Stellen, soweit die jährlichen Haushaltsgesetze das vorsehen¹⁰⁹. Diese Zentralisierung der Haushaltsverantwortung (Finanzverantwortung) verhindert nicht selten eine flexible und kostenbewusste Personalbewirtschaftung vor Ort.

Dieser Befund wird durch eine weitere Beobachtung bestätigt: Wo Bewirtschaftungsbefugnisse bestehen, wo also der Stellenplan freie und verfügbare Stellen ausweist, besteht faktischer Druck zu ihrer Besetzung – gleichviel, ob dies notwendig und wirtschaftlich im Sinne der §§ 6 und 7 BHO/LHO¹¹⁰ ist. In diesem Sinne verwundert es nicht, dass tatsächlicher oder vermeintlicher Aufgabenzuwachs regelmäßig mit der Forderung nach neuen Stellen einhergeht, selten aber mit Überlegungen zur Produktivitätssteigerung¹¹¹.

c) *Desinformation durch Stellenpläne.* Abgesehen von dem Phänomen der Fehlallokation ist der Informationsgehalt der Stellenpläne unbefriedigend: Ausgewiesen wird nur der Stand der besetzbaren Planstellen, also das Stellen-Soll, nicht aber die tatsächliche Stellenbesetzung (das Stellen-Ist). Deswegen weiß die Verwaltung regelmäßig über ihre (Soll-)Stellenbestände sehr genau Bescheid, weniger dagegen darüber, wie viele Beschäftigte tatsächlich auf den Stellen vorhanden sind, und noch viel seltener, zu Lasten welches Ausgabetitels der einzelne Beschäftigte sein Gehalt bezieht und wie hoch die laufenden Ist-Ausgaben sind¹¹². Dieses Manko wird durch die Rechnungsabschlüsse der §§ 81 ff. BHO/LHO nicht ausgeglichen. Denn dort wird nur auf die Soll- und Ist-Personalausgaben, nicht aber auf die Ist-Besetzung der Stellen, geschweige denn deren Zuordnung zu konkreten Personalausgabetiteln abgestellt.

d) *Finanzielle Vorbelastungen.* aa) *Personalausgaben für aktive Bedienstete.* Ein weiteres Manko der hergebrachten Haushaltssituation ist der

¹⁰⁸ Mit dem Begriff „Verwaltung“ in § 50 Abs. 1 bis 3 BHO/LHO ist das Kapitel in einem Einzelplan (näher hierzu sub 2. a)) gemeint, vgl. von Köckritz/Ermisch/Dittrich/Lamm, Komm. z. Bundeshaushaltsordnung (Loseblattsammlung), § 50 Rn. 2.

¹⁰⁹ Vgl. etwa §§ 19 ff. des (Bundes-)Haushaltsgesetzes 2002 vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3964) oder §§ 14 ff. des (Bundes-)Haushaltsgesetzes 2004 vom 18. Februar 2004 (BGBl. I S. 230).

¹¹⁰ Vgl. §§ 5 und 6 HGrG.

¹¹¹ Eingehend hierzu, insbes. am Beispiel der Lehrerplanstellen im Vergleich zum Lehrer-Schüler-Verhältnis, Färber, DÖV 1992, S. 1045 (1048 f.). Vgl. hingegen Nr. 4.6.1 S. 3 HS 1 VV zu § 49 BHO (FN 104).

¹¹² Vgl. Färber, DÖV 1992, S. 1045 (1048); Zech, in: Hill/Klages (Hrsg.), Die Rolle des Parlaments in der Neuen Steuerung, 1998, S. 45 (48).

Widerstreit zwischen dem haushaltsrechtlichen Jährlichkeitsprinzip (§§ 1 S. 1, 11 BHO/LHO¹¹³) und der Überjährigkeit der Beschäftigungsdauer: Wegen der rechtlichen Unmöglichkeit von Kündigungen im Beamtenrecht¹¹⁴ und wegen der starken Kündigungsrestriktionen im Arbeitsrecht, insbesondere durch das Kündigungsschutzgesetz¹¹⁵ und das Tarifvertragsrecht¹¹⁶, bestehen Besoldungs-, Vergütungs- und Lohnansprüche aus aktiven Dienst- und Arbeitsverhältnissen prinzipiell über viele Jahre hinweg bis zu einem eigenveranlassten Ausscheiden des Beschäftigten fort. Demgegenüber ist für jedes Jahr gesondert ein Haushaltsplan auf- und festzustellen. Der haushaltsrechtliche Gestaltungsspielraum als entscheidender Bestandteil des parlamentarischen Budgetrechts wird damit ganz erheblich beschränkt. Denn auf ihre Löhne und Gehälter haben die Beschäftigten einen gesetzlichen bzw. arbeitsvertraglichen Anspruch¹¹⁷, der nicht dadurch abbedungen werden kann, dass im Haushaltsplan zu wenig Geldmittel hierfür veranschlagt wurden. Diese durch § 3 Abs. 2 BHO/LHO¹¹⁸ ausdrücklich klargestellte Erkenntnis schränkt den haushaltswirtschaftlichen Gestaltungs- und Entscheidungsspielraum des Haushaltsträgers in ganz erheblichem Maße ein: Besetzte Stellen müssen für die folgenden Planjahre grundsätzlich „überrollt“ werden; Steuerungsmöglichkeiten verbleiben insoweit nur im Rahmen der natürlichen Beschäftigungsfluktuation¹¹⁹.

bb) Versorgungslasten. Zu den finanziellen Festlegungen aus Dienst- und Arbeitsverhältnissen aktiver Beschäftigter gesellen sich die Versorgungsleistungen. Berufsbeamte haben nach Eintritt in den Ruhestand gem. § 47 Abs. 3 BBG¹²⁰ bzw. nach den entsprechenden landesrechtlichen Vorschriften

¹¹³ Entsprechend § 1 S. 1, § 8 HGrG; vgl. auch Art. 110 Abs. 2 GG und die entsprechenden landesverfassungsrechtlichen Bestimmungen.

¹¹⁴ Das Lebenszeitprinzip gilt als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums im Sinne von Art. 33 Abs. 5 GG; vgl. BVerfGE 70, 251 (267) – st. Rspr.; *Battis*, in: Sachs (Hrsg., FN 14), Art. 33 Rn. 73; *Pieroth*, in: Jarass/ders. (FN 29), Art. 33 Rn. 38. Siehe auch § 2 Abs. 2 und 3 sowie § 3 Abs. 1 S. 1 Nr. 1, § 6 und §§ 21 ff. BRRG (i. d. F. der Bek. vom 31.3.1999, BGBl. I S. 654) mit späteren Änderungen.

¹¹⁵ Kündigungsschutzgesetz (KSchG) i. d. F. der Bek. vom 25.8.1969 (BGBl. I S. 1317) mit späteren Änderungen.

¹¹⁶ Gem. § 53 Abs. 3 des derzeit in einer tiefgreifenden Reform befindlichen Bundes-Angestelltentarifvertrags (BAT) vom 23.2.1961 (GMBI S. 137) mit späteren Änderungen sind Tarifangestellte nach einer Beschäftigungszeit von 15 Jahren, frühestens nach Vollendung des 40. Lebensjahres, unkündbar.

¹¹⁷ Beamte, Richter und Soldaten haben einen gesetzlichen Anspruch auf Besoldung nach § 83 BBG bzw. den entsprechenden Vorschriften des Landesrechts (§§ 1, 50 BRRG) i. V. mit § 3 BBesG. Für Angestellte und Arbeiter ergibt sich der Anspruch auf Vergütung bzw. Lohn aus § 611 BGB i. V. mit dem jeweiligen Tarif- und Arbeitsvertrag.

¹¹⁸ Entsprechend § 3 Abs. 2 HGrG.

¹¹⁹ Haushaltsrechtlich umgesetzt durch sog. k.w.- und k.u.-Vermerke (§§ 21, 47 BHO/LHO), durch allgemeine Stelleneinsparungsvorgaben oder durch Wiederbesetzungssperren nach dem Freiwerden einer Stelle.

¹²⁰ Entspricht § 30 BRRG. Beamte auf Probe erhalten im Falle des § 46 BBG (§ 27 BRRG) Ruhegehalt.

ten Anspruch auf lebenslängliches Ruhegehalt nach den Vorschriften des Beamtenversorgungsgesetzes¹²¹. Die Altersversorgung der Ruhestandsbeamten wird traditionell nicht aus Sondervermögen bestritten, die während der aktiven Dienstzeit angelegt wurden, sondern im jeweiligen Haushaltsjahr per Umlageverfahren aus allgemeinen Einnahmemitteln bestritten (§ 2 S. 1 BHO/LHO¹²²). Dadurch kommt es durch Ausgaben für (ehemalige) Bedienstete zu enormen Belastungen in Haushaltsjahren, in denen von diesen Bediensteten keine Arbeitsleistung mehr erbracht wird¹²³.

Diese missliche Lage haben die einzelnen Dienststellen lange Zeit gar nicht wahrgenommen. Denn nach hergebrachter Haushaltssystematik werden die Versorgungsausgaben nicht in den Kapiteln der jeweiligen Dienststelle veranschlagt, sondern als Globalsumme im Einzelplan „Allgemeine Finanzverwaltung“ zusammengefasst. Damit wirken sich die Versorgungslasten nicht mehr verursacherbezogen bei den Ausgabetiteln der Ressorts, sondern „fernab“ im Gesamthaushalt aus, der allein vom Finanzministerium verwaltet wird. Es entsteht der Eindruck, bei Beamten entstünden – im Gegensatz zu Angestellten und Arbeitern – keine „Lohnnebenkosten“¹²⁴. Dies kann die einzelnen Dienststellen dazu verführen, die eigenen Stellenpläne und Personalausgabetitel durch Frühpensionierungen o. ä. zu entlasten, statt andere organisatorische Maßnahmen zur Produktivitätssteigerung zu ergreifen.

cc) „*Schattenverschuldung*“. Versorgungsausgaben, die erst in künftigen Haushaltsjahren zu leisten sind, zählen nicht zu den sog. Finanzschulden, sondern zu den sog. Verwaltungsschulden. Finanzschulden entstehen, wenn der Haushaltsträger (Staat, Gemeinde u. a.) Geldmittel aus Krediten zur Deckung seiner Ausgaben aufnimmt; hierfür gilt die staatsschuldenrechtliche Kreditgrenze des Art. 115 GG bzw. der entsprechenden Vorschriften der Landesverfassungen¹²⁵. Demgegenüber entstehen Verwaltungsschulden aus Verpflichtungen, die der Haushaltsträger im Rahmen des Haushaltsvollzugs eingeht bzw. eingegangen ist; auf sie finden die staatsschuldenrechtlichen Begrenzungsregeln nach h. M. keine Anwendung¹²⁶. Dies ist bei Versorgungslasten, die sich als öffentlich-rechtliche Anwartschaften erst nach Jahren oder Jahrzehnten in Ausgabepflichten verwandeln¹²⁷, äußerst

¹²¹ Zusätzlich gehören zu den Versorgungsbezügen gem. § 2 BeamtVG etwa die Hinterbliebenenversorgung, die Unfallfürsorge oder das Übergangsgeld u. dgl.

¹²² Vgl. § 2 S. 1 HGrG.

¹²³ Dafür prognostiziert der Versorgungsbericht der Bundesregierung vom 17. Oktober 1996 (BT-Drs. 13/5840) die Ausgaben im Jahre 2008 auf eine Höhe zwischen rund 29 und 31 Milliarden DM (ca. 15 bzw. 16 Milliarden €).

¹²⁴ Vgl. *Färber*, DÖV 1992, S. 1045 (1047 f.); *F. Kirchhof*, DÖV 1997, S. 749 (753).

¹²⁵ Zum Begriff der Verwaltungs- und Finanzschuld s. *Gröpl* (FN 5), S. 398 f., 468; zur staatsschuldenrechtlichen Problematik ebd., S. 443 ff.

¹²⁶ Vgl. insbes. die Auffassung des Bundesministeriums der Finanzen, zit. in: *Bundesrechnungshof* (FN 51), S. 48.

bedenklich. Denn mit der Beschäftigung von Beamten, für deren Planstellen nur die laufenden Bezüge im jeweiligen Haushaltsjahr veranschlagt werden, darf sich der Haushaltsträger in Höhe der nicht in den Haushaltsplan eingestellten Pensionslasten de iure grenzenlos verschulden. Ganz allgemein gilt: Für eine vorbeugende Bewältigung der Versorgungslasten stellt das hergebrachte Haushaltsrecht keine Instrumente bereit; insbesondere die Anlegung von Rücklagen (doppisch ausgedrückt: Rückstellungen) ist dem geltenden System fremd. So kommt es zu einer Periodenverschiebung zwischen Rechtsgrundlegung und Fälligkeit der Ruhegehälter. Die Haushaltsträger werden zur Lastenverschiebung in die Zukunft nicht nur eingeladen, sondern regelrecht verpflichtet, da sie Verbindlichkeiten, die nicht im Haushaltsjahr selbst fällig werden, nicht im Haushaltsplan etatisieren dürfen¹²⁸.

e) Verbesserungsvorschläge. aa) Information. Erste Voraussetzung für Abhilfe ist, die personalbewirtschaftende Dienststelle vor Ort über die von ihr verursachten Personalausgaben detailliert in Kenntnis zu setzen. Die Ausgabenentwicklung muss konkret dokumentiert werden, und zwar in monatlichen, tiefengegliederten Übersichten, um im Haushaltsvollzug dezentral die Möglichkeit zu rechtzeitigem Gegensteuern zu bieten¹²⁹.

bb) Personalbudgets. Ein weiterer Vorschlag besteht darin, dass die einzelnen Dienststellen dezentral Personalmanagement betreiben können – freilich unter Beachtung strikter Kostenneutralität. Dies ließe sich etwa dadurch erreichen, dass die Personalausgabebetitel eine zumindest gleichgewichtige Maßgeblichkeit für die Stellenbewirtschaftung erhalten. Als sog. Personalbudgets müssen sie grundsätzlich die Ausgabenobergrenze bilden¹³⁰. Das bedeutet, dass die Verwaltung dann kein Personal mehr einstellen oder befördern darf, wenn die dezentral veranschlagten Personalbudgets dafür voraussichtlich nicht mehr ausreichen werden.

Voraussetzung für das Funktionieren dieses Systems ist das prinzipielle Verbot, die kapitelweise und realitätsgerecht zu veranschlagenden Personalausgabebetitel durch Verstärkungsmittel – etwa aus dem Einzelplan „Allgemeine Finanzverwaltung“ – aufzubessern. Eine Ausnahme davon darf nur für solche Situationen zugelassen werden, auf welche die personalbewirtschaftenden Stellen vor Ort keinen Einfluss haben. Ein Beispiel hierfür sind tarifvertraglich, d. h. auf zentraler Ebene ausgehandelte Lohn- und

¹²⁷ Für diese Schattenverschuldung ist das geltende öffentliche Rechnungswesen mitverantwortlich. Denn es erfasst Verwaltungsschulden nicht oder nur sehr unzureichend; vgl. Gröpl (FN 5), S. 400 ff.

¹²⁸ Allg. dazu Gröpl (FN 5), S. 403 f.

¹²⁹ So Sarrazin, StWissStPr 1997, S. 49 (57).

¹³⁰ In diese Richtung zielt insbes. die Personalkostenbudgetierung in Rheinland-Pfalz, bei der die Personalausgabenansätze eines Kapitels durch Haushaltsgesetz für gegenseitig deckungsfähig und übertragbar erklärt wurden, vgl. Keilmann, DÖV 2000, S. 8.

Gehaltserhöhungen sowie die darauf oftmals mit Zeitabstand folgenden Besoldungsanpassungen (§ 14 BBesG). Für darauf beruhende Personalkostenmehrerungen sind die Budgets entsprechend aufzustocken¹³¹.

cc) *Dezentrale Veranschlagung der Versorgungsausgaben.* Ein wichtiger Baustein der Personalkostenbudgetierung ist die dezentrale Veranschlagung der laufenden Ausgaben für die Gehälter der Ruhestandsbeamten. Diese und andere Versorgungslasten sind bereichsspezifisch in das Kapitel der ehemaligen Beschäftigungsbehörde aufzunehmen. Nur auf diese Weise erhalten die Dienststellen vor Ort ein realistisches Bild über die von ihnen veranlassten Versorgungsleistungen. Außerdem werden sie gezwungen, die Gehälter und sonstigen Leistungen für „ihre“ Ruhestandsbeamten aus dem eigenen Budget zu finanzieren. Die heilsame Folge ist, dass Personalentlastungen durch Frühpensionierungen und ähnliche Umstrukturierungen nicht mehr auf Kosten des Gesamthaushalts vorgenommen werden können, sondern dezentral bewältigt werden müssen¹³².

dd) *Pensionsrücklagen.* Da für Beamte – anders als für Angestellte und Arbeiter – keine Versorgungssysteme gesetzlicher oder (tarif)vertraglicher Art existieren, welche die Versorgung in finanziellen Sonderkreisläufen auf der ausschließlichen oder partiellen Grundlage von Beitragsleistungen sicherstellten, lassen sich die Personalausgaben für aktive Beamte und andere Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst nicht vergleichen. Denn für Angestellte und Arbeiter muss der Haushaltsträger als Arbeitgeber Beiträge in die Kassen der Rentenversicherungsträger und der Zusatzversorgungseinrichtungen leisten; bei aktiven Beamten wird er hingegen nur mit den (Dienst-)Bezügen belastet. Damit scheint die Beschäftigung von Beamten wirtschaftlicher zu sein¹³³. Nicht berücksichtigt wird hierbei freilich gerade die Tatsache, dass aus dem aktiven Dienst ausgeschiedene Beamte durch ihre Versorgungsansprüche finanzielle Folgelasten verursachen, die bei Angestellten und Arbeitern nicht eintreten¹³⁴. Völlig unabhängig von verfassungs- und dienstrechtlichen Differenzierungsgeboten gilt es haushaltsrechtlich, diese Strukturunterschiede hinsichtlich der künftigen Finanzbelastung zu eliminieren und auch für Beamte Rücklagen für die Altersversorgung zu bilden. Dies sollte in einem Sondervermögen geschehen, aus dessen Reservoir die (künftigen) Ruhegehälter und dgl. bezahlt werden¹³⁵.

¹³¹ Sarrazin, VM 1996, S. 260 (264).

¹³² Vgl. Sarrazin, StWissStPr 1997, S. 49 (56); für die in diesem Sinne fortschrittliche Rechtslage in Rheinland-Pfalz siehe Keilmann, DÖV 2000, S. 8 (13). – Die zunehmende Zahl der Frühpensionierungen hat den Anstieg der Versorgungsleistungen ganz wesentlich beeinflusst, vgl. Meier, NVwZ 1998, S. 1246 (1247).

¹³³ Fürber, DÖV 1992, S. 1045 (1047).

¹³⁴ Dazu sub III. 2. d) bb).

¹³⁵ Vgl. das PensionsfondsG RP, Nachw. bei Rüter, DÖV 1997, S. 908 (911); Sarrazin, VM 1996, S. 260 (263).

Auf diese Weise kann die gefährliche Verschiebung von Versorgungslasten in die Zukunft vermieden und eine periodengerechte Aufwandszuordnung erreicht werden. In diesem Sinne würden die Dienststellen so auch nicht dazu verleitet, durch die verstärkte Einstellung vermeintlich „billigerer Beamter“ anstelle von Angestellten versteckte Versorgungslasten aufzutürmen¹³⁶.

IV. Probleme Globaler Minderausgaben (GMA)

1. Begriff

Das Instrument der GMA ist weder im Haushaltsverfassungsrecht noch in den Haushaltsordnungen normiert, sondern wurde in der Haushaltspraxis entwickelt, um in pragmatischer Weise einen in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichenen Haushalt herzustellen¹³⁷. GMAs lassen sich 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 versehen. 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 S. 2 GG maßgebliche Betrag. Durch die Veranschlagung einer GMA wird die Verwaltung gezwungen, den durch die GMA pauschal bezifferten Betrag im Haushaltsvollzug einzusparen.

2. Verfassungsrechtliche Würdigung

a) *Parlamentarisches Budgetrecht*. Für die rechtliche Beurteilung von GMAs ist das parlamentarische Budgetrecht maßgeblich, mit dem – gleichsam als Kehrseite der Medaille – eine parlamentarische Budgetpflicht korrespondiert. In zeitlicher Hinsicht erfordert dies, dass das Parlament den Haushaltsplan vor Beginn des jeweiligen Rechnungsjahres durch das Haushaltsgesetz feststellt (vgl. Art. 110 Abs. 2 S. 1 GG). In sachlicher Hinsicht ergibt sich aus der parlamentarischen Budgetpflicht, dass alle Einnahmen und Ausgaben in den Haushaltsplan eingestellt werden müssen (Art. 110 Abs. 1 GG). Daraus folgt zwingend, dass der Haushaltsgesetzgeber von Ver-

¹³⁶ Unberührt bleiben freilich die Anforderungen des verfassungsrechtlichen Funktionsvorbehalts gem. Art. 33 Abs. 4 GG, wonach die Ausübung hoheitlicher Befugnisse als ständige Aufgabe in der Regel Beamten zu übertragen ist (vgl. auch § 17 Abs. 5 S. 2 BHO/LHO); dazu *Strauß*, Funktionsvorbehalt und Berufsbeamtentum, 2000, insbes. S. 55 ff.

¹³⁷ *Marcus*, DÖV 2000, S. 675.

fassungs 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 aufzustellen¹³⁸ (vgl. § 2 S. 1 und 2 sowie § 3 Abs. 1 BHO/LHO¹³⁹). In Situationen, in denen zum Haushaltsausgleich Einsparungen vorgenommen werden müssen, folgt aus der parlamentarischen Budgetpflicht, 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.

b) Einschlägige Haushaltsgrundsätze. Konkretisiert wird das parlamentarische Budgetrecht durch die Haushaltsgrundsätze, die im Grundgesetz und in den Verfassungen der Länder teils ausdrücklich normiert sind, teils durch Auslegung gewonnen werden. Von Relevanz sind hier vor allem die Haushaltsgrundsätze der Wahrheit, Klarheit und Genauigkeit und der Haushaltsgrundsatz der Einzelveranschlagung.

aa) Haushaltsgrundsätze der Wahrheit, Klarheit und Genauigkeit. Die Haushaltsgrundsätze der Wahrheit, Klarheit und Genauigkeit ergeben sich nicht unmittelbar aus dem Verfassungswortlaut, werden aber als zwingende Bedingung einer funktionierenden Haushaltswirtschaft durch Auslegung von Art. 110 Abs. 1 S. 1 GG gewonnen¹⁴⁰. Danach darf der Haushaltsplan nicht lückenhaft sein und nichts verschleiern. Er muss transparent machen, wo und in welcher Höhe veranschlagte Einnahmen ihren Entstehungsgrund haben, aber auch, in welcher Höhe Ausgaben für welchen Zweck voraussichtlich anfallen¹⁴¹.

bb) Haushaltsgrundsatz der Einzelveranschlagung. Auch der Haushaltsgrundsatz der Einzelveranschlagung (auch als Grundsatz der sachlichen Spezialität oder der Spezialisierung bezeichnet) ergibt sich nicht unmittelbar aus dem Wortlaut der Verfassung. Aus der Tatsache, dass in Art. 110 Abs. 1 S. 1 GG die Begriffe Einnahmen und Ausgaben im Plural gebraucht werden, wird allgemein entnommen, dass im Haushaltsplan eine Mehrzahl von Einnahmen und Ausgaben veranschlagt sein muss, dass also die Gegenüberstellung eines pauschalen Einnahme- und eines pauschalen Ausgabe-

¹³⁸ VerfGH RP, AS 26, S. 5 (9); VerfGH RP, NVwZ-RR 1998, S. 145 (146): „Pflicht des Parlaments, sich selbst und der Öffentlichkeit in einer den tatsächlichen Gegebenheiten entsprechenden Weise Rechenschaft über die Einnahmen und Ausgaben des Landes abzulegen.“

¹³⁹ Entsprechend § 2 S. 1 und 2 sowie § 3 Abs. 1 HGrG.

¹⁴⁰ VerfGH NW, DÖV 1992, S. 576 (578) m.w.Nachw.

¹⁴¹ VerfGH RP, AS 26, S. 5 (9), vgl. auch VerfGH RP, DVBl 1997, S. 491 (492).

Gesamtbetrags unzulässig wäre¹⁴². Das „Wieweit“ der Spezialisierung hängt vom parlamentarischen Budgetrecht ab: Es muss der Volksvertretung 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.

c) *GMA*s zur „*Bodensatzabschöpfung*“. Mit einer *GMA* 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. Die aus der Ungenauigkeit der Veranschlagungen folgende „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 zu minimieren, kann der Haushaltsplan nicht als „unwahr“ qualifiziert werden. Seinen Wahrheitsgehalt verlore 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“¹⁴³ abschöpft, nicht die Grundsätze der Wahrheit und Genauigkeit des Haushaltsplans. Sie dient vielmehr der mitschreitenden Korrektur unvermeidlicher Schätzfehler.

In einem Beschluss des Verfassungsgerichtshofs von Berlin und in einem Urteil des Staatsgerichtshofs Baden-Württemberg wurden *GMA*s von rund 2,3 % bzw. 1,2 % des Haushaltsvolumens nicht beanstandet¹⁴⁴. Im Schrifttum werden *GMA*s von etwa 1 % als realistisch und damit als tolerabel zur Bodensatzabschöpfung angesehen; Modellrechnungen sollen „Bodensätze“ von bis zu 2 % ergeben haben¹⁴⁵. Feste Werte lassen sich indes nicht bestimmen. Die Realitätsgerechtigkeit einer *GMA* hängt von der Haushaltspolitik des jeweiligen Haushaltsträgers und von der Seriosität der Veranschlagun-

¹⁴² VerfGH NW, DÖV 1992, S. 576 (578) m.w.Nachw.; DVBl 1994, S. 860; NVwZ 1997, S. 57 (58). Vgl. im Übrigen Heun, in: Dreier (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Bd. III, 2000, Art. 110 Rn. 23 f.; Osterloh, StWissStPr 1997, S. 79 (80); Papier, BayVBl 1998, S. 513 (516 f.); Siekmann (FN 19), Art. 110 Rn. 62.

¹⁴³ „Bodensatz“ ist hier die Summe der Ausgabeermächtigungen, die zur staatlichen Aufgabenerfüllung nicht notwendig im Sinne des § 6 BHO/LHO sind. Im Sinne der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der öffentlichen Verwaltung (§ 7 Abs. 1 BHO/LHO) soll er den Mittelbewirtschaftern vor Ort auch tatsächlich nicht zur Verfügung stehen.

¹⁴⁴ BerlVerfGH, LKV 1994, S. 406 (407): 2,29 % (Haushalt 1993); StGH BW, DÖV 1997, S. 203 (204): für 1995 rund 1,2 % (Stammhaushalt) und rund 0,7 % (Nachtragshaushalt), für 1996 1,2 % (Stammhaushalt) und 1,0 (Nachtragshaushalt).

¹⁴⁵ Vgl. Marcus, DÖV 2000, S. 675 (680); zu undifferenziert Dolde/Porsch, DÖV 2002, S. 232 (235).

gen im jeweiligen Haushaltsplan ab. Denn hier besteht die große Gefahr, die Titel zu „schönen“, etwa 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. Ist dies der Fall und veranschlagt der Haushaltsgesetzgeber gleichwohl eine GMA, verstößt er gegen die Haushaltsgrundsätze der Wahrheit und (Schätz-)Genauigkeit. Dies gilt auch dann, wenn sich eine GMA auf den Bereich der „zwangsläufigen“ Ausgaben erstreckt, d. h. der Ausgaben, die die Verwaltung aufgrund einer rechtlichen Verpflichtung leisten muss, bei denen sie also auch bei wirtschaftlicher und sparsamer Haushaltsführung keine Einsparungen erzielen kann.

d) *GMA zur unspezifizierten Mitteleinsparung.* Nicht selten beschränkt sich der Zweck einer GMA nicht auf die bloße „Bodensatzabschöpfung“, sondern verlangt von der Verwaltung eine darüber hinausgehende Mitteleinsparung, die das Parlament nicht spezifiziert hat. Hier tritt ein Konflikt mit dem Grundsatz der Einzelveranschlagung auf. Eine derartige GMA ist grundsätzlich nur zulässig, wenn sie aus dem Bereich der „freien“ Verwaltungsausgaben (sog. „freie“ Betriebshaushalte)¹⁴⁶ erbracht werden kann. Weitgehend unzulässig ist eine GMA zur unspezifizierten Mitteleinsparung, wenn sie aus dem Bereich der „freien“ Zweckausgaben (der sog. „freien“ Programmhaushalte)¹⁴⁷ erwirtschaftet werden soll. In diesem Bereich ist das Parlament dazu aufgerufen zu entscheiden, an welcher Stelle und in welcher Höhe Einsparungen erzielt werden sollen.

e) *GMA zum „Scheinhaushaltsausgleich“.* In manchen Fällen liegt die Befürchtung nahe, dass mit einer GMA eine Deckungslücke im Haushaltsplan verschleiert werden soll, die wegen des Kredit-Investitions-Junktimms (Art. 115 Abs. 1 S. 2 HS 1 GG)¹⁴⁸ durch eine Neuverschuldung nicht zu schließen ist. Hier steht fest oder ist zumindest sehr wahrscheinlich, dass die GMA nicht erwirtschaftet werden kann. Eine solche GMA verstößt in grober Weise gegen die aus Art. 110 Abs. 1 S. 1 GG gewonnenen Grundsätze der Haushaltswahrheit und -klarheit.

¹⁴⁶ 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, insbes. Personalausgaben und sächliche Verwaltungsausgaben.

¹⁴⁷ Durch Zweckausgaben werden die zugrunde liegenden Verwaltungsaufgaben unmittelbar verwirklicht. Zweckausgaben stellen selbst Verwaltungstätigkeit dar; sie sind Programm an sich. Zweckausgaben sind insbes. Ausgaben für Subventionen und Transferausgaben.

¹⁴⁸ Dazu sub II. 2.

f) *Besonderheiten bei GMAs auf Investitionsausgaben.* Wird die GMA auf Investitionsausgaben erstreckt und dort tatsächlich erwirtschaftet, hat dies Rückwirkungen auf das Kredit-Investitions-Junktim des Art. 115 Abs. 1 S. 2 HS 1 GG. Nach dem hier vertretenen Verbot des asymmetrischen Haushaltsvollzugs¹⁴⁹ kommt es für die verfassungsrechtlich zulässige Kreditobergrenze auf die tatsächlich geleisteten Investitionsausgaben an und nicht auf die im Haushaltsplan veranschlagten Investitionsausgaben. Die zulässige Höhe der tatsächlichen Nettoneuverschuldung darf mithin nicht über den tatsächlich geleisteten Investitionsausgaben liegen. Anderenfalls würde in der gesamtwirtschaftlichen „Normallage“ das Kredit-Investitions-Junktim verletzt.

3. Verbesserungsvorschläge

Es ist ernsthaft zu überlegen, ob GMAs in der Haushaltswirtschaft nicht vermieden werden können. Dies propagieren insbesondere die verschiedenen Reformmodelle für das Haushaltsrecht (Stichwörter: Neue Steuerungsmodelle, Budgetierung, Flexibilisierung, Globalhaushalte usw.¹⁵⁰). Sie 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 verpflichten¹⁵¹. In solchen Reformkonzepten bilden GMAs einen Fremdkörper¹⁵². 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 Haushaltsreformen die Aufgliederung des Haushaltsplans in Haushaltsmittel nur noch Dokumentationszwecke erfüllen und keine rechtliche Bindungswirkung (sachliche Spezialität) entfalten (sog. Globalhaushalte). Von daher benötigt die Haushaltsplanung keine pauschalen Summen

¹⁴⁹ Näher sub II. 2. a) bb).

¹⁵⁰ Hierzu ausführlich Gröpl (FN 5), S. 183 ff.

¹⁵¹ Dazu Gröpl (FN 5), S. 314 ff.

¹⁵² Vgl. dazu auch Hoffmann-Riem, DÖV 1999, S. 221 (226 f.); vgl. für den kommunalen Bereich auch Brückmann / Walther, KStZ 1994, S. 141.

mehr, mit deren Hilfe die Ansätze einzelner oder aller Haushaltsstellen verringert werden müssten.

Soweit und solange die Reformmodelle nicht in geltendes Recht umgesetzt sind, erscheinen GMAs allenfalls zur „Bodensatzabschöpfung“ zulässig. Hierbei ist jedoch in jedem Einzelfall genau zu prüfen, ob das Ziel der „Bodensatzabschöpfung“ nicht in Wahrheit durch die Zwecke der unspezifizierten Mitteleinsparung oder gar der Herstellung eines scheinbaren Haushaltsausgleichs überlagert wird. Kriterien dafür sind die allgemeine Haushaltssituation, die Veranschlagungspraxis sowie die tatsächlichen Ergebnisse des Haushaltsvollzugs beim jeweiligen Haushaltsträger.

V. Zusammenfassung

1. Entsprechend dem Aufgabenzuwachs des modernen Staates insbesondere auf sozialem Gebiet hat sich auch dessen Finanzierungsbedarf enorm erhöht. Ihn befriedigt der Staat in erster Linie durch die Teilhabe am privaten wirtschaftlichen Erfolg in Form der Steuer. In Zeiten der Wirtschaftskrise können die Zuflüsse aus Steuern und anderen endgültigen Einnahme die staatlichen Ausgabezwänge jedoch nicht mehr decken.
2. Angesichts dessen tut sich die Politik schwer mit „Haushaltskonsolidierungen“ (Ausgabekürzungen) oder „Einnahmeverbesserungen“ (Steuererhöhungen). Zuflucht wird in der Verlagerung finanzieller Belastungen in die Zukunft gesucht; dies widerspricht indes dem Grundsatz der intertemporalen Lastenverteilung.
3. Das haushaltswirtschaftliche Umlageprinzip, der Jährlichkeitsgrundsatz und seine Tochterprinzipien sowie das nur formal interpretierte Gebot des Haushaltsausgleichs erleichtern die Verschiebung von Finanzlasten in die Zukunft, weil sie traditionell nur das Haushaltsjahr selbst in den Blick nehmen und für darüber hinausreichende Zeiträume weitgehend „blind“ sind.
4. Die geltenden staatsschuldenrechtlichen Regelungen erweisen sich weitgehend als wirkungslos, um die „Verschuldungsbereitschaft“ der Politik zu begrenzen. Dies liegt vor allem an einer zu „schuldenfreundlichen“ Interpretation des sog. Kredit-Investitions-Junktims und der dem Haushaltsgesetzgeber zugebilligten Einschätzungsprärogative für „gesamtwirtschaftliche Störungslagen“. Abhilfe würde die grundsätzliche Verpflichtung zu einem materiell ausgeglichenen Haushalt schaffen.
5. Auch außerhalb der klassischen Kreditfinanzierung werden künftige Haushaltsgesetzgeber und Generationen durch Finanzlasten aus der Vergangenheit bedroht, namentlich durch Verpflichtungsermächtigungen und Personalausgaben. Das geltende Haushaltsrecht vermag diese Ge-

fahr nicht wirksam einzudämmen. Erforderlich wären hier eine bessere Information der Beteiligten, die Bildung von Rücklagen und gegebenenfalls die Vorausdeckung.

6. Praeter legem hat sich in den vergangenen Jahrzehnten in der Haushaltspraxis das Instrument der „globalen Minderausgabe“ (GMA) etabliert. So begrüßenswert es für die „Abschöpfung“ des unvermeidlichen „Bodensatzes“ ist, so anfällig erweist es sich für politisch unlauteres Taktieren zur Herstellung eines „Schein-Haushaltsausgleichs“. Insbesondere die jeweilige Opposition und – notfalls – die Verfassungsgerichte sind hier zu erhöhter Wachsamkeit aufgerufen.