

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	V
Abkürzungsverzeichnis .....	XXIX
Einleitung – Gang der Untersuchung .....	1

## Erster Teil

### Dogmatik und Kritik des traditionellen Haushaltsrechts

Kapitel 1: Finanzrecht und Finanzstaatlichkeit .....	9
I. Finanzrecht .....	9
1. Finanzwirtschaft .....	10
2. Finanzverfassung, Finanzverfassungsrecht .....	11
3. Finanzwissenschaft; Finanzpolitik .....	12
II. Finanzstaatlichkeit .....	14
1. Finanzstaat .....	14
2. Finanzhoheit .....	15
a) Rechtsstaatliche und bundesstaatliche Dimension .....	15
b) Steuerhoheiten im Grundgesetz .....	16
3. Steuerstaat .....	17
a) Steuer als Hauptfinanzierungsinstrument des Finanzstaates .....	17
b) Komponente einer freiheitlichen und rechtsstaatlichen Grundordnung .....	19
4. Finanzausgleich .....	19
a) Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern .....	19
b) Finanzausgleich zugunsten der Kommunen .....	21
5. Öffentliche Ausgaben und Finanzierungslast .....	22
a) Kategorien öffentlicher Ausgaben .....	22
aa) Verwaltungsausgaben .....	22
bb) Zweckausgaben .....	23
b) Finanzierungslast – Mischfinanzierungen .....	24
aa) Trennungs- und Konnexitätsgrundsatz .....	24
bb) Durchbrechungen .....	24
cc) Keine Anwendbarkeit zugunsten der Kommunen .....	26

Kapitel 2: Grundlagen des Haushaltsrechts .....	27
I. Definition – Abgrenzung – Zuordnung .....	27
1. Haushaltswesen .....	27
2. Haushaltswirtschaft – Finanzwirtschaft .....	27
3. Haushaltsrecht; Haushaltspolitik .....	29
II. Hierarchie und Inhalt des Haushaltsrechts .....	30
1. Art. 109 GG – Fundamentalnorm der bundesstaatlichen Haushaltswirtschaft .....	31
a) Haushaltshoheit .....	31
b) Grundsatz der Selbständigkeit und Unabhängigkeit .....	31
aa) Trennung der Haushaltswirtschaften .....	31
bb) Einheit der Finanzwirtschaft .....	32
c) Fiskalpolitische Inpflichtnahme von Bund und Ländern .....	33
aa) Modell einer nachfrageorientierten, antizyklischen Konjunkturpolitik .....	33
bb) Gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht – Fiskalpolitik .....	34
d) Kompetenz zur haushaltsrechtlichen Grundsatzgesetzgebung .....	36
2. Sonstiges Haushaltsverfassungsrecht .....	37
3. Gesetzesrecht .....	38
a) Haushaltsgrundsatzgesetz .....	38
b) Bundeshaushaltsordnung und Haushaltsordnungen der Länder .....	38
c) Haushaltsgesetze .....	40
d) Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft .....	40
e) Rechnungshofgesetze .....	41
4. Verwaltungsvorschriften .....	41
III. Rechtsnatur und Wirkung des Haushaltsrechts .....	42
1. Öffentliches „Innenrecht“? .....	42
2. Nur formeller Charakter des Haushaltsrechts? .....	44
a) Organisations- und Verfahrensrecht .....	44
b) Materielle Gehalte des Haushaltsrechts .....	45
IV. Bezugssubjekte haushaltsrechtlicher Rechtssätze .....	46
1. Unbestimmtheit der Regelungsadressaten? .....	46
2. Haushaltsträger .....	47
3. „Verwaltung“ .....	48
a) Weiter Verwaltungsbegriff .....	48
b) Parlaments- und Gerichtsverwaltungen .....	49
c) Haushaltsrechtsrelevante Verwaltungseinheiten .....	50
4. Rechtsprechung als Adressatin haushaltsrechtlicher Vorschriften? .....	52
V. Ausgaben und Einnahmen als Substrate des Haushaltsrechts .....	53
1. Begriff der Ausgabe .....	53
a) Retrospektive der Buchführung .....	53

aa) Betriebswirtschaftliche Finanzrechnung und Einkommensteuerrecht .....	53
bb) Kameralistische Verwaltungsbuchführung .....	55
cc) Fazit .....	55
b) Prognose im Haushaltsplanungsrecht .....	55
c) Haushaltsrechtliches Verpflichtungs- und Erfüllungsgeschäft .....	56
aa) Ausgabemaßnahme; Ausgabeleistungspflicht .....	56
bb) Leistung von Ausgaben .....	56
cc) Abstraktions- contra Jährlichkeitsprinzip .....	57
d) Ausgabeermächtigung, Ausgabemittel .....	58
aa) Ausgabeermächtigung .....	58
bb) Ausgabemittel u. dgl. ....	59
e) Verpflichtungsermächtigung; (Personal-)Stelle .....	59
aa) Verpflichtungsermächtigung (VE) .....	59
bb) Personalstelle .....	60
f) Fazit .....	60
2. Begriff der Einnahme .....	61
a) Einnahmen als Zufluss von Finanzmitteln .....	61
b) Einnahmeposten, Einnahmemaßnahme, Einnahmefähigkeit, Einnahmeanspruch .....	62
c) Grundsatz der haushaltsplanexternen Begründung von Einnahmeansprüchen .....	62
VI. Grundlegende Institute des Haushaltsrechts .....	63
1. Bewirtschaftungsmaßnahme .....	63
2. Bewirtschaftungsbefugnis; Haushaltsmittel .....	65
3. Kassengeschäfte .....	65
Kapitel 3: Haushaltsplan, Haushaltsgesetz, Haushaltsfunktionen, Haushaltsgrundsätze .....	67
I. Haushaltsplan, Haushaltsgesetz und Finanzplanung .....	67
1. Haushaltsplan – formelle und materielle Aspekte .....	67
a) Formelle Aspekte .....	68
b) Materielle Aspekte .....	68
2. Haushaltsgesetz .....	70
a) Parlamentarisches Budgetrecht .....	71
aa) Haushaltsbewilligungsrecht .....	71
bb) Kreditermächtigungsrecht u. dgl. ....	73
cc) Kontroll- und Entlastungsrecht .....	73
dd) Ausschluss der Volksgesetzgebung .....	73
b) Gesetz im „nur-formellen“ oder auch im materiellen Sinne? .....	75
aa) Labands Theorie vom Gesetz im nur-formellen Sinne .....	75
bb) Fehlende Begriffskonturen des Gesetzes im materiellen Sinne ..	76
c) Gesicherte Erkenntnisse .....	77
aa) Trennung von Haushaltsgesetz und Haushaltsplan .....	77
bb) Ermächtigungs- statt Verpflichtungscharakter .....	78

cc) Drittwirkung .....	80
dd) Justiziabilität .....	80
d) Kollisionsproblematik .....	81
3. Finanzplanung .....	82
II. Funktionen des Haushaltsplans .....	83
1. Finanzwirtschaftliche Ordnungsfunktion .....	84
2. Gestaltungs- oder Programmfunktion .....	85
3. Gesamtwirtschaftliche Funktion .....	86
4. Kontrollfunktion .....	86
5. Weitere Funktionen .....	87
a) Rechtliche Funktionen .....	88
b) Parlamentarisch-demokratische Legitimationsfunktion .....	88
c) Informationsfunktion .....	88
d) Verschuldungsbegrenzende Funktion .....	89
e) Finanzausgleichsfunktion .....	89
f) Gleichheitsunterstützende Funktion .....	90
III. Haushaltsgrundsätze .....	91
1. Zweck .....	91
2. Systematisierende Bestandsaufnahme .....	92
a) Verfassungsrechtliche Haushaltsgrundsätze .....	92
b) Nicht-verfassungsrechtliche Haushaltsgrundsätze .....	95
3. Rechtsnatur und Rechtswirkungen .....	97
a) Vorgefundene Uneinheitlichkeit in der Literatur .....	97
b) Prinzipien- oder Regelcharakter der Haushaltsgrundsätze? .....	98
c) Beispiele .....	98
aa) Grundsatz der Gesetzmäßigkeit .....	98
bb) Grundsatz der Haushaltseinheit .....	98
cc) Grundsatz der Vorherigkeit .....	99
dd) Grundsatz der Einzelveranschlagung (Spezialisierung) .....	99
ee) Grundsatz der Haushaltsklarheit .....	100
d) Fazit .....	100
Kapitel 4: Haushaltskreislauf und Haushaltssteuerung .....	102
I. Aufbau- und Ablauforganisation in der Haushaltswirtschaft (Haushaltskreislauf) .....	102
1. Aufbauorganisation .....	103
a) Verhältnis von Legislative und Exekutive .....	103
aa) Funktionstrennung .....	103
bb) Funktionsverschränkungen .....	106
b) Verwaltungssystematische Untergliederung .....	107
aa) Ressortprinzip .....	107
bb) Hierarchieprinzip .....	108
c) Beauftragter für den Haushalt (BfH) .....	109
d) (Bundes-)Kassen .....	110

aa) Organisatorische Trennung von der Mittelbewirtschaftung .....	110
bb) Kassenanordnungen; Kassengrundsätze .....	111
2. Ablauforganisation (Haushaltsverfahren) .....	112
a) Auf- und Feststellung des Haushaltsplans .....	112
aa) Bedarfsanmeldung .....	112
bb) Haushaltsverhandlungen .....	113
cc) Parlamentarische Feststellung .....	113
b) Vollzug des Haushaltsplans .....	114
aa) Mittelzuweisung und -verteilung .....	114
bb) Mittelbewirtschaftung .....	115
cc) Insbesondere: über- und außerplanmäßige Ausgaben .....	117
dd) Dingliche Abwicklung .....	118
c) Rechnungslegung und Rechnungsprüfung; Finanzkontrolle .....	118
d) Entlastung .....	119
II. Instrumente der Haushaltssteuerung .....	120
1. Allgemeines .....	120
a) Definition und Abgrenzung der Haushaltssteuerung .....	120
b) Phasen der Haushaltssteuerung .....	120
2. Stamm- und Nachtragshaushaltsplan .....	121
3. Reservenbildung .....	122
4. Betriebsmittelbewirtschaftung .....	123
5. Sperren .....	124
a) Einzelsperren und generelle Sperren (Globalsperren) .....	124
aa) Einzelsperren .....	124
bb) Generelle Sperren; Stellensperren .....	125
b) Gesetzliche, veranschlagte und Zusatzsperren .....	126
aa) Gesetzliche und veranschlagte Sperren .....	126
bb) Nachtragshaushaltsgesetze und Zusatzsperren aufgrund von § 41 BHO .....	127
cc) Andere Zusatzsperren .....	128
c) Dilatorische und peremptorische Sperren (Zulässigkeit der „Entsperrung“) .....	129
d) Einfache und qualifizierte Sperren (Kompetenz zur „Entsperrung“) .....	129
e) Funktionen von Sperren .....	131
6. Einwilligungsvorbehalte und ähnliche Rechte .....	131
a) Auflistung .....	131
b) Funktionen .....	133
7. Fazit: Wirksamkeit der Steuerung .....	134
Kapitel 5: Kritik des hergebrachten Haushaltsrechtssystems .....	136
I. Kritikursachen und -gegenstände .....	137
1. Gründe für das öffentliche Interesse an der Haushaltswirtschaft .....	137
a) Zugriff auf Einkommen und Vermögen der Bürger .....	137
b) Ausweitung der Staatstätigkeit .....	137

c) Rezessionsanfälligkeit der Haushaltswirtschaft .....	138
2. Lokalisierung der Fehlentwicklungen .....	139
II. Haushaltsrechtsexterne Fehlentwicklungen .....	139
1. Auseinanderfallen von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung im Bundesstaat .....	139
a) Unbilden des Prinzips der Konnexität zwischen Aufgabenvollzug und Ausgabenlast .....	139
b) „Angebotsdiktatur“ bei Mitfinanzierung fremder Aufgaben .....	141
c) Parallelen auf kommunaler Ebene am Beispiel des Vollzugs des Unterhaltsvorschussgesetzes .....	142
d) Fazit .....	145
2. Mischfinanzierungen auf gemeinschaftsrechtlicher Ebene .....	145
3. Dreifacher Paradigmenwechsel zwischen Legislative und Exekutive .....	146
a) Gewaltenverschränkung statt Frontstellung des Parlaments gegen die Regierung .....	147
b) Verschiebung des Verausgabungsinteresses .....	149
aa) Vom Ständeparlament zum Interessengruppen- Parlament .....	149
bb) Finanzwissenschaftliche Theorie der öffentlichen Güter; Public-Choice-Ansatz .....	150
c) Überjährigkeit der Steuergesetze .....	151
4. „Präjudizierung“ des Haushaltsplans durch Begründung „zwangsläufiger Ausgaben“ .....	152
a) Fachgesetzliche Ausgabeverpflichtungen .....	152
b) Weitere „zwangsläufige Ausgaben“ .....	154
aa) Vertragliche Verpflichtungen .....	154
bb) „Faktische Verpflichtungen“ .....	154
c) Konsequenzen für die „freie Spitze“ .....	154
5. Stellung des Haushaltsrechts zwischen Abgaben- und Leistungssphäre .....	155
III. Strukturdefizite innerhalb von Haushaltsrecht und Haushaltswirtschaft .....	156
1. Input-Orientierung als Strukturelement .....	156
2. Schwächen der Haushaltsaufstellung .....	158
a) Eigendynamisches Aufstellungsverfahren .....	158
aa) Bottom-up-Prozess .....	158
bb) Rollenverhalten der Fachressorts .....	159
cc) Rollenverhalten des Finanzministeriums .....	160
dd) Ritualisierte Rechts- und Effizienzverstöße; „Parkinson’sches Gesetz“ .....	161
b) Problematik von Globalen Minderausgaben .....	163
aa) Politische Beliebtheit .....	163
bb) Ökonomischer Irrwitz .....	163
cc) Verfassungsrechtliche Bedenken .....	164

c)	Dominierender Einfluss der Fachgesetzgebung – Auswirkungen von Unterveranschlagungen .....	165
d)	Verschiebung von Lasten in die Zukunft – Prinzip der kassenwirksamen Fälligkeit .....	166
e)	Scheingenaugigkeit und Unübersichtlichkeit der Haushaltspläne ....	167
aa)	Starke Tiefengliederung infolge des Spezialitätsprinzips .....	167
bb)	Negative Auswirkungen des Spezialitätsprinzips .....	168
cc)	Faktische Durchbrechungen des Spezialitätsprinzips bei sog. Programmausgaben, Marginalismus bei Verwaltungsausgaben .....	169
f)	Unzureichendes finanz- und wirtschaftspolitisches Verständnis im Parlament .....	171
3.	Ineffizienz der Mittelbewirtschaftung .....	172
a)	Grundsatz der zeitlichen Bindung – „Dezemberfieber“ .....	172
aa)	Sinn des Jährigkeitsgrundsatzes .....	172
bb)	Konsequenzen für die Mittelbewirtschaftung .....	173
cc)	Umgehung des Haushaltsrechts .....	173
b)	Antagonismus zwischen planerischer Verbindlichkeit und Prognoserisiken .....	175
aa)	Zeitlicher Verzug .....	175
bb)	Tendentiell gegenläufige Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben .....	175
cc)	Schwierigkeiten der Gegensteuerung .....	176
c)	Formale Beteiligungsmechanismen im Haushaltsvollzug .....	177
aa)	Auseinanderfallen zwischen Theorie und Praxis bei Einwilligungserfordernissen .....	177
bb)	Beispiel: Verfahren bei der Niederschlagung uneinbringlicher Forderungen .....	178
cc)	Musterhafte Folgen der Beteiligungseutrophierung .....	180
4.	Fazit – Auseinanderfallen von Sach- und Finanzverantwortung .....	181

## Zweiter Teil

### Reformmodelle im und um das Haushaltsrecht

Kapitel 6:	Geschichte und Systematisierung der Haushaltsreformen .....	183
I.	Finanzkrise und frühere Reformversuche .....	183
1.	Permanenz der Finanzkrise .....	183
2.	Haushaltsreformen der 60er und 70er Jahre des 20. Jahrhunderts .....	184
a)	Programmbudgetierung (PPBS; ZBB; Sunset-Legislation) .....	184
b)	Haushaltsreformgesetzgebung unter der großen und unter der sozialliberalen Koalition .....	185
II.	Differenzierte Ursachen der Finanzkrise .....	188

1. Haushaltsrechtsexogene und -endogene Gründe .....	188
2. Reaktionsmöglichkeiten .....	188
III. Wege zur Bekämpfung der Finanzkrise .....	190
1. Haushaltskonsolidierung durch Einnahmeverbesserungen? .....	190
2. Ausgabenverminderung – Aufgabenkritik .....	191
IV. Ansatzpunkte für eine Konsolidierung .....	191
1. Abbau von fachgesetzlichen Ausgabelasten .....	191
2. Abbau „freiwilliger“ Ausgaben im Förderwesen .....	192
3. Personalabbau .....	194
4. Änderung des Haushaltsrechts .....	194
Kapitel 7: Flexibilisierung (Systemimmanente Haushaltsreformen) .....	196
I. Haushaltsrechtliche Einordnung .....	196
1. Flexibilisierung als Reaktion .....	196
2. Begriff der Flexibilisierung .....	196
a) Enger Begriff .....	197
b) Weiter Begriff .....	197
3. Reformmodelle innerhalb des ausgabenzentrierten Systems (Input-Orientierung) .....	198
II. „Klassische“ Instrumente eines flexiblen Haushaltsvollzugs .....	199
1. Strikte Planbindung und Prognosedilemma .....	199
2. Deckungsfähigkeit .....	201
a) Sinn und Zweck; Durchbrechung der sachlichen Bindung .....	201
b) Einseitige und gegenseitige Deckungsfähigkeit, Verstärkungstitel, Globale Mehrausgaben .....	201
c) Voraussetzungen der Deckung .....	203
3. Übertragbarkeit .....	203
a) Sinn und Zweck; Durchbrechung der zeitlichen Bindung .....	203
b) Voraussetzungen der Übertragbarkeit .....	204
c) Voraussetzungen für die Inanspruchnahme; Restwirtschaft .....	205
4. Weitere Flexibilisierungsinstrumente .....	207
a) Sperrefreigabe, Sperrefreistellung u. dgl. ....	207
b) Bewilligung über- und außerplanmäßiger Ausgabe- und Verpflichtungsermächtigungen .....	207
c) Selbstbewirtschaftung .....	208
d) Projektveranschlagung in Titelgruppen .....	209
e) Zweckbindung von Einnahmen; „unechte Deckungsfähigkeit“ .....	210
aa) Durchbrechung des Grundsatzes der Gesamtdeckung .....	210
bb) „Echte“ und „unechte“ Zweckbindung; „unechte Deckungsfähigkeit“ .....	210
cc) Kein Flexibilitätsgewinn .....	211
5. Zusammenfassung .....	212
III. Änderungen durch das Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz .....	213

1. Überblick .....	213
2. Erweiterung der Deckungsfähigkeit .....	214
3. Verbesserte Übertragbarkeit .....	215
4. „Umwidmung“ von übertragbaren Ausgabe- in Verpflichtungs- ermächtigungen .....	217
5. Weitgehende Zulassung von Zweckbindungen (Titelverstärkungen) ...	217
6. Mittelbarer Abbau von Beteiligungserfordernissen .....	218
<b>IV. Bewertung des Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetzes .....</b>	<b>219</b>
1. Angebotscharakter .....	219
a) Doppelt mittelbare Wirkung von Art. 1 HRFG .....	219
b) Keine unmittelbare Beeinträchtigung des parlamentarischen Budgetrechts durch das Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz ..	220
c) Partieller Verzicht auf die Grundsatz-Gesetzgebungskompetenz ...	221
aa) Stärkung des Föderalismus .....	221
bb) Bewahrung von Mindeststandards .....	222
2. Tatsächliche Umsetzung .....	223
3. Entwicklungsstand des Haushaltsrechts nach Inkrafttreten des Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetzes .....	224
a) Verhaftung im hergebrachten Haushaltsrechtssystem .....	224
b) Beweglichkeitsradius des Haushaltsrechts .....	225
<b>Kapitel 8: Budgetierung – Dezentralisierung – Globalisierung (Systemüberschreitende Haushaltsreformen) .....</b>	<b>226</b>
I. Schlagwörter und Inhalte der Reformen jenseits des geltenden Haushaltsrechtssystems .....	226
1. Budgetierung .....	227
a) Gesamthaushaltswirtschaftliche Dimension: Gegenstromverfahren .....	227
aa) Festsetzung von Eckwerten (Ausgabenobergrenzen); Output-Orientierung .....	228
bb) Parlamentarische Rahmenvorgaben für die Ressorts .....	229
cc) Dotierung der Einzelbudgets .....	229
b) Bedeutung für die einzelne mittelbewirtschaftende Stelle .....	229
c) Abgrenzung von Budget und Budgetierung .....	231
aa) Budget .....	231
bb) Ausgabeplafond .....	231
cc) Budgetierung .....	232
d) Parallelen zur Privatwirtschaft; wirtschaftswissenschaftliche Provenienzen und Vorläufer .....	232
2. Dezentralisierung .....	233
a) Verlagerung von Kompetenz und Verantwortung .....	233
b) Abgrenzung zu verwaltungswissenschaftlichen Begrifflichkeiten ...	234
c) Verhältnis zur Budgetierung; dezentrale Budgetverantwortung .....	235
3. Produktsteuerung – Kontraktmanagement .....	236
a) Zielvereinbarungen über Produkte .....	236

b) Ergebnissteuerung mit gewisser Verbindlichkeit .....	237
c) Duale Begrenzung; Inpflichtnahme der Parlamente .....	238
4. (Verwaltungs-)Controlling .....	239
a) Begriffsinhalt .....	239
b) Abgrenzung zu Kontrolle und Revision .....	240
5. „Globalisierung“ – Globalhaushalte .....	241
6. Effizienzrendite (Effizienzdividende) .....	243
7. Gemeinsame Grundlinien .....	244
a) Neues Steuerungsmodell (NSM) .....	244
b) Komplexitätsreduktion .....	245
c) „Pretiale“ Steuerung; Wettbewerb als Wirtschaftlichkeitsmotor .....	246
II. Beurteilung unter Gesichtspunkten der Zweckmäßigkeit .....	248
1. Differenzierung zwischen selbst- und fremdveranlassten Budgetänderungen .....	248
a) Grundsätzlich unantastbarer Budgetrahmen .....	248
b) Fremdrisiken auf der Ausgabenseite .....	248
c) Fremdrisiken auf der Einnahmenseite .....	249
d) Korrekturen nach Ablauf der Haushaltsperiode .....	250
2. „Dezentralisierungs-Dilemmata“; Verlagerung der Verteilungskämpfe .....	251
3. Verbleibende Zentralaufgaben .....	252
a) Budgetbemessung als Allokationsproblem .....	252
b) Schlüsselkompetenzen des Parlaments und seines Haushaltsausschusses .....	254
c) Neue Doppelrolle des Finanzministeriums .....	255
4. Einwände gegen die Effizienzrendite .....	257
III. Schranken des geltenden Gesetzesrechts .....	258
1. Systembruch durch Budgetierung .....	258
2. Umsetzung im Rahmen der klassischen Instrumente? .....	259
a) Rechtslage vor In-Kraft-Treten des Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetzes .....	259
b) Rechtslage nach In-Kraft-Treten des Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetzes .....	259
3. Leistungsbezogene Planaufstellung und -bewirtschaftung gem. § 6a HGrG .....	260
a) Konturenlosigkeit der gesetzlichen Vorgaben .....	260
b) Reform mit Vorbehalten .....	262
c) Keine Grundlage für eine irreversible Einführung der Budgetierung .....	263
Kapitel 9: Haushaltsreformen und Verfassungsrecht .....	264
I. Legitimation öffentlicher Haushaltswirtschaft .....	264
1. Verfassungsbindung von Haushaltsreformen .....	264
2. Legitimation von Herrschaft .....	265

3. Klassisches haushaltsrechtliches Legitimationsmodell .....	266
a) Parlamentarisches Budgetrecht als Schutzgut und Maßstab .....	266
b) Historische Eminenz des parlamentarischen Budgetrechts .....	267
c) Haushaltsgrundsätze als Werkzeuge zur Garantie des Budgetrechts .....	268
II. Auswirkungen der Haushaltsreformen auf die Haushaltssteuerung .....	271
1. Verfassungskonformität der hergebrachten Beweglichkeit nach dem Status quo ante .....	271
2. Differenzierung nach Reformtypus .....	272
3. Systemimmanente Haushaltsreformen .....	273
a) Verfassungsfragen bei Zweckbindungen .....	273
aa) Kein Verfassungsrang des Non-Affektationsprinzips .....	274
bb) Problematik gesetzlicher Zweckbindungen .....	274
cc) „Echte“ und „unechte“ Zweckbindungsvermerke .....	276
b) Gefahrenpotentiale durch über- und unterjährige Flexibilisierungen .....	277
aa) Erweiterte Deckungsfähigkeiten und Übertragbarkeiten .....	277
bb) Maßstabsarmut der Ausnahmetatbestände .....	278
4. Aufhebung der traditionellen Haushaltssteuerung durch Systemänderung .....	279
III. Der Mythos der parlamentarischen Budgetsteuerung .....	280
1. Defizite verfassungstheoretischer Anschauung .....	281
a) Beschränkung des Parlaments auf Haushaltsbewilligung und -kontrolle .....	281
b) Verfassungstheoretische Vernachlässigung der Haushaltspraxis .....	282
2. Entzauberung des parlamentarischen Budgetrechts in der Praxis .....	283
3. Folgerungen aus dem Not leidenden Budgetrecht des Parlaments .....	284
4. Reformmaßstäbe vor neuem Hintergrund .....	286
5. Abgrenzung von der systemtheoretischen Steuerungsdiskussion .....	287
IV. Wirtschaftlichkeitsgebot als Steuerungsmittel? .....	288
1. Verminderung der Haushaltssteuerung zugunsten wirtschaftlichen Verwaltungshandelns .....	288
2. Inhaltsleere des Wirtschaftlichkeitstopos .....	289
3. Keine Kompensation von Haushaltssteuerung durch Wirtschaftlichkeitsbindung .....	291
4. Kollision von Input-Steuerung und Wirtschaftlichkeit .....	291
5. Folgerungen für den Einsatz der Übertragbarkeiten und Deckungs- fähigkeiten nach dem Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz .....	293
a) Teleologische Reduktion .....	293
b) Jährliche Neuveranschlagung durch „gekorene“ Flexibilisierungen ..	294
V. Erforderlichkeit der Haushaltssteuerung? .....	295
1. Forderung nach Verzicht auf Haushaltssteuerung .....	295
2. Recht und andere Mittel zur Steuerung der Verwaltung .....	296
3. Unterschiedliche Intensität der Rechtssteuerung .....	297

a)	Ausnahmslose Rechtssteuerung im Einnahmebereich .....	297
b)	Strikte Rechtssteuerung bei gesetzlichen Ausgabe- verpflichtungen .....	298
c)	Geringe Rechtssteuerung im Übrigen .....	299
4.	Folgerungen für Möglichkeiten und Bedarf einer Haushaltssteuerung .....	300
a)	Keine Haushaltssteuerung bei rechtlicher „Präjudizierung“ .....	300
b)	Differenzierung zwischen Betriebs- und Programmhaushalten .....	300
aa)	Haushaltssteuerung bei Programmhaushalten .....	301
bb)	Keine Notwendigkeit einer Haushaltssteuerung bei Betriebshaushalten .....	301
cc)	Vorbehalt bei überjähriger Haushaltsbindung .....	302
c)	Verfassungskonforme Auslegung und Anwendung der Flexibilisierungsinstrumente des Haushaltsrechts- Fortentwicklungsgesetzes .....	302
5.	Inneradministrative Koordinations- und Kontrollfunktion des Haushaltsrechts .....	304
a)	Dimensionen der Eigensteuerung und -koordination .....	304
b)	Disziplinierung durch das Finanzministerium .....	305
c)	Fazit .....	306
VI.	Neue Formen der Haushaltssteuerung (Output-Steuerung) .....	307
1.	Rechtsstaatliches Rationalitätsgebot und abstrakte Reform- voraussetzungen .....	307
a)	Rationalität als Kompensation .....	307
b)	Beherrschbarkeit dezentraler Strukturen .....	308
2.	Verfassungskonforme Kompetenztrennung .....	309
a)	Entflechtung von Rahmen- und Detailverantwortung .....	309
b)	Folgen für Globale Minderausgaben .....	310
3.	Umfassendes Informationssystem als Verfassungsforderung .....	311
a)	Zusammenhang von Steuerung, Koordination und Kontrolle .....	311
b)	Qualitative Umgestaltung; flächendeckende Erfassung .....	312
c)	Maßstabsfindung anhand von „Produktdefinitionen“ .....	313
4.	Verfassungsfragen des Kontraktmanagements .....	313
a)	Rechtscharakter und Zulässigkeit von Zielvereinbarungen .....	314
aa)	Verfassungsvorbehalt statt Vertragsautonomie .....	314
bb)	Vereinbarkeit von Haushaltsplan und Kontraktmanagement: Bepackungsverbot .....	315
cc)	Dissensproblem .....	316
dd)	Keine haushaltsrechtliche Abbedingung fachgesetzlicher Verpflichtungen oder ministerieller Weisungen .....	317
b)	Legitimationsniveau des Kontraktmanagements .....	318
c)	Nachträgliche Budgeteingriffe .....	319
5.	Überwindung des Einnahme-Ausgabe-Dogmas? .....	320
a)	Grundstrukturelemente des Haushaltsverfassungsrechts .....	320
b)	Spezialisationsprinzip .....	321

aa) Kompensation der sachlichen Bindung .....	322
bb) Lösungskonzepte jenseits der Verfassung .....	322
c) Jährlichkeits- und Tochterprinzipien .....	323
6. Verfassungsrechtliche Gesamtwertung .....	325
a) Notwendigkeit einer Verfassungsreform .....	325
b) Reversibilität für das Interim .....	325
Kapitel 10: Ökonomisierung .....	327
I. Wirtschaftswissenschaftliche Einflüsse in der Rechtswissenschaft .....	327
1. Zum Begriff der Ökonomisierung des Rechts .....	327
2. Anlässe der Ökonomisierung .....	328
a) Ausweitung des öffentlichen Sektors – Überforderung des Staates .....	328
b) Ausweitung des ökonomischen Erkenntnisgegenstandes .....	330
aa) Klassik und Neoklassik .....	330
bb) Moderne Institutionenökonomik .....	331
cc) Ökonomische Theorie des Rechts .....	333
dd) Public Choice (Neue Politische Ökonomie u. a.) .....	335
ee) Moderne Finanzwissenschaft .....	335
3. Externe und interne Ökonomisierung .....	336
a) Externe Ökonomisierung .....	336
b) Interne Ökonomisierung (Binnenökonomisierung der Verwaltung) .....	336
c) Ökonomische Einbrüche in das Haushaltsrecht .....	337
4. Grenzen der Ökonomisierung .....	339
a) Staat und Gesellschaft jenseits des Marktes .....	339
b) Funktionale Differenzierungen; Wettbewerbseignung des öffentlichen Sektors .....	340
aa) Wettbewerb in Privat- und Haushaltswirtschaft .....	340
bb) Wettbewerbsunfähigkeit staatlicher Pflichtaufgaben .....	341
cc) „Virtueller“ Wettbewerb und „Quasi-Märkte“ .....	342
c) Wert einer ökonomischen Analyse für das Haushaltsrecht .....	343
II. Der Topos der Wirtschaftlichkeit .....	343
1. Begriff der Wirtschaftlichkeit .....	343
a) Ökonomisches Prinzip .....	343
b) Wirtschaftlichkeit, Effizienz und Effektivität .....	345
c) Schwierigkeiten objektiver Messbarkeit .....	347
2. Rechtliche Verankerung .....	347
a) Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG als verfassungsrechtlicher Ausgangspunkt .....	347
b) Umfassendes Effizienzprinzip .....	348
c) „Außenrechtliche“ Wirkung .....	350
d) Einfaches Haushaltsrecht .....	351
3. Wirtschaftlichkeit als Rechtsprinzip und Optimierungsgebot .....	351
a) Neuere Dogmatik zu Regel und Prinzip .....	352

aa) Differenzierung zwischen Regel und Prinzip .....	352
bb) Regelkonflikt .....	352
cc) Prinzipienkollision .....	353
dd) Kollision zwischen Regel und Prinzip .....	354
ee) Abwägung im Rahmen der Angemessenheits- Verhältnismäßigkeit .....	354
b) Anwendung der neueren Dogmatik auf den Effizienzgrundsatz ....	355
4. Vereinbarkeit von Wirtschaftlichkeit mit anderen Prinzipien und mit Regeln .....	356
a) Auflösung des Widerstreits zwischen Effizienz und Effektivität .....	356
b) Verhältnis zu Gesetzmäßigkeit und Rechtsstaatlichkeit .....	357
c) Kompetenzfragen .....	358
5. Wirtschaftlichkeit als Korrektiv des Verwaltungsrechts? .....	359
a) Nachvollziehende Abwägung .....	359
b) Kollision zwischen Haushaltsrecht und Verwaltungsrecht .....	360
c) Lösungsversuche nach § 3 Abs. 2 BHO und der lex-posterior-Regel .....	361
d) Absichtungen nach der lex-specialis-Regel .....	362
e) Wirtschaftlichkeit und Erforderlichkeit .....	363
III. Haushaltsvorbehalt im Recht? .....	364
1. Rang eines Haushaltsvorbehalts .....	365
a) Haushaltsvorbehalt kraft Verfassungsrechts? .....	365
aa) Staatsaufgabenlehre .....	365
bb) „Staatsbankrott“ .....	366
cc) Spezifisch ausgabenbremsende Instrumente .....	368
b) Haushaltsvorbehalt auf unterverfassungsrechtlicher Ebene .....	369
2. Adressatenkreis eines Haushaltsvorbehalts .....	370
a) Bürger .....	370
b) Gesetzgeber .....	371

### Dritter Teil

#### Sondergebiete des Haushaltsrechts

Kapitel 11: Öffentliches Rechnungswesen .....	373
I. Grundlagen .....	373
1. Schwierigkeiten des juristischen Zugangs .....	373
2. Abbildungs- und Steuerungsfunktion als übergreifende Zwecke des Rechnungswesens .....	374
3. Betriebliches Rechnungswesen für betriebswirtschaftliche Zwecke ....	374
a) Betriebswirtschaftliche Zwecke .....	374
b) Finanzbuchführung (externes Rechnungswesen) .....	375
c) Betriebsbuchführung (internes Rechnungswesen) .....	376

4. Öffentliches Rechnungswesen: Zwecke und rechtlicher Rahmen . . . . .	376
a) Mehrdeutigkeiten im öffentlichen Rechnungswesen . . . . .	376
b) Parlamentarisches Budgetrecht und Rechnungslegung . . . . .	377
c) Darstellung des Planausgleichs; Liquiditätsplanung . . . . .	379
d) Ermittlung von Investitionsausgaben und Krediteinnahmen . . . . .	379
II. Das praktizierte Rechnungswesen und seine Schwachstellen . . . . .	380
1. Reizwort „Kameralistik“ . . . . .	380
a) Ansatzpunkte der Kritik . . . . .	380
b) Verbreitete Unkenntnis . . . . .	381
2. Kameralistik und Doppik: Rechnungsgehalt und Rechnungsstil . . . . .	382
a) Rechnungsinhalt (Rechnungsgehalt) . . . . .	382
aa) Leistungs- und finanzwirtschaftliche Rechnungsziele . . . . .	383
bb) Unerheblichkeit des Rechnungssystems . . . . .	384
b) Rechnungsform; Stilelemente . . . . .	384
aa) Doppischer Rechnungsstil . . . . .	385
bb) Kameralistischer Rechnungsstil . . . . .	386
c) Vergleich der Rechnungsstile . . . . .	387
aa) Nachteile der Kameralistik . . . . .	387
bb) Verwaltungsspezifische Vorteile des kameralistischen Rechnungsstils . . . . .	389
cc) Gängige Missverständnisse . . . . .	390
3. Mängel der Verwaltungsbuchführung und Haushaltsrechnung i. w. S. . . . .	390
a) Zahlungsbuchführung . . . . .	390
aa) HKR-Verfahren; Buchungsgrundsätze . . . . .	390
bb) Haushaltsüberwachung und andere Zwecke . . . . .	391
b) Haushaltsrechnung i. e. S.; endgültige und vorläufige Einnahmen . . . . .	392
c) Kassenmäßiger und rechnungsmäßiger Abschluss . . . . .	393
d) Finanzierungsrechnung . . . . .	395
4. Defizitärer Vermögens- und Schuldennachweis . . . . .	395
a) Rudimentäre Vermögensbuchführung . . . . .	396
aa) Exemption des Sachvermögens aus der Vermögens- buchführung . . . . .	396
bb) Dualismus von Verwaltungs- und Finanzvermögen . . . . .	397
cc) Vermögensrechnung . . . . .	398
b) Mängel der Schuldenbuchführung . . . . .	398
c) Unzureichender Nachweis von (Zahlungs-)Verpflichtungen und (Geld-)Forderungen . . . . .	400
aa) Verpflichtungsbuchführung . . . . .	400
bb) Forderungsbuchführung . . . . .	402
d) Nichtausweis von Zukunftsbelastungen und Werteverzehr . . . . .	403
5. Keine Abbildung von Kosten, kein Wirtschaftlichkeitsnachweis . . . . .	404
6. Fehlen einer integrierten Buchführung . . . . .	406
7. Differenzen zwischen Ist-Zustand und einfachem Gesetzesrecht . . . . .	407
a) Defizitäre Vermögensbuchführung . . . . .	407
b) Fehlende integrierte Buchführung . . . . .	408
8. Fazit: Informations-, Steuerungs- und Kontrolldefizite . . . . .	408

III. Reformmodelle .....	410
1. Reformbedarf .....	410
a) Leistungsmerkmale eines modernen Rechnungswesens .....	410
b) Strukturelle Hindernisse .....	411
c) Finanzwirtschaftliche Dezentralisierung .....	412
d) Reformmodelle im Überblick .....	413
2. Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) .....	414
a) Grundlagen und systematische Einordnung der KLR .....	414
b) Haushaltswirtschaftlicher Sinn .....	415
c) Bestandteile; Funktionsweise .....	416
aa) Kostenbegriff und Abgrenzungen .....	416
bb) Leistungs- und Erlösbegriff .....	417
cc) Kostenarten-, Kostenstellen- und Kostenträger- rechnung .....	418
3. Ausbau der einfachen Verwaltungsbuchführung zur Verwaltungskameralistik .....	419
a) Grundlagen der Zwei-Komponenten-Deckungsrechnung; doppelter Deckungsnachweis .....	419
b) Deckungserfolgsrechnung .....	420
c) Deckungsbilanz mit verkürzter Vermögensrechnung .....	420
4. Übergang zu einer spezifischen Verwaltungsdoppik .....	421
a) Grundlagen des Drei-Komponenten-Rechnungssystems .....	421
b) Keine Kopie des kaufmännischen Rechnungswesens .....	423
IV. Rechtliche Möglichkeiten und Grenzen .....	423
1. Verwerfung der einfachen Verwaltungsbuchführung .....	424
2. Verwaltungsdoppik versus Verwaltungskameralistik .....	425
a) Problematik des § 33a HGrG .....	425
b) Optimierte Verwaltungskameralistik und Verwaltungsdoppik im Vergleich .....	427
aa) Kassensicherheit .....	427
bb) Zweckmäßigkeit .....	427
cc) Verfassungsrechtliche Vorgaben .....	428
3. Voll- oder Teilvermögensrechnung im Lichte von Art. 114 Abs. 1 GG .....	430
a) Normwortlaut, Normgeschichte, Normzusammenhang .....	430
b) Teleologische Argumente .....	431
aa) Strukturunterschiede zwischen Erwerbs- und Haushaltswirtschaft .....	431
bb) Messprobleme und Missbrauchsgefahren .....	432
c) Ergebnis .....	434
4. Notwendigkeit der Kosten- und Leistungsrechnung .....	435
a) Rechtliche Grundlagen .....	435
b) Rückwirkungen auf die Systematik des Haushaltsplans .....	436
c) Aufbau der KLR auf die Kameralistik oder die Doppik? .....	437
5. Fazit .....	438

Kapitel 12: Haushaltswirtschaftliche Vorbelastungen .....	439
I. Umlagefinanzierung, Planausgleichsgebot und Fälligkeitsprinzip .....	439
1. Gebot des (nur-)formellen Planausgleichs .....	439
2. Prinzip der kassenwirksamen Fälligkeit .....	441
3. Konsequenzen .....	441
II. Klassische Kreditermächtigungen .....	442
1. Situation und Probleme des Staatsschuldenrechts .....	442
a) Statistische Fakten .....	442
b) Rechtliche Ausgestaltung .....	443
c) Vagheiten des Begriffs der Krediteinnahmen .....	445
d) Widersprüchlichkeiten beim Investitionsbegriff .....	447
e) Bruttoinvestitionen als Fehlmaßstab; keine Desinvestitionen .....	448
f) Schuldenasymmetrischer Haushaltsvollzug .....	449
g) Inanspruchnahme fortgeltender Kreditermächtigungen .....	452
h) Gesamtwirtschaftliche Störungslagen .....	453
i) Sondervermögen; Fazit vor gemeinschaftsrechtlichem Hintergrund .....	454
2. Verschuldungsbegrenzende Wirkung der Budgetierung .....	456
a) Grundlagen .....	456
b) Einnahmen-Ausgaben-Konnexität .....	457
c) Abschied von der konjunkturpolitischen Scheinfunktion der Staatsschuldenpolitik .....	458
d) Generelles Verschuldungsverbot? .....	459
e) Rationale Investitionsfinanzierung .....	460
f) Verfassungsänderung .....	461
III. Gewährleistungsermächtigungen .....	462
1. Risiken aus dem Entstehen für fremde Schuld .....	462
a) Abgrenzung von Finanzierungskredit und Gewährleistung .....	462
b) Statistisches Material .....	463
c) Fehlen materiell-rechtlicher Begrenzungen .....	464
2. Gewährleistungen im System der Budgetierung .....	464
a) Periodengerechte Zuordnung der Risiken .....	465
b) Gewährleistungen und Einzelbudgets .....	466
IV. Verpflichtungsermächtigungen .....	467
1. Praktische und demokratietheoretische Bedeutung .....	467
a) Überjährige Bewirtschaftungsmaßnahmen .....	467
b) Abgrenzung zur klassischen Kreditfinanzierung .....	468
c) Verfassungslage .....	469
aa) Veranschlagungspflichten .....	469
bb) Materielle Begrenzungen .....	470
d) Veranschlagungsausnahmen .....	471
2. Finanzierungsprivatisierung .....	472
a) Auswege aus öffentlichen Finanzierungsengpässen .....	472
b) Varianten der projektbezogenen Fremdfinanzierung .....	473

c) Keine Kreditfinanzierung .....	474
d) Projektbewältigung über Verpflichtungsermächtigungen .....	475
aa) Klarheit und Wahrheit parlamentarischer Ermächtigungen .....	475
bb) Staatsschuldenrechtliche Implikationen .....	476
e) Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit .....	477
3. Verpflichtungsermächtigungen und Budgetierung .....	477
a) Erforderlichkeit des Ermächtigungsinstruments .....	477
b) Deckung durch Rücklagenbildung .....	478
aa) Paralleldeckung bei konsumtiven Vorleistungen .....	478
bb) Vordeckung bei Leistung „Zug um Zug“ .....	479
cc) Konkret zur privaten Vorfinanzierung .....	480
c) Fazit .....	481
 Kapitel 13: Öffentliche Liegenschafts- und Bauverwaltung .....	482
I. Grundlagen der Liegenschaftsverwaltung .....	482
1. Systematisierung .....	482
2. Fehlen integraler Regelungssysteme .....	484
a) Rechtszersplitterung .....	484
b) Bedeutungslosigkeit des Vermögensbestands .....	484
aa) Haushaltsplan .....	484
bb) Rechnungslegung .....	485
3. Vorgaben der Haushaltsordnungen .....	486
a) Grundsatz der Werterhaltung .....	486
b) Aufgabenakzessorität (Funktionsbindung) von Staatsvermögen .....	487
c) Grundstock .....	487
II. Bauverwaltung .....	488
1. Organisation der Bauverwaltung .....	488
2. Flexibilisierung der Haushaltsmittel .....	489
III. Schwachstellen .....	491
1. Informationsverzerrungen .....	491
a) Kein Ausweis von Aufwand und Kosten .....	491
b) Keine haushaltsträgerinterne Verrechnung .....	491
2. Vernachlässigung des Bauunterhalts .....	493
3. Überregulierung in der Ablauforganisation .....	494
4. Fehler der Aufbauorganisation .....	496
a) Plurale Strukturen des Bauwesens in der Privatwirtschaft .....	496
b) Unflexible Funktionenkonzentration in der öffentlichen Bauverwaltung .....	497
c) Personelle Überbesetzung .....	498
d) Fazit .....	499
IV. Reformüberlegungen .....	499
1. Steigerung der Wirtschaftlichkeit .....	499

a) Internalisierung von Nutzungskosten; Kosten- und Leistungsrechnung .....	499
b) Optimierung von Bauplanung, Baudurchführung und Bauunterhalt .....	500
c) Intensivierung des Wettbewerbs durch öffentliche Auftragsvergabe .....	501
d) Formelle Privatisierung – das Beispiel Rheinland-Pfalz .....	502
aa) Landesbetrieb „Liegenschafts- und Baubetreuung“ .....	502
bb) Liegenschafts- und Baubetreuungsgesellschaft (LBB) GmbH & Co. KG .....	503
2. Rechtliche Vorgaben .....	504
a) Privatisierungsverbot der Liegenschafts- und Bauverwaltung? .....	504
b) Personenhandelsgesellschaftsrecht – Verwaltung eigenen Vermögens .....	505
c) Nationales Wettbewerbsrecht; Grundrechtsrelevanz .....	506
d) Europäisches Gemeinschaftsrecht .....	508
e) Personalrecht .....	509
f) Vorkehrungen gegen Mittelmissbrauch .....	510
3. Steuerliche und andere finanzielle Auswirkungen .....	511
a) Steuerpflichten unmittelbarer Staatsverwaltung .....	512
b) Steuerpflichten von Staatsbetrieben .....	514
c) Steuerpflichten mittelbarer Staatsverwaltung .....	515
d) Steuerpflichten staatseigener Kapitalgesellschaften .....	517
e) Steuerpflichten einer staatseigenen GmbH & Co. KG .....	518
aa) Einkommen- und Körperschaftsteuer .....	518
bb) Umsatzsteuer; Gewerbesteuer; Grundsteuer .....	520
cc) Grunderwerbsteuer .....	520
f) Grundbuch- und Notarkosten .....	521
4. Fazit .....	522
V. Kapitalmobilisierung durch „Sale and lease back“ .....	522
1. Das schleswig-holsteinische Liegenschaftsmodell .....	522
a) Liegenschaftsveräußerung gegen Rückmietung .....	522
b) Verwendung des Erlöses; „Zweckrücklage Liegenschaften“ .....	523
c) Wirtschaftliche Wertung .....	525
d) Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht .....	525
2. Grenzen der Veräußerung von Staatsvermögen .....	525
3. Verdeckte Kreditaufnahme .....	526
a) Tatbestand der Kreditaufnahme .....	526
b) Wirtschaftliche Betrachtungsweise .....	527
c) Zurechnung der Kreditaufnahme durch Dritte .....	528
aa) Staatliche Beteiligung; staatlicher Auftrag .....	529
bb) Geldzufluss, Haushaltsdeckung, Finanzdienst .....	529
4. Verfassungsrechtliche Kreditobergrenze .....	530
5. Vollständigkeit und Klarheit des Haushaltsplans .....	531
a) Vollständigkeit .....	531
b) Klarheit .....	532
6. Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit .....	532
7. Fazit .....	533

Kapitel 14: Personalbewirtschaftung .....	534
I. Grundlagen des hergebrachten Systems .....	534
1. Personalwirtschaftliche Besonderheiten und ihre haushaltsrechtliche Bewältigung .....	534
a) Überjährigkeiten und Überlagerungen .....	534
b) Dualismus von Personalausgabemitteln und (Personal-)Stellen .....	535
c) Planstellen und sonstige (Personal-)Stellen .....	536
2. Grundsatz der Stellenbewirtschaftung .....	537
a) Verbindliche Stellen .....	537
b) Nicht verbindliche Stellen .....	538
c) Besonderheiten der Stellenbewirtschaftung .....	538
aa) Ausbringung überplanmäßiger Stellen .....	538
bb) Ausnahmen vom Grundsatz der Stellenbindung, insbes. „Deckungsfähigkeit“ von Stellen .....	539
cc) Wegfall- und Umwandlungsvermerke .....	540
3. Beamten- und tarifvertragsrechtliche Einflüsse .....	540
a) Mittelbare Drittwirkung des Haushaltsplans im Beamtenrecht .....	540
b) Vorrang des Tarifvertragsrechts vor dem Haushaltsrecht .....	542
II. Rigidität und Flexibilität; Schwachstellen des Systems .....	543
1. (Un-)Beweglichkeit der Stellenbewirtschaftung .....	543
a) Flexibilität der Personalausgabemittel .....	543
b) Rigidität der Stellenpläne und der verbindlichen Stellenübersichten .....	544
2. Desinformation durch Stellenpläne .....	545
3. Finanzielle (Vor-)Belastungen .....	545
a) Personalausgaben für aktive Bedienstete .....	545
b) Versorgungslasten .....	546
c) Haushaltsrechtliche Behandlung .....	547
aa) „Schattenverschuldung“ jenseits haushaltsrechtlicher Instrumente .....	547
bb) Externalisierung der Versorgungslasten .....	548
III. Personalkostenbudgetierung .....	548
1. Wirtschaftliche Ausgangslage .....	548
2. Elemente der Personalkostenbudgetierung .....	549
a) Information .....	549
b) Personalbudgets .....	550
aa) Maßgeblichkeit der Ausgabeansätze .....	550
bb) Entbehrlichkeit der Stellenbindung? .....	551
c) Dezentrale Veranschlagung der Versorgungsausgaben .....	551
d) Pensionsrücklagen .....	552
IV. Rechtliche Würdigung .....	553
1. Öffentlich-rechtliche Dienstverhältnisse .....	553
a) Alimentationsprinzip und Haushaltstechnik .....	553

b) Eigenerbringung und -finanzierung der Beamtenversorgung durch den Dienstherrn .....	554
aa) Einrichtung von Pensionssondervermögen .....	554
bb) Pensionsfondsgesetze in Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein .....	554
cc) Versorgungsreformgesetz 1998 .....	555
2. Privatrechtliche Beschäftigungsverhältnisse .....	556
a) Grundsätzliches .....	556
b) Betriebsbedingte Kündigungen .....	556
c) Befristung von Arbeitsverhältnissen .....	558
d) Fazit .....	559
<b>Kapitel 15: Finanzkontrolle .....</b>	<b>560</b>
I. „Klassische“ Finanzkontrolle .....	560
1. Rechnungshöfe als Träger der externen Finanzkontrolle .....	560
a) Rechnungshöfe und (Rechnungs-)Prüfungsämter .....	560
b) Externe und interne Finanzkontrolle .....	561
2. Prüfungsadressaten .....	562
3. Gegenstand, Maßstab und Verfahren der Prüfung .....	563
a) Prüfungsgegenstände .....	563
b) Prüfungsmaßstäbe .....	564
c) Umfang und Einordnung der Finanzkontrolle .....	564
d) Prüfungsabstimmung .....	565
e) Prüfungsergebnisse .....	565
4. Abgrenzung zur Gerichtskontrolle .....	566
5. Elemente des verfassungstheoretischen Status der Rechnungshöfe .....	567
II. Schwachstellen .....	568
1. Formale Prüfung, mangelndes politisches Gewicht der Kontrolle .....	568
2. Mängel der Wirtschaftlichkeitskontrolle .....	569
a) Konturenarmut .....	569
b) Keine Kompetenz zur Kontrolle parlamentarischer Entscheidungen .....	569
c) Gesamtwirtschaftliche statt betriebswirtschaftlicher Effizienz .....	570
d) Verhaftung im System der Verwaltungsbuchführung .....	571
3. „Prüfungsfreie Räume“? .....	571
a) Kapazitätsgrenzen .....	571
b) Verbandsgrenzen .....	572
4. Prinzip der Nachgängigkeit der Prüfung .....	573
III. Fortentwicklungen und Reformüberlegungen .....	573
1. Vermeidung „prüfungsfreier Räume“ .....	574
2. Einbeziehung politischer Entscheidungen .....	575
3. Neue Steuerungs- und Prüfungsmaßstäbe .....	576
4. Gegenwartnahe Prüfung – Beratung .....	577
a) Überwindung der zeitlichen Verzögerung .....	577
b) (Selbständige) Beratung .....	578

5. Controlling .....	579
a) Abgrenzung zur Beratung .....	579
b) Verfassungslage .....	580
c) Abgrenzung zur Tätigkeit des Finanzministeriums .....	581
6. Kooperative Finanzkontrolle .....	581
<b>Gesamtwürdigung – Ausblick .....</b>	<b>583</b>
I. Rückständigkeit des Haushaltsrechts .....	583
1. Haushaltsrecht als Kind des 19. Jahrhunderts .....	583
a) Konstitutionalismus .....	583
b) „Nachtwächterstaat“ .....	584
2. Abkehr vom Staatsmodell des 19. Jahrhunderts .....	585
a) Gewaltenverschränkung; Aufgabenmehrung .....	585
b) Fraktalisierung als Voraussetzung der Bewältigung neuer Aufgaben .....	585
3. Retardierung des Haushaltsrechts .....	587
II. Fortentwicklung des Haushaltsrechts .....	588
1. Dezentralisierung und Rationalisierung .....	589
2. Rechtliche Umsetzung der Reformen .....	590
a) Behutsamkeit .....	590
b) Abschied von der Einnahmen-Ausgaben-Zentrierung .....	590
c) Gewährleistung des materiellen Haushaltsausgleichs .....	591
3. Wirkung von Haushaltsreformen .....	592
<b>Zusammenfassung und Thesen .....</b>	<b>593</b>

## Anhang

A. Synopse: Haushaltsgrundsätzegesetz – Bundeshaushaltsordnung ....	600
B. Fachbegriffe des Haushaltsrechts .....	607
C. Gruppierungsplan (Überblick) .....	626
Literaturverzeichnis .....	629
Sachverzeichnis .....	655