

JUS PUBLICUM

15

Thomas Puhl

Budgetflucht
und
Haushaltsverfassung



J. C. B. MOHR (PAUL SIEBECK) TÜBINGEN

JUS PUBLICUM

Beiträge zum öffentlichen Recht

Band 15

Budgetflucht und Haushaltsverfassung

von

Thomas Puhl



J.C.B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen

Als Habilitationsschrift auf Empfehlung der Juristischen Fakultät der Ruprecht-Karl-Universität gedruckt mit Unterstützung der Deutschen Forschungsgemeinschaft

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Publ, Thomas:

Budgetflucht und Haushaltsverfassung / von Thomas Puhl. –

Tübingen: Mohr, 1996

(Jus publicum; Bd. 15)

ISBN 3-16-146578-4

NE: Ius publicum

978-3-16-158092-5 Unveränderte eBook-Ausgabe 2019

© 1996 J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde-Druck in Tübingen aus der Garamond-Antiqua belichtet, auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier der Papierfabrik Weissenstein in Pforzheim gedruckt und von der Großbuchbinderei Heinr. Koch in Tübingen gebunden.

ISSN 0941-0503

Für
Christina, Andreas,
Anne und Carolin

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 1994/95 von der Juristischen Fakultät der Universität Heidelberg als Habilitationsschrift angenommen. Sie ist im September 1994 abgeschlossen worden, spätere Veröffentlichungen sind nur noch vereinzelt berücksichtigt.

Mein besonderer und herzlicher Dank gilt Herrn Bundesverfassungsrichter Professor Dr. Paul Kirchhof für stete Ermutigung, wissenschaftliche Anregung und persönliche Hilfe während meiner Assistentenzeit, die diese Arbeit ermöglicht haben; sowie Herrn Professor Dr. Eberhard Schmidt-Aßmann und Herrn Professor Dr. Reinhard Mußnug, die mich gefördert und die Zweitgutachten erstattet haben.

Heidelberg, im Dezember 1995

Thomas Puhl

Inhaltsübersicht

Vorwort	VII
Abkürzungsverzeichnis	XXII

Einleitung: Die Ausübung von Staatsgewalt durch die Verfügung über Geld als Gegenstand der Haushaltsverfassung	1
---	---

1. Teil

Haushaltsfunktionen und Budgetflucht

A. Die verfassungsrechtlichen Funktionen des Bundeshaushalts	3
B. Nebenhaushalte als Gefährdungen der Funktionen des Bundeshaushalts .	16

2. Teil

Der Begriff des Nebenhaushalts

A. Überblick über die bisherige Begriffsverwendung	21
B. Eigene Definition des Nebenhaushalts	37
C. Ausgrenzungen	67

3. Teil

Die Nebenhaushalte des Bundes – Bestandsaufnahme

A. Sondervermögen	84
B. Bundesbetriebe	85
C. Bundesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts	86
D. Privatrechtliche Beteiligungsunternehmen (Kapitalgesellschaften)	90
E. Bundesprivatrechtsträger anderer Rechts- oder Beteiligungsformen	96
F. Beliehene	98
G. Zuwendungsempfänger	98
H. Nettoveranschlagungen im Bundeshaushalt	103
I. Quantifizierung der einzelnen Nebenhaushalte	103

4. Teil	
Die haushaltsverfassungsrechtliche Zulässigkeit der Ausgliederung von Nebenhaushalten	
A. Nebenhaushalte und Einheitsprinzip	114
B. Nebenhaushalte und Vollständigkeitsprinzip	224
C. Art. 87a Abs. 1 Satz 2 GG als Grenze außerbudgetären Finanzgebarens für die Streitkräfte	274
5. Teil	
Nebenhaushalte und Finanzkontrolle	
A. Die Rechnungslegung der Nebenhaushalte	284
B. Die Rechnungsprüfung der Nebenhaushalte	329
6. Teil	
Nebenhaushalte und gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht	
A. Das fiskalpolitische Grundkonzept von Art. 109 Abs. 2–4 GG	436
B. Nebenhaushalte als Adressaten der Verpflichtung auf das gesamtwirt- schaftliche Gleichgewicht	441
C. Leistung und Finanzierung konjunkturbedingter Mehrausgaben gemäß § 6 Abs. 2 StabG als eigener Nebenhaushalt	464
7. Teil	
Nebenhaushalte und Staatsverschuldung	
A. Die Staatsverschuldung als Verfassungsproblem	473
B. Verfassungsgrenzen der Kreditaufnahme durch Nebenhaushalte	482
Zusammenfassende Thesen	537
Literaturverzeichnis	545
Sachverzeichnis	565

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	VII
Abkürzungsverzeichnis	XXII
Einleitung: Die Ausübung von Staatsgewalt durch die Verfügung über Geld als Gegenstand der Haushaltsverfassung	1

1. Teil

Haushaltsfunktionen und Budgetflucht

A. Die verfassungsrechtlichen Funktionen des Bundeshaushalts	3
I. Die Ermächtigungsfunktion	3
II. Die Programmfunktion	5
1. Die Koordinationsfunktion	5
2. Die Steuerungsfunktion	8
III. Die Kontrollfunktion	9
IV. Die freiheits- und gleichheitssichernde Funktion	11
V. Die Finanzausgleichsfunktion	12
VI. Die wirtschaftspolitische Funktion	15
VII. Die verschuldungsbegrenzende Funktion	15
B. Nebenhaushalte als Gefährdungen der Funktionen des Bundeshaushalts .	16

2. Teil

Der Begriff des Nebenhaushalts

A. Überblick über die bisherige Begriffsverwendung	21
I. Finanzwissenschaftlicher Sprachgebrauch	21
1. „Sonderhaushalte“ als „Flucht aus dem Budget“ (<i>Smekal</i>)	21
2. „Parafiski“/“Intermediäre Finanzgewalten“	23
II. Haushaltsrechtlicher Sprachgebrauch	27
1. Gesetzliche Regelungen	27
2. Das Bundesverfassungsgericht	29
3. Haushaltspraxis und -literatur	31
a) Insbesondere: Der Rechnungshof Hamburg	32
b) Insbesondere: <i>Kilian</i>	35
B. Eigene Definition des Nebenhaushalts	37
I. Die Bewirtschaftung von Geld	37
II. Zurechnung zur staatlichen Finanzwirtschaft	39
1. Das Finanzgebaren der Gebietskörperschaften	39

2. Das Finanzgebaren von Stellen außerhalb der unmittelbaren Staatsverwaltung	40
a) Der Zuordnungsgrund: Maßgebliche staatliche Bestimmungsmacht	41
b) Typisierende Zuordnungsmaßstäbe	44
aa) Juristische Personen des öffentlichen Rechts	45
(1) Die Indizwirkung der öffentlich-rechtlichen Organisationsform	45
(2) Ausnahme: Die öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften	47
bb) Juristische Personen des Privatrechts	49
(1) Staatliche Mehrheitsbeteiligungen	49
(2) Finanzierung durch die öffentliche Hand	52
(a) Die Indizwirkung überwiegender Staatsfinanzierung	52
(b) Keine Beschaffungsvorgänge	54
cc) Beleihung	57
dd) Nicht-rechtsfähige Einrichtungen	60
ee) Natürliche Personen	60
III. Die Zurechnung zur Finanzwirtschaft des Bundes	60
1. Abgrenzung zum Finanzgebaren anderer Völkerrechtssubjekte	61
2. Abgrenzung zum Finanzgebaren von Ländern und Gemeinden	62
IV. Keine oder nur teilweise (Brutto-)Veranschlagung im Bundeshaushalt ..	65
V. Keine Mittelbewirtschaftung aufgrund verfassungsunmittelbarer Notkompetenzen (Art. 111, 112 GG)	66
C. Ausgrenzungen	67
I. Mangelnde Spezialisierung von Ansätzen des Bundeshaushalts	67
II. Verschonungssubventionen	71
III. Zweckbindung von Einnahmen	72
IV. Ausgabestelle	76
V. Organisatorische Verselbständigung	78
VI. Sachliche Verselbständigung	81

3. Teil

Die Nebenhaushalte des Bundes – Bestandsaufnahme

A. Sondervermögen	84
B. Bundesbetriebe	85
C. Bundesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts	86
I. Körperschaften des öffentlichen Rechts	86
1. Sozialversicherungsträger	86
2. Bundesdachkörperschaften der sozialen Sicherung	87
3. Berufsständische Selbstverwaltungsträger	87
4. Kreditinstitute	88
5. Sonstige	88
II. Anstalten des öffentlichen Rechts	88
1. Sozialbereich	88

2. Kulturbereich	89
3. Wirtschaft und Verkehr	89
4. Kreditinstitute	89
III. Stiftungen des öffentlichen Rechts	90
1. Sozialbereich	90
2. Kulturbereich	90
D. Privatrechtliche Beteiligungsunternehmen (Kapitalgesellschaften)	90
I. Unmittelbare Eigengesellschaften des Bundes und seiner Sondervermögen	92
1. Unmittelbare Eigengesellschaften des Bundes	92
2. Unmittelbare Eigengesellschaften der Deutschen Bundespost	92
3. Unmittelbare Eigengesellschaften der Deutschen Bundesbahn	93
4. Unmittelbare Eigengesellschaften der Deutschen Reichsbahn	93
II. Unmittelbare Mehrheitsbeteiligungen des Bundes und seiner Sondervermögen	93
III. Mittelbare Beteiligungen des Bundes und seiner Sondervermögen	94
E. Bundesprivatrechtsträger anderer Rechts- oder Beteiligungsformen	96
I. Bundesprivatrechtsträger anderer Rechtsformen	96
1. Stiftungen des bürgerlichen Rechts	97
2. Eingetragene Vereine	97
II. Bundesprivatrechtsträger anderer Beteiligungsformen	97
F. Beliehene	98
G. Zuwendungsempfänger	98
I. Aus dem Geschäftsbereich des Bundeskanzlers	99
II. Aus dem Geschäftsbereich des Auswärtigen Amtes	99
III. Aus dem Geschäftsbereich des Bundesinnenministeriums	99
IV. Aus dem Geschäftsbereich des Bundeswirtschaftsministeriums	100
V. Aus dem Geschäftsbereich des Bundeslandwirtschaftsministeriums	100
VI. Aus dem Geschäftsbereich des Bundespostministeriums	100
VII. Aus dem Geschäftsbereich des Bundesverteidigungsministeriums	101
VIII. Aus dem Geschäftsbereich des Bundesgesundheitsministeriums	101
XI. Aus dem Geschäftsbereich des Bundesumweltministeriums	101
X. Aus dem Geschäftsbereich des Bundesfrauenministeriums	101
XI. Aus dem Geschäftsbereich des Bundesfamilienministeriums	101
XII. Aus dem Geschäftsbereich des Entwicklungshilfeministeriums	101
XIII. Aus dem Geschäftsbereich des Bundesforschungsministeriums	101
XIV. Aus dem Geschäftsbereich des Bundeswissenschaftsministeriums	102
H. Nettoveranschlagungen im Bundeshaushalt	103
I. Quantifizierung der einzelnen Nebenhaushalte	103

4. Teil

Die haushaltsverfassungsrechtliche Zulässigkeit der Ausgliederung
von Nebenhaushalten

A. Nebenhaushalte und Einheitsprinzip	114
I. Das Einheitsprinzip: Kein kategorisches Verbot von Nebenhaushalten ..	114
1. Inhalt und Funktion des Einheitsprinzips	114
a) Zusammenfassung aller Voranschläge	114
b) Funktionen des Einheitsprinzips	115
aa) Finanzwirtschaftliche Funktionen	115
bb) Zur freiheits- und gleichheitssichernden Funktion	116
2. Unmittelbarer Anwendungsbereich: Veranschlagungsgebot nur für Einnahmen und Ausgaben „des Bundes“	119
a) Auslegungsmöglichkeiten	119
b) Einnahmen und Ausgaben „des Bundes“ – nur solche der unmittelbaren Bundesverwaltung	121
aa) Praktische Bedenken gegen eine Einbeziehung selbständiger Rechtsträger	121
bb) Regelungstradition und Entstehungsgeschichte	122
c) Zwischenergebnis	125
3. Ausnahmen für Sondervermögen und Bundesbetriebe	125
a) Der Begriff des Sondervermögens	126
aa) Gesetzliche Grundlage – kein Begriffsmerkmal	127
bb) Rechtliche Unselbständigkeit	127
(1) Entstehungsgeschichte	129
(2) Systematische Erwägungen	130
cc) Vermögensabsonderung für bestimmte Zwecke	131
dd) Bewirtschaftung durch die unmittelbare Bundesverwaltung als Begriffsmerkmal?	135
ee) Ergebnis: Eigen- und fremdverwaltete, integrierte und ausgegliederte Sondervermögen	137
b) Der Begriff des Bundesbetriebes	137
aa) Rechtliche Unselbständigkeit	138
bb) Haushaltsrechtliche oder organisatorische Verselbständigung	139
cc) Funktionale Abgrenzung	142
(1) Wirtschaftliche Betätigung oder schon „gemeinnütziger Zweck“?	142
(2) Erwerbswirtschaftliche Ausrichtung?	143
(3) Über die bloße Vermögensverwaltung hinausgehender Geschäftsbetrieb	145
dd) Ergebnis	146
ee) Zum Verhältnis von Bundesbetrieben und Sondervermögen; insbesondere: die Einordnung von Bundesbahn und Bundespost	146
4. Zwischenbilanz	150
a) Begrenzungen des Einheitsprinzips als Ursache drohender Funktionsverluste der Haushaltsverfassung	150

b) Lösungsansätze in Rechtsprechung und Literatur	152
aa) Allgemeine Stellungnahmen	152
bb) Der Sonderfall staatlicher „Finanzierungsgesellschaften“	155
cc) Zwischenergebnis	158
II. Verfassungsrechtliche Schranken der Durchbrechung des Einheitsprinzips	159
1. Das Einheitsprinzip als Grundsatz für das gesamte dem Bund zurechenbare Finanzgebaren	159
a) Der Direktionsgehalt von Art. 110 Abs. 1 Satz 1 GG - nicht nur Veranschlagungsgrundsatz für „den Bund“ i.e.S.	159
b) Begrenzung auf <i>allein</i> staatlich gesteuerte Handlungseinheiten ..	162
c) Gemeinschaftliche Nebenhaushalte von Bund und Ländern	167
2. Materielle Schranken für das „Ob“ der Ausgliederung	167
a) „Rechtfertigungsgründe hinreichenden Gewichts“ als justitierbarer Ausgliederungsmaßstab?	170
aa) Die Unbestimmtheit des Handlungsmaßstabs	171
bb) Die funktionelle Richtigkeit	173
cc) Anderweitige bereichsspezifische Sicherungen	173
b) Mißbrauchsverbot als äußerste Schranke	173
3. Vorgaben für das „Wie“ der Ausgliederung	175
a) Exekutive Organisationsentscheidung oder Gesetzesvorbehalt? ..	175
aa) Das Parlamentsgesetz als notwendige Grundlage einer Ausgliederung von Nebenhaushalten	177
bb) Inhaltliche Anforderungen (Bestimmtheit)	178
(1) Gesetzliche Entscheidung gerade der Ausgliederungsfrage	181
(2) Hinreichende Bestimmung des ausgegliederten Finanzgebarens	183
(a) Bundesbetriebe	183
(b) Juristische Personen des Privatrechts	185
(aa) Bei wiederkehrender Rückkopplung an den Bundeshaushalt	186
(bb) Bei einmaliger Kapitalausstattung aus dem Bundeshaushalt	187
b) Vorgaben für die Binnenstruktur der Nebenhaushalte	189
aa) Ausgangsfrage	189
bb) Planungsgebote des einfachen Haushaltsrechts	190
cc) Das Verfassungsgebot des Planäquivalents für Nebenhaushalte	192
(1) Bundesbetriebe und Sondervermögen	192
(a) Die Notwendigkeit eines Planäquivalents	192
(b) Inhalt, Form und Verbindlichkeitsgrad des Plans	193
(2) Rechtlich selbständige Bundeseinrichtungen	197
(3) Insbesondere: Gemeinschaftliche Nebenhaushalte von Bund und Ländern	199
dd) Folgerungen	201

(1) Anwendung von § 110 BHO auf Unternehmen i.S.v. § 112 Abs. 2 BHO	201
(2) Ausnahmen vom Planungsgebot nach § 105 Abs. 2 BHO?	202
(3) Anwendung von § 113 Satz 1 BHO auf fremdverwaltete Sondervermögen	203
(4) Die notwendige Ergänzung der Planungsgebote für Nebenhaushalte in Privatrechtsform	207
(5) Nebenhaushaltspläne und Öffentlichkeit	208
c) Die Rückanbindung der Nebenhaushalte an den Bundeshaushalt	210
aa) Rückanbindung zur Kompensation von Koordinationsdefiziten	210
bb) Rückanbindung zur Kompensation von Legitimationsdefiziten	213
cc) Kompensationsgebot und BHO	215
(1) Rechtlich unselbständige Ausgliederungen	216
(a) Bundesbetriebe (§ 26 Abs. 1 BHO)	216
(b) Sondervermögen (§ 26 Abs. 2 BHO)	217
(2) Rechtlich verselbständigte Ausgliederungen	219
(a) Juristische Personen des öffentlichen Rechts, die vom Bund zu unterhalten sind (§ 26 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 BHO)	219
(b) Empfänger institutioneller Zuwendungen (§ 26 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 BHO)	220
(3) Fazit – Mängel der Rückanbindungsregelungen und ihres Vollzugs	221
 B. Nebenhaushalte und Vollständigkeitsprinzip	224
I. Das Vollständigkeitsprinzip im allgemeinen	224
1. Zum Inhalt des Vollständigkeitsprinzips	224
2. Die Bedeutung des Vollständigkeitsprinzips für Nebenhaushalte	228
a) Die Geltung des Vollständigkeitsprinzips auch für Nebenhaushalte, die das Einheitsprinzip durchbrechen	228
b) Das Vollständigkeitsprinzip als eigenständige Schranke für die Bildung von Nebenhaushalten	229
aa) Das Verbot, vorhersehbare Ansätze außer acht zu lassen	229
bb) Insbesondere: Das Problem der Leertitel	229
(1) Leertitel ohne Ermächtigungsfunktion	230
(2) Leertitel als potentielle Ausgabeermächtigungen	231
II. Das Bruttoprinzip als Teilprinzip des Vollständigkeitsgrundsatzes	234
1. Inhalt und Zweck des Bruttoprinzips	234
2. Erscheinungsformen der Nettobudgetierung	236
a) Die Nettoveranschlagung der Kreditaufnahme	236
b) Nettoveranschlagung durch Zulassung im Haushaltsplan oder Haushaltsgesetz	238
aa) Zufließ-, Verstärkungs- und Nebenkostenvermerke	239

(1) Zufließvermerke	239
(2) Verstärkungsvermerke	241
(3) Nebenkostenvermerke	242
(4) Nettoveranschlagung unmittelbar durch das Haushaltsgesetz	242
bb) Mehreinnahmen aus Gewinnablieferungen der Bundesbank	242
cc) Bundesergänzungszuweisungen	243
dd) „Zuschüsse“ an Nachrichtendienste	245
c) Die Nettoveranschlagung von Selbstbewirtschaftungsmitteln	245
d) Die Nettoveranschlagung gesetzlicher Staatsleistungen „aus“ bestimmten Einnahmearten	247
3. Die verfassungsrechtliche Gewährleistung des Bruttoprinzips	248
a) Meinungsstand	249
b) Herleitung und Rechtsfolgen im einzelnen	250
aa) Wortlaut, Staatspraxis, Regelungstradition und Genese des Art. 110 GG als Auslegungsgesichtspunkte	250
bb) Das Bruttoprinzip als verfassungsrechtliche, aber Ausnahmen zugängliche Regel	254
(1) Die Nettoveranschlagung als rechtfertigungsbedürftige Ausnahme	255
(2) Die notwendige Darstellung der Bruttogrößen im Haushaltsplan	256
(3) Rechtsfolgen der Nettoveranschlagung: Bewilligung nach Art. 110 oder Art. 112 GG?	258
4. Das Bruttoprinzip als Schranke für Nebenhaushalte	262
a) Saldierungsverbot auch für Nebenhaushalte, die vom Einheitsprinzip abweichen	262
b) Die Zulässigkeit der Nettoveranschlagung im Bundeshaushalt im einzelnen	263
aa) Die Nettoveranschlagung der Kreditaufnahme	263
bb) Die Nettoveranschlagung durch Zulassung im Haushaltsplan	263
(1) Zufließ- und Verstärkungsvermerke	264
(2) Mehreinnahmen aus Gewinnablieferungen der Bundesbank	266
(3) Bundesergänzungszuweisungen	267
(4) „Zuschüsse“ an Nachrichtendienste	267
cc) Selbstbewirtschaftungsmittel	270
dd) Staatsleistungen „aus“ bestimmten Einnahmearten	271
C. Art. 87a Abs. 1 Satz 2 GG als Grenze außerbudgetären Finanzgebarens für die Streitkräfte	274
I. Das Verhältnis von Organisationsgewalt und Budgetrecht im allgemeinen	275
II. Art. 87a Abs. 1 Satz 2 GG als bereichsspezifisches Verbot einer Ausnahme vom Einheits- und Vollständigkeitsprinzip	277

5. Teil

Nebenhaushalte und Finanzkontrolle

A. Die Rechnungslegung der Nebenhaushalte	284
I. Die Rechnung über Einnahmen und Ausgaben (Haushaltsrechnung) ..	284
1. Die Haushaltspraxis – Überblick	284
2. Der Gegenstand der Haushaltsrechnung gemäß Art. 114 Abs. 1 GG ..	285
a) Nur Einnahmen und Ausgaben „des Bundes“ – nicht anderer Rechtsträger	286
b) Sondervermögen und Bundesbetriebe als Gegenstand der Haus- haltsrechnung?	289
c) Haushaltsrechnung und Bruttoprinzip	292
aa) Ausgangsfrage	292
bb) Das Bruttoprinzip als Grundregel der Rechnungs- legung	293
cc) Bruttoprinzip in der Haushaltsrechnung bei Nettoveran- schlagung im Haushaltsplan	294
3. Art. 114 Abs. 1 GG als Grundsatz für das gesamte dem Bund zure- chenbare Finanzgebaren	297
a) Kontrollverdünnung als Entscheidungsgesichtspunkt bei Errich- tung von Nebenhaushalten	298
b) Das Erfordernis eines funktionalen Äquivalents zur Haushalts- rechnung für jeden Nebenhaushalt	299
aa) Verfassungsrechtliche Vorgaben	299
bb) Einfaches Haushaltsrecht und Haushaltspraxis	300
(1) Rechtlich unselbständige Nebenhaushalte	301
(2) Rechtlich selbständige Nebenhaushalte	304
(a) Juristische Personen des öffentlichen Rechts	305
(b) Juristische Personen des Privatrechts	307
c) Die Rückanbindung der Nebenhaushalte an die Haushaltsrech- nung des Bundes	308
II. Die Rechnung über Vermögen und Schulden (Vermögensrechnung) ...	313
1. Entwicklungsgeschichte und Praxis der Vermögensrechnung	314
a) Die Entwicklung der Regelungen	314
b) Die Haushaltspraxis der Vermögensrechnung	316
aa) Das „Allgemeine Vermögen des Bundes“	317
bb) Schulden des Bundes	319
cc) Die Nebenhaushalte in der Vermögensrechnung	321
c) Finanzwissenschaftliche Kritik der Vermögensrechnung	323
2. Zum Umfang der verfassungsrechtlichen Verpflichtung zur Rech- nungslegung über Vermögen und Schulden	325
B. Die Rechnungsprüfung der Nebenhaushalte	329
I. Nebenhaushalte als Adressaten verfassungsobligatorischer Rechnungs- prüfung nach Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG	330
1. Sondervermögen und Bundesbetriebe als Adressaten der Rech- nungsprüfung nach Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG	331
a) Eigenverwaltete Sondervermögen und Bundesbetriebe	332
b) Fremdverwaltete Sondervermögen und Bundesbetriebe	335

2. Juristische Personen des öffentlichen oder privaten Rechts als Adressaten der Rechnungsprüfung nach Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG? .	338
a) Meinungsstand	338
b) Der unmittelbare Anwendungsbereich von Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG	339
aa) Wortlaut, systematischer Zusammenhang	339
bb) Regelungstradition, Entstehungsgeschichte	340
(1) Verfassungsrechtliche Vorläufer	340
(2) Einfaches Haushaltsrecht bis zur Haushaltsreform ..	341
(3) Zur Haushaltsreform von 1969	343
(4) Ergebnis; teleologische Einwände?	345
3. Nettoveranschlagung und Rechnungsprüfung	345
II. Das verfassungsrechtliche Gebot lückenloser Finanzkontrolle über den unmittelbaren Anwendungsbereich von Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG hinaus	347
1. Herleitung und Inhalt des Prinzips lückenloser Finanzkontrolle	347
a) Geltung nur für „staatliches“ Finanzgebaren	351
b) Art. 114 Abs. 2 Satz 1 und 2 GG als Grundsatznorm für die Finanzkontrolle rechtsfähiger Nebenhaushalte	354
aa) Unabhängigkeitsgewährleistung der Finanzkontrolle	354
bb) Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit als Prüfungsmaßstab	357
2. Zur Vereinbarkeit der Prüfungsbestimmungen des einfachen Rechts für juristische Personen mit dem Prinzip lückenloser Finanzkontrolle	358
a) Die Prüfungsbestimmungen für juristische Personen des öffentlichen Rechts	358
aa) Freistellungen für Fälle geringer Bedeutung (§ 111 Abs. 2 Satz 1 BHO)	361
bb) Freistellung von Altfällen (§ 111 Abs. 2 Satz 2 BHO)	364
cc) Freistellungen im Bereich der Sozialversicherung	365
(1) Die Regelung des § 112 Abs. 1 BHO	365
(2) Zur Verfassungsmäßigkeit der Freistellungen	368
(a) Prüfung der Kranken- und Pflegekassen	369
(b) Prüfung der Kassenärztlichen Bundesvereinigungen	373
b) Die Prüfungsbestimmungen für juristische Personen des Privatrechts	374
aa) Prüfungsbestimmungen für Beteiligungen	374
(1) Gesetzliche Grundlagen	374
(a) Die Abschlußprüfung	374
(aa) Anwendungsbereich des § 53 HGrG (Beteiligungsunternehmen)	375
(bb) Prüfungsgegenstand und Prüfungsmaßstab bei Mehrheitsbeteiligungen des Bundes	381
(cc) Unabhängigkeit der Prüfungseinrichtungen .	384
(b) Prüfung durch die Beteiligungsverwaltung	385
(c) Prüfung durch den Bundesrechnungshof	386

(2) Verfassungsrechtliche Beurteilung; verfassungskonforme Auslegung von §104 Abs. 1 Nr. 2 BHO	390
bb) Prüfungsbestimmungen für andere bundesfinanzierte Privatrechtsträger	395
(1) Zuwendungsempfänger	395
(a) Zum Zuwendungsbegriff des §91 BHO	397
(b) Gegenstand und Maßstab der Verwendungsprüfung nach §91 Abs. 2 Satz 1 BHO	398
(c) Zur sog. erweiterten Prüfung nach §91 Abs. 2 Satz 2 BHO	402
(2) Empfänger gesetzlicher Zuschüsse	404
III. Verfassungsrechtliche Grenzen der Finanzkontrolle von Nebenhalten des Bundes	407
1. Die Regelungszuständigkeit des Bundes	407
2. Der Bundesrechnungshof als Prüfer von Nebenhaushalten	409
a) Art. 114 Abs. 2 Satz 3 GG als Grundlage weiterer Zuständigkeiten des Bundesrechnungshofs	409
b) Art. 114 Abs. 2 Satz 1 und 2 GG als Schranke von Satz 3 der Vorschrift	411
aa) Wahrung der Unabhängigkeit und Unbefangenheit des Bundesrechnungshofs	411
bb) Zum notwendigen Bezug der Prüfungszuständigkeit des Bundesrechnungshofs zur staatlichen Haushaltswirtschaft	412
3. Beschränkungen der Finanzkontrolle durch Grundrechte der Betroffenen	415
a) Zur Grundrechtsfähigkeit der Träger von Nebenhaushalten	415
aa) Juristische Personen des öffentlichen Rechts	415
bb) Privatrechtssubjekte	417
b) Rechnungsprüfung als Grundrechtseingriff	419
c) Die Zuordnung von Finanzkontrolle und Grundrechtsschutz	420
aa) Rechnungsprüfung als Hilfsmittel der Selbstkontrolle des Grundrechtsträgers	422
bb) Rechnungsprüfung als Element staatlicher Fremdkontrolle	423
(1) Erforderlichkeit	424
(a) Prüfung der gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung nur teilalimentierter Nebenhaushalte	424
(b) Begrenzung der Finanzkontrolle auf die Reichweite der Staatsaufsicht?	424
(c) Subsidiarität externer gegenüber nebenhaushaltsinterner Kontrolle?	426
(2) Verhältnismäßigkeit i.e.S.	427
(a) Prüfungsfreie Räume?	428
(b) Nur Rechtmäßigkeits-, keine Wirtschaftlichkeitsprüfung?	428
(c) Beschränkung auf Evidenzkontrolle?	429

(d) Bereichsspezifische Modelle praktischer Konkordanz	430
(e) Insbesondere: Publikations- vor Prüfungsbeschränkungen	431
(f) Insbesondere: Rechtliches Gehör und Gegendarstellung zur Milderung des Kontrolleingriffs	433

6. Teil

Nebenhaushalte und gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht

A. Das fiskalpolitische Grundkonzept von Art. 109 Abs. 2–4 GG	436
B. Nebenhaushalte als Adressaten der Verpflichtung auf das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht	441
I. „Bund und Länder“ als Verpflichtete aus Art. 109 Abs. 2 GG – Auslegungsmöglichkeiten	441
II. Rechtlich unselbständige Nebenhaushalte	441
III. Rechtlich selbständige Nebenhaushalte	444
1. Der Regelungszusammenhang von Art. 109 Abs. 2 GG und § 1 StabG ..	446
2. Umkehrschluß aus Art. 109 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 GG?	448
3. Zweck und Entstehungsgeschichte des Art. 109 Abs. 2 GG	450
4. Systematischer Zusammenhang	454
a) Der Bezug zum Sozialstaatsprinzip	454
b) Der Zusammenhang mit Art. 109 Abs. 3 GG	455
c) Der Zusammenhang mit Art. 109 Abs. 1 GG	457
IV. Ergebnis und Folgerungen	459
1. Unmittelbare Bindung rein staatlicher Nebenhaushalte durch Art. 109 Abs. 2 GG	459
2. Zur gesetzlichen Umsetzung von Art. 109 Abs. 2 GG für die Nebenhaushalte	462
C. Leistung und Finanzierung konjunkturbedingter Mehrausgaben gemäß § 6 Abs. 2 StabG als eigener Nebenhaushalt	464
I. Die Ausgliederung aus dem Bundeshaushalt als Durchbrechung des Einheitsprinzips	465
II. Die verfassungsrechtliche Rechtfertigung	469
1. Modifizierung der Budgetregeln des Art. 110 GG durch Art. 109 Abs. 2 und 3 GG	469
2. Die Konjunkturausgleichsrücklage als Sondervermögen	470

7. Teil

Nebenhaushalte und Staatsverschuldung

A. Die Staatsverschuldung als Verfassungsproblem	473
I. Der Staatskredit als Instrument intertemporaler Lastenverschiebung ...	473
II. Stand und Entwicklung der Staatsverschuldung, insbesondere der Nebenhaushalte	475

B. Verfassungsgrenzen der Kreditaufnahme durch Nebenhaushalte	482
I. Das staatsschuldenpolitische Regelungskonzept des Grundgesetzes	483
1. Der Gesetzesvorbehalt des Art. 115 Abs. 1 Satz 1 GG	483
2. Die Begrenzung der Krediteinnahmen auf die veranschlagte Investitionssumme	487
3. Kreditaufnahme und gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht	491
a) Art. 109 Abs. 2 GG als zusätzliche Begrenzung der Kreditaufnahme	491
b) Ausnahmen vom Investitionsjunktum zur Abwehr rezessiver Störungen (Art. 115 Abs. 1 Satz 2 Hs. 2 GG)	492
4. Das Ausgleichsgebot (Art. 110 Abs. 1 Satz 2 GG) als Kreditbegrenzungsregel?	494
II. Nebenhaushalte als Adressaten verfassungsrechtlicher Kreditbegrenzungsregeln	497
1. Kreditaufnahme durch Nebenhaushalte und Gesetzesvorbehalt	497
a) Rechtlich unselbständige Nebenhaushalte	497
aa) Die Geltung von Art. 115 Abs. 1 Satz 1 GG für die Kreditaufnahme rechtlich unselbständiger Nebenhaushalte ..	497
bb) Der Ausnahmeverbehalt des Art. 115 Abs. 2 GG	499
(1) Zur Ermächtigungspraxis für Kreditaufnahmen der Sondervermögen	499
(2) Verfassungsgrenzen für Ausnahmen nach Art. 115 Abs. 2 GG	501
b) Rechtlich selbständige Nebenhaushalte	504
aa) Ausgangsbefund	504
bb) Kreditaufnahme durch Finanzierungsgesellschaften: Gesetzesvorbehalt und Umgehungsverbot	507
cc) Art. 115 Abs. 1 Satz 1 GG als Gebot präventiver parlamentarischer Kontrolle der Kreditaufnahme rechtlich selbständiger Nebenhaushalte	509
2. Materielle Verfassungsgrenzen der Kreditaufnahme durch Nebenhaushalte	513
a) Die Geltung von Art. 109 Abs. 2 GG für die Nebenhaushalte des Bundes	513
b) Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG als Kreditbegrenzung für rechtlich unselbständige Nebenhaushalte	514
aa) Zur Anwendbarkeit von Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG auf nicht-rechtsfähige Nebenhaushalte	514
bb) Der Ausnahmeverbehalt des Art. 115 Abs. 2 GG	520
(1) Zur einfachen Gesetzeslage	520
(2) Verfassungsgrenzen für Ausnahmen nach Art. 115 Abs. 2 GG	522
(a) Die Gefahr des Leerlaufs des Kreditlimits für die Haushaltswirtschaft des Bundes	523
(b) Zur Entstehungsgeschichte von Art. 115 Abs. 2 GG	526
(c) Schlußfolgerungen für die Auslegung von Art. 115 Abs. 2 GG	528

c) Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG als Kreditbegrenzung für rechtlich selbständige Nebenhaushalte	532
aa) Umgehungsverbot	532
bb) Gleichbehandlung rechtsfähiger und nicht rechtsfähiger Nebenhaushalte	533
cc) Einfaches Haushaltsrecht	534
 Zusammenfassende Thesen	 537
Literaturverzeichnis	545
Sachverzeichnis	565

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
aaO.	am angegebenen Ort
AbfG	Abfallgesetz
Abg.	Abgeordneter
abgedr.	abgedruckt
abl.	ablehnend
ABl.EG	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
Abs.	Absatz
a.E.	am Ende
ÄndG	Änderungsgesetz
a.F.	alter Fassung
AFG	Arbeitsförderungsgesetz
AG	Die Aktiengesellschaft (Zeitschrift) oder: Aktiengesellschaft
AH-GF	Allgemeine Hinweise zum Gruppierungsplan und zum Funktionenplan (enthalten in den Verwaltungsvorschriften zur Haushaltssystematik des Bundes [VV-HB], hrsg. vom Bundesministerium der Finanzen, Loseblattausgabe)
AK-GG	Alternativkommentar zum Grundgesetz
AktG	Aktiengesetz
AllgVwR	Allgemeines Verwaltungsrecht
ANBest-I	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung
ANBest-P	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung
Anm.	Anmerkung
AO	Abgabenordnung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
ArchPF	Archiv für das Post- und Fernmeldewesen
arg.e	argumentum e
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BALM	Bundesanstalt für Landwirtschaftliche Marktordnung
Bay	Bayern/bayrisch
BayVBl	Bayrische Verwaltungsblätter
BB	Betriebsberater
BBahnG	Bundesbahngesetz
BBankG	Bundesbankgesetz
BBG	Bundesbeamtengesetz
Bbg	Brandenburg
Bd.	Band
BergPG	Gesetz über Bergmannsprämien
Berl	Berlin

BerlinFG	Berlinförderungsgesetz
BesVwR	Besonderes Verwaltungsrecht
BfA	Bundesversicherungsanstalt für Angestellte
BFH	Bundesfinanzhof
BFHE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesfinanzhofs
BfV	Bundesamt für Verfassungsschutz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BiRiLiG	Bilanzrichtlinien-Gesetz
BK	Bonner Kommentar zum Grundgesetz
BMA	Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung
BMF	Bundesminister der Finanzen
BMFT	Bundesminister für Forschung und Technologie
BND	Bundesnachrichtendienst
BranntwMonG	Branntweinmonopolgesetz
Bre	Bremen
BRfG	Bundesrundfunkgesetz
BRHG	Gesetz über Errichtung und Aufgaben des Bundesrechnungshofes
BSGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundessozialgerichts
BSP	Bruttosozialprodukt
Bstb.	Buchstabe
BStBl.	Bundessteuerblatt
BT	Bundestag
BT-Drucks.	Drucksachen des Deutschen Bundestages
BVerfGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BVS	Bundesverband für den Selbstschutz
BVS-VO	Verordnung über den Aufbau des Bundesverbandes für den Selbstschutz
BW	Baden-Württemberg
bw	baden-württembergisch
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CMA	Centrale Marketinggesellschaft der deutschen Agrarwirtschaft
DAAD	Deutscher Akademischer Austauschdienst
DARA	Deutsche Agentur für Raumfahrtangelegenheiten
DBV	Deutsche Beamtenversicherung
DEG	Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft
ders.	derselbe
DFG	Deutsche Forschungsgemeinschaft
DG-Bank	Deutsche Genossenschaftsbank
DGO	Deutsche Gemeindeordnung
d.h.	das heißt
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
DIHT	Deutscher Industrie- und Handelstag
DJT	Deutscher Juristentag
DM	Deutsche Mark

DÖH	Der öffentliche Haushalt
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DRV	Deutsche Rentenversicherung
DSLBB	Deutsche Siedlungs- und Landesrentenbank
DSLBG	Gesetz über die Deutsche Siedlungs- und Landesrentenbank
DStjG	Veröffentlichungen der Deutschen Steuerjuristischen Gesellschaft e.V.
DStR	Deutsches Steuerrecht
dto.	dito
DtZ	Deutsch-deutsche Rechts-Zeitschrift
DVBll	Deutsches Verwaltungsblatt
DVG	Deutsche Verwaltungsgeschichte
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EG	Europäische Gemeinschaften
EigBG	Eigenbetriebsgesetz
ELFG	Erblastentilgungsfondsgesetz
ENeuOG	Eisenbahnneuordnungsgesetz
EPl.	Einzelplan
ErdölBevG	Erdölbevorratungsgesetz
Erl.	Erläuterung
ERP	European Recovery Program
ERP-VerwG	ERP-Verwaltungsgesetz
ESTG	Einkommensteuergesetz
etc.	et cetera
EV	Einigungsvertrag
e.V.	eingetragener Verein
EvStL	Evangelisches Staatslexikon
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EWS	Europäisches Währungssystem
f.	folgende
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
ff.	fortfolgende
FFG	Filmförderungsgesetz
FGO	Finanzgerichtsordnung
FinArch	Finanzarchiv
FKPG	Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
FS-AuftragsVO	Verordnung zur Beauftragung eines Flugsicherungsunternehmens
G	Gesetz
GAL	Gesetz über eine Altershilfe für Landwirte
GBL	Gesetzblatt
geä.	geändert
GedS	Gedächtnisschrift
GemO	Gemeindeordnung
GenG	Genossenschaftsgesetz
GewStDV	Gewerbsteuer-Durchführungsverordnung
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung

GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung
GMBL	Gemeinsames Ministerialblatt
GOBT	Geschäftsordnung des Bundestages
GüKG	Güterkraftverkehrsgesetz
GV.NW	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen
h.A.	herrschende Ansicht
HambVerf	Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg
HChE	Herrenchiemseer Entwurf eines Grundgesetzes
HdbkWP	Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis
HdbDStR	Anschütz, Gerhard/Thoma, Richard (Hg.), Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Erster Band 1930, Zweiter Band 1932
HdbStKirchR	Handbuch des Staatskirchenrechts
HdF	Handbuch der Finanzwissenschaft
HdWW	Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften
Hess	Hessen
HG	Haushaltsgesetz
Hg.	Herausgeber
HGB	Handelsgesetzbuch
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
HGrG-E	Entwurf des Haushaltsgrundsätzegesetzes
h.L.	herrschende Lehre
h.M.	herrschende Meinung
HRB	Haushaltstechnische Richtlinien des Bundes
HRG	Hochschulrahmengesetz
Hs.	Halbsatz
HStR	Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland
HwStR	Handwörterbuch des Steuerrechts
i.d.F.	in der Fassung
i.d.R.	in der Regel
i.e.	id est
i.e.S.	im engeren Sinne
i.H.v.	in Höhe von
incl.	inclusive
InvZulG	Investitionszulagengesetz
i.S.	im Sinne
i.S.v.	im Sinne von
i.S.d.	im Sinne des
i.V.m.	in Verbindung mit
i.w.S.	im weiteren Sinne
JNÖ	Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
Kap.	Kapitel
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KG	Kommanditgesellschaft
Komm.	Kommentar
KStG	Körperschaftsteuergesetz

KSVG	Künstlersozialversicherungsgesetz
KVLG	Gesetz über die Krankenversicherung der Landwirte
KWG	Kreditwesengesetz
LAG	Lastenausgleichsgesetz
LHO	Landeshaushaltsordnung
lit.	littera
LV	Landesverfassung
MAD	Militärischer Abschirmdienst
m.a.W.	mit anderen Worten
mbH	mit beschränkter Haftung
m.E.	meines Erachtens
Meckl-Vorp	Mecklenburg-Vorpommern
MinBlFin	Ministerialblatt des Bundesministers der Finanzen
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
Nachw.	Nachweise
Nds	Niedersachsen
n.F.	neue Fassung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NW	Nordrhein-Westfalen
nw	nordrhein-westfälisch
Öffa	Deutsche Gesellschaft für öffentliche Arbeiten AG
ös	Österreichische Schillinge
OVG	Oberverwaltungsgericht
OVGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte für das Land Nordrhein-Westfalen in Münster sowie für die Länder Niedersachsen und Schleswig-Holstein in Lüneburg
PflegeVG	Pflege-Versicherungsgesetz
PflVG	Pflichtversicherungsgesetz
PostVerfG	Postverfassungsgesetz
PostVerwG	Postverwaltungsgesetz
PrGS	Preußische Gesetzsammlung
PrStHG	Preußisches Staatshaushaltsgesetz
PrVerf	Preußische Verfassung
PublG	Gesetz über die Rechnungslegung von bestimmten Unternehmen und Konzernen (Publizitätsgesetz)
RAÜG	Raumfahrtaufgabenübertragungsgesetz
RBahnG	Reichsbahngesetz
Rdnr.	Randnummer
RegE	Regierungsentwurf
RGBl.	Reichsgesetzblatt
RHO	Reichshaushaltsordnung
RhPfl	Rheinland-Pfalz
RKO	Reichskassenordnung

RPostFinG	Reichspostfinanzgesetz
RSchO	Reichsschuldenordnung
RT	Reichstag
RT-Drucks.	Drucksache des Reichstages
RV	Reichsverfassung
RVO	Reichsversicherungsordnung
S.	Seite
s.	siehe
Sachs-Anh	Sachsen-Anhalt
SäHO	Vorläufige Sächsische Haushaltsordnung
SächsVBl	Sächsisches Verwaltungsblatt
scil.	scilicet
SGB	Sozialgesetzbuch
SH	Schleswig-Holstein
SKWPG	Gesetz zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms
sog.	sogenannte/r
SVHV	Verordnung über das Haushaltswesen in der Sozialversicherung
Schwbg	Schwerbehindertengesetz
SchwbAV	Schwerbehinderten-Ausgleichsabgabenverordnung
StabG	Stabilitätsgesetz
StahlInvZulG	Stahlinvestitionszulagengesetz
Sten.Ber.	Stenographischer Bericht
StGB	Strafgesetzbuch
StHG	Staatshaushaltsgesetz
StiftG	Stiftungsgesetz
str.	streitig
StuW	Steuer und Wirtschaft
Tab.	Tabelle
Tgr.	Titelgruppe
THAKredG	Treuhandkreditaufnahmegesetz
Thür	Thüringen
tir.	tiret (Spiegelstrich)
Tit.	Titel
Tz.	Textziffer
u.a.	unter anderem
u.ä.	und ähnliches
u.a.m.	und andere mehr
Ufa	Ufa-Filmgesellschaft mit beschränkter Haftung
UG	Universitätsgesetz
UStG	Umsatzsteuergesetz
usw.	und so weiter
UTR	Umwelt- und Technikrecht
u.U.	unter Umständen
v.	von/vom
VAG	Versicherungsaufsichtsgesetz
VBL	Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder
VBRO	Entwurf der Buchführungs- und Rechnungslegungsordnung für das Vermögen des Bundes

VEBA-AG	Vereinigte Elektrizität und Bergwerks AG
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VerfG HH	Hamburgisches Verfassungsgericht
VermBG	Vermögensbildungsgesetz
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
v.H.	vom Hundert
VIAG	Vereinigte Industrieunternehmen AG
VO	Verordnung
Vorl.VV-BHO	Verläufige Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwR	Verwaltungsrecht
VwRdsch	Verwaltungsrundschau
WDR-G	Gesetz über den Westdeutschen Rundfunk
WiSt	Wirtschaftswissenschaftliches Studium
WiVerw	Wirtschaft und Verwaltung
WM	Wertpapier-Mitteilungen
WP	Wahlperiode
WPO	Wirtschaftsprüferordnung
WRV	Weimarer Reichsverfassung
z.B.	zum Beispiel
ZfgesK	Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen
ZfS	Zentralblatt für Sozialversicherung, Sozialhilfe und Versorgung
ZHR	Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert
ZMP	Zentrale Markt- und Preisberichtsstelle für Erzeugnisse der Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft GmbH
ZögU	Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen
z.T.	zum Teil
zul.gä.	zuletzt geändert
Zweitbearb.	Zweitbearbeitung

Einleitung

Die Ausübung von Staatsgewalt durch die Verfügung über Geld als Gegenstand der Haushaltsverfassung

Wer über die Verwendung von Geld entscheidet, vermag das Verhalten anderer zu beeinflussen. Geld in der Hand des Staates ist – vergleichbar mit der Befugnis, Rechtsmacht auszuüben – ein Mittel der Staatsgewalt, deren Ausübung gemäß Art. 20 Abs. 2 GG stets demokratischer Legitimation bedarf. Dieses Legitimationserfordernis konkretisiert die Haushaltsverfassung in Art. 110 GG, der die Bewirtschaftung und Verwendung von Bundesmitteln unter Parlamentsvorbehalt stellt. Ausgeübt werden soll dieser Vorbehalt, indem für jede Etatperiode erneut „alle Einnahmen und Ausgaben des Bundes“ in „den“ Haushaltsplan eingestellt, also in einem Gesamtfinanzierungskonzept erfaßt und aufeinander abgestimmt werden.

Die Realität entspricht diesem Idealbild nicht. Der weit überwiegende Teil des als Ausübung von Staatsgewalt des Bundes zu qualifizierenden öffentlichen Finanzgebarens ist im Bundeshaushalt nicht erfaßt. Aus einer Vielzahl von Gründen verengt sich zunehmend der Kreis der Einnahmen und Ausgaben, die noch dem Etatbewilligungsrecht des Parlaments unterliegen. Diese „Budgetflucht“ vollzieht sich insbesondere über die Errichtung von Sondervermögen und Bundesbetrieben, die Art. 110 GG ausdrücklich (und anscheinend ohne irgendeine Beschränkung) von der Etatisierungspflicht ausnimmt; sowie über die Verlagerung von Aufgaben und Finanzmitteln zu ihrer Erfüllung auf vom Bund getragene juristische Personen des öffentlichen oder privaten Rechts, deren Einnahmen und Ausgaben nach herkömmlicher Anschauung von vornherein nicht solche „des Bundes“ im Sinne von Art. 110 GG sind. Solche Budgetausgliederungen begründen zugleich die Gefahr, daß auch die übrigen den Umgang mit Geld regelnden Vorschriften der Haushaltsverfassung ihre praktische Wirksamkeit ganz oder partiell einbüßen – insbesondere diejenigen über die „nachgängige“ Finanzkontrolle (Art. 114 GG), über die wirtschaftspolitische Inpflichtnahme der Haushaltswirtschaft des Bundes (Art. 109 GG) und über seine Kreditaufnahme. Letztere begrenzt Art. 115 GG zum Schutz des Dispositionsspielraums nachfolgender Haushaltsgesetzgeber und zukünftiger Abgabenschuldner – anscheinend allerdings nur für den Binnenbereich des Bundeshaushalts. So nimmt es nicht wunder, daß der Bund etwa seinen im Zuge der Wiedervereinigung gestiegenen Kreditbedarf im wesentlichen nicht über den Staatsetat, sondern haushaltsextern – über die Treuhandanstalt, den Fonds „Deutsche Einheit“, den Kreditabwicklungsfonds

und das ERP-Sondervermögen – gedeckt hat. – Im übrigen gefährden Budgetausgliederungen die Zuverlässigkeit der Bemessungsgrundlage für den vertikalen und horizontalen Finanzausgleich (Art. 106 Abs. 3 und 4, Art. 107 Abs. 2 GG).

Der vorliegenden Untersuchung geht es darum zu klären, inwieweit das etatflüchtige Finanzgebaren des Bundes von den Regeln der Haushaltsverfassung erfaßt wird und mit diesen vereinbar ist. Zuvor jedoch soll näher beleuchtet werden, inwiefern Budgetausgliederungen die Funktionen des Bundeshaushalts gefährden (1. Teil). Sodann geht es im 2. Teil um eine Präzisierung dessen, was als ein „Nebenhaushalt“ des Bundes anzusehen ist, im 3. Teil um eine Bestandsaufnahme der bestehenden Nebenhaushalte des Bundes und in den folgenden Teilen im einzelnen um die Auslegung und Anwendung des Haushaltsverfassungsrechts auf diese Formen außerbudgetären Finanzgebarens.

1. Teil

Haushaltsfunktionen und Budgetflucht

A. Die verfassungsrechtlichen Funktionen des Bundeshaushalts

Nach Art. 110 GG sind „alle Einnahmen und Ausgaben des Bundes ... in den Haushaltsplan einzustellen“ (Abs. 1 Satz 1, 1. Hs.), der vom Parlament – herkömmlich als Jahreshaushalt – vor Beginn der Etatperiode durch das Haushaltsgesetz festgestellt wird (Abs. 2 Satz 1).

Dieser Textbefund enthält einen ersten verfassungsrechtlichen Ansatz zur Benennung normativ bedeutsamer Zwecke und Wirkungen des Haushalts, wie sie – teils unter anderen Aspekten – auch Gegenstand unterschiedlicher Lehren von den Budgetfunktionen sind. Diese Funktionsbestimmungen sind zunächst in der Finanzwissenschaft entwickelt worden, wobei sich Realanalyse und finanzpolitisches Postulat durchdringen. Zu den Budgetfunktionen zählte man herkömmlich die finanzpolitische, die (spezifisch-)politische, die juristische und die Kontrollfunktion, später auch die wirtschaftspolitische Funktion des Haushalts¹. Das staats- und haushaltsrechtliche Schrifttum hat diese Lehre teils terminologisch, gelegentlich auch inhaltlich modifizierend im wesentlichen rezipiert². Nur gelegentlich finden sich dezidiert normative Ansätze zur Bestimmung der spezifisch verfassungsrechtlichen Bedeutung des Bundeshaushaltsplans³.

I. Die Ermächtigungsfunktion

In rechtlicher Hinsicht grundlegend ist zunächst die Ermächtigungsfunktion des Haushalts. Zwar läßt sich dem Wortlaut des Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG, wo-

¹ Grundlegend *Neumark*, Reichshaushaltsplan, S. 15ff. – noch unter Beschränkung auf die vier erstgenannten Funktionen; und *ders.*, HdF I², S. 554 (558f.) unter Einschluß der wirtschaftspolitischen Funktion; auf gleicher Linie etwa *Senf*, HdF I³, S. 371 (374ff.); *Zimmermann/Henke*, Finanzwissenschaft², S. 72ff.

² Vgl. nur *Stern*, Staatsrecht II, § 49 II und III (S. 1194ff.); *Patzig*, Haushaltsrecht I, Rdnr. 77ff. (S. 103ff.); *Fischer-Menshausen*, in: v. Münch, GG III², Art. 110 Rdnr. 2; v. *Mutius*, VVDStRL 42 (1984), S. 146 (164f.); *Kisker*, HStR IV, § 89 Rdnr. 12ff.; *Vogt*, in: Klein, Lehrbuch des öffentlichen Finanzrechts, Abschnitt III Rdnr. 3–7 (S. 121f.).

³ *P. Kirchhof*, NVwZ 1983, S. 505 (508f.); *ders.*, HStR III, § 59 Rdnr. 74; *Heun*, Staatshaushalt, S. 269ff.

nach der Haushaltsplan durch das Haushaltsgesetz „festgestellt“ wird, nicht unmittelbar entnehmen, welche Rechtsfolgen das Haushaltsgesetz oder dessen Fehlen begründen⁴. Doch folgt im Umkehrschluß aus Art. 111 Abs. 1 und 112 GG, die – weitgehend ohne Vorbild in den Vorläufern des Grundgesetzes⁵ – für bestimmte Fälle fehlender haushaltsgesetzlicher Bewilligung begrenzte Ausgabenermächtigungen vorsehen, daß „das Haushaltsgesetz nicht nur eine ‚Feststellung‘ trifft, sondern zugleich die ‚Bewilligung‘ der im Haushaltsplan ausgeworfenen Mittel, also die Ermächtigung an die Regierung enthält, diese Mittel für die im Haushaltsplan festgesetzten Zwecke auszugeben.“⁶ Deshalb ist heute einhellig anerkannt, daß eine Geldleistung des Bundes ohne ihre Aufnahme in den Haushaltsplan und dessen Feststellung durch das Haushaltsgesetz oder eine Überschreitung eines solchen Ausgabensatzes grundsätzlich⁷ unzulässig ist⁸. Die Verausgabung von Geld muß also, selbst wenn sie auch in anderen Gesetzen zugelassen oder vorgeschrieben ist, gerade in *haushaltsgesetzlicher* Form sachlich-inhaltlich legitimiert sein⁹. Dagegen kommt dem Haushaltsgesetz für die Befugnis staatlicher Organe zur Vereinnahmung von Geld grundsätzlich¹⁰ keine Ermächtigungsfunktion

⁴ Insoweit ist die sprachliche Anknüpfung an Art. 99 Abs. 2 der Preußischen Verfassung von 1850, Art. 69 der Reichsverfassung von 1871 und Art. 85 WRV unglücklich, weil sie der *laband-schen* Budgettheorie nicht deutlich entgegentritt. Nach *Laband* enthielt der Etat keine materielle Rechtsregel, sondern nur ein in Gesetzesform beschlossenes Zahlenwerk (Staatsrecht Bd. 4⁵, S. 537), dessen materielle Wirkung allein in der im voraus erteilten Entlastung der Regierung von der Verantwortlichkeit liege (aaO., S. 538, 540). Der Etat sei für die Befugnis der Regierung, die auf Gesetzen und der „herkömmlichen Einrichtung des Staates“ beruhenden Ausgaben zu leisten, nicht konstitutiv sondern nur deklaratorisch (*Laband*, Budgetrecht, S. 55). „Außeretatmäßige“ Ausgaben seien nicht rechtswidrig, nur sei die Regierung anders als bei „etatmäßigen“ Ausgaben dabei nicht von vornherein von ihrer Verantwortlichkeit frei (Staatsrecht Bd. 4⁵, S. 544f.). – Ebenso unter Geltung der WRV etwa *Meissner*, Staatsrecht², S. 198; gegen *Laband* schon frühzeitig *Georg Jellinek*, Gesetz und Verordnung, S. 292, der das Etatgesetz als „rechtliche Bedingung der Finanzverwaltung“ begriff. Ausführlich zur – bisweilen diffusen – Rezeption von *Labands* Gedanken auch unter der gewandelten Verfassungsstruktur der Weimarer Epoche *Friauf*, Staatshaushaltsplan, S. 270ff.

⁵ Vgl. jedoch Art. 104 Abs. 1 PrVerf von 1850 und Art. 64 und 67 PrVerf von 1920; eine Art. 111 GG entsprechende Regelung wurde in der verfassungsgebenden Nationalversammlung von 1918 diskutiert, aber nicht in die WRV aufgenommen, s. *Heckel*, in: Anschütz/Thoma, HdbDStR II, S. 410 Fn. 94.

⁶ BVerfGE 20, 56 (90) – von „bewilligten“ Haushaltsmitteln spricht auch Art. 111 Abs. 1 lit. c GG, während die entsprechende Formulierung in Art. 110 Abs. 2 Satz 3 im Zuge der Haushaltsreform von 1969 entfallen ist (Gesetz v. 12. 5. 1969, BGBl. I, S. 357).

⁷ D. h. mit Ausnahme der Fälle der Art. 111 und 112 GG.

⁸ Vgl. nur BVerfGE 45, 1 (34); *Böckenförde*, Organisationsgewalt, S. 107; *Mußgnug*, Haushaltsplan, S. 310; *Fischer-Menshausen*, in: v. Münch, GG III², Art. 110 Rdnr. 5; *Schmidt-Bleibtreu/Klein*, GG⁷, Art. 110 Rdnr. 4; *Maunz* (1981), in: Maunz/Dürig, Art. 110 Rdnr. 15; *Heun*, Staatshaushalt, S. 408; deutlich auch HGrG und BHO, jeweils in § 3 Abs. 1.

⁹ Zum Begriff der sachlich-inhaltlichen demokratischen Legitimation s. BVerfGE 83, 60 (72); *Böckenförde*, HStR I, § 22 Rdnr. 21; *Schmidt-Aßmann*, AöR 116 (1991), S. 329 (355ff., insbesondere 357ff. m.w.N.).

¹⁰ Eine Ausnahme gilt gemäß §§ 13 Abs. 1 HGrG, 18 Abs. 2 BHO für die Kreditaufnahme. Art. 115 Abs. 1 Satz 1 GG verlangt demgegenüber keine *haushaltsgesetzliche* Kreditermächtigung – ein sonstiges, insbesondere auch ein Dauergesetz, würde verfassungsrechtlich ausreichen

mehr zu¹¹. Wenn nämlich auch ohne Verabschiedung eines Haushalts „auf besonderem Gesetze beruhende Einnahmen aus Steuern, Abgaben und sonstigen Quellen“ zur Deckung von Ausgaben herangezogen werden dürfen (Art. 111 Abs. 2 GG), so wird deutlich, daß diese Einnahmen nur als Schätzwerte Eingang in den Haushaltsplan finden, ihre Erhebung aber auf permanenten Abgabengesetzen beruht und nicht durch das periodische Haushaltsgesetz bedingt ist¹².

II. Die Programmfunktion

Die Aufgabe des Haushalts erschöpft sich jedoch nicht in der parlamentsgesetzlichen Bewilligung einzelner Ausgabeansätze. Wenn trotz der Festlegung des überwiegenden Teils der Staatsausgaben durch die allgemeine Gesetzgebung und der Permanenz der Abgabenerhebung noch einmal „alle“ Einnahmen und Ausgaben des Bundes in „den“ (einen) Haushaltsplan einzustellen und durch das Haushaltsgesetz periodisch festzustellen sind, so ist der Haushalt nicht als bloße Summierung von Einzelbewilligungen, sondern nur als ein „Regierungsprogramm in Gesetzesform“¹³ zu begreifen, das mehrere Funktionen bündelt:

1. Die Koordinationsfunktion

Als Gesamtprogramm für die Haushaltswirtschaft des Bundes für eine Etatperiode hat es vor allem die Aufgabe, in einem geschlossenen Finanzierungskonzept die Fülle der konkurrierenden und konfligierenden Ziele ausgabenwirksamen Staatshandelns untereinander und diese auf die erschließbaren und zu erwartenden

(dazu S. 484). – Der alternative Haushalts- oder Einwilligungsvorbehalt zugunsten von Bundestag und Bundesrat bei der Veräußerung von Grundstücken erheblichen Wertes oder besonderer Bedeutung nach § 64 Abs. 2 BHO hat weniger die Frage der Einnahmeerzielung als die der Verfügung über Bundesvermögen zum Gegenstand.

¹¹ Die frühkonstitutionelle Entwicklung des Budgetbewilligungsrechts hatte sich ursprünglich vor allem auf eine Mitsprache der Stände bei der Auferlegung von Steuern gerichtet. Dabei wurden ihnen die Voranschläge für die Ausgaben zunächst allein zur Überprüfung des durch Steuern zu deckenden Staatsbedarfs vorgelegt (deutlich vor allem Titel 7, § 4 der Bayerischen Verfassung v. 26. 5. 1818, abgedr. bei *Huber*, Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte, Bd. 1³, S. 155ff.; ausführlich zu diesem süddeutschen Modell *Mußnug*, Haushaltsplan, S. 90ff.). Insbesondere nach 1830 entwickelte sich aus dieser rein instrumentellen Budgetprüfung ein echtes parlamentarisches Ausgabenbewilligungsrecht (dazu *Mußnug*, aaO., S. 126ff.; zu früheren Verfassungen deutscher Einzelstaaten mit einem echten Ausgabebewilligungsrecht – zum Teil beschränkt auf aus Steuermitteln zu bestreitende Ausgaben – *Friauf*, Staatshaushaltsplan, S. 40ff. und *Mußnug*, aaO., S. 97ff.). – Seit Erlaß der PrVerf v. 31. 1. 1850 (Art. 100 und 109) löste sich jedoch ein dauerhaft in Geltung gesetztes Abgabenrecht von der periodischen Etatbewilligung (*Mußnug*, aaO., S. 153ff.). Allgemein zur „Entwicklung des parlamentarischen Budgetrechts und seiner Ergänzungen“ *Heckel*, in: *Anschütz/Thoma*, HdbDStR II, S. 358ff.

¹² Vgl. schon *v. Stein*, Lehrbuch der Finanzwissenschaft, 1. Theil⁵, S. 213ff.; aus Weimarer Zeit vgl. *Fritz*, VerwArch 29 (1922), S. 339 (346f.); *Walz*, Staatsrecht, S. 404; *Finger*, Staatsrecht, S. 399; *Neumark*, Reichshaushaltsplan, S. 298.

¹³ BVerfGE 79, 311 (329); vgl. ferner BVerfGE 45, 1 (32) und 70, 324 (355).

den Einnahmen abzustimmen (Koordinationsfunktion)¹⁴. Für das Ergebnis dieses Prozesses bestehen materiell-rechtliche Vorgaben unterschiedlichen Rangs und unterschiedlicher Determinationsdichte¹⁵, sei es durch anspruchsbegründende Verträge oder (Leistungs-)Gesetze¹⁶, sei es durch außerbudgetäre Organgesetze, die die Verwaltung – ausgabenverpflichtend oder -begrenzend – in ihrem etatwirksamen Handeln leiten¹⁷. Dazu gehört auch die Verpflichtung der Haushaltswirtschaft auf das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht¹⁸ und das Wirtschaftlichkeitsprinzip als Maxime rationaler Aufgabenerfüllung¹⁹. Im Dienst dieser Ratio-

¹⁴ Vgl. § 2 Satz 1 und 2 BHO: „Der Haushaltsplan dient der Feststellung und Deckung des Finanzbedarfs, der zur Erfüllung der Aufgaben des Bundes im Bewilligungszeitraum voraussichtlich notwendig ist. Der Haushaltsplan ist die Grundlage der Haushalts- und Wirtschaftsführung.“ – Dies ist die Umschreibung der traditionellen finanzpolitischen Ordnungs- oder Bedarfsdeckungsfunktion. Zur weiter verstandenen Koordinationsfunktion im hier verwendeten Sinn vgl. *Heun*, Staatshaushalt, S. 270ff.

¹⁵ Bei ganz unterschiedlichen Begründungen besteht im wesentlichen Einigkeit darüber, daß der Haushaltsplan sich – trotz parlamentsgesetzlicher Feststellung – im Rahmen der allgemeinen Rechtsordnung halten muß; *Mußnung* spricht plastisch von der Subordination des Haushaltsplans unter das Recht (Haushaltsplan, S. 307ff., insbesondere S. 341ff.). Vgl. ferner *Maunz* (1981), in: *Maunz/Dürig*, Art. 110 Rdnr. 10 und 24; *Fischer-Menshausen*, in: v. Münch, GG III², Art. 110 Rdnr. 4; *Stern*, Staatsrecht II, § 49 IV 5 a (S. 1217); *Böckenförde*, Organisationsgewalt, S. 110f., 305f.; *Heuer* (1990), in: *Heuer*, Komm. zum Haushaltsrecht, Art. 110 GG Rdnr. 6; ausführlich *Lange*, Der Staat 11 (1972), S. 313 (318ff.) m.w.N. zum älteren Schrifttum; *Mooser*, Beteiligung, S. 69ff.; anders für den (Ausnahme-)Fall, daß dadurch weder bestehende Rechtsansprüche Dritter berührt noch Vorschriften abgeändert werden, die der Zustimmung des Bundesrates bedürfen, *Heun*, Staatshaushalt, S. 167ff., insbesondere 173f.

¹⁶ Insoweit klar §§ 3 Abs. 2 HGrG, BHO: „Durch den Haushaltsplan werden Ansprüche oder Verbindlichkeiten weder begründet noch aufgehoben.“

¹⁷ So legte das Städtebauförderungsgesetz v. 27. 7. 1971, BGBl. I, S. 1125, in § 71 Abs. 2 u.a. konkrete Bereitstellungspflichten des Bundes für die Haushaltsjahre 1971–73 fest; ebenso § 22 des Gesetzes zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze v. 29. 6. 1972 (BGBl. I, S. 1009); und nunmehr § 6 Erblastentilgungsfonds-Gesetz v. 23. 6. 1993, BGBl. I, S. 944 (984). Gegenbeispiel eines Ausgabeverbots war § 15 Abs. 1 Satz 2 Postverwaltungsgesetz (v. 24. 7. 1953, BGBl. I, S. 676; aufgehoben 1989 durch § 66 PostVerfG), der Zuschüsse aus der Bundeskasse an die Bundespost ausschloß. – Grundlegend zum „Gesetz als Auftrag der Verwaltung“ *Scheuner*, DÖV 1969, S. 585.

¹⁸ Art. 109 Abs. 2 GG; zur wirtschaftspolitischen Funktion des Haushalts s. unten S. 15.

¹⁹ Gesetzlich verankert ist es in §§ 6 Abs. 1 HGrG, 7 Abs. 1 BHO. In Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG wird es lediglich als Prüfungsmaßstab für den Bundesrechnungshof benannt. Während die bisher überwiegende Auffassung eine verfassungskräftige *Bindung* des parlamentarischen *Gesetzgebers* an das Wirtschaftlichkeitsprinzip ablehnt und dessen verfassungsrechtliche Geltung auf den Haushaltsvollzug beschränkt (so etwa *Vogel/P. Kirchhof*, in: *Bonner Kommentar* [1973], Art. 114 [Zweitbearb.] Rdnr. 100; *Tiemann*, Finanzkontrolle, S. 131; *Vogel*, FS für Ipsen, S. 539 [548 f.]; ebenso, aber bei Erstreckung der Befugnis des Bundesrechnungshofs zur Wirtschaftlichkeitsprüfung auch auf Akte des Gesetzgebers, *Krebs*, Kontrolle, S. 196ff. und *ders.*, in: v. Arnim, Finanzkontrolle, S. 65 [70 f., 74ff.]), mehren sich in jüngerer Zeit Stimmen für eine Bindung auch der Legislative an das Wirtschaftlichkeitsprinzip – so *Fischer-Menshausen*, in: v. Münch, GG III², Art. 114 Rdnr. 17; *Wintrich*, NVwZ 1988, S. 895 (897); *Heuer* (1990), in: *Heuer*, Komm. zum Haushaltsrecht, Art. 114 GG Rdnr. 66f.; *Mahrenholz*, in: AK-GG², Art. 110 Rdnr. 63; *Selmer*, Die Verwaltung 1990, S. 1 (19f.) für abgabenfinanziertes Finanzgebaren; und vor allem v. Arnim,

nalität stehen auch die Begrenzung der Kreditaufnahme auf die Summe der veranschlagten Investitionsausgaben²⁰ oder das Gebot, daß alle Einnahmen des Bundes nicht nur in den Haushalt eingestellt werden, sondern auch grundsätzlich als Deckung für alle Ausgaben dienen²¹. Letzteres sichert die gleichmäßige Finanzierung aller im allgemeinen Budgetierungsprozeß für notwendig befundenen Ausgaben gegen eine verselbständigte, das Gesamtkonzept unterlaufende Prioritätenverschiebung durch Aufkommensschwankungen einzelner zweckgebundener Einnahmen²².

Von besonderer Bedeutung für die Koordinationsfunktion sind die *verfahrensleitenden* Budgetvorschriften. Dies liegt zum Teil am Fehlen oder an der Offenheit der erwähnten *materiellen* Vorgaben für den Inhalt des Haushaltsplans. Zugleich muß der Etatprozeß die Folgen einer spezialisiert-arbeitsteiligen Ausdifferenzierung der *Staatsorganisation* kompensieren, die die immer komplexeren vom Staat wahrgenommenen Aufgaben erfüllt: Die organisatorische Trennung von Einnahme- und Ausgabeverantwortung und die Übertragung parzellierter Aufgabenbereiche an überschaubare Funktionseinheiten, die ihre Bedarfsanmeldungen ohne den Blick aufs Ganze vorbringen, erzeugen einen Koordinationsbedarf, der nach den verfassungsrechtlichen Grundsätzen der Periodizität, der Einheit und Vollständigkeit des Haushaltsplans zu bewältigen ist. Infolgedessen werden grundsätzlich alle schon innerhalb der Ressortstränge gewichteten und korrelierten Voranschläge zunächst beim Bundesfinanzminister, sodann beim Kabinett und schließlich im Parlament zentral zusammengeführt und gewinnen in ihrer Zusammenstellung eine „neue Erkenntnisdimension, die in den fragmentierten und spezialisierten Entscheidungsprozessen bezüglich einzelner Ausgaben und Einnahmen nicht gewonnen werden kann.“²³ Dieser Gesamtüberblick ist Grundlage für den im Budgetierungsprozeß aufzufindenden *Kompromiß* zwischen Aufgaben- und Entscheidungsträgern sowie den hinter ihnen stehenden politischen Kräften über Art und Umfang der in Abstimmung auf die verfügbaren Einnahmen zu verfolgenden ausgabewirksamen Ziele. Dieser Kompromiß

Wirtschaftlichkeit als Rechtsprinzip, S. 72ff. (Herleitung aus Art. 14 und Art. 1 GG und der Bindung aller Staatsgewalt an das Gemeinwohl).

²⁰ Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG.

²¹ Dieser Grundsatz der Gesamtdeckung (auch Non-Affektations- oder Zentralisationsprinzip) gehört zwar zu den hergebrachten Budgetprinzipien (vgl. § 16 Abs. 1 des Preußischen StHG und § 29 Abs. 1 RHO; § 7 HGrG, § 8 BHO), ist aber verfassungsrechtlich nicht garantiert (s. unten S. 72ff.).

²² Historisches Gegenbeispiel ist die landständische Fondswirtschaft, bei der jede fortlaufende ausgabenwirksame Aufgabe auf Dauer einem mit eigenen Einnahmen ausgestatteten Fonds (etwa einer Domäne) zugeordnet war, der für sie aufzukommen hatte – soweit die Mittel reichten. So erübrigten sich eine periodisch wiederkehrende Neueinschätzung relativer Dringlichkeiten und eine planmäßige Abstimmung auf die vorhandene Finanzkraft. Zur Fondswirtschaft s. *Mußgnug*, Haushaltsplan, S. 44ff. und *ders.*, Der Staat 30 (1991), Beiheft 9, S. 79 (84ff.); zum Grundsatz der Gesamtdeckung und seinen Ausnahmen s. *Patzig* (1982), Haushaltsrecht, § 8 BHO Rdnr. 1ff. m.w.N. und unten S. 72ff.

²³ *Moeser*, Beteiligung, S. 43; er spricht von der Re-Integrationsfunktion des Haushaltsplans, die durch die Darstellungen nach §§ 13, 14 BHO effektiert wird.

findet in der Feststellung des Haushaltsplans durch das Haushaltsgesetz seine verbindliche Fassung, die die indikative, dynamisch fortgeschriebene mittelfristige Finanzplanung der Regierung, in die sie eingebettet ist²⁴, kurzfristig normativ konkretisiert.

2. Die Steuerungsfunktion

Diese Verbindlichkeit des Haushaltsplans ist auch Grundlage seiner Steuerungsfunktion. Denn selbst wenn die Ausgabebewilligungen²⁵ für die Verwaltung – rechtlich²⁶ – nur eine Ermächtigung, nicht aber eine Verpflichtung zur Mittelvergabe bedeuten²⁷ und somit ausgabewirksames Staatshandeln nicht endgültig determinieren, so stellen sie doch als dessen rechtliche Bedingung Lenkungsmittel in der Hand des Haushaltsgesetzgebers dar: Über die Zuweisung von nach Einzelplänen und Kapiteln gebundenen Personal- und Sachmitteln ist er maßgeblich an der Entscheidung über Struktur und Gewicht der Staatsorganisation in ihren Untergliederungen und damit an der *Lenkung des Staatsapparates* beteiligt²⁸. Aber auch für die außenwirksame Beeinflussung *der Gesellschaft*, insbesondere der Wirtschaft, verfügt der Haushaltsplan vor allem als Grundlage gezielter Wirtschaftssubventionen²⁹, daneben kraft seiner aggregierten Gesamtdaten als Instrument der Globalsteuerung über ein beträchtliches Lenkungspotential. Andererseits sind auch deutliche Grenzen der Steuerungsfähigkeit durch den Haushalt erkennbar. Sie resultieren zum einen aus inhaltlichen Vorgaben durch außerbudgetär gesetzte Bewilligungspflichten³⁰ oder faktische Bewilligungszwänge³¹, die

²⁴ Art. 109 Abs. 3 GG, §§ 51 ff. HGrG, §§ 9 ff. StabG.

²⁵ Für die staatlichen Einnahmen gehen Lenkungswirkungen grundsätzlich nicht vom Haushaltsgesetz, sondern von den permanenten Abgabengesetzen, insbesondere von den dort geregelten Verschonungssubventionen aus. Anderes gilt für die – nicht notwendig im Haushaltsgesetz erteilten – Kreditermächtigungen, die auf das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht durchschlagen können.

²⁶ Faktisch kann die Verwaltung sich dem Druck zur Bewilligungsausschöpfung oft kaum entziehen.

²⁷ So mit Recht die h.M. – *Kisker*, HStR IV, § 89 Rdnr. 28; *Mußgnug*, Haushaltsplan, S. 315 ff.; *Patzig*, Haushaltsrecht I, Rdnr. 234 ff.; *Maunz* (1981), in: *Maunz/Dürig*, Art. 110 Rdnr. 14; *Stern*, Staatsrecht II, § 49 III 4c (S. 1207 f.); *Tomuschat*, *Der Staat* 19 (1980), S. 1 (10 f.); *v. Mutius*, VVDStRL 42 (1984), S. 147 (167 ff. m.w.N.). A.A. *Hoffmann*, Haushaltsvollzug, S. 37, 47 ff.; *Frömel*, DVBl 1974, S. 65 ff.; *Mooser*, DVBl 1977, S. 479 ff., insbesondere 483; differenzierend *Heun*, Staatshaushalt, S. 409 ff. m.w.N.

²⁸ Dazu *Vogel*, HStR I, § 27 Rdnr. 28 ff. m.w.N., der plastisch von der „Organisationsfunktion“ des Budgets spricht. Hierzu näher S. 275 ff.

²⁹ Sie bedürfen nach h.M. im Regelfall außer der haushaltsgesetzlichen keiner speziellen gesetzlichen Ermächtigung, vgl. aus der Rechtsprechung BVerwGE 6, 282 (287 f.); 18, 352 (353); 58, 45 (48); zusammenfassend etwa *Jarass*, NVwZ 1984, S. 473 ff.; mit gegenläufiger Tendenz *Bauer*, DÖV 1983, S. 53 ff. und *Ossenbühl*, HStR III, § 62 Rdnr. 21 – je m.w.N.

³⁰ Dazu schon S. 6 Fn. 15; Ausdruck des Bemühens um eine Rückführung von Bewilligungspflichten und die Wiedererlangung haushaltspolitischen Gestaltungsspielraums sind immer wieder die sog. Haushaltsbegleitgesetze, dazu *v. Mutius*, VVDStRL 42 (1984), S. 147 (188); *Heun*, Staatshaushalt, S. 212 ff.

nach finanzwissenschaftlichen Schätzungen 80 bis 95 v.H. des Ausgabevolumens binden³²; zum anderen aus faktischen Grenzen der Normierbarkeit, die sich vor allem daraus ergeben, daß Zeitpunkt und Umfang notwendig werdender Ausgaben sich oft nicht exakt vorausbestimmen lassen, so daß der Spezialisierung von Ausgabetiteln Schranken gesetzt, sie in der Regel für die Verwaltung nur Entscheidungsrahmen sind. So verwundert es nicht, wenn die programmatische Steuerungskraft des Haushalts nicht ohne Skepsis beurteilt wird³³.

III. Die Kontrollfunktion

Der Haushaltsplan ist ferner Grundlage der Finanzkontrolle. Soweit diese nach Art. 114 GG Parlament und Bundesrechnungshof aufgetragen ist, sichert sie vor allem die Verbindlichkeit des Budgets und damit dessen Ermächtigungs- und Programmfunktion im Haushaltsvollzug. Dies gilt speziell für die Prüfung der „Ordnungsmäßigkeit“ der Haushalts- und Wirtschaftsführung, die insbesondere auf die Einhaltung der Verfahrensregeln des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens sowie von Haushaltsgesetz und Haushaltsplan gerichtet ist und dabei vor allem sicherstellt, daß nur die zugelassenen Ausgaben geleistet werden³⁴. Die Kontrolle auch der „Wirtschaftlichkeit“ staatlichen Finanzgebarens wirkt ferner der Verschwendung öffentlicher Mittel entgegen und trägt zu ihrer rationalen Verwendung bei³⁵.

Dient der Haushaltsplan im Rahmen der Ordnungsmäßigkeitsprüfung vor allem als Grundlage und Maßstab einer Haushaltsvollzugskontrolle, so kann er bei der Wirtschaftlichkeitsprüfung auch selbst zum Gegenstand der Kontrolle werden³⁶. Das wird deutlich, wenn man sich die beiden Unterprinzipien des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes vor Augen führt, nach denen ein möglichst günstiges

³¹ Z.B. durch begonnene, längerfristige Investitionsmaßnahmen, Rahmendaten der mittelfristigen Finanzplanung oder neuauftretende, unabweisbare Aufgaben (z.B. im Rahmen der Wiedervereinigung).

³² Vgl. Moeser, Beteiligung, S. 74ff., S. 81 (Fn. 32) und S. 124ff. m.w.N.; Ewingmann, Flexibilität, S. 66ff. unter Bezugnahme auf nicht veröffentlichte Ermittlungen des Finanzplanungsrates; zu den Schwierigkeiten der Quantifizierung Heun, Staatshaushalt, S. 176ff., 328ff.

³³ Z.B. Schuppert, VVDStRL 42 (1984), S. 216 (234ff.); Vogel, HStR I, § 27 Rdnr. 33; Mahrenholz, in: AK-GG², Art. 110 Rdnr. 22.

³⁴ Vgl. § 90 Nr. 1 und 2 BHO. Die Rechtsprüfung durch die Rechnungshöfe beschränkt sich freilich nicht nur auf eine solche haushaltsrechtliche Kontrolle, sondern schließt zumindest bei rechtsgebundenen Entscheidungen eine allgemeine Rechtmäßigkeitsprüfung ein, vgl. Krebs, in: v. Arnim, Finanzkontrolle, S. 65 (72f.).

³⁵ Zum Sinn der Finanzkontrolle näher S. 282f.

³⁶ Prüfungsgegenstand sind Haushaltsgesetz und Haushaltsplan in begrenztem Umfang auch bei der Ordnungsmäßigkeitskontrolle, insofern sie nämlich auch der Überprüfung auf ihre Vereinbarkeit mit höherrangigem, insbesondere Verfassungs- und EG-Recht unterworfen sind, vgl. BVerfGE 20, 56 (96); Vogel/P. Kirchhof (1973), in: Bonner Kommentar, Art. 114 (Zweitbearb.) Rdnr. 94ff.; Maunz (1984), in: Maunz/Dürig, Art. 114 Rdnr. 48; Stern, Staatsrecht II, § 34 III 3c (S. 434); Kisker, HStR IV, § 89 Rdnr. 110.

Verhältnis zwischen dem verfolgten Zweck und den eingesetzten Mitteln angestrebt wird – entweder durch den geringstmöglichen Einsatz von Mitteln für ein bestimmtes Ergebnis (Kostenminimierungsprinzip) oder: durch die größtmögliche Zweckerfüllung beim Einsatz von festgelegten Mitteln (Nutzenmaximierungsprinzip)³⁷. Während sich bei einer Überprüfung nach Kostenminimierungsgesichtspunkten das Ziel des Mitteleinsatzes – mit unterschiedlicher Dichte – aus Dispositiv und Erläuterungen des Haushaltsansatzes, gegebenenfalls unter Zuhilfenahme außerbudgetärer Normvorgaben ermitteln läßt³⁸, impliziert eine Kontrolle nach dem Nutzenmaximierungsprinzip auch die über die Zielvorgabe selbst³⁹. Die vorgeschriebene Berichterstattung an Parlament und Regierung⁴⁰ ermöglicht der – rechtlich für sich genommen sanktionslosen – Rechnungshofkontrolle eine Rückkoppelung an exekutivische und parlamentarische Entscheidungsprozesse und damit eine rationale Maßstabbildung für Aufstellung, Feststellung und Vollzug künftiger Budgets⁴¹. Die Tätigkeit des Bundesrechnungshofs ist daher ein Funktionselement der allgemeinen politischen Finanzkontrolle über Aufstellung und Vollzug des ausgabewirksamen Handlungsprogramms der Regierung durch das Parlament und dient so der Wahrung sachlich-inhaltlicher demokratischer Legitimation der Staatsgewalt⁴². Daß eine solche Finanzkontrol-

³⁷ Vgl. hierzu nur *Stern*, Staatsrecht II, § 34 III 3 c β (S. 435 ff.); *Schuppert*, VVDStRL 42 (1984), S. 216 (259 ff.); *Krebs*, Kontrolle, S. 184 ff.; v. Arnim, Wirtschaftlichkeit, S. 19 f. – je m. w. N.

³⁸ Im Optimierungsvergleich geht es dann nur um den schonendsten Mitteleinsatz, darum, ob „die Aufgabe mit geringerem Personal- oder Sachaufwand ... erfüllt werden kann“ (§ 90 Nr. 4 BHO), also eine „finanzrechtliche Konkretisierung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes“ (vgl. *P. Kirchhof*, NVwZ 1983, S. 505 [514]). Ein entsprechendes Prüfungsergebnis ist insofern relativ leicht objektivierbar, als – läßt man das Problem der Nebenwirkungen unterschiedlichen Mitteleinsatzes einmal beiseite – jedenfalls der Mitteleinsatz selbst monetär-ziffernmäßig darstellbar und damit ohne weiteres mit Alternativen vergleichbar ist.

³⁹ Daß dies – wegen der mangelnden objektiven Vergleichbarkeit des unterschiedlichen sozialen Nutzens bei festliegendem Mitteleinsatz (etwa der Schaffung einer neuen Planstelle im Sozial-, Forschungs- oder Verteidigungsbereich) – „tendenziell immer ein Marsch in das Gebiet der Politik“ ist (so *Schuppert*, VVDStRL 42 [1984], S. 216 [260]), dürfte der Hauptgrund für die Zurückhaltung der Rechnungshöfe bei der Anwendung des Nutzenmaximierungsprinzips sein (vgl. dazu *Schuppert*, aaO.; *Grupp*, DÖV 1983, S. 661 ff. [665 f.]; *Krebs*, in: v. Arnim, Finanzkontrolle, S. 65 [78]; *Heun*, Staatshaushalt, S. 509 ff.).

⁴⁰ Art. 114 Abs. 2 Satz 2 GG; die gesetzliche Konkretisierung dieser Pflicht (§§ 96, 97, 99 BHO) verweist deutlich auf die beabsichtigte Präventivfunktion, wenn in den „Bemerkungen“ des Bundesrechnungshofs mitzuteilen ist, „welche Maßnahmen für die Zukunft empfohlen werden“ (§ 97 Abs. 2 Nr. 4 BHO). Zukunftsgerichtet ist die Tätigkeit des Rechnungshofs aufgrund einfachgesetzlicher Regelungen insbesondere insoweit, als er „aufgrund von Prüfungserfahrungen den Bundestag, den Bundesrat, die Bundesregierung und einzelne Bundesminister beraten“ kann (§ 88 Abs. 2 Satz 1 BHO; vgl. ferner §§ 27 Abs. 2, 102, 103 BHO, § 1 Satz 2 BRHG).

⁴¹ Vgl. im einzelnen *Krebs*, Kontrolle, S. 177 f., 189 ff., 196 ff.; sowie *dens.*, in: v. Arnim, Finanzkontrolle, S. 65 (75 ff.). Näher zur Präventivfunktion der Finanzkontrolle S. 283.

⁴² Zur Kontrolle als zweitem Weg sachlich-inhaltlicher demokratischer Legitimation – neben dem der gesetzlichen Festlegung – s. *Böckenförde*, HStR I, § 22 Rdnr. 21; *Schmidt-Aßmann*, AöR 116 (1991), S. 329 (357 f.); näher dazu unten S. 213 f. – Ob freilich die praktische Handhabung des Entlastungsverfahrens diesem Anliegen der Finanzkontrolle gerecht wird oder ob sich die Entla-

Stichwortverzeichnis

- Ablieferungen 125ff., 185
Absatzförderungsfonds 45 Fn. 146, 73
 Fn. 315, 89, 98, 104, 106, 153, 209, 222, 232
 Fn. 627, 306, 311 Fn. 168
Alexander von Humboldt-Stiftung 41
 Fn. 126, 53 Fn. 197, 97, 99, 108
Alfred-Wegener-Institut für Polar- und Mee-
resforschung 102, 108
Arbeitnehmer-Sparzulage 247, 271ff., 296
 Fn. 77
Aufgabe
– Unmaßgeblichkeit für Qualifizierung als
 Nebenhaushalt 46, 51, 57 Fn. 216
– Unmaßgeblichkeit für Qualifizierung als
 Unternehmen i.S. von § 65 BHO 276ff.
Ausgebereste 76
Ausgleichsfonds
 s. Lastenausgleichsfonds, Schwerbehin-
 dertenfonds, Verstromungsfonds

Beleihung 57ff., 167
Bergmannsprämie 247, 271ff., 296 Fn. 77
Bergmannssiedlungsvermögen 85, 135ff.,
 203ff., 217, 304 Fn. 126f., 321f., 333
 Fn. 287, 337 Fn. 317
Berufsgenossenschaften 87, 106
Beschaffungsvorgänge 54ff.
Bestimmtheit
– gesetzlicher Budgetausgliederungen
 178ff.
– von Haushaltstiteln: s. Spezialisierung
Beteiligungen als Nebenhaushalte 49ff.
 s. auch Juristische Personen des Privat-
 rechts
Beteiligungsbericht des Bundesfinanz-
 ministers 90, 312ff.
Bewirtschaftung von Geld 37ff.
Bruttoprinzip
– als Veranschlagungsgrundsatz 65f., 125,
 234ff.
 s. auch Nettoveranschlagung
– und Rechnungslegung 293
Bund i.S.v. Art. 110 I 1 GG 119ff.

Bundesamt für Verfassungsschutz
 s. Nachrichtendienste
Bundesanstalt für Arbeit 86, 104f., 110, 220,
 306 Fn. 137 und 143, 311 Fn. 170, 366,
 368, 464 Fn. 127, 482, 505
Bundesanstalt für den Güterfernverkehr 45
 Fn. 148, 89, 106, 198 Fn. 439, 208, 222, 262,
 287 Fn. 31, 311 Fn. 168, 312
Bundesanstalt für Landwirtschaft und Er-
 nährung 86 Fn. 9, 89
Bundesanstalt für landwirtschaftliche Markt-
 ordnung 89, 106, 209, 505
Bundesausschuß der Kriegsbeschädigten-
 und Kriegshinterbliebenenfürsorge 88
Bundesbahn 39, 85, 105, 109, 127 Fn. 71,
 145, 146ff., 150, 179, 198 Fn. 441, 209, 217,
 287 Fn. 31, 301, 303, 310, 333 Fn. 287, 463,
 476, 478, 481, 501, 503, 521, 525 Fn. 250,
 527
Bundesbahn-Versicherungsanstalt 87, 106
Bundesbank 81, 89, 106, 306, 312, 322, 437,
 440, 447 Fn. 54
Bundesbankgewinn 238, 242f., 266f., 296
Bundesbetriebe
– Begriff 137, 146
– Bestandsaufnahme 85
– gesetzliche Ermächtigung 178ff., 183ff.
– integrierte/ausgegliederte B. 139ff.
– Planaufstellungsgebot 192ff.
– Rechnungslegung 289ff., 297ff., 302ff.,
 309f., 318, 321
– Rechnungsprüfung 331ff.
– Rückanbindung an Bundeshaushalt 215f.
– Unterfall der Sondervermögen 146ff.
– Verfassungsgrenzen der Kreditaufnahme
 499, 520
– Verpflichtung auf gesamtwirtschaftliches
 Gleichgewicht 441ff., 462f.
Bundesdruckerei 85, 105, 126 Fn. 63, 145
 Fn. 182, 179, 183ff., 198, 216 Fn. 527, 302
 Fn. 116, 310
Bundeseisenbahnvermögen 301, 478 Fn. 28,
 501 Fn. 141, 503, 521

- Bundesinstitut für Berufsbildung 89, 106
 Bundesknappschaft 87, 105, 110, 220, 311
 Fn. 170
 Bundesmonopolverwaltung für Branntwein 85, 105, 145f., 179, 216 Fn. 527, 235
 Fn. 641, 302 Fn. 116, 310, 333 Fn. 288
 Bundesnachrichtendienst
 s. Nachrichtendienste
 Bundesnotarkammer 88, 106, 364 Fn. 460
 Bundespost 85, 105, 109, 131ff., 146ff., 151,
 179, 198 Fn. 441, 209, 217, 287 Fn. 31, 301,
 303, 307 Fn. 146, 310, 333 Fn. 287, 463,
 475f., 478, 481, 501, 516, 520, 525 Fn. 250,
 526ff.
 Bundespost-Betriebskrankenkasse 338
 Fn. 321, 366 Fn. 468
 Bundesrechnungshof, Zuständigkeiten
 409ff.
 s. auch Finanzkontrolle, Rechnungsprüfung
 Bundesrechtsanwaltskammer 88, 364
 Bundessteuerberaterkammer 88, 106
 Bundesstiftung „Mutter und Kind“ 90, 106,
 209, 306
 Bundesverband der Betriebskrankenkassen
 87, 106
 Bundesverband der Innungskrankenkassen
 87, 106
 Bundesverband für den Selbstschutz 76
 Fn. 327, 80, 88, 213 Fn. 514, 271 Fn. 854,
 287 Fn. 31, 288 Fn. 34
 Bundesversicherungsamt 86
 Bundesversicherungsanstalt für Angestellte 87,
 105, 220, 306 Fn. 143, 311 Fn. 170
 Bundeswehr
 s. Streitkräfte
 Bund-Länder-Finanzbeziehungen 62ff.
 s. auch Gemeinschaftliche Nebenhaushalte
 von Bund und Ländern
 Carl-Duisberg-Gesellschaft 101, 108
 Centrale Marketinggesellschaft der deutschen
 Agrarwirtschaft 53 Fn. 193, 54
 Fn. 199, 54 Fn. 201, 98, 104
 Dachverbände
 – wirtschafts- und berufsständischer Kam-
 mern 62
 – von Sozialversicherungsträgern 64
 Deckungsfähigkeit 68
 Demokratische Legitimation öffentlicher Fi-
 nanzwirtschaft 117, 119, 159ff., 162ff.,
 213ff., 227f., 297, 299ff., 345, 347ff., 504
 Deutsche Agentur für Raumfahrtangelegen-
 heiten 43 Fn. 136, 55 Fn. 207, 58, 92, 98,
 107, 167, 179 Fn. 342, 189, 191 Fn. 406,
 222, 311 Fn. 169, 312, 358 Fn. 428, 389, 429
 Fn. 749, 464, 536
 Deutsche Ausgleichsbank 89, 106, 188
 Fn. 391, 306 Fn. 137 u. Fn. 139, 312
 Fn. 173, 481, 505, 534
 Deutsche Außenhandelsbank 95, 106
 Deutsche Bahn AG 179, 464
 Deutsche Beamtenversicherung 342 Fn. 346,
 346
 Deutsche Bibliothek 89, 100, 106, 198
 Fn. 440
 Deutsche Bundesbahn
 s. Bundesbahn
 Deutsche Bundesbank
 s. Bundesbank
 Deutsche Bundespost
 s. Bundespost
 Deutsche Bundesstiftung Umwelt 43
 Fn. 134, 51, 74 Fn. 319, 97, 107, 179, 189,
 191 Fn. 406, 211, 222, 307 Fn. 145f., 311
 Fn. 169, 313, 322, 329 Fn. 266, 352, 358
 Fn. 428, 378, 379 Fn. 529, 380, 389, 428
 Fn. 749, 464, 536
 Deutsche Demokratische Republik, Über-
 nahme des Haushaltsrechts 28
 Deutsche Flugsicherung 58, 60, 92, 98, 167,
 179 Fn. 342, 222, 311 Fn. 168, 312, 378
 Fn. 520, 389 Fn. 583, 393, 464, 536
 Deutsche Forschungsanstalt für Luft- und
 Raumfahrt 102, 108
 Deutsche Forschungsgemeinschaft 53
 Fn. 194, 53 Fn. 197, 64, 103, 108, 199
 Fn. 446
 Deutsche Gesellschaft für öffentliche Arbei-
 ten (Öffa) 156, 174, 532
 Deutsche Gesellschaft für Technische Zu-
 sammenarbeit 92, 107
 Deutsche Girozentrale-Deutsche Kommunal-
 bank 89, 106, 362 Fn. 448
 Deutsche Postreklame 92, 107, 390 Fn. 592
 Deutsche Reichsbahn
 s. Reichsbahn
 Deutsche Siedlungs- und Landesrenten-
 bank 89, 106, 306 Fn. 139, 312 Fn. 173
 Deutsche Stiftung für Internationale Ent-
 wicklung 101, 108
 Deutsche Welle 46 Fn. 149, 46, 89, 99, 106,
 306, 351, 416, 421, 425 Fn. 743, 429
 Deutsche Zentrale für Tourismus 100,
 108

- Deutscher Akademischer Austauschdienst 41 Fn.126, 53 Fn.197, 99, 108
 Deutscher Entwicklungsdienst 92, 101, 108
 Deutscher Weinfonds 89, 98, 106, 208
 Deutsches Historisches Museum 100, 166
 Fn. 271, 215 Fn. 525
 Deutsches Institut für Entwicklungspolitik 63, 94, 199 Fn. 445
 Deutschlandfunk 89, 106
- Eigengesellschaften, staatliche, üben Staatsgewalt aus 163ff.
- Einheitsprinzip 114ff., 159ff., 286
 Entlastung 287ff., 256f.
- Entschädigungsfonds 85, 105
- Erblastentilgungsfonds 85, 131ff., 243, 301, 321, 478 Fn.28, 501, 502, 520
- Erdölbevorratungsverband 88, 106, 214
 Fn.521, 287 Fn.31, 306 Fn.137 und
 Fn.149, 480, 505f., 507 Fn.172, 535
- Ergänzungszuweisungen 243ff., 267, 296
- Ermächtigungsfunktion des Bundeshaushalts 3ff., 8 Fn.27, 16, 159
- ERP-Sondervermögen 85, 105, 131ff., 134, 172, 208, 213 Fn.515, 218, 287 Fn.30, 292
 Fn.52, 300, 301, 303, 312, 329 Fn.265, 333
 Fn.287, 462, 477f., 481, 500, 502, 519
 Fn.219, 522f., 525 Fn.250
- Erwerbswirtschaftliche Betätigung
- der öffentlichen Hand 113 Fn.2, 120
 Fn.36
 - keine Voraussetzung des Bundesbetriebs 173ff.
- Europäische Gemeinschaften 62
- Fachinformationszentrum Karlsruhe 102, 108
- Filmförderungsanstalt 89, 106, 306 Fn.137, 416
- Finanzausgleichsfunktion des Bundeshaushalts 12ff., 17
- Finanzautonomie
- s. Verselbständigung
- Finanzierung
- s. Staatsfinanzierung
- Finanzierungsgesellschaften 155ff., 174, 507ff., 532
- Finanzkontrolle 9ff., 282ff.
- Entlastung 287
 - Präventivfunktion 10 Fn.41, 283, 358
 Fn.472
 - Rechnungslegung: s. Haushaltsrechnung, Vermögensrechnung
- s. auch Rechnungsprüfung
- Fonds „Deutsche Einheit“ 85, 105, 127
 Fn.71, 199 Fn.446, 217, 301, 303, 309, 477f., 478 Fn.26, 481, 500 Fn.132, 502, 517f., 520f., 525 Fn.250, 530
- Fondswirtschaft 7 Fn.22, 72
- Forschungsgesellschaft für Angewandte Naturwissenschaften 101, 108
- Forschungszentrum Jülich 94, 102, 108
- Forstabsatzförderungsfonds 89, 98, 106, 222, 311 Fn.168
- Fraunhofer Gesellschaft 102, 108
- Freiheitssichernde Funktion des Budgets 11, 140ff.
- Freistellungs-Fonds 85, 105, 178, 218
 Fn.543, 304 Fn.126
- Gästehaus Petersberg 92, 138
- Geld als Gegenstand der Finanzwirtschaft 37f.
- Gemeinschaftliche Nebenhaushalte von Bund und Ländern 62ff., 167, 199f., 212f.
- Gemischt-wirtschaftliche Unternehmen
- als Nebenhaushalte 49ff., 99ff., 107
 - keine Träger von Staatsgewalt 163ff.
- Gesamtdeckung, Grundsatz der 7, 72ff., 181
- Gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht
- Bindung von juristischen Personen des öffentlichen und privaten Rechts 444ff.
 - Bindung von Sondervermögen und Bundesbetrieben 441ff.
 - das Grundkonzept von Art.109 II-IV GG 436ff.
 - Konjunkturausgleichsrücklage 437, 464ff.
 - und Kreditaufnahme 437, 491ff., 513f.
 s. auch Wirtschaftspolitische Funktion des Bundeshaushalts
- Gesellschaft für Biotechnologische Forschung 94, 102, 108
- Gesellschaft für Mathematik und Datenverarbeitung 94, 102, 108
- Gesellschaft für Nebenbetriebe der Bundesautobahnen 92, 107, 187 Fn.388
- Gesellschaft für Schwerionenforschung 94, 102, 108, 417 Fn.715
- Gesetzesvorbehalt
- für Beleihung 58, 176
 - des Art.110 II GG 162
 - für die Einrichtung von Nebenhaushalten 175ff.
 - für Kreditaufnahme 482ff., 497ff.
- GKSS-Forschungszentrum Geesthacht 102, 108

- Gleichheitssichernde Funktion des Budgets 11, 116ff.
- Globale Mehr- oder Mindereinnahmen und -ausgaben 68
- Globaltitel 67
- Goethe-Institut 41 Fn. 126, 43 Fn. 136, 97, 99, 108, 166, 307 Fn. 145, 308, 312, 353, 379 Fn. 528, 402, 536
- Grundrechte
- als Schranken der Finanzkontrolle 415ff.
 - als Grenze der Rechtsaufsicht 461f.
- Grundrechtsberechtigung
- Beliehener? 59
 - gemischt-wirtschaftlicher Unternehmen 164, 417f.
 - juristischer Personen des öffentlichen Rechts 415f.
 - juristischer Personen des Privatrechts 417f.
 - staatlicher Eigenesellschaften? 165
 - Unmaßgeblichkeit für Qualifikation als Nebenhaushalt 46f., 51f.
- Grundrechtsverpflichtung
- Beliehener 59
 - staatlicher Eigenesellschaften 165
- GSF-Forschungszentrum für Umwelt und Gesundheit 94, 102, 108
- Hahn-Meitner-Institut 94, 102, 108
- Haushaltsfunktionen 3ff.
- Haushaltsklarheit 225f., 329
- Haushaltsrechnung 294ff.
- Gegenstand der Bundeshaushaltsrechnung 285ff.
 - Öffentlichkeit 300
 - Rückanbindung der Nebenhaushalte 308ff.
 - und Bruttonprinzip 292ff.
 - und Nebenhaushalte 297ff.
- Haushaltswahrheit 225, 329
- Hochschulen
- s. Universitäten
- Industriekreditbank-Sondervermögen Investitionshilfe 124 Fn. 56, 128
- Institution, kein Bestandteil des Nebenhaushaltsbegriffs 38
- Institutionelle Förderung 53, 395ff.
- Intermediäre Anstalten 40
- Intermediäre Finanzgewalt 23ff.
- Inter Nationes 97, 99, 108, 166, 187 Fn. 387, 191 Fn. 403, 308, 379 Fn. 528
- Investitionssumme als Grenze der Kreditaufnahme 487ff., 513ff.
- Investitionszulagen 247, 271ff., 296
- Juristische Personen des öffentlichen Rechts
- als Nebenhaushalte 45ff.
 - bundesunmittelbare, Bestandsaufnahme 86
 - Geltung des Bruttonprinzips 262
 - Grundrechtsberechtigung 415f.
 - nicht notwendig Nebenhaushalte 78ff.
 - Öffentlichkeit des Haushalts 208ff.
 - Planaufstellungsgebot 197ff.
 - Rechnungslegung 289, 297ff., 305ff., 322
 - Rechnungsprüfung 338ff., 347ff., 358ff.
 - Rückanbindung an den Bundeshaushalt 219ff.
 - üben Staatsgewalt aus 163
 - Unternehmen i.S.v. § 112 II BHO 201ff., 305
 - Verfassungsgrenzen der Kreditaufnahme 505ff., 532
 - Verpflichtung auf gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht 444ff., 463f.
- Juristische Personen des Privatrechts
- als Nebenhaushalte 49ff., 90ff., 107f.
 - Entlastungsorgane 287 Fn. 31
 - gesetzliche Ermächtigung zur Errichtung 178ff., 185ff.
 - Grundrechtsberechtigung 417
 - können Staatsgewalt ausüben 162ff.
 - Öffentlichkeit des Haushalts 207ff.
 - Planaufstellungsgebot 197ff., 207f.
 - Rechnungslegung 289, 297ff., 397ff.
 - Rechnungsprüfung 338ff., 347ff., 374ff., 413ff.
 - trotz Bundeseinfluß nicht notwendig Nebenhaushalte 78ff.
 - Verfassungsgrenzen der Kreditaufnahme 504ff., 532ff.
 - Verpflichtung auf gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht 444ff., 463f.
- Kameralistik 121, 139ff., 142f., 193ff.
- Kantinen, behördeneigene 86, 141 Fn. 157, 145 Fn. 182, 183, 217
- Kassen(zahn)ärztliche Bundesvereinigung 88, 106, 306, 365ff., 373, 535 Fn. 309
- Kaufmännische Buchführung 140, 143ff., 193ff.
- Kernforschungszentrum Karlsruhe 94, 102, 108

- Kleiderkasse für die Bundeswehr 86, 105, 144 Fn.175, 145 Fn.182, 183ff.
- Kohlepennig
s. Verstromungsfonds
- Konjunkturausgleichsrücklage 437, 465ff.
- Konjunkturbedingte Mehrausgaben 232, 437, 464
- Kontrolle der Nebenhaushalte
– mitschreitende 213f.
– nachträgliche: s. Finanzkontrolle
- Kontrollfunktion des Bundeshaushalts 9ff., 16
- Koordinationsfunktion des Bundeshaushalts 5ff., 16, 159, 172, 210ff.
- Krankenkassen 87, 109, 305, 356 Fn.416, 365ff., 464, 535
- Kreditabwicklungsfonds 85, 105, 127 Fn.71, 131ff., 217, 243, 292 Fn.52, 301, 303, 309, 477f., 481, 500, 502, 517, 520, 525 Fn.250, 530
- Kreditanstalt für Wiederaufbau 64, 88, 106, 187 Fn.389, 199 Fn.445, 306 Fn.137 u. 139, 312, 481, 506, 534
- Kreditaufnahme
– durch Finanzierungsgesellschaften 155ff.
– Gesetzesvorbehalt 482ff., 497ff.
– Nettoveranschlagung 236ff., 253, 263
– Rechnungslegung 296
– und gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht 437, 491ff., 513f.
– Verfassungsgrenzen 482ff.
s. auch Schulden, verschuldungsbegrenzende Funktion des Bundeshaushalts
- Kunst- und Ausstellungshalle der Bundesrepublik Deutschland 92, 100, 166 Fn.271, 215 Fn.525
- Landwirtschaftliche Rentenbank 74
Fn.319, 89, 106, 306 Fn.139, 362 Fn.448, 505, 534
- Lastenausgleichsfonds 85, 105, 131ff., 217, 232 Fn.627, 287 Fn.31, 292 Fn.52, 300 Fn.90, 301, 303, 309, 333 Fn.287, 500 Fn.132, 503
- Leertitel 229ff., 261
- Lion-Feuchtwanger-Stiftung 96
- Lotenbrüderschaften 87, 98
- Maschinenzentrale Kiel-Wik 85, 105, 144, 145 Fn.182, 183ff., 216 Fn.530
- Max-Delbrück-Zentrum für Molekulare Medizin 102, 108
- Max-Planck-Gesellschaft 102, 108
- Max-Planck-Institut für Plasmaphysik 102, 108
- Militärischer Abschirmdienst
s. Nachrichtendienste
- Ministerialfreie Räume 114, 171
- Mißbrauchsverbot 154f., 170, 173f.
- Mittlerorganisationen auswärtiger Kulturpolitik 40f., 53, 311 Fn.167
s. auch Goethe-Institut, Deutscher Akademischer Auslandsdienst, Alexander von Humboldt-Stiftung
- Nachrichtendienste 29f., 267ff., 296, 346
- Natürliche Personen, keine Nebenhaushalte 60
- Nebenhaushalte
– Begriff 20ff., 37ff.
– Bestandsaufnahme 84ff.
– Gesetzesvorbehalt für die Errichtung 175ff.
– Planaufstellungsgebot 189
– Rechnungslegung 284ff.
– Rechnungsprüfung 329
– Rückanbindung an den Bundeshaushalt 210ff., 256ff.
– und gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht 436ff.
– und Staatsverschuldung 473
– Verfassungsschranken für die Errichtung 167ff.
– Vor- und Nachteile 18f.
- Nebenkostenvermerke 242
- Nettoveranschlagung 103, 108, 236ff., 345f., 442
- Nicht-rechtsfähige Einrichtungen als Nebenhaushalte 60
- Non-Affektationsprinzip
s. Gesamtdeckung
- Nothaushaltsrecht 66
- Öffentliche Unternehmen 42, 45ff., 122
s. auch Beteiligungen als Nebenhaushalt, Juristische Personen des öffentlichen Rechts/des Privatrechts, Unternehmen
- Öffentlichkeit des Budgets, der Rechnungslegung und -prüfung
– als Verfassungsgrundsatz 11, 193, 300
– der Nebenhaushalte 208, 300ff., 309
– Verfassungsgrenzen für Finanzkontrolle 431ff.
- Organisationsfunktion des Bundeshaushalts 8f., 275ff.

- Organisatorische Verselbständigung
 – keine Voraussetzung des Nebenhaus-
 halts 38, 46f., 78
 – keine Voraussetzung eines Sondervermö-
 gens/Bundesbetriebs 133, 139ff.
 – Nebenhaushalt keine notwendige Fol-
 ge 78ff.
 Otto-Benecke-Stiftung 101, 108
- Parafiskus 22, 23ff.
 Patentanwaltskammer 87, 106, 364
 Pensionskasse Deutscher Eisenbahnen und
 Straßenbahnen 86, 105
 Pflegekassen 365, 369ff., 464, 535
 Planaufstellungsgebot für Nebenhaushalte
 189ff.
 Planstellen der Post- und Bahnbeam-
 ten 148f.
 Postbeamtenkrankenkasse 86, 105
 Postkleiderkasse 89, 106
 Präventivfunktion der Finanzkontrolle 10,
 283f., 358f.
 Programmfunktion des Bundeshaus-
 halts 5ff., 159
 Projektförderung 52f.
- Rechnungslegung
 s. Haushaltsrechnung, Vermögensrech-
 nung
 Rechnungsprüfung
 – bei Nettoveranschlagung 345f.
 – Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlich-
 keit als Prüfungsmaßstab 357ff.
 – Unabhängigkeit 354ff.
 – und Demokratieprinzip 347ff.
 – verfassungsrechtliche Grenzen 407ff.
 – von juristischen Personen des öffentli-
 chen/privaten Rechts 338ff., 347ff.,
 358ff., 374ff.
 – von Sondervermögen und Bundesbetrie-
 ben 331ff.
 s. auch Finanzkontrolle
 Rechtfertigungsbedarf für Errichtung von
 Nebenhaushalten? 154ff., 167ff., 170ff.
 Rechtsanwaltskammer beim BGH 87, 364
 Regiebetriebe 150
 Reichsbahn 85, 105, 109, 217, 478, 503, 525
 Fn.250
 Religionsgemeinschaften 47ff.
 Rentenversicherungsträger 294, 359 Fn.436,
 365ff., 464, 535
 Revolving Fonds 85, 105, 178, 218, 304
 Fn.126
- Rückanbindung der Nebenhaushalte an den
 Bundeshaushalt 210ff.
 Rückeinnahmen 74 Fn.320, 239f., 246
 s. auch Zufließvermerke, Selbstbewirt-
 schaftungsmittel
 Rückstellungsfonds zur Sicherung der Altöl-
 beseitigung 74 Fn.319, 132 Fn.101, 500
 Fn.132
 Rundfunkanstalten 46, 81, 415
 s. auch Deutsche Welle, Deutschlandfunk
- Schulden
 – Nachweis in Vermögensrechnung 319ff.
 – Stand und Entwicklung 475ff.
 s. auch Kreditaufnahme
 Schwerbehindertenfonds 85, 105, 127,
 131ff., 181ff., 209, 211, 262
 Seitenfinanzierung 32
 Selbstbewirtschaftungsmittel 245ff., 270f.,
 296, 346f., 499, 520
 Sonderabgaben 11, 25 Fn.41, 72f., 116ff.,
 131f.
 Sondervermögen
 – Begriff 126ff.
 – Bestandsaufnahme 84f.
 – eigen-/fremdverwaltete 135ff.
 – Geltung des Bruttoprinzips 262
 – integrierte/ausgegliederte 133f., 137
 – Öffentlichkeitsprinzip 208ff.
 – Planaufstellungsgebot 192ff., 203ff.
 – Rechnungslegung 289ff., 297ff., 303ff.,
 309f., 321
 – Rechnungsprüfung 331ff.
 – Rückanbindung an den Bundeshaushalt
 217f.
 – Verfassungsgrenzen der Kreditaufnahme
 497ff., 514ff.
 – Verhältnis zu Bundesbetrieben 146ff.
 – Verpflichtung auf gesamtwirtschaftliches
 Gleichgewicht 441ff., 462f.
- Sozialstaatsprinzip 120
 Sozialversicherungsträger 45 Fn.146, 81,
 86ff., 172, 208, 220, 222, 262, 311, 322, 358
 Fn.428, 365ff., 416, 481, 535
 s. auch Krankenkassen, Berufsgenossen-
 schaften, Bundesanstalt für Arbeit,
 Bundesversicherungsanstalt für Angestell-
 te
 Spezialisierung
 – von Haushaltstiteln 67ff., 82, 180, 225ff.,
 278, 280
 – der Haushaltsrechnung 286

- Spezialität, zeitliche
s. Ausgabestelle
- Staatliche und private Finanzwirtschaft 39ff.,
163ff.
- Staatsaufträge
s. Beschaffungsvorgänge
- Staatsbank Berlin 88, 106, 312 Fn. 173, 507
Fn. 172, 511 Fn. 185
- Staatsfinanzierung
– als Indiz für Beherrschung 52ff.
– als Zurechnungsgrund zur Staatsge-
walt 166ff.
- Staatsgewalt, Ausübung durch Privatrechts-
subjekte 163ff.
- Staatsleistungen „aus“ bestimmten Einnah-
mearten 247ff., 271ff., 291
- Staatsverschuldung
s. Kreditaufnahme, Schulden
- Steuerungsfunktion des Bundeshaus-
halts 8f., 16
- Steuervergünstigungen 71f.
- Stiftung Bundeskanzler-Adenauer-Haus 90,
99, 107, 416
- Stiftung „Bundespräsident-Theodor-Heuss-
Haus“ 90
- Stiftung „Deutsches Elektronen-Synchro-
tron“ 102, 108
- Stiftung „Deutsches Krebsforschungszen-
trum“ 102, 108
- Stiftung Europäische Rechtsakademie
Trier 96
- Stiftung Haus der Geschichte der Bundesre-
publik Deutschland 90, 100, 107, 166
Fn. 271, 215 Fn. 525, 416
- Stiftung „Hilfswerk für behinderte Kinder“
90, 106
- Stiftung Preußischer Kulturbesitz 90, 100,
107, 220, 312, 352
- Stiftung „Reichspräsident-Friedrich-Ebert-
Gedenkstätte“ 90, 107, 416
- Stiftung Wissenschaft und Politik 97, 99,
107
- Stiftungen, privatrechtliche, als Nebenhaus-
halte 50f., 97f.
- Streitkräfte 274ff.
- Subventionen 8
s. auch Verschonungssubventionen
- Treuhandanstalt 89, 106, 109, 243, 306, 312,
320, 322, 394, 476, 478, 481, 504, 507
Fn. 172, 511
- Treuhandvermögen 203ff.
- Treuhandvermögen für den Bergarbeiter-
wohnungsbau 85, 105, 135ff., 203ff., 217,
303, 333 Fn. 287, 337 Fn. 313, 337 Fn. 318
- Übertragbare Ausgaben
s. Ausgabestelle
- Ufi-Abwicklungserlös 85, 105, 136 Fn. 124,
192 Fn. 410, 211 Fn. 506, 218, 304 Fn. 126,
304 Fn. 127
- Universitäten 46, 80f., 82f., 288 Fn. 34, 415
- Unternehmen
– i.S. deseteiligungsberichts 310ff.
– i.S. von §§ 65ff. BHO/53f. HGrG 375ff.
– i.S. von § 112 II BHO 201ff., 305, 464
Fn. 127
- Veranschlagung, Begriff 65
- Verbände der Ersatzkassen 43 Fn. 134, 64f.,
367 Fn. 472
- Verband der Angestellten-Krankenkassen
64f., 179
- Verband der Arbeiter-Ersatzkassen 64f.,
179
- Verdeckter Staatsbedarf 38, 59
- Vereinigte Bundesverkehrsbetriebe 93, 107
- Verfüungsmittel 68
- Verhältnismäßigkeitsprinzip als Grenze für
Budgetausgliederungen? 167ff., 170ff.
- Verkehrsofferhilfe 43 Fn. 134, 179
- Vermögensrechnung 313ff.
- Verschonungssubventionen 71
- Verschuldungsbegrenzende Funktion des
Bundeshaushalts 15f., 17
- Verselbständigung, sachlich, organisatorisch,
institutionell: weder hinreichende noch
notwendige Bedingung des Nebenhaus-
halts 38f., 46, 78ff.
- Versorgungsanstalt der deutschen Bezirks-
schornsteinfegermeister 89, 106
- Versorgungsanstalt der deutschen Büh-
nen 89, 106
- Versorgungsanstalt der Deutschen Bundes-
post 89, 106
- Versorgungsanstalt der deutschen Kulturor-
chester 89, 106
- Versorgungsanstalt des Bundes und der Län-
der 63 Fn. 254, 64 Fn. 263, 74 Fn. 319, 88,
106, 200f., 366f.
- Verstärkungsvermerke 241, 264f., 296
- Verstromungsfonds 85, 105, 127 Fn. 71, 131,
209, 218, 262, 287 Fn. 31, 301, 303, 479,
500 Fn. 132, 525 Fn. 250, 530f.
- Volkswagen-Stiftung 51ff., 63 Fn. 254, 74
Fn. 319, 97, 187 Fn. 389, 188 Fn. 390, 191

- Fn. 406, 199 Fn. 445, 209, 222, 356 Fn. 416, 378
 Vollständigkeitsprinzip 224ff., 286, 313, 327
 Vorbehalt des Gesetzes
 s. Gesetzesvorbehalt

 Wasserwerke Oerbke 85, 105, 145 Fn. 182, 183, 216 Fn. 530
 Westvermögen 86, 183ff., 216, 310 Fn. 161
 Wirtschaftlichkeitsprinzip 6 Fn. 19, 9ff., 246, 357f., 428f.
 Wirtschaftsbetriebe Meppen 85, 105, 146
 Fn. 183, 183ff., 216, 310 Fn. 161, 502
 Fn. 146
 Wirtschaftspläne 196f., 518
 Wirtschaftspolitische Funktion des Bundeshaushalts 15, 17, 212, 436ff.
 Wirtschaftsprüferkammer 87, 106, 464

 Zentrale Markt- und Preisberichtsstelle für Erzeugnisse der Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft 53 Fn. 193, 54 Fn. 199 und Fn. 201, 98, 104
 Zufließvermerke 239ff., 264ff., 296
 Zuführungen 125ff., 185
 Zuschüsse 404ff.
 Zuwendungsempfänger 44, 53, 98ff., 190ff., 219ff., 262, 307f., 352f., 395ff.
 Zweckbindung von Einnahmen 72ff., 118
 Zweckvermögen 203ff.
 Zweckvermögen bei der Deutschen Siedlungs- und Landesrentenbank 85, 105, 127 Fn. 70, 135ff., 203ff., 218, 304 Fn. 126, 333 Fn. 287, 337 Fn. 318
 Zweckvermögen bei der Landwirtschaftlichen Rentenbank 85, 127 Fn. 70, 135ff., 203ff., 218, 304 Fn. 126, 304 Fn. 127, 333 Fn. 287, 337 Fn. 318