

CHRISTOPH GRÖPL

Haushaltsrecht und Reform

Jus Publicum

67

Mohr Siebeck

JUS PUBLICUM

Beiträge zum öffentlichen Recht

Band 67



Christoph Gröpl

Haushaltsrecht und Reform

Dogmatik und Möglichkeiten
der Fortentwicklung der Haushaltswirtschaft
durch Flexibilisierung, Dezentralisierung,
Budgetierung, Ökonomisierung
und Fremdfinanzierung

Mohr Siebeck

Christoph Gröpl, geboren 1966, rechtswissenschaftliches Studium (Bayreuth, Genf, München) 1986–1991; 1. Jurist. Staatsprüfung (München) 1991; Promotion (München) 1993; 2. Jurist. Staatsprüfung (Regensburg) 1993/1994; Wiss. Assistent (Würzburg) 1994/1995; Referent im Bayer. Staatsministerium der Finanzen 1996/1997; Bayer. Habilitationsförderpreis 1998–2000; Habilitation (Regensburg) 2000.

Als Habilitationsschrift auf Empfehlung der Juristischen Fakultät der Universität Regensburg gedruckt mit Unterstützung der Deutschen Forschungsgemeinschaft.

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Gröpl, Christoph:

Haushaltsrecht und Reform : Dogmatik und Möglichkeiten der Fortentwicklung der Haushaltswirtschaft durch Flexibilisierung, Dezentralisierung, Budgetierung, Ökonomisierung und Fremdfinanzierung / Christoph Gröpl. – 1. Aufl. – Tübingen : Mohr Siebeck, 2001

Jus Publicum ; Bd. 67

ISBN 3-16-147541-0

978-3-16-157970-7 Unveränderte eBook-Ausgabe 2019

© 2001 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 Computersatz Staiger in Pfäffingen aus der Garamond-Antiqua gesetzt, von Gulde-Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Großbuchbinderei Heinr. Koch in Tübingen gebunden.

ISSN 0941-0503

Vorwort

Dies ist meine Habilitationsschrift. Sie wurde im Sommersemester 2000 von der Juristischen Fakultät der Universität Regensburg angenommen. Für die Drucklegung konnte ich im Wesentlichen die bis Ende November 2000 veröffentlichte Gesetzgebung, Rechtsprechung und Literatur berücksichtigen.

Großen Dank schulde ich meinem Lehrer, Herrn Professor *Dr. Udo Steiner*, Richter des Bundesverfassungsgerichts: Er verdient die Bezeichnung „Habil.-Vater“ im besten Sinne des Wortes; eine aufmerksamere Betreuung konnte ich mir nicht wünschen.

Die Arbeit hätte nicht entstehen können, wenn mir nicht der Bayerische Habilitationsförderpreis verliehen worden wäre. Hierfür möchte ich mich bei allen Beteiligten ebenso sehr bedanken wie für die wohlwollende Bereitschaft zur Beurlaubung seitens des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen. Dem Rektor und dem Kanzler der Universität Regensburg sowie dem Dekan der Juristischen Fakultät und ihren Mitgliedern bin ich für die freundliche Aufnahme und Förderung verbunden, insbesondere Herrn Professor *Dr. Rolf Eckhoff*, dem Zweitgutachter dieser Arbeit. Bei der Materialsammlung, beim Korrekturlesen und durch ihre Diskussionsbereitschaft haben mich vor allem Herr *Dr. Thomas Strauß* und Herr *Dario Vidojković* unterstützt, daneben Frau *Kathrin Widmayr* sowie die Herren *Gerrit Stadler*, *Andreas Suckart* und *Andreas Fiebig*. Ihnen allen danke ich vielmals für ihr Engagement und für ihre Zuverlässigkeit. Der Deutschen Forschungsgemeinschaft bin ich für die Gewährung eines großzügigen Druckkostenzuschusses sehr dankbar.

Meine Frau *Leslie* hat mir während der Habilitationszeit auf vielerlei Art den Rücken frei gehalten und damit dieses Buch ganz entscheidend gefördert. Es gehört ihr.

Regensburg, im Dezember 2000

Christoph Gröpl

Inhaltsübersicht

Vorwort	V
Abkürzungsverzeichnis	XXIX
Einleitung – Gang der Untersuchung	1
Erster Teil: Dogmatik und Kritik des traditionellen Haushaltsrechts	
Kapitel 1: Finanzrecht und Finanzstaatlichkeit	9
Kapitel 2: Grundlagen des Haushaltsrechts	27
Kapitel 3: Haushaltsplan, Haushaltsgesetz, Haushaltsfunktionen, Haushaltsgrundsätze	67
Kapitel 4; Haushaltskreislauf und Haushaltssteuerung	102
Kapitel 5: Kritik des hergebrachten Haushaltsrechtssystems	136
Zweiter Teil: Reformmodelle im und um das Haushaltsrecht	
Kapitel 6: Geschichte und Systematisierung der Haushaltsreformen	183
Kapitel 7: Flexibilisierung (Systemimmanente Haushaltsreformen)	196
Kapitel 8: Budgetierung – Dezentralisierung – Globalisierung (Systemüberschreitende Haushaltsreformen)	226
Kapitel 9: Haushaltsreformen und Verfassungsrecht	264
Kapitel 10: Ökonomisierung	327
Dritter Teil: Sondergebiete des Haushaltsrechts	
Kapitel 11: Öffentliches Rechnungswesen	373
Kapitel 12: Haushaltswirtschaftliche Vorbelastungen	439
Kapitel 13: Öffentliche Liegenschafts- und Bauverwaltung	482
Kapitel 14: Personalbewirtschaftung	534
Kapitel 15: Finanzkontrolle	560
Gesamtwürdigung – Ausblick	583
Zusammenfassung und Thesen	593
Anhang	599
Literaturverzeichnis	629
Sachverzeichnis	655

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) Haushaltsgrundsätzegesetz	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

a) 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, Einnahmefugnis, 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) Umbilden 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) Gewaltenschränkung 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)	Scheingenauigkeit 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
IV. Bewertung des Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetzes	219
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
Kapitel 8: Budgetierung – Dezentralisierung – Globalisierung (Systemüberschreitende Haushaltsreformen)	226
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 Pflichtenaufgaben	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) Abschichtungen 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) Aufgabenakzessorietät (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) Überjähigkeiten 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
 Kapitel 15: Finanzkontrolle	 560
I. „Klassische“ Finanzkontrolle	560
1. Rechnungshöfe als Träger der externen Finanzkontrolle	560
a) Rechnungshöfe und (Rechnungs-)Prüfungämter	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. Gegenwartsnahe 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
Gesamtwürdigung – Ausblick	583
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
Zusammenfassung und Thesen	593

Anhang

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

Abkürzungsverzeichnis

a.	auch
a. A.	anderer Ansicht
Abk.	Abkürzung
abl.	ablehnend
Abs.	Absatz
Abschn.	Abschnitt
Abt.	Abteilung
AcP	Archiv für die civilistische Praxis
a. E.	am Ende
a. F.	alte Fassung
AfK	Archiv für Kommunalwissenschaften
AG	Aktiengesellschaft
AJP/PJA	Aktuelle Juristische Praxis/Pratique Juridique Actuelle (schweiz. Zeitschrift)
AktG	Aktiengesetz
allg. M.	allgemeine Meinung
AllgMBL	Allgemeines Ministerialblatt (Bayern)
Altern.	Alternative
amtl.	amtlich
Änd.	Änderung
Anl.	Anlage
Anm.	Anmerkung
Anm. d. Verf.	Anmerkung des Verfassers
anschl.	anschließend
AO 1977	Abgabenordnung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
AP	Arbeitsrechtliche Praxis (Loseblattslg.)
ArchPT	Archiv für Post und Telekommunikation (Zeitschrift)
arg.	argumentum (Argument [aus])
Art(t).	Artikel (Artt. = Plural)
Aufl.	Auflage
ausschl.	ausschließlich
AV	Ausführungsverordnung; Ausführungsvorschrift(en)
AV-BayHS	Allgemeine Vorschriften zur Haushaltssystematik des Freistaates Bayern
Az.	Aktenzeichen
Bad.-Württ.	Baden-Württemberg/baden-württembergisch
BAG	Bundesarbeitsgericht
BAGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesarbeitsgerichts
BAnz.	Bundesanzeiger
BAT	Bundes-Angestellentarifvertrag
BauR	Baurecht (Zeitschrift)

Bay	Bayern/bayerisch
BayBG	Bayerisches Beamtengesetz
BayBO	Bayerische Bauordnung
BayDBest-HG	Bayerische Durchführungsbestimmungen zum Haushaltsgesetz
BayFAG	Bayer. Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Staat, Gemeinden und Gemeindeverbänden (Finanzausgleichsgesetz)
BayFMBl.	Amtsblatt des Bayer. Staatsministeriums der Finanzen
BayGO	Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern
BayGVBl.	Bayerisches Gesetzes- und Verordnungsblatt
BayHG	Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Freistaates Bayern
BayHO	Haushaltsordnung des Freistaates Bayern (Bayerische Haushaltsordnung)
BayKAG	Bayerisches Kommunalabgabengesetz
BayKG	Bayerisches Kostengesetz
Bay-KommHV	Bayerische Kommunalhaushaltsverordnung
BayNHG	Bayerisches Nachtragshaushaltsgesetz
BayORH	Bayerischer Oberster Rechnungshof
BayRS	Bayerische Rechtssammlung
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
BayVerf	Bayerische Verfassung
BayVerf-GH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BayVerf-GHE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs
BB	Betriebsberater (Zeitschrift)
BBankG	Gesetz über die Deutsche Bundesbank (Bundesbankgesetz)
BBesG	Bundesbesoldungsgesetz
BBG	Bundesbeamtengesetz
Bbg	Brandenburg/brandenburgisch
Bd.	Band
BdSt	Bund der Steuerzahler
BeamtVG	Beamtenversorgungsgesetz
Bek.	Bekanntmachung(en)
Bem.	Bemerkung(en)
Bem. d. Verf.	Bemerkung des Verfassers
ber.	berichtigt
Berl; Bln	Berlin/berlinisch
Beschl.	Beschluss
bestr.	bestritten
BewG	Bewertungsgesetz
BFH	Bundesfinanzhof
BFHE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesfinanzhofs
BfH	Beauftragter für den Haushalt
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI. I/II	Bundesgesetzblatt (Teil I/II)
BGH	Bundesgerichtshof
BGHSt	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Strafsachen
BGHZ	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BGSG	Gesetz über den Bundesgrenzschutz (Bundesgrenzschutzgesetz)
BHG	Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans (Bundeshaushaltsgesetz; Abk. nicht amtlich)

BHO	Bundeshaushaltsordnung
BHR	Bundeshaushaltsrecht, Komm., begründet von E. A. Piduch, fortgeführt von H.-H. Dreßler u. a., zit. nach Bearbeiter
BK	Komm. zum Bonner Grundgesetz (Bonner Komm.), hrsg. von R. Dolzer/K. Vogel
BLV	Bundeslaufbahnverordnung
BMBau	ehem. Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, siehe jetzt BMVBW
BMF	Bundesminister/Bundesministerium der Finanzen
BMFS	(Rund-)Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen
BMVBW	Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (seit Ende 1998)
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft
BPersVG	Bundespersonalvertretungsgesetz
BRat	Bundesrat
BR-Drucks(n).	Bundsratsdrucksache(n)
BReg.	Bundesregierung
Brem	Bremen/bremisch
BRH	Bundesrechnungshof
BRHG	Gesetz über den Bundesrechnungshof (Bundesrechnungshofgesetz)
BRRG	Beamtenrechtsrahmengesetz
BSG	Bundessozialgericht
BSGE	Entscheidungen des Bundessozialgerichts
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
bspw.	beispielsweise
BStBl. I/II	Bundessteuerblatt (Teil I/II)
BT-Drucks(n).	Bundestagsdrucksache(n)
BT-Prot.	Bundestagsprotokoll
Buchst.	Buchstabe(n)
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BVG	Bundesversorgungsgesetz
BW	Bauwirtschaft (Zeitschrift)
bzgl.	bezüglich
DBest	Durchführungsbestimmung(en)
DBestHG	Durchführungsbestimmungen zum Haushaltsgesetz (Bayern)
ders.	derselbe
d. h.	das heißt
dies.	dieselbe(n)
Dig.	Corpus iuris civilis Digesta (Digesten)
DÖH	Der öffentliche Haushalt (Zeitschrift bis 1975)
DÖV	Die öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DRiG	Deutsches Richtergesetz
DStZ	Deutsche Steuer-Zeitung
DV	Durchführungsverordnung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
ebd.	ebenda
EG	Europäische Gemeinschaft(en)

EGV n. F.	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft in der Konsolidierten Fassung mit den Änderungen durch den Vertrag von Amsterdam vom 02.10.1997
ehem.	ehemalig, ehemals
Einl.	Einleitung
einschl.	einschließlich
Entsch.	Entscheidung
entspr.	entsprechend, analog
Epl.	Einzelplan
Erl.	Erläuterung(en)
EStG	Einkommensteuergesetz
EStR	Einkommensteuer-Richtlinien 1999
EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EuR	Europarecht (Zeitschrift)
EvStL	Evangelisches Staatslexikon
evtl.	eventuell
f./ff.	folgende (Seite/Seiten)
FGO	Finanzgerichtsordnung
FinArch	Finanzarchiv (Zeitschrift)
FM	Finanzminister/Finanzministerium
FMBL.	Amtsblatt des Bayer. Staatsministeriums der Finanzen
FPl./Fpl.	Finanzplan(-ung)
FStrAbG	Gesetz über den Ausbau der Bundesfernstraßen (Fernstraßenausbaugesetz)
FStrPrivFinG	Gesetz über den Bau und die Finanzierung von Bundesfernstraßen durch Private (Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz)
Fußn.	Fußnote
FVG	Finanzverwaltungsgesetz
G	Gesetz
GBL.	Gesetzblatt
GBO	Grundbuchordnung
gem.	gemäß
GeschO BT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
GeschO BReg	Geschäftsordnung der Bundesregierung
GewStG	Gewerbsteuergesetz
GewStDV	Gewerbsteuer-Durchführungsverordnung
GewStR	Gewerbsteuerrichtlinien
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GGK	Grundgesetz-Komm., hrsg. von I. v. Münch / Ph. Kunig, zit. nach Bearbeiter
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
ggfls.	gegebenenfalls
GMA	Globale Minderausgabe(n)
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung
GMBL.	Gemeinsames Ministerialblatt (Bund)
GoB	Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung und Bilanzierung
GoöB	Grundsätze ordnungsmäßiger öffentlicher Buchführung und Rechnungslegung

GPl.	Gruppierungsplan
GrEstG	Grunderwerbsteuergesetz
GrStG	Grundsteuergesetz
GrStR	Grundsteuerrichtlinien
GVBl./GVOBl.	Gesetz(es)- und Verordnungsblatt
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HaR	Haushaltsaufstellungsrichtlinien (Bayern)
Hbdfw	Handbuch der Finanzwissenschaft, hrsg. von F. Neumark
Hbg	Hamburg/hamburgisch
HbKWP	Handbuch der Kommunalen Wissenschaft und Praxis, hrsg. von G. Püttner
HDStR	Handbuch des Deutschen Staatsrechts, hrsg. von G. Anschütz und R. Thoma
HdWW	Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, hrsg. von W. Albers, zit. nach Bearbeiter
Hess	Hessen/hessisch
HessMdF	Hessisches Ministerium der Finanzen
HG	Haushaltsgesetz
HGB	Handelsgesetzbuch
HGrG	Haushaltsgrundsatzgesetz
h. L.	herrschende Lehre
h. M.	herrschende Meinung
HO	Haushaltsordnung
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
HPl.	Haushaltsplan
HRB	Haushaltstechnische Richtlinien des Bundes
HRFG	Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz (Abk. nicht amtlich)
Hrsg./hrsg.	Herausgeber/herausgegeben
HStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. von J. Isensee/P. Kirchhof, zit. nach Bearbeiter
HWÖ	Handwörterbuch der Öffentlichen Betriebswirtschaft, hrsg. von K. Chmielewicz/P. Eichhorn
HWR	Handwörterbuch des Rechnungswesens, hrsg. von K. Chmielewicz/M. Schweitzer
IBG	Investitionsbankgesetz (Schleswig-Holstein)
i. d. F. (v.)	in der Fassung (vom/von)
i. d. R.	in der Regel
i. d. S.	in diesem Sinne
i. e.	id est (das heißt)
i. e. S.	im engeren/eigentlichen Sinne
i. F. (v.)	in Form (von)
insbes.	insbesondere
InsO	Insolvenzordnung
i. R. (v./d.)	im Rahmen (von/des/der)
i. S. (v./d.)	im Sinne (von/des/der)
i. Ü.	im Übrigen
i. V. mit	in Verbindung mit
i. w. S.	im weiteren Sinne
JA	Juristische Arbeitsblätter
Jg.	Jahrgang

Jh.	Jahrhundert
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
Jura	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
KAG	Kommunalabgabengesetz
Kap.	Kapitel
KG	Kommanditgesellschaft
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung
KHR	Komm. zum Haushaltsrecht, begründet von E. Heuer, fortgeführt von H. v. Wedel u. a.
KJ	Kritische Justiz (Zeitschrift)
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
KSchG	Kündigungsschutzgesetz
KStG	Körperschaftsteuergesetz
KStZ	Kommunale Steuerzeitschrift
Komm.	Kommentar
KostO	Gesetz über die Kosten in Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtbarkeit (Kostenordnung)
KWG	Gesetz über das Kreditwesen (Kreditwesengesetz)
Lfg.	Lieferung
LHO	Landeshaushaltsordnung
lit.	litera/-ae (Buchstabe[n])
Lit.	Literatur
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung (Zeitschrift)
LV; LVVerf	Landesverfassung
m. a. W.	mit anderen Worten
MBL Rh.-Pf.	Ministerialblatt der Landesregierung von RheinlandPfalz
M/D	Grundgesetz, Komm., hrsg. von Th. Maunz/G. Dürig u. a., zit. nach Bearbeiter
MdB	Mitglied des Bundestages
MdF	Ministerium der Finanzen
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht
m. E.	meines Erachtens
MdF	Ministerium der Finanzen
MinBlFin.	Ministerialblatt des Bundesministeriums der Finanzen (bis 1990, anschl. GMBL.)
mit spät. Änd.	mit späteren Änderungen
MM.	Mindermeinung
MüKo	Münchener Komm. zum Bürgerlichen Gesetzbuch, hrsg. von K. Rebmann u. a., zit. nach Bearbeiter
m. w. Nw.	mit weiteren Nachweisen
Nds	Niedersachsen/niedersächsisch
NdsVBl.	Niedersächsische Verwaltungsblätter
NDV	Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (Zeitschrift)
n. F.	neue Fassung; neue Folge
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NHG	Nachtragshaushaltsgesetz

NordÖR	Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland
Nr(n).	Nummer(n)
NSM	Neues Steuerungsmodell
NStZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht
NuR	Natur und Recht (Zeitschrift)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	NVwZ-Rechtsprechungs-Report
NW	Nordrhein-Westfalen/nordrhein-westfälisch
Nw.	Nachweis(e)
NWVBl.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
NZA	Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht
o.	oben; ohne
o. Ä.	oder Ähnliches
ÖEG	Opferentschädigungsgesetz
ÖFR	Öffentliches Finanzrecht, hrsg. von F. Klein
oHG	offene Handelsgesellschaft
o. Jg.	ohne Angabe des Jahrgangs
ORH	Oberster Rechnungshof
o. Verf.	ohne Angabe des Verfassers
OVG	Oberverwaltungsgericht
OWiG	Gesetz über Ordnungswidrigkeiten
p. a.	pro anno (pro Jahr)
PersV	Die Personalvertretung (Zeitschrift)
PVS	Politische Vierteljahresschrift
R	Richtlinie
RdA	Recht der Arbeit (Zeitschrift)
Rdnr(n).	Randnummer(n)
resp.	respektive
RFH	Reichsfinanzhof
RGBL.	Reichsgesetzblatt
RHG	Rechnungshofgesetz
RHO	Reichshaushaltsordnung
Rh.-Pf.	Rheinland-Pfalz/rheinland-pfälzisch
RiA	Recht im Amt
RKO	Reichskassenordnung
RMBL.	Reichsministerialblatt
RRO	Reichsrechnungslegungsordnung
Rs.	Rechtssache (i. R. der Entscheidungen des EuGH)
RSchbG	Reichsschuldbuchgesetz
RSchO	Reichsschuldenordnung
Rspr.	Rechtsprechung
RStBl.	Reichssteuerblatt
S.	Seite(n)
s.	siehe
s. a.	siehe auch
SächsVBl.	Sächsische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
scil.	scilicet, nämlich
Schl.-H.	Schleswig-Holstein/schleswig-holsteinisch
SG	Soldatengesetz

SGB I	Sozialgesetzbuch – Erstes Buch. Allgemeiner Teil
SGB IV	Sozialgesetzbuch – Viertes Buch. Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung
SGB V	Sozialgesetzbuch – Fünftes Buch. Gesetzliche Krankenversicherung
SGB VI	Sozialgesetzbuch – Sechstes Buch. Gesetzliche Rentenversicherung
SGB X	Sozialgesetzbuch – Zehntes Buch. Verwaltungsverfahren
SGB XI	Sozialgesetzbuch – Elftes Buch. Soziale Pflegeversicherung
SGG	Sozialgerichtsgesetz
Slg.	Sammlung; Amtliche Sammlung der Entscheidungen des EuGH
s. o.	siehe oben
sog.	so genannte, -r, -s
Sp.	Spalte
StGB	Strafgesetzbuch
StGH	Staatsgerichtshof
StL	Staatslexikon, hrsg. von der Görres-Gesellschaft
StPO	Strafprozessordnung
st. Rspr.	ständige Rechtsprechung
str.	streitig
StuW	Steuer und Wirtschaft (Zeitschrift)
StWG	Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft
StWissStPr	Staatswissenschaften und Staatspraxis (Zeitschrift)
s. u.	siehe unten
svw.	so viel wie
SZ	Süddeutsche Zeitung
TG	Titelgruppe
Tit.	Titel
u.	und; unter; unten
u. a.	und andere(s)
u. a. m.	und andere(s) mehr
u. Ä.	und Ähnliche(s)
u. dgl.	und dergleichen
ugs.	umgangssprachlich
umstr.	umstritten
unstr.	unstreitig
Unterabs.	Unterabsatz
Urt.	Urteil
UStG	Umsatzsteuergesetz
usw.	und so weiter
u.U.	unter Umständen
u. v. a.	und viele andere
UVG	Unterhaltsvorschussgesetz
UWG	Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb
u. zw.	und zwar
VBRO	Entwurf der Buchführungs- und Rechnungslegungsordnung für das Vermögen des Bundes
v.	vom, von
VBIBW	Baden-württembergische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
VE	Verpflichtungsermächtigung

Verf	Verfassung; Verfasser
VerfG	Verfassungsgericht
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
Verw	Die Verwaltung (Zeitschrift)
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VgV	Vergabeverordnung
VM	Verwaltung und Management (Zeitschrift)
VSF	Vorschriftensammlung Bundes-Finanzverwaltung
VOB/A, B bzw. C	Verdingungsordnung für Bauleistungen, Teil A, B bzw. C
VOF	Verdingungsordnung für freiberuflichen Leistungen
VOL/A bzw. B	Verdingungsordnung für Leistungen – ausgenommen Bauleistungen –, Teil A bzw. B
VOP	Verwaltung, Organisation, Personal (Zeitschrift)
Vorl. VV	Vorläufige Verwaltungsvorschrift(en)
(Vorl.) VV-BHO	(Vorläufige) Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung ¹
VR	Verwaltungsrundschau (Zeitschrift)
VV; VwV	Verwaltungsvorschrift(en)
VV-BayHO	Verwaltungsvorschriften zur Bayer. Haushaltsordnung
VV-BayHS	Verwaltungsvorschriften zur Haushaltssystematik des Freistaates Bayern
VV-BHO(-E)	Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung (Entwurf)
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutscher Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwKostG	Verwaltungskostengesetz (Bund)
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz (Bund)
VwVG	Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz (Bund)
w. Nw.	weitere Nachweise
II. WoBauG	Zweites Wohnungsbaugesetz
WRV	Weimarer Reichsverfassung
z.	zu; zum; zur
ZBR	Zeitschrift für Beamtenrecht
ZfPR	Zeitschrift für Personalvertretungsrecht
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZGR	Zeitschrift für Unternehmens- und Gesellschaftsrecht
ZHR	Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht
zit.	zitiert
ZKF	Zeitschrift für Kommunalfinanzen
ZPO	Zivilprozessordnung
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
zugl.	zugleich
zust.	zustimmend
zutr.	zutreffend

¹ Die Vorl. VV-BHO i. d. F. v. 16.09.1996 (GMBI. S. 817) sollen im ersten Quartal des Jahres 2001 durch die VV-BHO ersetzt werden, die bei Redaktionsschluss nur im Entwurf vorlagen. Soweit sie mit den Vorl. VV-BHO inhaltlich übereinstimmen, werden sie als „(Vorl.) VV-BHO“ zitiert.

XXXVIII

z. T.	zum Teil
zzgl.	zuzüglich
zzt.	zurzeit

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

Die Rechtschreibung folgt der amtlichen Neuregelung gem. der sog. Wiener Absichtserklärung vom 30.11./01.12.1995 (BAZ. Nr. 205a vom 31.10.1996; vgl. auch BVerfG, Urt. v. 14.07.1998, 1 BvR 1640/97, BVerfGE 98, S. 218 ff.). Sind danach mehrere Schreibweisen zugelassen, werden – wie für den Bereich der Rechtssetzung in Deutschland seit 01.08.1999 offiziell festgesetzt – die bisher gebräuchlichen Varianten verwendet (siehe den Beschluss des Bundeskabinetts vom 27.01.1999 und den Bericht der Bundesregierung zur Neuregelung der deutschen Rechtschreibung, Unterrichtung des Deutschen Bundestages, BT-Drucks. 14/356 vom 03.02.1999; vgl. auch NJW 2000, S. 51 f.).

Kein Buch wird jemals fertig;
während wir daran arbeiten,
lernen wir immer gerade genug,
um seine Unzulänglichkeit zu sehen,
wenn wir es der Öffentlichkeit übergeben.

*Karl Popper*¹

Einleitung – Gang der Untersuchung

Die Tage des hergebrachten, oft als kameralistisch bezeichneten Haushaltsrechts sind gezählt – gleichviel, ob wir uns dagegen wehren oder nicht. Aussagen dieser und ähnlicher Art sind insbes. bei den Beauftragten für den Haushalt in den (Verwaltungs-)Behörden seit geraumer Zeit gang und gäbe; für viele Kenner der Materie erscheinen Reformen der traditionellen Haushaltswirtschaft unausweichlich². Längst hat diese Diskussion über administrative Fachzirkel hinausgegriffen und die Parlamente erreicht³: Nach einer Experimentierphase mit zahlreichen Pilotprojekten unter gutachterlicher Beobachtung und Beratung, etwa durch den *Sachverständigenrat „Schlanker Staat“*⁴, durchziehen weit reichende Öffnungsklauseln und andere Flexibilisierungen das deutsche Haushaltsrecht, angefangen bei den Kommunen über die Länder bis hin zum Bund⁵. Vielerorts ist man bereits daran gegangen, Erfolg versprechende Elemente „flächendeckend“ einzuführen⁶.

¹ K. Popper, *Die offene Gesellschaft und ihre Feinde*, aus dem Vorwort zur ersten amerikanischen Ausgabe 1950 (*The open society and its enemies*), abgedr. in Bd. I der 7. Aufl., 1992, S. XVIII.

² Nachweise sub Kap. 8 I 1 a.

³ Vgl. nur das Symposium „Budgetierung und Budgetrecht des Parlaments“ am 31.10.1996 im Plenarsaal des Landtags Rheinland-Pfalz und die zugehörige Veröffentlichung des Präsidenten des Landtags Rheinland-Pfalz (Hrsg.), ohne Erscheinungsort und o. J.; für Schleswig-Holstein: E. Löffler, *Die Rolle der Legislative im „New Public Management“*.

⁴ Konstituiert am 21.09.1995 durch den Bundesminister des Innern fasste er am 12.09.1997 den Beschluss über seinen Abschlussbericht und legte seine Ergebnisse am 02.10.1997 dem Bundeskanzler vor. Vgl. *Bundesministerium des Innern (Hrsg.), Sachverständigenrat „Schlanker Staat“*, Bd. 1: Abschlussbericht (1998). Siehe auch die Nw. sub Kap. 6 in Fußn. 39.

⁵ Zu den Pilotprojekten im Bund siehe V. Busse, *Regierungs- und Verwaltungsreform auf Bundesebene*, S. 401 (409 f.); H. Dommach, *Erfahrungen mit den Budgetierungsprojekten des Bundes*, S. 28 ff.; K. König/N. Füchtner, *„Schlanker Staat“ zwischen Bonn und Berlin*, *VerwArch* 1999, S. 1 (14 f.); A. Nawrath/U. Rosauer, *Steuerung des Verwaltungshandelns*, *ZG* 1998,

Diese Entwicklung nahm die Rechtswissenschaft über Jahre hinweg nur unzureichend zur Kenntnis. Sie überließ das Feld Praktikern und Politikern, verharrte bestenfalls in beobachtender Stellung. Was Wunder: Haushaltsrecht ist mit dem Odium der Erbsenzählerei behaftet. Es regelt die finanzwirtschaftliche Seite öffentlicher Verwaltungstätigkeit, und zwar im Wesentlichen die auf Bedarfsdeckung gerichtete Bewirtschaftung von Finanzmitteln des Staates und anderer Haushaltsträger. Wissenschaftliche Lorbeeren lassen sich hier schwer erringen. Zudem gilt Haushaltsrecht als spröde, trockene Materie, als entlegenes Expertenrecht, das nur für phantasielose Technokraten (namentlich des gehobenen Verwaltungsdienstes) taugt⁷. Ebenso weit verbreitet wie symptomatisch für den prosperitätsverwöhnten Westteil Nachkriegsdeutschlands war schließlich die Meinung, dass sich die öffentliche Hand die von ihr benötigten Finanzmittel mühe- und grenzenlos selbst beschaffen könne – eine Hypothese, die allenthalben als geradezu trivial abgetan wurde. Nach wie vor richtet sich das Hauptaugenmerk der Forschung im Staats- und Verwaltungsrecht mit Vorliebe auf das Staat-Bürger-Verhältnis, vor allem auf das subjektive Recht und den gerichtlichen Rechtsschutz⁸. Demgemäß werden die Studenten darauf trainiert, Individualrechte aufzuspüren, zu begründen und zu verfolgen; Lehrbücher und Klausurtexte sind i. d. R. anspruchsfixiert⁹. So notwendig diese dogmatische Schwerpunktsetzung für die Ausgestaltung und Verteidigung des freiheitlichen Rechtsstaats ist, so sehr kann dadurch der Blick verengt werden. Beinahe wäre die Staatsrechtslehre so Gefahr gelaufen, die ökonomischen Grundlagen ihres Erkenntnisobjektes zu negieren und im Haushaltsrecht den Anschluss an die Entwicklungen in Praxis

S. 352 (353 f.); R. Scholz/H. Hofmann, Reformen im Haushaltsrecht, BB 1996, S. 2013 (2014 f.); zu Reformen auf Landesebene vgl. E. Wienholtz, Regierungs- und Verwaltungsreformen auf Landesebene, S. 387 (391 f.); allgemein siehe D. Budäus/S. Finger, Stand und Perspektiven der Verwaltungsreform, Verw 1999, S. 313 (327 ff.); F. Kirchhof, Haushaltsrecht als Steuerungsressource, DÖV 1997, 749 (752 ff.) m. w. Nw.

⁶ Vgl. etwa für Bayern § 1 Nr. 5 BayNHG1998 vom 27.12.1997 (BayGVBl. S. 853): Neufassung von Nr. 12 DBestHG; vgl. für Hessen den Kabinettsbeschl. v. 14.07.1998.

⁷ Siehe W. Rzepka, Staatliches Haushaltsrecht, S. V (Vorwort): „Sympathie für die Materie setze ich beim Leser nicht voraus. Auch ich selbst liebe das Haushaltsrecht nicht. Seine Erfindung war keine kulturgeschichtliche Großtat; es zu kennen, ist kein Zeichen von besonderer Bildung. Haushaltsrecht ist Werkzeug.“ Ihm folgend z. B. G. F. Raith, Haushaltsrecht des Freistaates Bayern, S. 2 (Vorbemerkung). Vgl. auch S. v. Köckeritz u. a., Komm. z. BHO, Vorwort (22. Ergänzungslfg., Jan. 1998).

⁸ Anderer Ansicht O. Lepsius, Steuerungsdiskussion, S. 3 f., 35 ff., der meint, dass die Rechtsschutz- bereits durch eine „Steuerungsperspektive“ ersetzt worden sei, die sich ihrerseits aus der soziologischen Systemtheorie speise. Ähnlich A. Voßkuhle, Die Reform des Verwaltungsrechts, Verw 1999, S. 545 (547). Für einen Teil der Verwaltungsrechtswissenschaft mag das zutreffen, m.E. jedoch nicht für deren überwiegende Mehrheit.

⁹ Vgl. R. Stober, Vom sozialen Rechtsstaat zum egoistischen Rechthaberschutzstaat?, DÖV 1998, S. 775 (776, 778); ähnlich auch A. v. Mutius, Steuerung des Verwaltungshandelns, VVDStRL 42, S. 147 (149 f. und 207).

und Politik zu verlieren. Erst in neuerer Zeit wird dieser Rückstand durch wenn auch zumeist punktuelle Problemdiagnosen vermindert¹⁰.

Die vorliegende Arbeit nimmt diese Diskussionsansätze auf und will vor dem Hintergrund der Krise des modernen Leistungsstaats¹¹ aus der (Finanz-)Not eine Tugend machen, um das Haushaltsrecht und seine allfällige Reform zu thematisieren, eingebunden in das Finanzverfassungsrecht und darüber hinaus in das allgemeine Staats- und Verwaltungsrecht. Die bisherigen Veröffentlichungen zur Thematik gehen nach einer kursorischen Schilderung von Schwachstellen des bisherigen Systems gemeinhin recht unvermittelt zu Einzelfragen über. Eine Bestandsaufnahme, eine vertiefte dogmatische Auseinandersetzung mit dem hergebrachten Haushaltsrecht, findet kaum statt. Doch lässt sich über evolutionäre oder auch revolutionäre Fortentwicklungen nur dann fundiert sprechen, wenn der Reformgegenstand mit seinen Vor- und Nachteilen zuvor hinreichend ausgeleuchtet worden ist. Diesem Defizit sucht die vorliegende Arbeit schon im formalen Aufbau entgegenzuwirken, indem sie sich im ersten Teil der Dogmatik des hergebrachten Haushaltsrechts widmet und erst danach, im zweiten und dritten Teil, zu den Reformvorschlägen vorstößt.

Wenn sogar „zäh beginnen“ muss, „wer über Kultur spricht“¹², dann muss dies erst recht für eine Arbeit über das – kulturferne¹³ – Haushaltsrecht gelten. Seine Kenntnis kann auch bei Verwaltungsjuristen nicht schlankerhand vorausgesetzt werden: Notorisch wirkt das Stereotyp vom „iudex [qui] non calculat“¹⁴, von dessen „Finanzblindheit“ fort¹⁵. *Bernd Rütbers* bemängelt: „Die wirtschaftswissenschaftlichen Grundlagen und Folgewirkungen des Rechts bleiben vielen Juristen zeitlebens verborgen. [...] Sie werden in ihrer Ausbildung primär auf ideelle Werte ausgerichtet, die beispielhaft mit Menschenwürde, Rechtsstaat, Gleichheit vor dem Gesetz, Menschen- und Freiheitsrechten, sozialer Gerechtigkeit, Vollbeschäftigung benannt werden können. [...] Ökonomische Aspekte werden gegenüber vermeintlich höheren ideellen Werten von Juristen gern übersehen oder abqualifiziert.“¹⁶ Wenn dem so ist,

¹⁰ Siehe dazu insbes. die Literaturnachweise sub Kap. 5.

¹¹ Vgl. *K. König*, Markt und Wettbewerb, DVBl. 1997, S. 239: „Finanzierungskrise des Wohlfahrtsstaates“; *ders.*, Rückzug des Staates, DÖV 1998, S. 963 (964); siehe auch *Th. Ellwein/J. J. Hesse*, „Der überforderte Staat“, Baden-Baden 1994.

¹² So *U. Steiner*, Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwesen, VVDStRL 42, S. 6 (8).

¹³ Siehe dazu das Zitat sub Fußn. 7.

¹⁴ Vgl. nur *W. Leisner*, Abwägungsstaat, S. 180 f.; dagegen aber *O. Bachof*, VVDStRL 41, S. 244 f. (Diskussionsbeitrag), unter Verweis auf das Familien- und Fachplanungsrecht: „Die schöne Zeit, wo der iudex nicht rechnete, ist leider lange vorbei.“

¹⁵ So der Vorwurf von *J. Isensee*, Steuerstaat als Staatsform, S. 409 (412), an die Staats- und Verwaltungsrechtslehre; a. A. *W. Höfling*, Ökonomische Theorie, S. 85: „naiv-übergroße Rezeptionsfreude“ einiger Staatsrechtslehrer gegenüber dem „Imperialismus der Wirtschaftswissenschaften“.

¹⁶ In: FAZ vom 11.03.1995, S. 13, zit. bei *Ulrich Preis*, Arbeitsrecht und „unbegrenzte Auslegung“, NJW 1998, S. 1889 (1894).

wenn das Haushaltsrecht ein Nischen- oder gar Schattendasein führt, griffe auch eine induktive Methode der Darstellung zu kurz: Würden die haushaltsrechtlichen Essentialia erst dort erklärt, wo sie im Rahmen der Reformvorschläge Relevanz erlangen, fränste die Darstellung zu sehr aus, der systematische Überblick ginge verloren. Daher versteht sich der *erste Teil* der Arbeit (Kapitel 1 bis 5) – ganz im Sinne einer deduktiven Herangehensweise – als grundlegende Präsentation des traditionellen Haushaltssystems einschließlich seiner verfassungsrechtlichen Grundlagen und seiner Schwachstellen in der Praxis. Damit soll jedoch nicht einem bloß kompilatorischen Referieren das Wort geredet werden. An verschiedenen Stellen wird sich zeigen, dass die haushaltsrechtliche Dogmatik selten aus einem Guss, noch seltener aber mit wissenschaftlichem Anspruch umfänglich aufgearbeitet ist; eine kritische Strukturierung gerade auch der Details tut daher Not.

Kapitel 1 legt die finanz(verfassungs)rechtlichen Fundamente des Haushaltsrechts frei und konturiert sein finanzwissenschaftliches Umfeld, indem basale Begriffe wie etwa Finanzwirtschaft, Finanz- und Steuerstaat oder Finanzhoheit geklärt und rechtlich einander zugeordnet werden. *Kapitel 2* befasst sich mit den Grundlagen des Haushaltsrechts, seinem Bestand von der Verfassung bis hinab zu Verwaltungsvorschriften, mit seinem Charakter, seinen Wirkungen sowie mit seinen Bezugsobjekten, Substraten und Grundbegriffen. Haushaltsrecht ist grundsätzlich Ländersache; einheitliches Bundesrecht besteht kaum, wenngleich durch das Haushaltsgrundsatzgesetz (HGrG) eine starke Unitarisierung eingetreten ist. Der Einfachheit halber operiert die Arbeit prinzipiell nur mit den unmittelbar für den Bund geltenden Rechtsvorschriften, namentlich mit der Bundeshaushaltsordnung (BHO). Zur besseren Orientierung wird in Fußnoten freilich auf das Haushaltsgrundsatzgesetz Bezug genommen¹⁷; auch landesspezifische Abweichungen sollen nicht völlig aus dem Blick geraten. Betont sei damit zugleich: Untersuchungsgegenstand der Arbeit ist das Haushaltsrecht der unmittelbaren Staatsverwaltung (Staatshaushaltsrecht). Die teilweise oder ganz abweichenden Rechtsgrundlagen der Kommunen, der Sozialversicherungsträger, aber auch der Hochschulen und der Europäischen Gemeinschaften werden nicht eigens aufgeführt. Für die Reformdiskussion ist dies indes unschädlich, weil die Grundideen hier wie dort im Wesentlichen die gleichen sind und sich mutatis mutandis übertragen lassen.

Wahrscheinlich das wichtigste, jedenfalls aber das bekannteste Erzeugnis des Haushaltsrechts ist der Haushaltsplan. Ihm widmet sich das *dritte Kapitel*; es nimmt dabei besonderen Bedacht auf dessen Verhältnis zu Haushaltsgesetz und Haushaltsgrundsätzen. Nach diesen eher statisch-gegenständlichen Darstellungen schildert *Kapitel 4* das Haushaltsrecht „in Aktion“: Der Haushaltskreislauf mit seinem kompetentiellen Wechselspiel zwischen Legislative und Exekutive bildet das verfahrensrechtliche Regelwerk, durch das die Finanz-

¹⁷ Siehe auch die Synopse von BHO und HGrG im Anhang der Arbeit.

mittel von der Einnahmensphäre des Abgabenstaats in die Ausgabenphäre des Leistungsstaats überbracht werden. Anhand der Aufbau- und Ablauforganisation sollen funktionale Zusammenhänge ebenso verdeutlicht werden wie anhand verschiedener Steuerungsinstrumente die demokratische Anbindung der Haushaltswirtschaft.

Wäre das traditionelle Haushaltssystem ohne Fehler, erübrigte sich die Diskussion über seine Reform. Tatsächlich aber leidet es unter zahlreichen Mängeln, um die jedenfalls in der politischen Diskussion kein Hehl mehr gemacht wird. Die Gründe sind vielgestaltig: Das überkommene Haushaltsrecht erhielt seine Prägung von einer Staatstheorie und Staatswirklichkeit, die abgelöst wurden von der gewaltenschränkenden parlamentarischen Massendemokratie modernen Typs¹⁸. Hinzu trat der Sozialstaat, der sich, gefördert durch die wirtschaftliche Prosperität der Nachkriegszeit, des Haushalts nur mehr als Erfüllungs-, oder besser: Rechnungsgehilfen für seine Leistungsgewährungen bedient. Es scheint ganz so, als sei damit auch der Blick für die Zusammenhänge zwischen den Einnahmen und den Ausgaben der öffentlichen Hand verloren gegangen – angesichts der Komplexität des modernen Finanzstaats leider nicht unverstänglich. In der Konsequenz vermag das Haushaltsrecht seiner Koordinationsfunktion nur mehr schlecht als recht nachzukommen; im Verteilungskampf um Besitzstände, der nicht selten „mit Zähnen und Klauen“ geführt wird¹⁹, versagt die rationale Mittelzuweisung und -steuerung. Grundübel des traditionellen Haushaltsrechts ist das prinzipielle Auseinanderfallen von Sach- und Finanzverantwortung sowohl auf parlamentarischer als auch auf administrativer Ebene; weitere Ungereimtheiten gesellen sich hinzu. Die Auflistung, Zuordnung und Bewertung dieser und anderer Schwachstellen in *Kapitel 5* bilden den Schlussstein des ersten Teils der Arbeit und gleichzeitig die Brücke zur Reformdiskussion.

Der *zweite Teil* der Arbeit beschäftigt sich mit den Grundideen der Reformvorschläge, ihrer rechtlichen Bewertung und ihren generellen wirtschaftswissenschaftlichen Bezügen. In *Kapitel 6* müssen dazu zunächst systematisierende Schneißen geschlagen werden. Spezifisch haushaltsbezogene Fragen finden sich eingebettet in Überlegungen zu einer übergreifenden Erneuerung des gesamten Staats – für den Kenner nichts Revolutionäres, da Forderungen nach Verwaltungsreformen nicht nur zum guten politischen Ton zählen, sondern im modernen Staat phasenweise wiederkehren und oftmals wohl tatsächlich eine Notwendigkeit darstellen. Die vorliegende Schrift konzentriert sich freilich auf das Haushaltsrecht; sie muss insbes. dienst- und organisationsrechtliche Fragen beiseite lassen. Hierbei zeigt sich schnell, dass die haushaltswirtschaftlichen Lösungswege in zwei verschiedene Richtungen

¹⁸ Vgl. hierzu auch die Gesamtwürdigung am Ende der Arbeit sub I.

¹⁹ *W. Hoffmann-Riem*, Das Grundgesetz, DVBl. 1999, S. 657 (662 ff.), geißelt Besitzstände als „strukturellen Konservativismus“ oder „Immobilismus“ und als „Vermachtungen im gesellschaftlichen Bereich“.

laufen: zum einen hin zum Parlament als Initiator von öffentlichen Leistungen und ähnlichen Ausgaben, zum anderen hin zur Verwaltung mit ihrer Präponderanz im betrieblichen Haushaltsvollzug. Darüber hinaus entfaltet sich eine weitere Dichotomie: Einerseits ist es möglich, das hergebrachte Haushaltswesen evolutionär innerhalb des geltenden Rechts fortzuentwickeln; ebenso denkbar wäre indes, durch Gesetzes- und u. U. gar Verfassungsänderungen zu völlig neuen Ufern aufzubrechen. Vor diesem Hintergrund lotet *Kapitel 7* die Möglichkeiten aus, im Rahmen des überkommenen, zentralistischen Systems Reformen durch- und umzusetzen. Als Ausgangspunkt können dazu die „klassischen“ Flexibilisierungsinstrumente dienen. Eingeordnet in diesen Zusammenhang werden die – noch zaghaften und im Wesentlichen systemverhafteten – Freiräume, die das Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz vom 22.12.1997 schafft.

Im Gegensatz dazu stehen die wesentlich weiter reichenden Reformvorschläge des sog. Neuen Steuerungsmodells, die *Kapitel 8* veranschaulichen soll. Mittlerweile ist eine Flut von im Einzelnen höchst disparaten Reformansätzen über die Haushaltsträger hereingebrochen; die rechtliche wie auch die tatsächliche Situation befindet sich völlig im Fluss und ist alles andere als konsolidiert. Angesichts dessen wäre eine Detailschilderung ebenso ermüdend wie unfruchtbar. Die Aufgabe dieser Arbeit soll vielmehr darin bestehen, aus der Fülle der Modelle Grundstrukturen herauszuarbeiten und Begriffsinhalt und Funktion von Schlagwörtern wie „Budgetierung“, „Flexibilisierung“ oder „Globalisierung“ zu klären. Daran schließt sich der Kern der Arbeit an: *Kapitel 9* untersucht – jenseits denkbarer einfachgesetzlicher Ausgestaltungen – die verfassungsrechtliche Zulässigkeit und die dadurch bedingten Grenzen von Haushaltsreformen. Gleichsam antithetisch zu den Reformvorstößen müssen hier die Einwände der Skeptiker Beachtung finden, die bisweilen nicht ohne jede Berechtigung ins Feld geführt werden. Sie reichen von der Unwirksamkeit der vorgeschlagenen Modelle über die Haushaltszersplitterung bis hin zum Rückfall in vordemokratische Verhältnisse, die dem Parlament jegliche finanzwirtschaftliche Steuerungsmöglichkeit nähmen. In diesem Rahmen wird zunächst darzulegen sein, wie groß nach geltender Rechtslage der Unterschied zwischen theoretischem Anspruch und praktischer Realität ist. Näher zu beleuchtendes Dogma ist sodann die demokratische Legitimation der Verwaltung, die auch und gerade in der Haushaltswirtschaft gewährleistet sein muss. Zu beantworten ist in diesem Zusammenhang unter anderem die Frage, inwieweit Formen der sog. Output-Steuerung die hergebrachte Verwaltungsprogrammierung durch detaillierte Mittelvorgaben ersetzen können.

Eine Untersuchung des Haushaltsrechts muss Brücken zur Wirtschafts- und Finanzwissenschaft schlagen, will sie nicht der Kritik der Einäugigkeit oder gar des Dilettantismus verfallen²⁰. Bei einer Thematik, die sich um

²⁰ H. H. v. Arnim, Wirtschaftlichkeit als Rechtsprinzip, S. 13; W. Höfling, Staatsschulden-

„Geld“ dreht, bedarf dies keiner besonderen Rechtfertigung. Insbesondere über die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gewinnen ökonomische Gedanken einen zusehends stärkeren Einfluss im Haushaltsrecht; ganz allgemein ist die „Ökonomische Analyse des Rechts“ eines der wichtigsten Schlagwörter. Der Jurist, der hierfür weder Interesse noch Geduld aufbringt, kann haushaltswirtschaftliche Probleme im Grunde nicht qualifiziert diskutieren. Bei all dem bleibt die vorliegende Arbeit dezidiert rechtswissenschaftlich ausgerichtet: Ihr wirtschaftswissenschaftlicher Anspruch beschränkt sich darauf, ökonomische Fragen samt den darauf von berufener Seite gefundenen Antworten vorzustellen, um ausgehend davon juristische Lösungen zu erarbeiten. Als Beispiel sei die Frage genannt, ob die (Verfassungs-)Rechtsordnung einen „Finanzierungs-“ oder „Haushaltsvorbehalt“ kennt oder kennen sollte. Hierbei wird namentlich zu diskutieren sein, ob und ggfls. wie öffentliche Maßnahmen i. w. S. prinzipiell von den verfügbaren Finanzmitteln abhängig gemacht werden sollten. Mit diesem Blick über den Tellerrand in *Kapitel 10* schließt der zweite Teil der Arbeit.

Im Anschluss an diese allgemeiner gehaltenen Reformdarstellungen greift der *dritte Teil* der Arbeit wichtige Einzelbereiche des Haushaltsrechts heraus. *Kapitel 11* bleibt dabei im Bereich der öffentlichen Betriebswirtschaftslehre, indem das öffentliche Rechnungswesen, die sog. Kameralistik, im Vergleich zur doppelten Buchhaltung einer vertieften Untersuchung unterzogen wird. Grund für diese Analyse ist die Tatsache, dass dem Rechnungswesen als *der* Informations- und Steuerungsgrundlage eine herausragende Bedeutung für jedes Wirtschaften zukommt. *Kapitel 12* führt sodann in vertrautere juristische Gefilde zurück: Es behandelt die finanziellen Vorbelastungen, die künftigen Haushaltsgesetzgebern durch die aktuelle Haushaltspolitik aufgebürdet werden. Prototypisch zeigt sich dies an der Staatsverschuldung; weniger bekannt, aber nicht weniger prekär ist der Missbrauch von Gewährleistungs- und Verpflichtungsermächtigungen. Einen Quell für Unwirtschaftlichkeit im öffentlichen Sektor bildet die Liegenschafts- und Bauverwaltung; ihr ist *Kapitel 13* gewidmet. Durch konsequente Einführung von Kostenbewusstsein und dezentralen Organisationsstrukturen ließen sich hier deutlich bessere Bewirtschaftungsergebnisse erzielen. *Kapitel 14* befasst sich mit einem anderen kostenintensiven Schwerpunkt: mit der Personalbewirtschaftung. Dem gegenwärtigen System wird ein neues, dezentrales Konzept gegenübergestellt, um zu untersuchen, ob und inwieweit Wirtschaftlichkeitsfortschritte erzielt werden können.

recht, S. 5 m. w. Nw.; besonders scharfzünftig *K. Vogel/Cb. Waldhoff*, BK, Bd. 9, Vorbem. z. Art. 104a–115 Rdnr. 20 (dort Fußn. 93 i. d. F. der 81. Lfg. vom Nov. 1997, ab der 82. Lfg. wieder getilgt). Vgl. auch *Cb. Engel/M. Morlok*, Öffentliches Recht, S. III (Vorwort): „Die große Mehrheit der deutschen Staatsrechtslehre hat noch nicht einmal wahrgenommen, dass ihr Gegenstand seit Jahrzehnten auch von einem Zweig der Ökonomie durchdacht wird, der Konstitutionellen Politischen Ökonomie.“

Wo Vorgaben aufgestellt und Maßstäbe angelegt werden, besteht das Bedürfnis nach Kontrolle; das Haushaltsrecht macht dabei keine Ausnahme. Sucht man allerdings nach der Eröffnung eines Rechtswegs, so finden sich allenfalls blasse Schatten in der Verfassungsgerichtsbarkeit. Umso notwendiger ist die Etablierung einer spezifischen Finanzkontrolle durch die Rechnungshöfe. Hieran knüpft *Kapitel 15* an und zeigt: Welche Reformüberlegungen sich auch immer durchsetzen – Auswirkungen auf die Finanzkontrolle bahnen sich bereits jetzt an. Denn je mehr Budgetverantwortung auf dezentrale Ebenen verlagert wird, desto stärker müssen hergebrachte, vor allem formale Prüfungsmaßstäbe der Mittelverwendung und Rechnungsprüfung hinter sachliche Beurteilungen der Zielerreichung zurücktreten. So stellt sich auch die Frage nach der Neupositionierung der Rechnungshöfe: Wie viel Kontrolle müssen sie aufgeben, wie viel „Controlling“ müssen sie einführen? Hinter diesem Wortspiel verbirgt sich die Unterscheidung zwischen einer Prüfung ex post und einer mitschreitenden Unterstützung der Verwaltungslenkung, die für die Rechnungshöfe zu einem neuen Selbstverständnis führen könnte²¹.

Nach einer Gesamtwürdigung der Thematik und einer thesenartigen Zusammenfassung der erzielten Ergebnisse finden sich im Anhang der Arbeit insbes. eine synoptische Gegenüberstellung der Vorschriften des Haushaltsgrundsätzgesetzes zu denen der Bundeshaushaltsordnung sowie ein Glossar zu wichtigen haushaltsrechtlichen Fachbegriffen.

²¹ Hierzu näher sub Kap. 15 III 5.

Erster Teil

Dogmatik und Kritik des traditionellen Haushaltsrechts

Kapitel 1

Finanzrecht und Finanzstaatlichkeit

I. Finanzrecht

Jedes Reformvorhaben muss sich spätestens vor seiner Umsetzung mit dem Recht auseinandersetzen, das seinem Gegenstand zugrunde liegt – auch wenn seine Auslöser und Inhalte mit rechtlichen Erwägungen ursprünglich nichts gemein haben. Dies gilt umso mehr, je dichter der bereichsspezifische Normteppich geknüpft ist. In einem solchen Bedingungs- und Zusammenhang stehen auch Haushaltsreformen und das für sie maßgebliche Haushaltsrecht. Es wäre freilich schon im Ansatz verfehlt, das Haushaltsrecht als Teilrechtsordnung anzusehen, die abgeschlossen für sich allein steht und isoliert hinreichend Antwort auf die Reformfrage erteilen könnte. Haushaltsrecht ordnet sich vielmehr ein in den größeren Zusammenhang des (öffentlichen) Finanzrechts. Dessen Gegenstand sind „die Finanzen“¹, genauer: die Rechtsvorschriften über die Finanzwirtschaft.

¹ Finanzen („Geldmittel“) ist im Deutschen ein seit dem 17. Jh. belegtes Fremdwort, entlehnt aus franz. *finance(s)* „Zahlungen, Geldmittel“, das seinerseits auf mittellatein. *finantia* zurückgeht (von *finare* „endigen, zum Ende kommen“) und eigentlich „was zu Ende kommt, zu Termin steht, zur Zahlung fällig ist“ bedeutet. Zugrunde liegt lat. *finis* („Ende“). Siehe *K. Vogel*, *Der Finanz- und Steuerstaat*, HStR, Bd. I, § 27 Rdnr. 1 m. w. Nw.

1. Finanzwirtschaft

Die (öffentliche²) Finanzwirtschaft umfasst das Finanzwesen³ der öffentlichen Hand⁴, ihre Wirtschaftstätigkeit, m. a. W.: die Gesamtheit der auf die Einnahmen und Ausgaben⁵ der öffentlichen Hand bezogenen Vorgänge sowie deren Voraussetzungen und Rahmenbedingungen wie z. B. das allgemeine Währungs-, Geld- und Münzwesen⁶. Zweck der Finanzwirtschaft ist es, die für die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben erforderlichen Finanzmittel⁷ aufzubringen, zu verwalten und einzusetzen⁸. Im Gegensatz zur Privatwirtschaft dient die öffentliche Finanzwirtschaft vom Grundsatz her der Befriedigung derjenigen Bedürfnisse⁹, die durch private Initiative nicht ausreichend gedeckt werden können. Dabei ist sie – anders als die private Erwerbswirtschaft – nicht darauf ausgerichtet, Überschüsse (Gewinne) zu erzielen, sondern strebt einen Ausgleich zwischen Einnahmen und Ausgaben an (sog. Bedarfsdeckungswirtschaft). Ihre Einnahmen beschafft sie sich zum weit überwiegenden Teil durch Zwangserwerb in Form von einmaligen oder laufenden Geldleistungen, die hoheitlich auferlegt und erforderlichenfalls zwangsweise beigetrieben werden (Abgaben¹⁰).

² Das Adjektiv „öffentlich“ wird z. T. hinzugefügt, um die Finanzwirtschaft vom Zahlungs-, Kapital- und Liquiditätswesen der privatwirtschaftlichen Unternehmen (der sog. betrieblichen Finanzwirtschaft) und vom privaten Finanzmarkt (Kapitalmarkt) abzugrenzen, vgl. etwa A. Oberhauser, *Öffentliche Finanzwirtschaft*, StL, Bd. 4, Sp. 92 ff.; K. Vogel, ebd. (o. Fußn. 1).

³ Kritisch zum Begriff „Finanzwesen“ als deskriptiv-empirischer Begriff der Finanzwissenschaft: K. Vogel/Ch. Waldhoff, BK, Bd. 9, Vorbem. z. Artt. 104a–115, Rdnr. 4.

⁴ Zur öffentlichen Hand gehört der gesamte öffentliche Sektor, d. h. der Staat i. e. S. (Bund und Länder) sowie seine Untergliederungen, d. h. die seiner Aufsicht unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts, vgl. K. A. Bettermann, *Gewerbefreiheit der öffentlichen Hand*, S. 1 ff.; ihm folgend: P. Selmer/L. Schulze-Osterloh, *Besteuerung öffentlicher Unternehmen*, DÖV 1978, S. 381 (dort Fußn. 1).

⁵ Zu den Begriffen der Einnahme und der Ausgabe näher sub Kap. 2 V.

⁶ H. Fischer-Menshausen, GGK, Bd. 3, Art. 109 Rdnr. 4; a. A. A. Oberhauser (o. Fußn. 2), der die Geldpolitik nicht zur öffentlichen Finanzwirtschaft zählen will. – Zur (pleonastischen) Begriffshäufung siehe zutr. Th. Maunz, M/D, GG, Bd. 4, Art. 73 Rdnr. 78.

⁷ Mit Finanzmitteln sind die Kontenbestände und Zahlungsmittel (Bargeld und Schecks) der öffentlichen Hand gemeint, also letztlich das Geld (die Geldmittel) als Substrat öffentlicher Finanzwirtschaft, vgl. K. Vogel/Ch. Waldhoff, BK, Bd. 9, Vorbem. zu Artt. 104a–115 Rdnr. 267.

⁸ F. Klein, *Grundlagen des staatlichen Finanzrechts*, ÖFR, Abschn. I Rdnr. 1. Statt „Aufbringung“ werden auch die Synonyma „Beschaffung“, „Erhebung“ oder „Vereinnahmung“, statt „Verwaltung“ auch „Bewirtschaftung“, statt „Einsatz“ auch „Verwendung“ und „Verausgabung“ verwendet.

⁹ Unter Bedürfnis versteht die Wirtschaftswissenschaft den Wunsch nach Minderung oder Beseitigung eines empfundenen Mangelzustandes. Soweit sich Bedürfnisse auf konkrete, von der Wirtschaft angebotene Güter beziehen und mit Kaufkraft ausgestattet sind, liegt ein Bedarf vor, vgl. R. Schwinn, *Betriebswirtschaftslehre*, S. 2.

¹⁰ Zur Abgabendefinition siehe nur H. Schöberle, *Steuerrecht*, ÖFR, Abschn. II Rdnr. 9.

Sachverzeichnis

Die Zahlen hinter den Stichwörtern bezeichnen jeweils die Seite. Die *Hauptfundstellen* sind *kursiv* gesetzt, desgleichen Stichwörter, die sich auf *Personen* beziehen. Hochgestellte Zahlen verweisen auf Fußnoten der jeweiligen Seite, Pfeile (→) auf Definitionen im Glossar „Fachbegriffe des Haushaltsrechts“ (Anhang B, S. 607 ff.). Begriffe, die sich im vorliegenden Sachverzeichnis nicht finden, suche man in diesem Glossar.

- Abbildungs- und Steuerungsfunktion (des Rechnungswesens) 374
Abgaben 10¹⁰, 175 f.
 siehe auch Steuer
Abgabenbelastung 12
 siehe auch Steuer[deckungs]quote
Ablauforganisation
– der Haushaltswirtschaft 112 ff.
– in der Bauverwaltung 494 ff.
Abschreibungen, Absetzungen für Abnutzung (AfA) 433, 491
Abstraktionsprinzip 57 f.
Abwägung 354, 359 f.
Accrual-Prinzip 58²¹⁰, 420²⁵⁰
Akzessorietät
– haushaltswirtschaftliche 82
– des Staatsvermögens zu den Staatsaufgaben 487
Alimentationsprinzip 553, 556
A-Linie, B-Linie, C-Linie (bei den Haushaltsverhandlungen) 161
Allgemeines Grundvermögen 483 f.
Allokation der Produktionsfaktoren 253, 333
 siehe auch Güterallokation
Allokationseffizienz 334 f.
Allokationsfunktion (der Finanzkontrolle) 564
Allokationsprobleme (bei der Budgetmessung) 252 ff.
Amt für Versorgung und Familienförderung (Bayern) 178 ff.
Amtswalter 115, 266
Angebot und Nachfrage 253
Angebotsdiktatur 141 f.
Angemessenheits-Verhältnismäßigkeit 354 f., 359
Anlage A (des Haushaltsplans) 490⁴⁵
Anlage S (des Haushaltsplans) 489⁴⁴
Ansatzbindung 96, → 607
Anstaltsgebrauch 483
Anstaltsstaat 583
Antizyklische Finanzpolitik/Konjunkturpolitik 33, 458
 siehe auch Fiskalpolitik, Konjunkturpolitik
Appropriation 96¹⁹⁷, → 607
Äquivalenz (fiskalische) 150
Arbeitsethos (der Bauverwaltung) 496
Arbeitsplatzabbau 557
 siehe auch Personalabbau
Arbeitsrecht bricht Haushaltsrecht 556
Arkanpolitik 60 f.
Arnim, Hans Herbert v. 149 f.
Auctoritas, non veritas facit legem 253¹³²
Aufbauorganisation
– der Haushaltswirtschaft 103 ff.
– in der Bauverwaltung 496 ff.
Aufgabenkritik 191, 436
Aufgabenverantwortung 139 ff.
Aufwand, Aufwendungen (als Kategorien der Buchführung) 54, 375 f., 395¹¹⁶, 415
Auseinanderfallen von Sach- und Finanzverantwortung 181 f.
Ausfallquote, Ausfallschäden (bei Gewährleistungen) 465 f.
Ausführungsunterlage-Bau (AFU-Bau) 495, 497
Ausgabe[n] 53 ff., 175 f., 320
 siehe auch Auszahlung, Betriebsmittel, Einnahmen und Ausgaben, freiwillige Ausgaben, Ist-Ausgaben, Plansoll, Programmausgaben, Rechnungssoll, zwangsläufige Ausgaben, Zweckausgaben

- Ausgabebefugnis 59
 Ausgabebegriff 53 ff., → 607
 Ausgabebewilligung 59
 Ausgabeermächtigung 58, 70, → 607
 Ausgabe-Ist 386⁶⁹, 451
 Ausgabeleistungspflicht 56
 Ausgabemaßnahme 56, → 607
 Ausgabemittel 59
 Ausgabendeckungsquote 89
 Ausgabenobergrenze[n] 228, 238, 261
 Ausgabenquote 191 f.
 Ausgabenverantwortung 139 ff.
 Ausgabeplafond 231, 261, 460
 Ausgaberesultat[e] 186, 205 f., 278 f., 324, → 607
 Ausgabeverpflichtung 152 ff.
 siehe auch zwangsläufige Ausgaben
 Ausgeglichenheit (des Haushaltsplans) 94, 439
 siehe auch Ausgleichsgebot, Haushaltsausgleich, Planausgleich
 Ausgleich[sgebot] 368, 544
 siehe auch Ausgeglichenheit, Haushaltsausgleich, Planausgleich
 Außerplanmäßige Ausgaben bzw. Verpflichtungsermächtigungen 81 f., 117 f., 187, 207 f., → 608
 Auszahlung (als Kassengeschäft) 66
 Autopoiese 287⁹⁸
- Baden-Württemberg (kommunale Geldverbundrechnung, Vollvermögensrechnung) 419
- Bau- und Liegenschaftsverwaltung
 siehe öffentliche Liegenschafts- und Bauverwaltung
- Bauamt, Bauämter 489, 495, 497 f.
 Bauherr 496 f.
 Bauherrenmanagement 503
 Bauinvestitionen 467, 488
 Bauunterhalt 491, 493, 501
 Bauverwaltung 488 ff., 498 f.
 Bayern
 – gesetzliche Beschränkung der Staatsverschuldung 444³⁰
 – Grundstock 487 f.
 – Veranschlagung von Baumaßnahmen 489⁴⁴, 490⁴⁵
 – Vollzug des Unterhaltsvorschussgesetzes 178 ff.
- Beamtenpensionen
 siehe Versorgungsausgaben
- Beauftragter für den Haushalt (BfH) 109, 115, 205, → 608
- Bedarfsanmeldeverfahren 112
 Bedarfsanmeldung[sverfahren] 112
 Bedarfsdeckungswirtschaft 10, 327, 339
 Bedarfsträger (bei Liegenschaften) 497
 Bedürfnisse 10⁹
 Befristung von Arbeitsverhältnissen 558 f.
- Beihilfen
 – Kontrolle staatlicher Beihilfen 509 f.
 – im Beamtenrecht 546, 549
- Belastungsgleichheit 12
 Belegprüfung 568
 Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung 565 f.
- Benchmarking 342, 415, 577
 Bepackungsverbot 94, 192, 315 f., → 608
 Beratung durch die Rechnungshöfe 578 f.
- Berichtswesen 312
- Berufsbeamtentum (hergebrachte Grundsätze) 510, 553 f.
- Besitzstandswahrung 161
- Besoldungsstrukturverbesserungen 548 f.
- Bestandsverzeichnis 397
- Bestimmtheit (des Haushaltsplans) 93
- Bestrafung
 – für Budgetüberschreitungen 248
 – für Mitteleinsparungen 173
- Beteiligungseutrophierung (im Haushaltsvollzug) 180 f., 218 f.
- Beteiligungsmechanismen (im Haushaltsvollzug) 177 ff.
- Betragsbindung 96, → 608
- Betreibermodell 473 f.
- Betrieb gewerblicher Art 512 ff.
- Betrieb[e] (Bundes-, Landes-, Staats-) 413
- Betriebliches Rechnungswesen 374 ff., 377, 406
- Betriebsbuchführung 376
- Betriebshaushalt 169, 213, 223, 300 ff., 318, 338
 siehe auch Verwaltungsausgaben
- Betriebskammeralistik 384
- Betriebsmittel[bewirtschaftung] 123 f., → 608
- Beurteilungs- und Entscheidungsspielraum 359
- Bewirtschaftungsbefugnis (BB) 65, 115, → 608
- Bewirtschaftungsmaßnahme (BM) 63 f., → 608
- Bilanz 375
- Bilanzphantasien 434
- Bill of Rights 267

- Binnenökonomisierung der Verwaltung 336 f.
- Bodensatz 216, 257, 311, → 608
- Bodin, Jean* 14³⁸, 268²⁷
- Bonum Camerale 381³⁹
- Bonus-Malus-System 230
- Bottom-up[-Verfahren, -Prozess] 112, 158, 224, 228, 457
- Bruttoinlandsprodukt 33, 455
- Bruttoinvestitionen 448 f.
- Bruttoveranschlagung 93, 212, 262, → 608
- Buchführung 66
siehe auch Betriebsbuchführung, Doppik, Finanzbuchführung, Forderungsbuchführung, Geschäftsbuchführung, Schuldenbuchführung, Vermögensbuchführung, Verpflichtungsbuchführung, Verwaltungsbuchführung, Zahlungsbuchführung
- Budget 230 f., 235, 248, 252, 261, → 609
siehe auch Einzelbudget, Personalbudget
- Budgetausweitung 250
- Budgetbewilligungsrecht 267, 281
siehe auch Haushaltsbewilligungsrecht
- Budgetflüchtigkeit 486
siehe auch Flucht aus dem Budget
- Budgetierung 227 ff., → 609
- Abgrenzung zu Budget 232
 - Abgrenzung zu Dezentralisierung 235
 - als Bestandteil des Neuen Steuerungsmodells 245
 - in der Gesetzlichen Krankenversicherung 232
 - irreversible Einführung 263
 - Systembruch 258
 - Überjährigkeiten 324
 - und Finanzministerium 255 f.
 - und Gewährleistungsermächtigungen 464 ff.
 - und Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz 263
 - und parlamentarisches Budgetrecht 286
 - und Personalbewirtschaftung 548 ff.
 - und Privatisierung 511
 - und Staatsverschuldung 456 ff.
 - und Verpflichtungsermächtigungen 477 ff.
 - Zweckmäßigkeit 248 ff.
siehe auch Neues Steuerungsmodell (NSM)
- Budgetinitiativmonopol 113
- Budgetkonflikt (preußischer) 267²¹
- Budgetkontrollrecht 286
siehe auch Kontroll- und Entlastungsrecht
- Budgetkürzung 250
- Budgetleiche 569
- Budgetprozess 112
- Budgetpublizität 92
- Budgetrecht (des Parlaments) 71 ff.
- bei „anderen Maßnahmen von finanzieller Bedeutung“ 427
 - Kampf um das Budgetrecht 267 f., 583
 - Legitimationsmodell 266 ff.
 - Mythos 280, 284
 - Praxis 283 ff.
 - Theorie 281 ff.
 - Uminterpretation 296
 - und Deckungsfähigkeiten/Übertragbarkeiten 277 f.
 - und Exekutive 104
 - und Gewährleistungsermächtigungen 466
 - und Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz 220 f.
 - und Verpflichtungsermächtigungen 469
 - und Zweckbindungen 273
siehe auch Neues Steuerungsmodell (NSM)
- Budgetsteuerung 280 ff.
- Bund der Steuerzahler (BdSt) 561
- Bundes-Angestelltentarifvertrag (BAT) 535
- Bundesauftragsverwaltung 25
- Bundesbauverwaltung 489
- Arbeitsethos 496
- Bundesbetriebe 48, 413
- Bundesfinanzminister, Bundesfinanzministerium
siehe Bundesministerium der Finanzen
- Bundesfinanzverwaltung 505
- Bundeshaushaltsordnung (BHO) 38, 600 ff.
 (Synopse, Anhang A)
- Bundeskanzler 107, 315, 585
- Bundeskasse[n] → 609
siehe auch Kasse[n]
- Bundesminister 107
- Bundesministerium der Finanzen (BMF)
- Bauverwaltung 494 ff.
 - Gewährleistungsermächtigungen 464
 - Personalbewirtschaftung 544
 - Stellung im Haushaltskreislauf 104 f., 107 f., 113, 118
 - Verantwortung für den Haushalt 306
 - Vermögensbuchführung 407
 - Vermögensverwaltung 483
siehe auch Finanzministerium

- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) 494, 498
 Bundesrat 113, 119, 194, 454, 563, 565
 Bundesrechnungshof 380, 560 ff., 571
 siehe auch Finanzkontrolle
 Bundesregierung 107, 113 f., 563, 565, 585
 siehe auch Exekutive
 Bundesstaatliche Finanzverfassung 12
 Bundestag 113, 119, 563, 565
 Bundesvermögensverwaltung 505
 Bürgschaften
 siehe Gewährleistung
 Bürokratie, bürokratische Organisation 335, 586
 siehe auch Hierarchie[prinzip]
- Cash-flow-Rechnung 389
 Ceteris-paribus-Methode 331²⁵
 Civic-Culture-Administration 337
 Coase, Ronald 333³⁸, 339
 Controlling 237, 239 ff., 245, 305, 320, → 609
 – durch die Rechnungshöfe 579 f.
 – durch die Finanzministerien 256, 581
 siehe auch Projekt-Controlling
- DDR 367, 484, 493, 547
 Deckung 420
 Deckungsbilanz 419 ff.
 Deckungserfolg 408 f.
 Deckungs[erfolgs]rechnung 419 f.
 Deckungsfähigkeit 201 ff., 210 f., 214 f., 230, 259, 277 ff., 294 f., 303, 511, → 609
 – teleologische Reduktion 293
 Deckungsmittel 273
 Deckungsverlauf 408 f., 466
 Deckungsvermerk 202, → 609
 Deckungswirksamkeit 420
 Deficit spending 368, 591
 siehe auch Fiskalpolitik
 Dekonzentration 235, 585
 Demokratie[prinzip] 103, 105, 283, 426
 siehe auch Massendemokratie
 Deregulierung 234
 siehe auch Dezentralisierung
 Desinformation durch Stellenpläne 545
 Desinvestitionen 448 f.
 Detailsteuerung, -verantwortung 309
 Detailverliebtheit (Spezialisationsprinzip) 169
 Deutsches Reich 367, 484
 Dezemberfieber 172 ff., 216
- Dezentrale Budget-/Ressourcenverantwortung 235, 251, 261, 309, 338
 Dezentrale Strukturen 308
 Dezentrale Veranschlagung von Versorgungsausgaben 551
 Dezentralisierung, Dezentralisation 233 ff., 260, 412, 585, 587, 589
 Dezentralisierungs-Dilemmata 251 f.
 „Die da oben ..., die da unten ...“ 181
 Dienstherrnfähigkeit 510
 Dienstüberlassungsverträge 510
 Differenzpunkte („DP’s“) 113
 Diskursmodell 313²¹⁴
 Dispositiv 315²²⁴, → 609
 Dissensproblem 316
 Domänenwirtschaft 14
 Doppelte Buchführung
 siehe Doppik, kaufmännische Buchführung
 Doppik 381 ff., → 610
 Dotierung 229, 250, 255
 Drei-Komponenten-Rechnungssystem 421
 Dritt[vor]finanzierung 475 f., 528
 Drittwirkung
 – des Haushaltsgesetzes 80
 – des Haushaltsplans 95, 540
Dürig, Günter 358
- Effektivität 239, 345 ff., 356 f., 359 f.
 siehe auch Outcome
 Effizienz 239, 345 ff., 356 ff.
 – betriebswirtschaftliche und gesamtwirtschaftliche Effizienz 570 f.
 siehe auch Wirtschaftlichkeit
 Effizienzdividende, -rendite 243 ff., 257 f., → 610
 Effizienzgrundsatz, -prinzip 348 ff., 351, 355, 358 f.
 siehe auch Wirtschaftlichkeitsgrundsatz
 Effizienzkontrolle 564
 siehe Wirtschaftlichkeitskontrolle
 Eigengesellschaft[en] 412, 506¹²²
 Einheit
 – der Finanzwirtschaft 32 f.
 – des Haushaltsplans 94, 98, 262
 Einkommensteuerpflicht 512, 515, 518 f.
 Einnahmeanspruch 62
 Einnahme-Ausgabe-Dogma (der Haushaltsverfassung) 320 ff.
 Einnahme[n]-Ausgabe[n]-Koppelung 262, → 610
 siehe Koppelung von Einnahmen, Zweckbindung

- Einnahmebefugnis 62, → 610
 Einnahmebegriff 61 ff., → 610
 Einnahme-Ist 386⁶⁹
 Einnahmemaßnahme 62
 Einnahmen
 – aus Krediten 445 f.
 – und Ausgaben 175 f., 320
 – Zweckbindung 210
 siehe auch Ist-Einnahmen, Plansoll, Rechnungssoll
 Einnahmeposten 62
 Einnahmeverbesserungen 176, 190
 Einschätzungsprärogative 358, 566
 Einweisung in eine Planstelle 540
 Einwilligung[svorbehalte] (im Haushaltsvollzug) 117, 131 ff., 177 ff., → 610
 siehe auch Beteiligungseutrophierung
 Einzelbudget[s] 229, 238, 249 f., 255, 280, 319 f., 322 f., 458 f., 465 f., 490
 siehe auch Budget
 Einzeldeckung (objektgebundene) 445
 siehe auch Objektbindung
 Einzelplan 68, 278, → 610
 Einzelsperre 124 f.
 Einzelveranschlagung 93, 271, 280, → 610
 siehe auch Spezialisierung
Ellwein, Thomas 162
 Enthierarchisierung 586
 siehe auch Bürokratie, Hierarchie-[prinzip]
 Entlastung[srecht] (des Parlaments) 73, 119, 563, 573, → 611
 Entsperrung 129 f.
 siehe auch Haushaltssperre
 Erforderlichkeit[sgrundsatz] 363 f.
 Erfüllungspflicht des Wohlfahrts- und Interventionsstaates 317
 Ergebnisverantwortung 317²³⁵
 Ergiebigkeitsprinzip 344
 Erläuterungen (im Haushaltsplan) 224, 537
 – Unverbindlichkeit 96
 Erlösbindung 487
 Erlöse 405, 417 f.
 Ermessen 359, 363, 466, 567
 Ertrag, Erträge (als Kategorien der Buchführung) 375 f., 395¹¹⁶, 415
 Erwerbsarbeit (als „Folge der Vertreibung aus dem Paradies“) 329
 Etat
 siehe Budget, Haushaltsplan, vereinbarte Etats
 Europäische Einigung (und Finanzwirtschaft) 32
 Europäische Union 13, 32, 145
 Europäische Zentralbank 13
 Europäische[s] Gemeinschaft[srecht] 146, 455, 504, 509 f.
 Eventualverbindlichkeit[en] 463 ff.
 siehe auch Gewährleistung
 Exceptio pecuniam non habendi 364
 Exekutive 103 ff., 146 ff., 229, 236, 266 f., 311, 566
 – Budgetvollzugsreservat 106 f.
 – Kompetenztrennung 309 f.
 siehe auch Haushaltsvollzug (als Hausgut der Exekutive), Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung
 Experimentieren (mit Haushaltsreformen) 325
 Experimentierklausel (Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz) 263
 Experimentierphase (im Gefolge des Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetzes) 223
 Externalisierung von Versorgungslasten 548
 Extremumprinzip 344
 Fachgesetzgebung (und Haushaltsverantwortung) 165
 Fachressorts (Rolle im Haushaltskreislauf) 107, 159
 Fachverantwortung
 siehe Finanzverantwortung, Sachverantwortung
 Facility-Management 503
 Faktizität und Normativität 272
 Faktoreinsatz 198
 siehe auch Input
 Faktorergebnis
 siehe Output
 Fälligkeitsprinzip 187, 323 f., 403
 siehe auch Kassenwirksame Fälligkeit
 Festlegung 451⁶⁹
 Finanzausgleich 19 ff., 336
 Finanzausgleichsfunktion (des Haushaltsplans) 89
 Finanzausschlussklauseln 74
 Finanzbauämter 489
 Finanzbauverwaltung
 siehe Bauverwaltung
 Finanzblindheit (der Juristen) 3
 Finanzbuchführung 375
 Finanzen (Begriff) 9
 Finanzhilfen 25
 Finanzhoheit 15 ff.
 Finanzierungsdefizit 455⁹⁰

- Finanzierungskredit 398, 446, 450 f., 452,
 → 611
 siehe auch Kredit-...
 Finanzierungslast 24 ff.
 Finanzierungsprivatisierung 472 ff.
 Finanzierungsrechnung 395
 Finanzierungssaldo 395, → 611
 Finanzkontrolle 118 f., 187, 252, 413, 560 ff.,
 → 611
 – Abgrenzung zur Gerichtskontrolle 566 f.
 – Controlling 579 ff.
 – einstufige 561
 – externe 561 f., 564
 – Fortentwicklung 573 ff.
 – gegenwartsnahe Prüfung 577
 – interne 562
 – kooperative 581 f.
 – Prüfungsabstimmung 565
 – Prüfungsadressaten 562
 – Prüfungsergebnisse 565
 – prüfungsfreie Räume 571 ff., 574
 – Prüfungsgegenstände 563
 – Prüfungsmaßstäbe 564, 576 f.
 – rechnungsunabhängige 563
 – Reform 573 ff.
 – Schwachstellen 568 ff.
 – Umfang und Einordnung 564
 – Zweispurigkeit 580
 Finanzkrise 183 ff., 188 ff., 371
 Finanzministerium 114 f., 179 f., 233, 252,
 255 f., 276, 305, 320, 391, 498, 562
 siehe auch Bundesministerium der
 Finanzen
 Finanzmittel 107, 16
 Finanzplan[ung] 36, 82 f., → 611
 Finanzpolitik 13
 Finanzrahmen 261
 Finanzschulden 398 f., 468
 Finanzsoziologie 13
 Finanzstaat 14 f., 44, 82, 138, 151, 168, 171,
 183, 246, 253 f., 265, 283, 285, 295 f., 329,
 335, 370, 458, 575, 589
 Finanzstaatlichkeit 14 ff., 585
 Finanztabu 74
 Finanztheorie 12 f.
 Finanzverantwortung 181 f., 252, 292
 Finanzverfassung 11 f.
 Finanzverfassungsrecht 11 f.
 Finanzvermögen 397 f., 483
 Finanzwirtschaft 10 f., 27 ff.
 Finanzwissenschaft 12 f., 83, 327
 – moderne 335
 Fiscal policy 34
Fischer-Menshausen, Herbert 440
 Fiskalisches Hilfsgeschäft 488
 Fiskalpolitik 13, 33 f.
 siehe auch deficit spending, Inpflicht-
 nahme, gesamtwirtschaftliches Gleich-
 gewicht
 Flexibilisierung 196 ff., 286, 294, 489, 511
 Flexibilitäts-Dilemma 251
 Flucht
 – aus dem Budget 462, 575
 siehe auch Budgetflüchtigkeit
 – aus der Finanzkontrolle 575
 Folgerichtigkeit (und Haushaltsvorbehalt)
 370
 Fonds
 siehe Sondervermögen
 Fondswirtschaft 252¹²⁵, 275
 Forderungsbuchführung 402
 Förderwesen 192 ff.
 Forfaitierung (in der Finanzierungs-
 privatisierung) 474
 Formelle Privatisierung 502
 siehe auch Organisationsprivatisierung,
 Privatisierung
 Fraktalisierung 585 ff.
 Französische Revolution 268
 Freie Güter 330
 siehe auch öffentliche Güter
 Freie Spitze 155, 166
 siehe auch zwangsläufige Ausgaben
 Freiwillige Ausgaben 192 ff.
 Fremdfinanzierung 473
 siehe auch Finanzierungsprivatisierung,
 Sale and lease back
 Fremdrisiken auf der Ausgaben- und Ein-
 nahmenseite 248 ff.
Friesenbahn, Ernst 106
 Funktionsverschränkungen zwischen Legis-
 lative und Exekutive 106 f.
 Fürstensouveränität 268

 Garantien
 siehe Gewährleistung
 Gebäudeoptimierung 499
 Gebührenhaushalte 249
 Gegenstromverfahren 227 ff.
 siehe auch Top-down[-Verfahren]
 Gegenwartsnahe Prüfung 577
 Geld muss man haben 366
 Gemeingebrauch 482
 Gemeinschaftsrecht 145 f.
 siehe auch Europäische Gemeinschaft,
 Europäische Union

- Gemeinschaftsteuern 565
 Gemeinwohlverpflichtung 344
 Genauigkeit (des Haushaltsplans) 93
 siehe auch Spezialisierung, Zahlenfriedhöfe
 Gerechtigkeit 149, 153, 355
 siehe auch intergenerative, soziale,
 Steuer-, Systemgerechtigkeit
 Gerichtskontrolle 566 f.
 Gerichtsverwaltung 50
 Gesamtdeckung[sprinzip] → 612
 – haushaltsrechtliche[s] 95, 210, 273
 – staatsschuldenrechtliche[s] 274, 445, 451
 siehe auch Non-Affektation
 Gesamthaushalt 129, 149, 187, 275
 siehe auch Ausgleichsgebot, Planaus-
 gleich
 Gesamtplan 68
 Gesamtverschuldung 442, 455
 Gesamtwirtschaftliche Funktion (des Haus-
 haltsplans) 86
 Gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht
 34 ff., 186, 368, 461, 470
 siehe auch Fiskalpolitik, Inpflichtnahme
 Geschäftsbuchführung 375
 Geschäftsvorfall 375⁹, 385
 Gesellschaftstheorie 333
 Gesetz (sprachgeschichtlicher Hintergrund)
 138¹⁰
 siehe auch Haushaltsgesetz
 Gesetzesakzessorische Verwaltung 300, 369
 Gesetzesfolgenabschätzung 371
 Gesetzesfreie Verwaltung 511
 Gesetzesvollzugsdefizit (im öffentlichen
 Rechnungswesen) 408
 Gesetzesvorbehalt
 siehe Parlamentsvorbehalt
 Gesetzförmigkeit (des Haushaltsplans) 92,
 98, 318
 Gesetzgeber
 siehe Legislative, Parlament
 Gesetzmäßigkeit 357
 siehe auch Planbindung
 Gestaltungs-, Programmfunktion (des
 Haushaltsplans) 85
 Gewährleistung[sermächtigungen] 462 ff.
 Gewährleistungsverantwortung 317²³⁵, 371
 Gewaltenmonismus 310
 Gewaltenteilung[sgrundsatz] 49, 103 f., 106,
 130, 377
 Gewaltenverschränkung 147 ff., 585
 Gewerbesteuer 515, 517, 520
 Gewinn- und Verlustrechnung 395
 Gewinnerzielungsabsicht 506 f.
 „Gibst du mir, geb' ich dir“ 149
 Gleichheit[ssatz] 149, 164, 275, 298, 364,
 370
 siehe auch Belastungsgleichheit
 Gleichheitsunterstützende Funktion (des
 Haushaltsplans) 90
 Globale Mehrausgabe[n] 202, → 612
 Globale Minderausgabe[n] (GMA) 125 ff.,
 163 ff., 207, 257, 277, 310 f., 450, → 612
 Globalhaushalt 241 ff., 280, → 612
 Globalisierung 241 ff.
 siehe auch Globalhaushalt
 Globalsperre 125
 siehe auch Globale Minderausgabe
 GmbH & Co. KG
 – als Leasinggeber 473
 – Liegenschafts- und Baubetreuungsgesell-
 schaft 503
 – Steuerpflichten 518 ff.
 – Vermögensverwaltung 508
 Grundbuch- und Notarkosten 521
 Grunderwerbsteuer 513, 516, 518, 520
 Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung
 und Bilanzierung (GoB) 425 f., 577
 Grundsätze ordnungsmäßiger öffentlicher
 Buchführung und Rechnungslegung
 (GoöB) 426, 577
 Grundsatzgesetzgebung, haushaltsrecht-
 liche 36 f.
 Grundsteuer 513, 516, 518, 520
 Grundstock 487, 529
 Grundvermögen 482
 Gruppe (Gr.) 626 f. (= Anhang C)
 Gruppierung der Haushaltsstellen
 siehe Gruppierungsplan
 Gruppierungsplan 69¹⁵, 99, 168, 242 f., 436,
 → 613
 siehe auch Haushaltssystematik, Speziali-
 sation sowie den Überblick in Anhang C
 (626 f.)
 Gubernative 49
 Güter
 siehe freie Güter, knappe Güter, merito-
 rische Güter, öffentliche Güter
 Güterallokation 343
 siehe auch Allokation der Produk-
 tionsfaktoren
 Güterknappheit 328, 330
 siehe auch knappe Güter
 Handelsgewerbe (als Voraussetzung für
 Personenhandelsgesellschaften) 506 ff.
 Handelsrechtsreformgesetz 506 ff.

- Hauptgruppe (HGr.) 626 f. (= Anhang C)
- Haushalt
siehe Budget, Haushaltsplan, Nachtrags-
 haushalt
- Haushaltsabschluss 206, 394
- Haushaltsabteilung (des Finanzminis-
 teriums) 158, 161, 179, 256
- Haushaltsaufstellung 104 f., 112 ff., 158 ff.,
 → 613
- Haushaltsaufstellungsschreiben 112
- Haushaltsausgleich 379, → 613
 – formeller 439
 – materieller 458, 591
siehe auch Ausgleichsgebot, Ausgeg-
 lichenheit, Planausgleich
- Haushaltsbegleitgesetz 192
- Haushaltsbewilligungsrecht 71 f., 270
siehe auch Budgetrecht, Budgetbewilli-
 gungsrecht
- Haushaltseinheit 98
- Haushalts[einnahme]reste 398¹³²
- Haushaltsgesetz 40, 71 ff., → 613
 – Drittwirkung 80
 – Ermächtigungscharakter 78 ff.
 – Gesetz im materiellen Sinne 76 ff.
 – Gesetz im „nur-formellen“ Sinne 75 f.
 – Justiziabilität 80 f.
 – Kollisionsproblematik 81 f.
 – Subordination 81
- Haushaltsgesetzgeber
siehe Budgetrecht, Legislative, Parla-
 ment
- Haushaltsgrundsätze 91 ff., → 613
 – nicht-verfassungsrechtliche 95 ff.
 – Rechtsnatur und Rechtswirkungen 97 ff.
 – verfassungsrechtliche 93 ff.
- Haushaltsgrundsatzgesetz (HGrG) 38,
 600 ff. (Synopsis, Anhang A)
- Haushaltshoheit 31
- Haushaltsinitiativmonopol 113
- Haushaltsklarheit 100
- Haushaltskonsolidierung 190 ff.
- Haushaltskontrolle
siehe Kontrolle, Finanzkontrolle
- Haushaltskoordination 306, 311, 321
- Haushaltskreislauf 102 ff.
- Haushaltsmittel 65, → 613
- Haushaltsordnungen der Länder 38
- Haushaltsplan 67 ff., → 613
 – Atomisierung 291
 – Aufstellung 104 f., 112 f.
 – Bindungswirkung 199 f.
 – Feststellung 104 f., 113 f.
 – Funktionen 83 ff.
 – Hauptwaffe gegen den Absolutismus 71
 – „Knochenerweichung“ 278
 – Nachtrags- 121 f., 539
siehe auch Nachtragshaushaltsgesetz
 – Scheingenauigkeit 167 ff.
siehe auch Spezialisierung
 – Stamm- 121 f.
 – Subordination 81¹⁰⁰
 – Tiefengliederung 197
siehe auch Spezialisierung
 – Unübersichtlichkeit 167 ff.
 – Vollzug
siehe Haushaltsvollzug
- Haushaltsplanexterne Begründung von
 Einnahmeansprüchen 62 f., 298
- Haushaltspolitik 30
- Haushaltspraxis 282 ff., 313
- Haushaltsrechnung 390, 392, 485, → 614
siehe auch Jahresrechnung
- Haushaltsrecht 29 ff.
 – Änderungen 194 f.
 – Beweglichkeitsradius 225
 – Bezugsobjekte 46 ff.
 – Fachbegriffe 607 ff. (Glossar in
 Anhang B)
 – formeller Charakter 44 ff.
 – hergebrachtes 224 f.
 – interadministrative Koordinations- und
 Kontrollfunktion 304
 – Kritik 137 ff.
 – materielle Gehalte 45 f.
 – öffentliches „Innenrecht“ 42 ff.
 – Ökonomisierung 337 ff.
 – Organisationsrecht 44 f.
 – Reform
siehe Haushaltsreform
 – Regelungsadressaten 46 f.
 – Rückständigkeit, Retardierung 587 f.
 – Schranken des geltenden Rechts 258 ff.
 – Strukturdefizite 156 ff.
 – Sündenbock-Funktion 139
 – und Beamtenrecht 540 f.
 – und Tarifvertragsrecht 542
 – und Verwaltungsrecht 359 ff.
 – Verfahrensrecht 44 f.
 – Verwaltung 48 ff.
 – Verwaltungseinheiten 50 f.
 – zwischen Abgaben- und Leistungssphäre
 155
- Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz
 213 ff., 259 f., 273, 302, 561, 583
 – Angebotscharakter 219 f.

- Haushaltsrechtssystem
 – hergebrachtes 224 f.
- Haushaltsreferent[en] 113
- Haushaltsreform[en]
 – Auswirkungen 271 ff.
 – der 60er und 70er Jahre des 20. Jh. 184 ff., 242, 310, 324, 327, 383, 422, 444, 467, 564, 579, 587
 – durch das Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz 213 ff., 262 f.
 – Systematisierung 183 ff.
 – systemimmanente 196 ff., 273 ff.
 – systemüberschreitende 226 ff., 289, 312
 – und Verfassungsrecht 264 ff.
- Haushaltssperre[n] 124 ff., 277, 450, → 614
 – Freigabe, Freistellung 207 f.
- Haushaltsstelle[n] 69, → 614
 – Atomisierung 291
 siehe auch Ausgabeermächtigung, Personalstelle, Verpflichtungsermächtigung
- Haushaltssteuerung 120 ff., 134 f., 271, 287, 291 ff., 295 ff., 300 ff.
 siehe auch Budgetsteuerung
- Haushaltssystematik 69, 187 f., 199
 siehe auch Gruppierungsplan
- Haushaltstitel 69
- Haushaltsträger 47 f., → 614
- Haushaltsüberwachung 391 f.
- Haushaltsunterlage-Bau (HU-Bau) 495 ff.
- Haushaltsverfahren 112 ff.
- Haushaltsverfassung[srecht] 11, 31 ff., 37, 325, 588
- Haushaltsverhandlungen 113
- Haushaltsvertrag 317
- Haushaltsvollzug 114 ff., → 614
 – als „Hausgut“ der Exekutive 114
 siehe auch Exekutive (Budgetvollzugs-reservat)
 – flexibler 199 ff.
 – schuldenasymmetrischer 449 ff.
- Haushaltsvorbehalt 364 ff., 369 ff.
- Haushaltswesen 27
- Haushaltswirtschaft 27 ff.
 – Ablauforganisation 112 ff.
 – Aufbauorganisation 103 ff.
 – „Grundgesetze“ der - 264
 – Kritik 136 ff.
 – Rezessionsanfälligkeit 138 f.
 – Steuerungsfunktion 288
 – Strukturdefizite 156 ff.
 – Vorbelastungen 439, 545 ff.
- Hayek, Friedrich v.* 340⁸³, 592⁴⁹
- Herabzonung (Dezentralisierung) 233
- Hermes-Garantien 462
- Herrschaft 265
 siehe auch Legitimation
- Hessen
 – flächendeckende Einführung des Neuen Steuerungsmodells (NSM) 247, 261
 – Landesbetrieb „Hessisches Immobilienmanagement“ 502¹⁰⁴
 – Zentrale Koordinierungsstelle für die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens 418²⁴⁵, 438³³⁸
- Hierarchie[prinzip] 108 f., 180, 266¹²
 siehe auch Bürokratie, Enthierarchisierung
- HKR-Verfahren (elektronische Buchführung) 390
- Hobbes, Thomas* 253¹³²
- Hochbau 489 f.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang* 171
- Hoheitsbetrieb 512
- Honoratiorenparlament 149, 306
- Idealstaat 136
- Immobilien[verwaltung]
 siehe Liegenschaften, Liegenschaftsverwaltung
- Impermeabilitätstheorie (im konstitutionellen Staat) 350
- Impossibilium nulla obligatio est 367
- Inanspruchnahme (von Planstellen) 539, → 614
- Individualismus (methodologischer) 331
- Ineffizienz der Mittelbewirtschaftung 172 ff.
- Informationsdefizit 408 f.
- Informationsfunktion (des Haushaltsplans) 88
- Informationssystem[e], -instrument[e] 261, 311 f.
 – bei der Personalkostenbudgetierung 549 f.
- Informationsverzerrungen
 – in der Personalbewirtschaftung 545
 – in der Vermögens- und Bauverwaltung 491 f.
- Informationsvorsprung der Verwaltung 256
- Infrastruktur[vermögen] 404¹⁶⁴, 460, 473, 476
- Impflichtnahme (des Staates für das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht) 33, 327, 329, 383
 siehe auch Fiskalpolitik, gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht
- Input 184, 228, 257, 414
- Input-Orientierung 156 f., 198 f., 245, 272 f., 308

- Input-Steuerung 262, 289, 291 f.
 In-sich-Verträge 314
 Instandhaltung und Instandsetzung
 siehe Bauunterhalt
 Institutionen[ökonomik] 331 f.
 Insuffizienz (des Patrimonialvermögens)
 149
 Integrierte Buchführung 406, 408
 Interessenbekundungsverfahren 338
 Interessengruppen 149 f., 194, 253 f.
 siehe auch Lobbygruppen
 Intergenerative Gerechtigkeit 456
 siehe auch intertemporale Gerechtigkeit
 Internalisierung von Nutzungskosten 499
 Intertemporale Gerechtigkeit/Lasten-
 verteilung 444, 470, 478
 siehe auch intergenerative Gerechtigkeit
 Interventionsstaat 317
 Investitionen 380, 450
 Investitionsausgaben 451
 Investitionsbegriff 447 ff.
 Investitionsfinanzierung 460
 Invisible Hand (*Adam Smith*) 330¹⁸
Isensee, Josef 364
 Ist-Abschluss 206, 280, 324
 Ist-Ausgabe[n] 55, 378 f., → 614
 Ist-Einnahme[n] 378 f., → 614
 Iudex non calculat 3

 Jahresabschluss 375
 Jahresrechnung als Prüfungsgegenstand der
 Finanzkontrolle 563, 568
 siehe auch Haushaltsrechnung
 Jährigkeit[sprinzip] 96, 172 f., 203 f., 270,
 323, → 615
 Jährlichkeit[sprinzip] 57 f., 94, 323, 573,
 → 615
Jellinek, Georg 265⁹, 272⁴²
 Juliufturm 186

 Kalkulatorische Kosten 417, 492
 Kameralistik 55, 380 ff., → 615
 – als „Geheimwissenschaft“ 428
 siehe auch Verwaltungskameralistik
 Kammergut (Patrimonialvermögen) 381³⁹,
 484¹³
 Kapitalflussrechnung 389
 Kapitalgesellschaft 516 f.
 Kapitalmobilisierung 522, 533
 Kapitel 68, 270, 278, → 615
 Kaputtsparen 257
 Kasse[n] 110 f., 118, → 615
 Kassenanordnung 111, → 615

 Kassen[einnahme]rest[e] 397¹³¹
 Kassengeschäfte 65 f., → 616
 Kassengrundsätze 111
 Kassenmäßiger Abschluss 206, 393 f.,
 → 616
 Kassenprüfung 391
 Kassensicherheit 427
 siehe auch Trennungsgrundsatz,
 kassenrechtlicher
 Kassenverstärkungskredit 124, 398, 446,
 469¹⁵⁵
 Kassenwirksame Fälligkeit 95, 166 f., 391,
 441, 467, → 616
 siehe auch Fälligkeitsprinzip
 Kaufmännische Buchführung, kaufmänni-
 sches Rechnungswesen 260, 313, 338,
 343, 377, 381, 423, 426, 465, 485, 503,
 → 616
 siehe auch Doppik
 Kernbereich exekutiver Eigenverantwor-
 tung 79
 siehe auch Haushaltsvollzug (als Hausgut
 der Exekutive)
Keynes, John Maynard 34
Kirchhof, Paul 28, 363
Kiskeer, Gunter 142
Klages, Helmut 585 f.
 Klarheit (des Haushaltsplans)
 siehe Wahrheit und Klarheit (des Haus-
 haltsplans)
 Klassik (Wirtschaftswissenschaften)
 330 f.
 Knappe Güter, Knappheit[en] 330, 343 f.,
 588, 592
 – Steuerung durch Knappheit 229
 Kollision[sproblematik]
 – von Haushalts- und Fachgesetzen 81 f.
 – von Input-Steuerung und Wirtschaft-
 lichkeit 291
 – von Prinzipien und Regeln 353 f.
 Kollisionsgesetz 353, 357
 Kommission „Öffentliche Unternehmen
 und Verwaltungen“ 410
 Kommunale Gemeinschaftsstelle für Ver-
 waltungsvereinfachung (KGSt) 244
 Kompetenztrennung 309
 Komplexitäts-Dilemma 251
 Komplexitätsreduktion 245, 339
 siehe auch Unterkomplexität
 Konjunktur 329
 Konjunkturpolitik 33, 453
 Konjunktursteuerung 327
 Konkurrenzschutz 509

- Konnexitätsgrundsatz, -prinzip
 – zwischen Aufgaben- und Ausgabenlast 24, 139 ff., 146
 – zwischen Einnahmen und Ausgaben 457
- Konstitutionalismus 268, 583 f., 588
- Kontraktmanagement 236 f., 245, 313 ff., 317 ff., → 616
- Kontroll- und Entlastungsrecht 73
siehe auch Budgetkontrollrecht
- Kontrolldefizit 408 f.
- Kontrolle 240, 269, 281, 291, 303, 310 f., 578
siehe auch Beihilfen, Effizienzkontrolle, Finanzkontrolle, Gerichtskontrolle, Haushaltskontrolle, Kontrolle politischer Entscheidungen, Rechnungshofkontrolle, Rechtskontrolle, Wirtschaftlichkeitskontrolle
- Kontrolle politischer Entscheidungen 569 f., 575
- Kontrollfunktion (des Haushaltsplans) 86 f.
- Konzessionsmodell 474
- Kooperationsbereitschaft 339
- Koordination 304, 307, 310 f.
siehe auch Haushaltskoordination
- Koordinations- und Kontrollfunktion 304, 307, 321, 325
- Koppelung von Einnahmen 274
siehe auch Einnahme[n]-Ausgabe[n]-Koppelung
- Koppelungsvermerk 210, → 617
siehe auch Zweckbindung
- Körperschaftsteuerpflicht 512, 514 f., 517, 519
- Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) 215, 240, 254, 260 f., 288, 312, 322, 338, 376, 405, 410, 414 ff., 435 ff., 500, 503, → 617
- Kosten (Begriff) 404 f., 415²²², 416 f.
- Kostenartenrechnung 418
- Kosteneinflussgrößen 405
- Kostenminimierung 344
- Kosten-Nutzen-Untersuchung 185
siehe auch Wirtschaftlichkeitsuntersuchung
- Kostenstellen[rechnung] 418, 492, 576
- Kostenstellendenken 252
- Kostenträger[rechnung] 418, 492
- Kostenvoranmeldung-Bau (KVM-Bau) 494
- Kreditaufnahme 78, 442 f., 446, 526 f.
 – durch Dritte 527 f.
- Kreditbedarf 379
- Kreditbegrenzung 94
siehe auch Kredit-Investitions-Junktim
- Kreditbewilligung, -ermächtigung 73, 78, 451
siehe auch Parlamentsvorbehalt
- Kreditbewirtschaftung 212
- Krediteinnahmen 176, 379, 446
- Kreditermächtigungen → 617
 – fortgeltende 452
- Kreditermächtigungsrecht 73
- Kreditfinanzierung 274
 – und Verpflichtungsermächtigung 468 f.
- Kredit-Investitions-Junktim 199, 444, 449, 453, 456, 458, 461, 470, 575
- Kreditobergrenze 89, 368, 476, 530
siehe auch Kredit-Investitions-Junktim
- Kreditzusage 132
- Kriegsfolgelasten 25
- Kritik des hergebrachten Haushaltssystems 136 ff.
- Kündigungen 545, 556 ff.
- k.w.-Vermerk, k.u.-Vermerk
siehe Wegfall- und Umwandlungsvermerke
- Laband, Paul* 75 f., 269³³, 398
- Laffer, Arthur* 190
- Lafontaine, Oskar* 34
- Lampedusa, Guiseppe Tomasi di* 590³⁹
- Landesbetrieb „Liegenschafts- und Baubetreuung“ (LBB) 502 ff.
- Landesbetriebe 413
- Lassalle, Ferdinand* 584⁸
- Lastenverschiebung in die Zukunft 166 f.
- Laufende Geschäfte 471 f., 531
- Laufendes Soll 386⁶⁹, 389
- Leasingmodell 473 f.
siehe auch Sale and lease back
- Leertitel 202³⁵, → 617
- Legislative 103 ff., 146 ff., 266, 273, 288, 311, 371 f., 566, 569, 578
 – Gewaltenschränkung 147 ff., 585
 – im Haushaltskreislauf 103 ff.
 – Kompetenztrennung 309 f.
 – und Staatsverschuldung 443 f.
 – Verhältnis zur Exekutive 146 ff.
siehe auch Marginalismus, Parlament
- Legitimation 290, 296, 303, 307 f., 358
 – öffentlicher Haushaltswirtschaft 264 ff., 280
 – von Herrschaft 265 f.
- Legitimationskette 266
- Legitimationskompensation 318
- Legitimationsniveau 293, 309, 318, 325
- Legitimationszusammenhang 266, 272, 280

- Leistung von Ausgaben 56 f.
 Leistungen, Leistungsbegriff 417 f.
 Leistungsbezogene Planaufstellung und
 -bewirtschaftung 260 ff.
 Leistungsvereinbarungen 236 f., 314
 Lernäische Schlange 150
 Lex-posterior-Regel 37⁶⁶, 82¹¹⁰, 202³⁹,
 352 f., 361 f.
 Lex-specialis-Regel 202³⁹, 275, 352, 362 f.
 Liegenschaften, Liegenschaftsverwaltung
 482 ff.
 - Beihilfekontrolle 509 f.
 - Privatisierungsverbot 504 ff.
 - Steuerrecht 512 ff.
 Liegenschafts- und Baubetreuung[sge-
 sellschaft] LBB (Rheinland-Pfalz) 503
 Liegenschaftsmodell (Schleswig-Holstein)
 522 ff., 529
 Liquiditätsmobilisierung 528
 Liquiditätsplanung 379
 Liquiditätsschöpfung 523
 Lobby[gruppen] 149 f., 153, 162, 493

 Maastricht (Vertrag von) 455
 Machbarkeit der Wirtschaft 33
 Magisches Viereck 35
 Magna Charta libertatum 267²²
 Management by Objectives (MbO) 233
 Managerialismus 337
 Mangel, Welt des Mangels 330
siehe auch knappe Güter
 Marginalismus (bei Verwaltungsausgaben)
 170
 Markt 296, 328, 335, 337, 339 ff.
siehe auch Quasi-Märkte
 Marktausschluss 341
 Marktbeherrschende Stellung 508
 Marktmacht und Marktteilhabe des Staates
 328
 Marktmechanismus 253, 330
 Marsch in den Verschuldungsstaat 456
Marshall, Alfred 331
 Marxismus-Leninismus 340
 Massendemokratie 335
 Maßnahme[n]staat 586
 Mautmodell 473 f.
 Maximalprinzip, Maximumprinzip 344,
 356
 Meritorische Güter 150, 461
 Minimalprinzip, Minimumprinzip 344, 356
 Minusrest[e] 204, 394
 Mischfinanzierung 24 f., 145 f., 565
 Mitfinanzierung 24, 141 f.

 Mitschreitende [Maßnahmen-]Prüfung 578
 Mittelbewirtschaftende Stelle 51, 229 f., 233,
 290, 292, → 617
 Mittelbewirtschaftung 115 ff.
 - Ineffizienz 172 ff.
 Mittelverteilung 114 f.
 Mittelzuweisung 114 f.
 Mittel-Zweck-Relation 345, 356
 Mogendorfer Modell 474
 Monetarisierung öffentlicher Interessen
 341⁹¹
Morgenstern, Christian 177
 Mythos der parlamentarischen Budget-
 steuerung 280 ff.

 Nach uns die Sintflut 456
 Nachgängigkeit der Rechnungsprüfung
 573
 Nachhaltigkeit[sgebot] 349, 457
 Nachträgliche Budgeteingriffe 319
 Nachtragshaushalt[sgesetz] 104, → 618
siehe auch Haushaltsplan, Nachtrags-
 Nachwächterstaat 584
 Neoklassik (Wirtschaftswissenschaften)
 330 f.
 Nerfs de la République 14³⁸, 268
 Nettobetriebe 586
siehe auch Betriebe
 Nettokreditaufnahme 443, 446, 448
siehe auch Nettoneuverschuldung
 Netto[neu]investitionen 449
 Nettoneuverschuldung 444 ff., 449, 452 f.,
 455, 460, 480
 Nettoressourcenkonsum-Konzept 422, 457,
 465
 Nettoschuldentilgung 445
 Neue Politische Ökonomie (NPÖ) 335
 Neues Steuerungsmodell (NSM) 244 ff.,
 251 f.,
 - Einnahme-Ausgabe-Dogma, Spezialis-
 sation 321 f.
 - Finanzkontrolle 573, 576, 581
 - Gewährleistungsermächtigungen 464
 - Haushaltssteuerung 279, 308
 - Haushaltsverfassungsrecht 322 f., 325
 - Informationssysteme 312
 - Legislative 272
 - nachträgliche Budgeteingriffe 319
 - Rechnungswesen 410
 - Staatsverschuldung 456
 - Wirtschaftlichkeitsgebot 289
 - Zukunftsbelastungen 478
siehe auch Budgetierung

- Neumark, Fritz* 83
 Neuverschuldung 457, 459 f.
 siehe auch Nettoneuverschuldung
 New Public Management (NPM) 337
 Niederschlagung uneinbringlicher Forderungen 178 ff.
 No Taxation without Representation 267 f.
 Non-Affektation[sprinzip] 252 f., 274 f.,
 → 618
 siehe auch Gesamtdeckung
 Normallage (gesamtwirtschaftliche/kon-
 junkturelle) 379, 444 f., 453 f., 530
 Normative Kraft des Faktischen 272⁴²
 Normativität und Faktizität 272
 Notbewilligungsrecht 107, 321
 Nothaushaltsrecht 107, 114, 186, 199,
 321
 – finanzministerielles 187
 Notwendigkeit[sgrundsatz] 95, 116, 174,
 → 618
 Nutzenmaximierung 344

 Oberfinanzdirektion[en] (OFD) 489, 494 f.,
 498, 505
 Obergruppe (OGr.) 626 f. (= Anhang C)
 Objektbindung 186, 274
 siehe auch Einzeldeckung, Objektfinan-
 zierung
 Objektfinanzierung 461
 siehe auch Objektbindung
 Öffentliche Ausgaben 22 ff.
 Öffentliche Betriebswirtschaftslehre 327,
 411
 Öffentliche Finanzwirtschaft 10 f.
 Öffentliche Güter 150, 253, 330, 337, 341
 Öffentliche Haushaltswirtschaft
 siehe Haushaltswirtschaft
 Öffentliche Interessen 366
 Öffentliche Liegenschafts- und Bauverwal-
 tung 482 ff.
 – Reformüberlegungen 499 ff.
 – Schwachstellen 491 ff.
 Öffentliche Sachen 154, 483
 Öffentliches Rechnungswesen 373, 376 ff.
 – Möglichkeiten und Grenzen von Refor-
 men 423 ff.
 – Reformmodelle 410 ff.
 siehe auch Rechnungswesen
 Öffentlichkeit
 – der Rechnungshöfe 567
 – des Haushaltsplans 92
 Öffentlich-rechtlicher Vertrag 314

 Ökonomie – Ökonomik 331 f.²⁷
 – Universalitätsanspruch 334
 siehe auch Wirtschaftswissenschaft,
 Klassik, Neoklassik, Public Choice,
 Institutionenökonomik, Wohlfahrtsöko-
 nomie
 Ökonomische Analyse/Theorie des Rechts
 333 ff., 340
 Ökonomisches Paradigma 332 f., 337, 343
 Ökonomisches Prinzip 289, 343 ff.
 Ökonomisierung 302, 327 ff.
 – externe und interne 336 f.
 – Grenzen 339 ff.
 Oktroyierte Verfassungen 268
 Opferentschädigungsgesetz (OEG) 178
 Opposition 147, 149, 454, 525
 Optimierung 292, 313
 – in der Bauverwaltung 498 ff.
 Optimierungsgebot[e] 98, 351 f.
 Optimierungsprozess (im Bauwesen)
 498
 Optimierungsverpflichtung 341
 Ordnungsfunktion
 – bundesstaatliche Ordnungsfunktion des
 Finanzverfassungsrechts 12
 – finanzwirtschaftliche Ordnungsfunktion
 des Haushaltsplans 84
 Ordnungsmäßigkeit[skontrolle] 568 f., 574,
 576
 Organ[verträge] 314
 Organisationseinheit 50, 260
 Organisationsprivatisierung 504 f.
 Organisationsrecht (Haushaltsrecht) 44 f.
 Organisierte Unverantwortlichkeit 181
 Organleihe in der Bauverwaltung 489
 Outcome 228, 346, 356
 siehe auch Effektivität
 Output 184, 228 f., 235, 237, 257, 262, 309,
 346, 414, 587
 Output-Orientierung 228, 230, 245, 272,
 309
 Output-Steuerung 307 ff.

 Paradigmenwechsel 146 ff., 263
 Parafisci 586
 Paralleldeckung 478
 Pareto-Optimum 334⁴¹
Parkinson'sches Gesetz 161 f., 194, 250,
 549⁸³
 Parlament
 – Finanzkompetenz 171 f.
 – Finanzkontrolle 561, 569
 – „Haushalter mit fremdem Gute“ 70²⁵

- Interessengruppen 149 f.
- Kompetenz für Effizienzabwägungen 358
- Kontraktmanagement 236, 238
- Kontroll- und Entlastungsrecht 73
- Kreditermächtigungsrecht 73
- Mythos der Budgetsteuerung 280 ff.
- Non-Affektationsprinzip 273
- Rolle im Neuen Steuerungsmodell 229, 254 f.
- Steuerungsfunktion 288
- unmittelbare demokratische Legitimation 265
siehe auch Budgetrecht (des Parlaments), Legislative, Marginalismus, Opposition
- Parlamentarisch-demokratische Legitimationsfunktion (des Haushaltsplans) 88
- Parlamentarisches Budgetrecht
siehe Budgetrecht
- Parlamentsverwaltung 49 f.
- Parlamentsvorbehalt
 - für Gewährleistungen 462
 - für Kreditaufnahmen 443
siehe auch Budgetrecht, Kreditbewilligung
- Patrimonialvermögen 381³⁹, 484¹³
- Patrimonialverwaltung 137
- Pauschalhaushalt 242
- Pecunia nervus rerum 268²⁷
- Pensionsfonds[gesetze] 554 f.
- Pensionsrücklagen 552
- Pensionssondervermögen 554 f.
- Personalabbau 194, 549
- Personalausgabe[mittel] 535, 543, 550, → 618
- Personalausgabenquote 154¹⁰³
- Personalbewirtschaftung 534 ff.
- Rigidität und Flexibilität 543 f.
- Personalsbudget 550 ff.
siehe auch Arbeitsplatzabbau
- Personalhaushalt 300
- Personalkostenbudgetierung 548 ff.
- Personalstelle 60, 535 f., → 618
- Personelle Überbesetzung der Bauverwaltungen 498 f.
- Pigou, Arthur* 338
- Pigou-Steuer 338
- Planausgleich[sgebot] 379, 439 ff.
siehe auch Ausgleichsgebot, Ausgleichlichkeit
- Planbindung 199 f.
- Planning-Programming and Budgeting-System (PPBS) 184, 233
- Plansoll 378²⁶, 379, 439, 451
- Plansoll-Ist-Vergleich 392
- Planstelle 536 f.
- Planstellenbewirtschaftung 96, → 618
siehe auch Stellenbewirtschaftung
- Planungssicherheit 319
- Platon* 264¹
- Politikgestaltung „zur gesamten Hand“ 107
- Politische Entscheidungen 569 f., 575
- Politische Parteien 585
- Politisierungs-Dilemma 251
- Portfolio-Management 503
- Posner, Richard* 333³⁶
- Präferenzrelation, -satz 353, 358
- Präjudizierung (des Haushaltsplans) 152 f., 295, 298, 300 f.
- Praktische Konkordanz 292, 319, 340, 354
- Preis[e] 253, 328, 330 ff., 341
siehe auch „pretiale“ Steuerung
- Pretiale Steuerung 246
siehe auch Preis[e]
- Prinzip (Begriff) 352
- Prinzipienkollision 353 f.
- Privatisierung 336, 338, 502, 504 ff., 585 f.
 - und Personalrecht 510 f.
 - und Steuerrecht 512 ff.
siehe auch Finanzierungsprivatisierung
- Privatisierungsverbot 504
- Produkt[e] (im hausaltswirtschaftlichen Sinn) 236 f., 245, 337
- Produktbeschreibungen 252
- Produktdefinition[en] 313
- Produktionsfaktoren
siehe Allokation der Produktionsfaktoren
- Produktsteuerung 236 ff.
- Profit-Center 503
- Prognose
 - in der Haushaltsplanung 55 f., 169, 172
- Prognosecharakter (des Haushaltsplans) 106, 117, 121
- Prognosedilemma 199 f.
- Prognoserisiken 175 ff.
- Programmausgaben 169 f., 209, 300 f., 318
- Programmbudgetierung 184 f.
- Programmhaushalt 169, 300 f., 303, 466
- Projekt-Controlling 209
- Projektveranschlagung 209
- Prüfungsadressaten der Finanzkontrolle 562
- Prüfungsfreie Räume 571, 574
- Public Choice 150 f., 335
- Quasi-Märkte 342 f.

- Quote
siehe Ausfallquote, Ausgabendeckungsquote, Ausgabenquote, Personalausgabenquote, Staatsquote, Steuerdeckungsquote, Zins-Steuer-Quote
- Rahmenverantwortung 309
- Rasenmähermethode 257, 310
- Rationalisierung (der Verwaltung) 337, 589
- Rationalität 307 f., 312, 320, 335, 567
- Rationalitätsgebot 348
- Rationalitätsprinzip 344
- Rechenschaft 105
siehe auch Rechnungslegung
- Rechnungsabschluss 206
- Rechnungsform 382, 384
siehe auch Rechnungsstil
- Rechnungsgegenstände 385
- Rechnungsgehalt 382
- Rechnungshof, Rechnungshöfe 87, 380, 560 ff.
- Kapazitätsgrenzen 571
- Verbandsgrenzen 572
siehe auch Finanzkontrolle
- Rechnungshofkontrolle 561, 569
siehe auch Finanzkontrolle
- Rechnungsinhalt 382
- Rechnungskonzept 382
- Rechnungslegung 118 f., 378, 392, 485, → 618
- Rechnungsmäßiger Abschluss 393 f.
- Rechnungsprüfung 118 f., 563 f., → 619
- Nachgängigkeit 573
siehe auch Finanzkontrolle
- Rechnungsprüfungsämter 560 f.
siehe auch Rechnungshof
- Rechnungsprüfungsausschuss 119¹¹⁷
- Rechnungssoll 378²⁶, 379, → 619
- Rechnungsstil 382, 384 ff., 387 ff.
siehe auch Rechnungsform
- Rechnungsstoff 377, 404
- Rechnungssystem 384
- Rechnungswesen 373 ff.
- externes 375
- internes 376
- Reformmodelle 413 ff.
siehe auch betriebliches Rechnungswesen, öffentliches Rechnungswesen
- Rechnungsziel 374, 382
- Rechnungszwecke 374 ff., 383
- Rechtliche Funktionen (des Haushaltsplans) 88
- Rechtskontrolle 566
- Rechtsprechung 52
- Rechtsprinzipien 98, 352 ff.
- Rechtsregeln 98, 352 ff.
- Rechtsstaat, Rechtsstaatlichkeit, Rechtsstaatsprinzip 264¹, 349, 357, 370, 569, 589
siehe auch sozialer Rechtsstaat
- Rechtssteuerung 297 ff., 301
- Referenzwerte für die Nettoneuverschuldung 455 f.
- Refinanzierungskosten 474
- Reform[en] (im Haushaltsrecht)
siehe Budgetierung, Haushaltsreform[en], Neues Steuerungsmodell
- Regalien 14³⁹
- Regel (Begriff) 352
- Regelkonflikt 352
- Regierung 311
siehe auch Bundesregierung, Exekutive
- Regierungskoalition 113
- Reichsvermögen 484
- Reinvermögensverbrauchs-Verständnis 422
- Reservenbildung 122 f.
- Ressortkumpanei, -egoismus, -partikularismus 159
- Ressortprinzip 107 f., 317
- Ressortvermögen 483
- Ressourcen 343 f., 442
- Ressourcenverbrauch, -verzehr 404, 416, 422, 457
siehe auch Werteverzehr
- Restebewirtschaftung, -freigabe, -übertragung, -wirtschaft 205 f.
- Reste-Soll 386⁶⁹
- Reversibilität (der Haushaltsreformen) 325 f.
siehe auch Budgetierung (irreversible Einführung)
- Revision (Abgrenzung zu Controlling und Kontrolle) 240 f.
- Rezessionsanfälligkeit (der Haushaltswirtschaft) 138 f.
- Rheinland-Pfalz
- Pensionssondervermögen 552¹⁰⁰, 554 f.
- Personalkostenbudgetierung 550⁹¹
- Privatisierung der Liegenschafts- und Bauverwaltung 502 ff.
- Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes (RB Bau) 494, 500
- Ritter ohne Schwert (Rechnungshöfe) 566

- Rollenverhalten (im Haushaltsverfahren)
159 ff.
- Rousseau, Jean Jacques* 130
- Rückkoppelungsmechanismus 250
- Rücklagen 324, 404, 478
siehe auch Pensionsrücklagen
- Rückstellungen 324, 403
– Altersvorsorgerückstellungen 504
siehe auch Pensionsrücklagen
- Rüthers, Bernd* 3
- Rzepka, Walter* 60
- Sach[anlage]vermögen 396
- Sachliche Bindung 95 f., 201, 322, 539,
→ 619
- Sachverantwortung 181 f.
siehe auch Finanzverantwortung
- Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ 1,
189³⁹
- Sale and lease back 433, 522 ff.
siehe auch Leasingmodell
- Sanktionslosigkeit der Finanzkontrolle 568
- Sarrazin, Thilo* 162
- Schäden aus der Inanspruchnahme wegen
Gewährleistungen 463 ff.
- Schattenhaushalt 186
- Schattenkreditwirtschaft 453
- Schattenverschuldung (bei der Personalbe-
wirtschaftung) 547 f.
- Schleswig-Holstein
– Liegenschaftsmodell 522 ff.
– Pensionssondervermögen 554 f.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard* 358
- Schmitt, Carl* 138¹⁰
- Schuldenasymmetrischer Haushaltsvollzug
449 ff.
- Schuldenbuchführung 398 f.
- Schuldendienst 380, 395, 443, 459, → 619
siehe auch die Stichwörter mit Kredit-...
- Schuldenobergrenze 450
siehe auch Kredit-Investitions-Junktum
- Schuldenrechnung 399
- Schuldenverwaltungen des Bundes und der
Länder 561
- Schuppert, Gunnar Folke* 44
- Schutznormlehre 350 f.
- Selbstbewirtschaftung 208 f., → 619
- Selbstentmündigung, -entmachtung,
-entäußerung (des Haushaltsgesetz-
gebers) 287, 308, 319²⁴⁹
siehe auch Budgetrecht
- Selbstreferentielle Steuerung 287
siehe auch Autopioese, Systemtheorie
- Selbststeuerung
– in der Haushaltswirtschaft 234
– des Marktes 331, 340
- Smith, Adam* 330
- Soll A (Personalbewirtschaftung) 537, → 619
- Soll B (Personalbewirtschaftung) 537, → 619
- Soll-Abschluss 206
- Sondergebrauch (öffentliche Sachen) 483
- Sonderkreisläufe 275
siehe auch Einnahme[n]-Ausgabe[n]-
Koppelung, Koppelung von Einnahmen,
Zweckbindung
- Sondervermögen 48, 454 f., 586, 591, → 620
siehe auch Pensionssondervermögen
- Souveränität 316
siehe auch Fürsten-, Volkssouveränität
- Soziale Gerechtigkeit 149, 153⁹⁸, 329, 592
- Soziale Systeme 287
siehe auch Systemtheorie
- Sozialer Rechtsstaat 296, 328, 342, 588
- Sozialstaat 152, 339, 442, 569, 575
- Sparsamkeit[sprinzip] 344
siehe auch Wirtschaftlichkeit und Spar-
samkeit
- Spartenorganisation (in der Bauverwaltung)
503
- Sperre[n] → 620
siehe auch Haushaltssperre[n]
- Speyerer Verfahren 422
- Spezialisierung[sprinzip] 93, 99, 167 ff., 241,
262, 270, 278, 285, 312, 321 ff., 584, 588,
590, → 620
- Spezialität
siehe Spezialisierung
- Spiegelreferate (der Haushaltsabteilung)
161
- Staat
siehe Finanzstaat, Idealstaat, Maßnah-
me[n]staat, Nachtwächterstaat, Rechts-
staat, Schlanker Staat, Sozialer Rechts-
staat, Sozialstaat, Ständestaat, Steuerstaat,
Verschuldungsstaat, Wettbewerbsstaat
- Staatenverbund (europäische Einigung) 32
- Staatsaufgaben[lehre] 365 f., 368
- Staatsbankrott 366 f.
- Staatsbauämter, Staatsbauverwaltung 488,
502
siehe auch Bauamt, Bauämter
- Staatsbetriebe 48, 413
– Steuerpflicht 514
- Staatsquote 33³⁶, 138, 289, 428
- Staatsräson 15
- Staatsschuldenpolitik 458

- Staatsschulden[verfassungs]recht 368,
 442 ff., 591
 – Investitionsbegriff 447 f.
 – Sondervermögen 455
 – Störungslagen 453 f.
 – und Budgetierung 456 ff.
 – und europäisches Gemeinschaftsrecht
 455 f.
 – und Haushaltsvollzug 449 ff.
 – und Verfassungsänderung 461
siehe auch die Stichwörter mit Kredit-...
 Staatstätigkeit 137 f.
 Staatsvermögen 486 f.
 – Grenzen der Veräußerung 525 f.
 Staatsvermögensverfassung 484
 Staatsverschuldung 13, 183, 442 f.
siehe auch die Stichwörter mit Kredit-...
 Stabilitäts-[und Wachstums-]gesetz (StWG)
 35, 40, 458, 461
 Stände[parlament, -staat] 137, 149, 267
 Stelle
siehe Haushaltsstelle, Personalstelle
 Stellenbewirtschaftung[sgrundsatz] 96,
 537 ff.
siehe auch Planstellenbewirtschaftung
 Stellenbindung 551
 Stellenplan, Stellenpläne 537 f., 544, → 621
 Stellensperre 125 f.
 Stellenübersicht 537
 Steuer 17 ff., 253
siehe auch Steuerpflichten
 Steuerbewilligung 267
 Steuerdeckungsquote 176, 585
siehe auch Abgabenbelastung
 Steuerflucht 176
 Steuergerechtigkeit 13
 Steuerhoheiten 16 f.
 Steuerpflichten (im öffentlichen Sektor)
 512 ff.
 Steuerquote
siehe Steuerdeckungsquote
 Steuer[senkungs]wettbewerb 366
 Steuerstaat 17 ff., 190
siehe auch Finanzstaat
 Steuerung 308, 311
siehe auch Budgetsteuerung, Detail-
 steuerung, Haushaltssteuerung, Input-
 steuerung, Konjunktursteuerung, Out-
 put-Steuerung, pretiale Steuerung, Pro-
 duktsteuerung, Rechtssteuerung, Selbst-
 steuerung, Systemtheorie, Verwaltungs-
 steuerung
 Steuerungsdefizit 408 f.
 Steuerungsfähigkeit bei Privatisierung 506,
 511
siehe auch Systemtheorie
 Steuerungsfunktion 312
 Steuerungskompetenz 311
 Steuerungsmythos 309
 Steuervermeidung 175, 176²²⁸
 Störungslage, gesamtwirtschaftliche/kon-
 junkturelle 453 ff., 458
 Struktureller Egoismus 251
 Subjektive Steuerpflicht
siehe Steuerpflichten
 Subventionen 300 f.
 Sunset-Legislation 185
 Synallagma
 – bei öffentlichen Gütern 253
 – bei Zuwendungen 23⁹⁰
 Systemgerechtigkeit 370
 Systemtheoretisches Steuerungsmodell
 288
 Systemtheorie 287, 304

 Tabula rasa
 – als Grundidee des ZZB 185⁹
 – bei unterjähriger Flexibilisierung 303
 Tafelsilber (Verkauf des Tafelsilbers) 449
 Tayloristisches Organisationsmodell 587
 Theorie des Budgetrechts 281 ff.
Thieme, Werner 411
 Tiefengliederung (des Haushaltsplans) 167,
 197, 550
siehe auch Spezialisierung
 Tilburger Modell 245
 Tilgung
siehe Schuldendienst
 Titel 68 f., 270, 278, → 621
 Titelgruppen 209, → 621, 627 (= Anhang C)
 Titelverstärkung 217 f.
Tomasi, Giuseppe di Lampedusa 590³⁹
 Top-down[-Verfahren] 184, 228, 323, 457
siehe auch Gegenstromverfahren
 Transaktionskosten 332, 339
 Transferausgaben (Zweckausgaben) 23
 Transferleistungen 298
 Transparenz 307 f., 312
 Trennungsgrundsatz
 – finanzverfassungsrechtlicher 24
 – Funktionstrennung 103 ff.
 – haushaltswirtschaftlicher 31 f.
 – kassenrechtlicher 110 f.
siehe auch Kassensicherheit
 – von Haushaltsgesetz und Haushaltsplan
 77 f.

- Trojanische Pferde (fachgesetzlich festgelegte Ausgabeverpflichtungen) 153
- Turbo-Effekt (zwischen Sozial- und Steuerstaat) 177²³⁴
- Überforderung des Staates 329, 357
- Überjährigkeit
- der Steuergesetze 151
 - in der Personalbewirtschaftung 534
 - von Haushaltsmitteln 203, 324
 - von Verpflichtungsermächtigungen 467, 478
- Übermaßverbot 353
siehe auch Verhältnismäßigkeitsgrundsatz
- Überplanmäßige Ausgaben bzw. Verpflichtungsermächtigungen 81 f., 117 f., 187, 207 f., → 621
- Überrollen, Überrollhaushalte 161, 229, 416, → 621
- Übertragbarkeit 203 ff., 215 f., 230, 259, 277 ff., 294 f., 303, → 622
- teleologische Reduktion 293
- Ulpian* 268²⁷
- Ultra posse nemo obligatur 367
- Umgekehrte Maßgeblichkeit (zwischen Steuer- und Handelsbilanzrecht) 425
- Umlagefinanzierung 439, 459, 479
- Umsatzsteuer 515, 517, 520
- Umwidmung von Haushaltsmitteln 217, 471
- Unabhängigkeit der Rechnungshöfe 567
- Unbestimmter Rechtsbegriff 359 f., 566
- Universalität (des Haushaltsplans) 92
siehe auch Vollständigkeit
- Unlauterer Wettbewerb 508
- Unsichtbare Hand (Selbststeuerung des Marktes) 330¹⁸
- Unterbesetzung (im Beamtenrecht) 541
- Unterhaltungsvorschußgesetz (als Beispiel für „finanzblinden“ Gesetzesvollzug) 142 ff.
- Unterjährigkeit (von Haushaltsmitteln) 201
- Unterkomplexität (Wirtschaftswissenschaften) 331
siehe auch Komplexitätsreduktion
- Unterveranschlagungen (bei der Haushaltsaufstellung) 165 ff.
- Veranlassungsausgaben (Zweckausgaben) 23
- Veranschlagung 56, → 622
- Veranschlagungsvorbehalt 362
- Verdeckte Gewinnausschüttungen (bei Staatsbetrieben) 514
- Verdeckte Kreditaufnahme 526 f.
- Verdingungsordnungen (VOF, VOB, VOL) 495
siehe auch Vergaberecht
- Vereinbarte Budgets (im Neuen Steuermodell) 316
siehe auch Kontraktmanagement
- Vereinbarte Etats (im süddeutschen Konstitutionalismus) 268
- Verfahrensrecht (Haushaltsrecht) 45
- Verfassungsreform (als Voraussetzung für Haushaltsreformen) 325
- Verfassungstheorie des Budgetrechts 281 ff.
- Verfügungsfonds 202³⁵
- Vergabe[recht] 362, 495, 501 f.
- Verhältnismäßigkeit[sgrundsatz] 353 f., 363 f., 370, 454
siehe auch Angemessenheits-Verhältnismäßigkeit, Übermaßverbot
- Verhandlungsdemokratie 586
- Vermögensbuchführung 396 ff., 406 ff., 431, 485, 491
- Vermögensnachweis 396, 407, 431
- Vermögensrechnung 398, 407, 430, 432, 434
- Vermögensverwaltung 487, 508
- Verpflichtungen 401
- Verpflichtungsbuchführung 400
- Verpflichtungscharakter von Ausgabemitteln 78 ff.
- Verpflichtungsermächtigung (VE) 59 f., 70, 467 ff. → 623
- und laufende Geschäfte 471 f., 531
- Verrechnung[sentgelte/-spreise] 491 f.
- Verschuldungsbegrenzenden Funktion (des Haushaltsplans) 89
- Verschuldungslimit, Verschuldungs[ober]grenze 449, 451
siehe auch Kredit-Investitions-Junktum
- Verschuldungsstaat 456
- Verschuldungsverbot 459
- Versorgungsausgaben, -lasten 546 ff., 551
- Versorgungsreformgesetz 1998 (Beamtenrecht) 555
- Verstärkung (von Haushaltsmitteln) 217 f., → 623
- Verstärkungsmittel 319
- Verstärkungstitel 202
- Verstärkungsvermerk 211, 230, 276
- Verteilungskämpfe (um Haushaltsmittel) 251
- Vertragsfreiheit (im Kontraktmanagement) 314, 316
- Vertretbarkeitskontrolle (in der Finanzkontrolle) 567

- Verwaltung (als haushaltsrechtlicher Begriff) 48 ff.
siehe auch Exekutive
 Verwaltungsausgaben 22 f., 169, 213, 300 f.
siehe auch Betriebshaushalt
 Verwaltungsbuchführung 343, 381 f., 384, 389 f., 396, 404, 406, 409, 411 ff., 424 f., 437, 571, → 623
 Verwaltungscontrolling
siehe Controlling
 Verwaltungsdoppik 421 ff., 425, 427 ff., 436 ff.
 Verwaltungsgrundvermögen 483
 Verwaltungskameralistik 419 ff., 425, 427 f., 436 ff.
siehe auch Kameralistik
 Verwaltungsrecht und Haushaltsrecht 359 ff.
 Verwaltungsschulden 399, 446, 469
 Verwaltungssteuerung 199, 293
siehe auch Haushaltssteuerung
 Verwaltungsvermögen 397 f., 433, 482
 Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung (VV-BHO) 41
 Verwirtschaftlichung 328
siehe auch Ökonomisierung
 Volksdemokratie 587
 Volksgesetzgebung 73 ff.
 Volkssouveränität 103, 105, 266, 269, 283, 377
 Volkswirtschaft 327¹
 Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung (VGR) 376, 449
 Vollständigkeit (des Haushaltsplans) 12, 92, 262, 470, 531
 Voranschläge (Haushaltsaufstellung) 112
 Vor[aus]deckung 479
 Vorbehalt des Gesetzes
siehe Parlamentsvorbehalt
 Vorbehalt des Möglichen 365
 Vorfinanzierung 473 ff., 480
 Vorgriff 204, → 623
 Vorherigkeit 94, 99
 Vorläufige Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung (Vorl. VV-BHO) 41
 Vorprüfungsstellen 560 f.
 Vorratsvermögen 483
Voßkuhle, Andreas 330

Wagener, Frido 590³⁹
Wagner, Adolph 138⁸, 459¹¹², 460¹¹⁹
 Wahrheit und Klarheit (des Haushaltsplans) 93, 426, 475, 532
 Währungs- und Geldpolitik 13
Weber, Max 266¹², 586
 Wegfall- und Umwandlungsvermerke 540, 557 f., 559, → 622, 624
 Werterhaltung 486
 Werteverzehr 403 f., 417, 432, 491, 571, 592
siehe auch Ressourcenverbrauch, Ressourcenverzehr
 Wesentlichkeitslehre 152
 Wettbewerb 246 f., 252 f., 297, 328, 333³⁴, 335, 337, 340 ff., 501, 504
 Wettbewerbsrecht 508 f.
 Wettbewerbsstaat 342
 Wettbewerbsverfälschung 509 f.
 Wirtschaft 343 f.
 Wirtschaftliche Betrachtungsweise 343, 527
 Wirtschaftlichkeit (und Sparsamkeit) 94, 116, 174, 289 ff., 308, 338, 343 ff., 351, 405, 477, 491, 532, 566, → 624
siehe auch Effizienz
 Wirtschaftlichkeitsgebot, -pflicht 288, 290 f., 293, 348
 Wirtschaftlichkeitsgrundsatz, -prinzip 289, 295, 337, 344 f., 347 ff., 355, 368, 503
 – als Prüfungsmaßstab für Gerichte und Rechnungshöfe 349 f.
 – und Erforderlichkeit 363 f.
 – und Rechtsanwendung 360
siehe auch Effizienzgrundsatz
 Wirtschaftlichkeitskontrolle 569 ff.
 Wirtschaftlichkeitstopos 289, 343 ff.
 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung 185¹³, 435
 Wirtschaftsförderung 466
 Wirtschaftsgrundrechte 508 f.
 Wirtschaftsplan 48, 69, → 624
 Wirtschaftspolitik 34
 Wirtschaftstheorie 12²⁴
 Wirtschaftswissenschaft[en] 327 f., 330
siehe auch Klassik, Neoklassik, Ökonomie – Ökonomik, Ökonomische Analyse/Theorie des Rechts, Public Choice, Institutionenökonomik
 Wohlfahrtsökonomie 334 f.
 Wohlfahrtsstaat 79, 317, 592
siehe auch Sozialstaat

Zachariä von Lingenthal, Karl Salomo 70²⁵
 Zahlenfriedhöfe 169, 312
siehe auch Spezialisierung
 Zahlung, Zahlungsgeschäft 66
 Zahlungsbuchführung 390

- Zahlungsfähigkeit 379
 Zeitliche Bindung → 624
siehe auch Jährigkeit
 Zero-Base-Budgeting (ZBB) 185, 233
 Zielvereinbarungen 236 f., 314 ff., 320
 Zinsen
siehe Schuldendienst
 Zins-Steuer-Quote 443
 Zusatzsperr 125, 127 ff.
siehe auch Haushaltssperre
 Zustimmungsvorbehalte (im Haushaltsvollzug) 132, 177 ff.
siehe auch Beteiligungseutrophierung
 Zuweisungs- und Zuschusshaushalt[e]
 169
- Zuwendung[en] 193, 300, 572, → 625
 Zwangsläufige Ausgabe[n] 152 ff., 177, 191 f., 275, 295 f., 298 f.
 Zweckausgabe[n] 23, 300, 466, 584
 Zweckbindung (von Einnahmen) 210, 217 f., 259, 273 ff., 276 f., 295, → 625
siehe auch Einnahme-Ausgabe-Koppelung, Koppelung von Einnahmen
 Zweckbindungsvermerk 210, 276 f., → 625
 Zweckrücklage Liegenschaften 523 f., 529
 Zweckvermögen 484
 Zweidimensionalität kameralistischer Konten 387 f.
 Zweiseitenlehre (*Georg Jellineks*: Staat als rechtlich verfasste Gesellschaft) 265⁹