

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 699

Die Grundrechtsbindung des Haushaltsgesetzgebers

Haushaltsbegleitgesetzgebung
und Haushaltsgesetze

Von

Bettina C. Elles



Duncker & Humblot · Berlin

BETTINA C. ELLES

**Die Grundrechtsbindung
des Haushaltsgesetzgebers**

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 699

Die Grundrechtsbindung des Haushaltsgesetzgebers

**Haushaltsbegleitgesetzgebung
und Haushaltsgesetze**

Von

Bettina C. Elles



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Elles, Bettina C.:
Die Grundrechtsbindung des Haushaltsgesetzgebers :
Haushaltsbegleitgesetzgebung und Haushaltsgesetze / von
Bettina C. Elles. – Berlin : Duncker und Humblot, 1996
(Schriften zum öffentlichen Recht ; Bd. 699)
Zugl.: Bochum, Univ., Diss., 1994
ISBN 3-428-08656-2
NE: GT

Alle Rechte vorbehalten
© 1996 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany
ISSN 0582-0200
ISBN 3-428-08656-2

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 

Meiner Mutter und meinem Vater

Inhaltsverzeichnis

Erster Teil

Grundlagen

A. Einleitung	11
I. Problemstellung	12
II. Gang der Untersuchung.....	15
B. Rechtliche Grundlagen des Haushaltsrechts.....	16
I. Rechtsquellen des Haushaltsrechts.....	16
II. Das Haushaltsrecht im Rahmen der Rechtsordnung.....	17
III. Wesentliche Charakteristika des Haushaltsgesetzes	18
1. Die legislative Beteiligung am Zustandekommen des Haushaltsgesetzes	18
2. Der Inhalt des Haushaltsgesetzes	20
a) Der Inhalt des Haushaltsplans.....	20
b) Die fakultativen Bestimmungen des Haushaltsgesetzes	22
3. Ergänzungen und Nachträge zum Haushaltsgesetz.....	25
IV. Sachgesetze mit Haushaltsrelevanz	26
1. Haushaltsbegleit- und Strukturgesetze	27
2. Außersteuerliche Abgaben	32
V. Zusammenfassung.....	34
C. Rechtliche Grundlagen der Grundrechtsbindung	35
I. Die Bindungsunterworfenheit der Legislative	36
II. Die Grundrechte als Inhalt der Bindung	38
1. Der „Grundrechtsbestand“ des Grundgesetzes.....	39
a) Der Begriff der „nachfolgenden Grundrechte“	39
b) Die Erweiterung der Wirkung der Bindungsklausel auf die Staatsstrukturprinzipien	40
2. Die Wirkungsdimensionen der Grundrechte.....	44
a) Schutz vor staatlicher Intervention	44
b) Die objektive Geltung der Grundrechte.....	46
aa) Teilhabeberechtigungen.....	49
bb) Leistungsansprüche	51

Zweiter Teil

Haushaltsbegleit- und Strukturgesetze

A. Die Anwendung der Bindungsklausel	56
I. Die Grundrechtsrelevanz haushaltsbegleitender Gesetze	57
1. Die regelungstechnischen Einwirkungsmöglichkeiten durch Haushaltsbegleitgesetze ..	59
2. Die maßgeblichen Kriterien für die Grundrechtsrelevanz staatlichen Handelns.....	60
3. Die Übertragung des Eingriffsschemas auf haushaltsflankierende Gesetze.....	62

II. Das „modifizierte Eingriffsschema“	65
1. Die „Kausalität“ der Begleitgesetze für Grundrechtsbeeinträchtigungen.....	65
2. Die „Qualität“ der Kausalbeziehung	66
3. Die Intensität der Beeinträchtigungen	68
B. Materielle Beschränkung durch die Grundrechte	70
I. Systematisierung der Prüfung.....	70
1. Mögliche Lösungsansätze	71
2. Die Wirkungsweise haushaltsbegleitender Normen	73
II. Grundrechtsrelevante Wirkungen des Leistungsentzuges	74
1. Die Verkürzung der Möglichkeit der Grundrechtsverwirklichung.....	75
2. Die Verkürzung konstituierter, grundrechtlich geschützter Rechtspositionen durch den Haushaltsbegleitgesetzgeber	76
a) Die Einwirkung von Haushaltsbegleitgesetzen in grundrechtliche Verfassungsaufträge	78
b) Die Verkürzung der Eigentumsgarantie aus Art. 14 I GG durch Haushaltsbegleitgesetze.....	80
c) Die Verkürzung weiterer grundrechtlich geschützter Freiheiten durch Haushaltsbegleitgesetze.....	83
III. Grundrechtsrelevante Wirkungen durch „Leistungsvoraussetzungen“	86
1. Individuell wirksame Lenkungsmaßnahmen	87
a) Individuell ausgerichtete Lenkung durch Haushaltsbegleitgesetze.....	87
b) Grundrechtliche Relevanz der individuellen Lenkungswirkung.....	90
c) Lenkungseingriffe in das Grundrecht der Berufsfreiheit aus Art. 12 I GG	93
d) Lenkungseingriffe in weitere Freiheitsgrundrechte	96
2. Globale Lenkung.....	100
a) Globale Lenkung durch Haushaltsbegleitgesetze	101
b) Grundrechtliche Relevanz der globalen Lenkungswirkungen.....	102
IV. Die Bedeutung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes	103
1. Die wertende Entscheidung des Gesetzgebers über die Ausgangslage	104
2. Die Eignungsprognose des Gesetzgebers	108
3. Die Beurteilung der Erforderlichkeit	111
4. Die Zumutbarkeit von Grundrechtsbeschränkungen durch Begleitgesetze.....	113
a) Die Bedeutung des Sanierungsziels im Rahmen der Güterabwägung	114
b) Das Ausmaß der durch Begleitgesetze möglichen Grundrechtseinschränkungen	118
c) Zusammenfassung	121
V. Der allgemeine Gleichheitssatz als Schranke haushaltsgesetzgeberischer Tätigkeit.....	122
1. Allgemeine Grundsätze	124
2. Die Anwendung des Gleichheitssatzes auf Haushaltsbegleit- und Strukturgesetze.....	129
a) Die Haushaltssanierung als „sachlicher Grund“.....	129
b) Die Bedeutung der Sekundärziele für die sachliche Rechtfertigung der Begleitgesetze	132
c) Sachbereichsbezogene Rechtfertigungsanforderungen	132
aa) Steuerrecht.....	133
bb) Beamtenbesoldungs- und -versorgungsrecht	137
cc) Sozialversicherungsrecht	140
dd) Sozialhilferecht i. w. S.....	143
ee) Subventionsrecht	145
d) Zusammenfassung	148

*Dritter Teil***Das Haushaltsgesetz**

A. Die Wirksamkeit der Bindungsklausel	152
I. Zur Grundrechtsrelevanz haushaltsrechtlicher Normen	153
1. Zusammenfassung der Ergebnisse zur Grundrechtsrelevanz der Begleit- und Strukturregeln	153
2. Vergleich der Begleitgesetze mit dem Haushaltsgesetz	154
a) Parallelen von Haushaltsgesetz und Begleitgesetzgebung	154
b) Abweichungen von Haushaltsgesetz und Begleitgesetzgebung - Rechtsfolgen	155
aa) Rechtliche Konsequenzen fehlender Außenwirkung	155
bb) Der Meinungsstand zur Rechtsnatur und Grundrechtsrelevanz des Haushaltsgesetzes	157
cc) Vereinbarkeit der herrschenden „organschaftlichen Budgettheorie“ mit dem modernen Grundrechtsverständnis	160
c) Problemstellung	163
II. Das Haushaltsgesetz als „reines“ Organgesetz	165
1. Adressaten des Haushaltsplans	166
2. Adressaten der fakultativen Regelungen des Haushaltsgesetzes	168
3. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer unmittelbaren externen Rechtswirkung des Haushaltsgesetzes	169
a) Das Bepackungsverbot als Grenze der Zulässigkeit von Bestimmungen mit externer Wirkung	170
b) § 3 II HGrG/BHO als Maßstab für die Zulässigkeit außenwirksamer Begleitregelungen	173
4. Zusammenfassung	173
III. Die Anwendung des „modifizierten Eingriffsschemas“	174
1. Die „Kausalität“ des Haushaltsgesetzes für grundrechtsbeeinträchtigende Wirkungen in den Außenbereich	177
a) Die Bedeutung außerbudgetärer Vorgegebenheiten für die rechtliche Relevanz mittelbarer Außenwirkungen des Haushaltsgesetzes	177
b) Grundrechtsrelevanz gesetzergänzender Bestimmungen im Haushaltsplan	181
2. Die Qualität der Kausalbeziehung	184
a) Die „Steuerungsqualität“ des Haushaltsgesetzes für das Verwaltungshandeln	185
aa) Die Eignung des Haushaltsgesetzes als rechtliche Grundlage des Verwaltungshandelns	186
(1) Die Rechtsgrundlagen des Verwaltungshandelns	186
(2) Bedeutung des Haushaltsrechts im Bereich der gesetzessfreien Verwaltung	186
bb) Die rechtliche Verbindlichkeit des Haushaltsgesetzes für die Verwaltung	187
b) Die Vorhersehbarkeit grundrechtsbeeinträchtigender Wirkungen des Haushaltsgesetzes	190
3. Intensität der mittelbaren Wirkungen des Haushaltsgesetzes in den grundrechtlich geschützten Außenbereich	191
4. Rechtliche Bedenken gegen eine mittelbare Außenwirkung des Haushaltsgesetzes	192
a) Verstoß gegen das Bepackungsverbot	192
b) Die Bedeutung des Gesetzesvorbehalts für mittelbare Außenwirkungen des Haushaltsgesetzes	193
c) Verstoß gegen § 3 II HGrG/BHO	195
B. Materielle Beschränkung durch die Grundrechte	197
I. Wirkungen der bloßen Leistung oder Nichtleistung	199
1. Die Verkürzung konstituierter Rechtspositionen	199

2. Verkürzung der Möglichkeit der Grundrechtsverwirklichung	201
a) Die Einwirkung des Haushaltsgesetzgebers in die Möglichkeit zur Wahrnehmung grundrechtlicher Freiheiten	202
b) Inhalt und Umfang grundrechtlicher Leistungsansprüche gegen den Haushaltsgesetzgeber	207
c) Tatsächliche Realisierbarkeit	212
II. Wirkungen der Voraussetzungen von Leistung oder Nichtleistung	214
1. Individuell wirksame Lenkungsmaßnahmen	215
a) Individuell ausgerichtete Lenkung durch das Haushaltsgesetz	215
b) Bedeutung des Grundrechtsschutzes in diesem Zusammenhang	218
2. Global orientierte Lenkungswirkung	218
a) Global orientierte Lenkung durch das Haushaltsgesetz	219
b) Grundrechtsrelevanz der globalen Lenkungswirkung	220
c) Durch die globale Lenkung betroffene grundrechtliche Ordnungsmodelle	222
III. Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und Haushaltsgesetz	226
IV. Wirkungen im Bereich des Gleichheitssatzes	228
1. Die Anwendung des Gleichheitssatzes auf das Haushaltsgesetz	230
a) Der Haushaltsausgleich als „sachlicher Grund“	231
b) Sachbereichsbezogene Rechtfertigungsanforderungen für haushaltsgesetzliche Differenzierungen	233
2. Inhalt und Umfang möglicher Ansprüche gegen den Haushaltsgesetzgeber aus Art. 3 I GG	237
Zusammenfassende Thesen	240
Literaturverzeichnis	245

Erster Teil
Grundlagen

A. Einleitung

Der Staatshaushalt wird häufig als „zahlenmäßiger Ausdruck des politischen Handlungsprogramms der Regierung“¹ umschrieben. Diese Formulierung verdeutlicht die außerordentliche Bedeutung der staatlichen Haushaltswirtschaft, die zweifellos als zentrales Mittel der Staatsführung anzusehen ist².

Das besondere Gewicht des staatlichen Budgets hat seine Ursachen zum einen in der Höhe der dem Staat zur jährlichen Haushaltswirtschaft zur Verfügung stehenden Summen und der damit ermöglichten Einwirkungsintensität, zum anderen in der Wirkungsvielfalt des Haushalts, die aus der Vielgestaltigkeit und Komplexität der im Rahmen der Finanzplanung zu bewältigenden Aufgaben resultiert.

Die Richtigkeit dieser Wertung läßt sich eindrucksvoll anhand von Zahlen belegen: Der Umfang des Bundeshaushalts der Bundesrepublik Deutschland beläuft sich zur Zeit auf über 400 Mrd. DM³. Das Haushaltsvolumen hat sich damit im Zeitraum der letzten 20 Jahre nahezu vervierfacht⁴. Ein Vergleich dieser Summe mit dem Bruttosozialprodukt des Haushaltsjahres 1990 veranschaulicht die Bedeutung des Haushalts⁵. Nach den im Finanzbericht des Bundes getroffenen Feststellungen betrug die Summe des gesamten Volkseinkommens für das Jahr 1990 etwa 2.425,5 Mrd. DM. Der Bundeshaushalt erreicht damit bereits ca. 17% des Bruttosozialproduktes. Der Staat verfügt also im Rahmen seiner Budgethoheit über eine beachtliche Finanzkraft.

¹ Dieser Begriff wurde von *Neumark*, „Theorie und Praxis ...“, S. 558, geprägt.

² So unter vielen: *Zunker*, S. 13 m.w.N.; *Wiesner*, S. 50 f.

³ Vgl. dazu das Bundes-Haushaltsgesetz für das Jahr 1992 (BGBl. I, 1991, S. 2360), in dem das Haushaltsvolumen auf 422 Mrd. DM festgelegt wird. Das Haushaltsvolumen ist damit gegenüber dem Vorjahr um ca. 30% angewachsen. Dieses Wachstum ist allerdings außergewöhnlich hoch, in den vorangegangenen Haushaltsjahren lagen die Steigerungsraten bei durchschnittlich ca. 4%. Der außerordentliche Anstieg des Haushaltsvolumens ist unzweifelhaft auf das Hinzutreten der „neuen Bundesländer“ zurückzuführen.

⁴ Vgl. zur Entwicklung des Haushaltsvolumens die Angaben von *Götz*, JZ 1969, S. 89.

⁵ Siehe Finanzbericht 1992, S. 84.

Diese Finanzmacht des Staates kommt in den verschiedensten Sachbereichen zum Einsatz. Der Staatshaushalt erfüllt sowohl politische, finanzpolitische, wirtschaftspolitische als auch finanzwirtschaftliche, verwaltungswirtschaftliche, administrative, rechtliche und technische Funktionen⁶. Der Umgang mit den Staatsfinanzen hat damit wesentlichen Einfluß auf die Stabilität und die Wachstumsmöglichkeiten der Gesamtwirtschaft und wirkt zudem auch in erheblichem Umfang auf die Lebensgestaltung der Bürger ein.

Kommt dem Budget ein derartig herausragendes Gewicht zu, so rückt damit auch die Frage nach den dieser Staatstätigkeit zugrundeliegenden rechtlichen Vorgaben und der Kontrolle ihrer Einhaltung in den Blickpunkt des Interesses. Nur wenn die Aufgabe der Budgetgestaltung den sich aus der Rechtsordnung ergebenden Verpflichtungen verbunden bleibt, für deren Einhaltung der Gesetzgeber verantwortlich eintreten muß, ist das Funktionieren einer demokratischen Regierung gewährleistet⁷. Dem Bedürfnis nach Begrenzung und Kontrolle staatlichen Wirkens im Bereich des Haushalts ist bereits in großem Maße Aufmerksamkeit zuteil geworden. Die Thematik der richterlichen Kontrolle der staatlichen Haushaltswirtschaft, beginnend mit dem Bereich der Erstellung des Haushaltsplans bis hin zur tatsächlichen Ausführung des Haushaltsgesetzes, wurde in der Vergangenheit häufig untersucht⁸. Besonderes Augenmerk galt dabei allerdings bisher allein Problemen des haushaltsrechtlichen Verfahrens oder der Einhaltung der Haushaltsgrundsätze. Wenig Interesse wurde hingegen der Frage nach den nicht nur spezifisch für das Budget geltenden, grundrechtlichen Beschränkungen des staatlichen Tätigwerdens entgegengebracht. Die in der Nichtbeachtung dieser Problematik zum Ausdruck kommende Grundhaltung wird weder der Bedeutung der staatlichen Haushaltswirtschaft noch dem modernen Grundrechtsverständnis gerecht.

I. Problemstellung

Der Terminus der Grundrechtsbindung steht für eine grundrechtsbezogene Beschränkung staatlicher Tätigkeit. Stellt man diesen Begriff dem der Gesetzgebung, besonders der „haushaltsbezogenen“ Gesetzgebung, gegenüber, so sieht man sich insbesondere mit dem Problem der inhaltlichen Begrenzung legislativer Tätigkeit konfrontiert. Es fragt sich, welchen Beitrag die Grundrechte, namentlich im Hinblick auf ihre ständig erweiterte Bedeutung, für den Inhalt legislativer

⁶ Zunker, S. 22.

⁷ I.d.S. Morstein Marx, PVS 1965, S. 442 (463 f.).

⁸ Vgl. hierzu u.a. die Untersuchungen von Korff, „Haushaltspolitik“, S. 69 ff. und S. 89 ff.; Patzig, „Haushaltsrecht des Bundes und der Länder“, insb. S. 84 ff. und 183 ff.; Schick, „Haushaltsplan und Haushaltsgesetz vor Gericht“; Schleehauf, „Zur Realisierung der verfassungsrechtlichen Budgetprinzipien“; Wobser, „Die tragenden Haushaltsprinzipien und ihre Durchführung im Bundeshaushalt“.

Ausgaben-Entscheidungen leisten. Dieser Problemstellung ist ein gewisses Konfliktpotential immanent. Die Vorstellung einer inhaltlichen Begrenzung gesetzgeberischen Tuns durch die Grundrechte ist ohnehin aufgrund der besonderen Stellung der Gesetzgebung nicht völlig selbstverständlich und immer noch Gegenstand eingehender Erörterungen⁹. Eine Beschränkung der Legislative wird jedoch um so seltener dann in Betracht gezogen, wenn es um die Inhalte staatlicher Ausgabenpolitik geht.

Davon sind zunächst diejenigen materiellen Gesetze betroffen, die in engem inhaltlichen Zusammenhang mit der staatlichen Haushaltsführung stehen. Die Tendenz, Beschränkungen der legislativen Tätigkeit weitestgehend zu vermeiden, läßt sich darüber hinaus am Beispiel des Bundeshaushaltsgesetzes in aller Deutlichkeit nachweisen. Besonders im Zusammenhang mit der gesetzlichen Feststellung des Staatshaushalts dominiert die Auffassung, daß die hierin verbrieften Inhalte der staatlichen Ausgabenpolitik letztlich freie, nicht durch Grundrechte beschränkbare, politische Entscheidungen darstellen¹⁰.

Zur dogmatischen Begründung dieser Auffassung wird auf die Besonderheiten der Wirkungsweise des Haushaltsgesetzes verwiesen. Nach überwiegender Meinung ist das Haushaltsgesetz, insbesondere der darin enthaltene Haushaltsplan, wegen mangelnder rechtlicher Außenwirkung auf den Bürger als bloße Ermächtigung für die Exekutive zu Ausgaben und finanziellen Verpflichtungen lediglich geeignet, Rechtswirkungen im organschaftlichen Bereich hervorzurufen¹¹.

Spricht man dem Haushaltsgesetz im Einklang mit der herrschenden Meinung jegliche rechtlich relevante Wirkung außerhalb des innerstaatlichen Bereiches ab, so hat dies ein Leerlaufen des Grundrechtsschutzes gegenüber dem Budget zur Folge. Das Haushaltsgesetz wäre nach dieser Sichtweise grundrechtsneutral¹². Die Bindungsklausel des Art. 1 III GG würde gegenüber dem Haushaltsgesetz keine Wirkung entfalten. Die Möglichkeit grundrechtsrelevanter Beeinträchtigungen durch das Haushaltsgesetz und ebenso die Existenz gegen den Haushaltsgesetzgeber gerichteter Ansprüche aus Grundrechten wären danach gänzlich auszuschließen. Als weitere Konsequenz dieser grundrechtlichen Bedeutungslosigkeit des Haushaltsgesetzes entfielen die Möglichkeit einer an den subjektiven und objektiven Vorgaben der Grundrechte ausgerichteten richterli-

⁹ Vgl. dazu *Dürig*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 1 III, Rn. 103 ff. m.w.N. Vgl. auch S. 36 ff.

¹⁰ Vgl. dazu *Götz*, JZ 1969, S. 92.

¹¹ U.a. *Maunz*, BayVBl. 1966, S. 194; v. *Mutius*, VVDStRL 42 (1984), S. 167; *Schuppert*, VVDStRL 42 (1984), S. 230; *Klein*, in Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art. 110, Rn. 4 f.; vgl. dazu auch *Kloepfer*, Jura 1979, S. 180, m.w.N.; offengelassen: BVerfGE 20, 56 (91 f., 92). Ausdrücklich gegen eine Außenwirkung des Haushaltsgesetzes: BVerfGE 38, 121 (125 ff.).

¹² Gegen eine „Grundrechtsneutralität“ des Haushaltsgesetzes in diesem Sinn: *Schick*, JZ 1967, S. 274.