

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 gesetzsergänzender 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
<b>Zusammenfassende Thesen .....</b>	<b>240</b>
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>245</b>

*Erster Teil*  
**Grundlagen**

**A. Einleitung**

Der Staatshaushalt wird häufig als „zahlenmäßiger Ausdruck des politischen Handlungsprogramms der Regierung“<sup>1</sup> umschrieben. Diese Formulierung verdeutlicht die außerordentliche Bedeutung der staatlichen Haushaltswirtschaft, die zweifellos als zentrales Mittel der Staatsführung anzusehen ist<sup>2</sup>.

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. DM<sup>3</sup>. Das Haushaltsvolumen hat sich damit im Zeitraum der letzten 20 Jahre nahezu vervierfacht<sup>4</sup>. Ein Vergleich dieser Summe mit dem Bruttosozialprodukt des Haushaltsjahres 1990 veranschaulicht die Bedeutung des Haushalts<sup>5</sup>. 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.

---

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

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

<sup>3</sup> 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.

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

<sup>5</sup> 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 Funktionen<sup>6</sup>. 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 gewährleistet<sup>7</sup>. 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 untersucht<sup>8</sup>. 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

---

<sup>6</sup> Zunker, S. 22.

<sup>7</sup> I.d.S. Morstein Marx, PVS 1965, S. 442 (463 f.).

<sup>8</sup> 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 Erörterungen<sup>9</sup>. 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 darstellen<sup>10</sup>.

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 hervorzurufen<sup>11</sup>.

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 grundrechtsneutral<sup>12</sup>. 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-

---

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

<sup>10</sup> Vgl. dazu *Götz*, JZ 1969, S. 92.

<sup>11</sup> 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.).

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