

Schriften zum Öffentlichen Recht

---

Band 1488

**Der öffentliche Dienst  
der unmittelbaren Bundesverwaltung  
im Budgetkreislauf**

**Eine haushaltsrechtliche Untersuchung  
unter besonderer Berücksichtigung der Beamten- und  
Arbeitsverhältnisse des Bundes**

Von

**Rebecca Traut**



**Duncker & Humblot · Berlin**

REBECCA TRAUT

Der öffentliche Dienst  
der unmittelbaren Bundesverwaltung  
im Budgetkreislauf

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1488

# Der öffentliche Dienst der unmittelbaren Bundesverwaltung im Budgetkreislauf

Eine haushaltsrechtliche Untersuchung  
unter besonderer Berücksichtigung der Beamten- und  
Arbeitsverhältnisse des Bundes

Von

Rebecca Traut



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer  
hat diese Arbeit im Jahr 2021  
als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in  
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten  
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten  
© 2023 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Satz: Fotosatz Voigt, Berlin  
Druck: CPI books GmbH, Leck  
Printed in Germany

ISSN 0582-0200  
ISBN 978-3-428-18488-0 (Print)  
ISBN 978-3-428-58488-8 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

*Meinen Eltern*



## Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2020/2021 von der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer als Dissertation angenommen. Gesetzgebung, Literatur und Rechtsprechung konnten bis Herbst 2020 Berücksichtigung finden.

Bei den Menschen, die zum Gelingen dieser Arbeit beigetragen haben, möchte ich mich an dieser Stelle bedanken.

Hierzu gehört zunächst mein Doktorvater Herr Prof. Dr. Dieter Engels, dem ich meinen tiefsten Dank für so vieles aussprechen möchte. Mit seiner Vorlesung zum Bundeshaushaltsrecht hat er mein Interesse und die Freude an dieser Rechtsmaterie überhaupt erst geweckt. Trotz anstehender Pensionierung hat er sich bereiterklärt, die Betreuung meiner Arbeit zu übernehmen, und mir in unseren Vorgesprächen den letzten Anstoß für das Wagnis einer berufsbegleitenden Promotion gegeben. Während der gesamten Promotionszeit stand er mir jederzeit mit Rat zur Seite. Die Gespräche mit ihm und seine wertvollen Anregungen haben die Arbeit ganz entscheidend beeinflusst. Mit jedem Austausch hat er mir zugleich neuen Mut und neue Inspiration gegeben. Ich danke ihm ganz herzlich für diese beeindruckende Betreuung und sein Interesse an meiner persönlichen Entwicklung.

Herrn Prof. Dr. Joachim Wieland möchte ich für die Übernahme und rasche Erstellung des Zweitgutachtens danken. Frau Prof. Dr. Constanze Janda danke ich für ihre Bereitschaft, den Vorsitz in der Prüfungskommission zu übernehmen.

Mein Dank gilt des Weiteren Prof. Dr. Christian Reiter, der mir die Möglichkeit gegeben hat, parallel zu meinem Promotionsvorhaben den Berufseinstieg zu vollziehen. Auch wenn dies eine große Herausforderung darstellte, bereue ich die Entscheidung nicht, was ganz wesentlich an den Menschen liegt, mit denen ich bis heute arbeiten darf. Dr. Annusch Barten danke ich sehr herzlich, dass sie mir im ersten Promotionsjahr eine wundervolle Vorgesetzte war und sodann zu einer besonderen Freundin wurde, die mir über die gesamte Zeit eine wichtige inhaltliche und emotionale Stütze war. Auch danke ich Maïke Vogelgesang, dass sie mit ihrem persönlichen Zuspruch immer für mich da war.

Mein größter Dank gebührt meiner Familie, ohne deren Rückhalt ich die Anstrengungen der Promotionszeit nicht hätte bewältigen können. Hierzu gehören mein Bruder Yannick Traut, mein Onkel Dr. Günter Traut sowie seine Frau Waltraud Traut. Ganz besonders danke ich meinem Mann Ulli Traut, dass er die-



sen schwierigen Weg mit mir gegangen ist. Er hat stets an mich geglaubt und mich gemeinsam mit unserer Tochter daran erinnert, was nach dem Abschluss der Promotion vor uns liegt. Von ganzem Herzen danke ich schließlich meinen Eltern Dr. Ludwig Traut und Eliane Killian-Traut, die meine akademische Ausbildung und damit auch diese Arbeit erst ermöglicht haben. Sie haben mich in meinem Werdegang immer bestärkt und mir jede erdenkliche Unterstützung geboten. Auch bei der Erstellung dieser Arbeit konnte ich mir ihrer Hilfsbereitschaft jederzeit sicher sein. Nicht zuletzt haben sie die mühevollen Arbeit der Korrektur auf sich genommen. Ihnen ist diese Arbeit gewidmet.

*Rebecca Traut*

# Inhaltsverzeichnis

## *Kapitel 1*

<b>Einführung</b>	21
-------------------	----

## *Kapitel 2*

<b>Der öffentliche Dienst</b>	29
-------------------------------	----

A. Beamte .....	30
B. Arbeitnehmer .....	35
C. Abbildung des öffentlichen Dienstes im Bundeshaushalt .....	39
I. Personalausgabetitel .....	39
1. Einordnung in die Systematik des Haushaltsplans .....	39
2. Titel der Hauptgruppe 4 .....	42
II. Stellenpläne .....	47
1. Prinzip der Stellenbewirtschaftung .....	47
2. Verbindlichkeit des Stellenplans .....	50
3. Ausnahmen vom Prinzip der Stellenbewirtschaftung .....	52
D. Bedeutung des öffentlichen Dienstes .....	53
I. Personalstand und -struktur sowie deren Entwicklung .....	53
II. Planstellen und Stellen .....	57
III. Personalausgabeansätze .....	60

## *Kapitel 3*

<b>Haushaltsaufstellung und -verabschiedung</b>	63
---	----

A. Parlamentarische Budgethoheit .....	67
I. Königsrecht des Parlaments .....	68
II. Personalhoheit als Teil des Königsrechts .....	72
III. Historische Entwicklung der Budgethoheit .....	74
IV. Parlamentarische Budgethoheit in der heutigen Praxis .....	84
V. Verbindungen des Haushaltsgesetzgebers .....	85
1. Bindung des Parlaments an eigene Entscheidungen der Vergangenheit ..	86
2. Bindung des Parlaments an Tarifverträge .....	91
a) Tarifvertragsrecht im öffentlichen Dienst .....	91

b) Spannungsverhältnis zwischen Tarifbindung und parlamentarischer Budgethoheit .....	94
c) Eingriff in Tarifverhandlungen durch Gesetz .....	96
aa) Gesetzgebungskompetenz .....	98
bb) Vereinbarkeit mit der Tarifautonomie .....	99
B. Ausbringung von Personalausgaben und -stellen .....	112
I. Jährlichkeit – Zeitliche Bindung – Fälligkeit .....	112
1. Übertragbarkeit von Personalausgaben .....	114
2. Widerstreit mit der „Überjährigkeit“ der Beschäftigungsverhältnisse .....	116
II. Vorherigkeit .....	122
III. Einheit – Vollständigkeit – Wahrheit – Klarheit .....	126
1. Nebenhaushalte .....	128
2. Fehlende Ausfinanzierung der Stellenpläne .....	130
IV. Sachliche Spezialität – Sachliche Bindung .....	134
1. Stellenpläne als Ausprägung der sachlichen Spezialität .....	135
2. Deckungsfähigkeit von Personalausgaben .....	138
3. Flexibilisierung nach § 5 des jährlichen Haushaltsgesetzes .....	140
V. Bepackungsverbot .....	142
VI. Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit .....	144
1. § 17 Abs. 5 und 6 BHO .....	146
2. Verhängung von Verfügungsbeschränkungen .....	150
a) Sperrvermerke .....	150
b) Wegfallvermerke .....	153
c) Umwandlungsvermerke .....	156

#### *Kapitel 4*

### **Haushaltsvollzug – Beamtenverhältnisse** 158

A. Begründung des Beamtenverhältnisses .....	163
I. Voraussetzung nach § 49 Abs. 1 BHO .....	164
1. Besetzbare Planstelle im Sinne des § 49 Abs. 1 BHO .....	165
a) Freie Planstelle .....	165
b) Entsprechung von Amt und Planstelle .....	166
c) Keine Verfügungsbeschränkungen .....	167
aa) Haushaltsrechtliche Besetzungssperren .....	167
bb) Wirksamwerden von Wegfallvermerken .....	168
cc) Wirksamwerden von Umwandlungsvermerken .....	172
dd) Bevorzugung von Überhangpersonal .....	173
ee) Sonstige Verfügungsbeschränkungen .....	174
2. Optionen zur Beschaffung weiterer Planstellen .....	174
a) Nachtragshaushalt gemäß § 33 BHO .....	175

b) Umsetzung nach § 50 BHO .....	177
c) Haushaltsgesetzliche Ermächtigungen .....	179
d) Sonderfall: Ersatzplanstellen .....	182
II. Weitere haushaltsrechtliche Voraussetzungen .....	184
1. Verfügbarkeit von Personalausgabemitteln .....	184
2. Notwendigkeit der Stellenbesetzung .....	185
3. Altersgrenzen nach § 48 BHO .....	186
III. Vorrang fachrechtlich begründeter Ansprüche .....	192
B. Teilzeitbeschäftigung .....	195
I. Reduzierung der Arbeitszeit .....	199
II. Erhöhung der Arbeitszeit .....	203
C. Beförderung .....	207
I. Haushaltsrechtliche Erfordernisse .....	208
II. Rückwirkende Einweisung in eine Planstelle .....	210
D. Funktionelle Änderungen im Beamtenverhältnis .....	211
I. Versetzung .....	212
II. Abordnung .....	216
1. Folgen für die Bewirtschaftung der Planstellen .....	217
2. Folgen für die Bewirtschaftung der Personalausgaben .....	218
a) Abordnungen innerhalb der Bundesverwaltung .....	218
b) Abordnung zwischen Dienststellen unterschiedlicher Dienstherren ..	219
3. Haushaltsrechtliche Erwägungen im Rahmen der Ermessensausübung ..	220
III. Zuweisung und Umsetzung .....	221
E. Beurlaubung .....	223
I. Folgen für die Ausgaben- und Planstellenbewirtschaftung .....	224
II. Ausbringung von Leerstellen .....	225
III. Haushaltsrechtliche Erwägungen als Ablehnungsgrund .....	228
F. Finanzielle und sonstige Leistungen des Bundes an seine Beamten .....	231
I. Fehlende Außenwirkung des Haushaltsplans gemäß § 3 Abs. 2 BHO .....	231
1. Haushaltsvorbehalte als Ausnahme .....	232
2. Deckung eines zusätzlichen Ausgabenbedarfs .....	233
a) Inanspruchnahme von deckungsfähigen Ausgaben oder Ausgabe-	
resten .....	233
b) Personalverstärkungsmittel .....	234
c) Über- und außerplanmäßige Ausgaben .....	236
II. Freiwillige Leistungen gemäß §§ 51 und 53 BHO .....	239
III. Nutzungen und Sachbezüge gemäß § 52 BHO .....	242
IV. Vertragliche Leistungen .....	245
V. Exkurs: Rechtsfolgen bei Verstößen gegen das Haushaltsrecht .....	248

*Kapitel 5*

<b>Haushaltsvollzug – Arbeitsverhältnisse</b>	<b>252</b>
A. Einstellung	252
I. Besetzbare Stelle als zentrale haushaltsrechtliche Bedingung	252
1. Freie und verfügbare Stelle der entsprechenden Entgeltgruppe	253
2. Inanspruchnahme von Planstellen für Arbeitnehmer	255
a) Zeitliche Begrenzung auf zwei Jahre	257
b) Auswirkungen auf Wegfallvermerke	259
3. Optionen bei fehlender Stelle	260
II. Weitere haushaltsrechtliche Voraussetzungen	262
III. Vorrang arbeitsrechtlicher Einstellungsansprüche	263
B. Befristung von Arbeitsverhältnissen	264
I. Arbeitsrechtlicher Rahmen für Befristungen im öffentlichen Dienst	267
II. Haushaltsbefristung gemäß § 14 Abs. 1 S. 1 Nr. 7 TzBfG	271
1. Haushaltsmittel	272
2. Haushaltsrechtliche Bestimmung für die befristete Beschäftigung	274
a) Unzureichende Haushaltsbestimmungen	279
b) Zureichende Haushaltsbestimmungen	282
aa) Verfassungsrechtlich bedenkliche Privilegierung öffentlicher Arbeitgeber?	286
bb) Unionsrechtlich bedenkliche Privilegierung öffentlicher Arbeitgeber?	294
3. Vergütung aus den zweckgebundenen Haushaltsmitteln	300
4. Entsprechende Beschäftigung des Arbeitnehmers	301
a) Überwiegender Einsatz entsprechend der Zwecksetzung	302
b) Prognoseprinzip	303
c) Keine Kongruenz von Vertragsdauer und Befristungsgrund	305
5. Kein institutioneller Rechtsmissbrauch	309
III. Haushaltsbefristungen außerhalb des § 14 Abs. 1 S. 1 Nr. 7 TzBfG	311
C. Teilzeitbeschäftigung	314
I. Reduzierung der Arbeitszeit	317
II. Erhöhung der Arbeitszeit	322
D. Höhergruppierung	326
I. Grundsatz der Tarifautomatik	326
II. Haushaltsrechtliche Voraussetzungen für die Übertragung höherwertiger Tätigkeiten	329
III. Vorübergehende Übertragung höherwertiger Tätigkeiten gemäß § 14 TVöD	331
1. Relevanz für die Bewirtschaftung von Stellenplan und Personalausgaben	331

2. Formelle und materielle Voraussetzungen .....	332
E. Änderung des Arbeitsplatzes durch arbeitgeberseitige Weisung .....	336
I. Versetzung, Abordnung, Umsetzung und Zuweisung .....	337
II. Personalgestellung .....	340
F. Beurlaubung .....	341
G. Finanzielle und sonstige Leistungen des Bundes an seine Arbeitnehmer .....	344
I. Vertragliche Leistungen .....	345
II. Leistungen im Sinne der §§ 51 bis 53 BHO .....	347
III. Leistungen aus betrieblicher Übung .....	348
1. Annahme einer betrieblichen Übung in Einzelfällen .....	350
2. Grundsätzlicher Ausschluss der betrieblichen Übung im öffentlichen Dienst .....	354
3. Bewertung der BAG-Rechtsprechung .....	357
H. Betriebsbedingte Kündigung .....	362
I. Voraussetzungen der betriebsbedingten Kündigung .....	363
1. Dringendes betriebliches Erfordernis .....	363
2. Fehlende Möglichkeit der Weiterbeschäftigung .....	367
3. Sozialauswahl .....	368
II. Festlegungen des Haushaltsgesetzgebers als „dringendes betriebliches Erfordernis“ .....	369
1. Stellenstreichungen und Wegfallvermerke .....	369
a) Streichung einer nach sachlichen Merkmalen bezeichneten Stelle ..	369
b) Allgemeine Streichung von Stellen/Ausgabemitteln .....	372
c) Wegfallvermerke .....	373
d) Bewertung der BAG-Rechtsprechung .....	375
2. Umwandlung einer Stelle in eine Planstelle .....	380
III. Sonderfall: Außerordentliche Kündigung ordentlich unkündbarer Arbeitnehmer .....	384

## *Kapitel 6*

### **Haushaltskontrolle**

386

A. Prüfungstätigkeit des Bundesrechnungshofes im Hinblick auf den öffentlichen Dienst .....	398
I. Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Personalbewirtschaftung .....	398
II. Prüfung der Wirtschaftlichkeit der Personalbewirtschaftung .....	399
B. Heranziehung personenbezogener Daten durch den Bundesrechnungshof .....	404
I. Lückenlosigkeit der Finanzkontrolle versus Recht auf informationelle Selbstbestimmung .....	408

II. Hinreichende Bestimmtheit und Normenklarheit des § 95 Abs. 1 BHO . . . .	410
III. Verhältnismäßigkeit des Grundrechtseingriffs . . . . .	412
1. Verfassungslegitimes Ziel . . . . .	412
2. Geeignetheit und Erforderlichkeit . . . . .	413
3. Angemessenheit . . . . .	416
IV. Vereinbarkeit mit datenschutz- und sozialrechtlichen Regelungen . . . . .	425
C. Angehörige des öffentlichen Dienstes als Betroffene der Prüfungstätigkeit des Bundesrechnungshofes . . . . .	427

*Kapitel 7*

<b>Zusammenfassung</b>	431
<b>Literaturverzeichnis</b> . . . . .	441
<b>Sachverzeichnis</b> . . . . .	455

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Beschäftigte im Öffentlichen Dienst nach Beschäftigungsbereichen (am 30.06.2019) .....	55
Tabelle 2: Beschäftigte im Öffentlichen Dienst nach Beschäftigungsverhältnis (am 30.06.2019) .....	56
Tabelle 3: Personalstellen und Beschäftigte im Haushaltsjahr 2019 .....	58
Tabelle 4: Entwicklung der Personalausgaben und der Personalquote im Bund (1992–2019) .....	61
Tabelle 5: Befristungsquoten im Öffentlichen Dienst nach Beschäftigungsbereichen (am 30.06.2019) .....	265
Tabelle 6: Entwicklung der Befristungsquote (2004–2014) .....	267
Tabelle 7: Entwicklung der Teilzeitbeschäftigung im Öffentlichen Dienst (2000–2019) .....	315



## Abkürzungsverzeichnis

a. A./A. A.	Andere Auffassung
a. F.	Alte Fassung
Abs.	Absatz
Alt.	Alternative
Anm.	Anmerkung
AP	Nachschlagewerk des Bundesarbeitsgerichts – Arbeitsrechtliche Praxis
AÜG	Arbeitnehmerüberlassungsgesetz
AuR	Arbeit und Recht
Az.	Aktenzeichen
BAG	Bundesarbeitsgericht
BAT	Bundes-Angestelltentarifvertrag
BBesG	Bundesbesoldungsgesetz
BBG	Bundesbeamtengesetz
BBhV	Bundesbeihilfeverordnung
Bd.	Band
BDG	Bundesdisziplinalgesetz
BDiG	Bundesdisziplinargericht
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BeamtStG	Beamtenstatusgesetz
BeamtVG	Beamtenversorgungsgesetz
BeckOK	Beck'scher Online-Kommentar
BEEG	Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz
BetrVG	Betriebsverfassungsgesetz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI I	Bundesgesetzblatt Teil I
BGH	Bundesgerichtshof
BGleiG	Bundesgleichstellungsgesetz
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BLV	Bundeslaufbahnverordnung
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMI	Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
BPersVG	Bundespersonalvertretungsgesetz
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BRH	Bundesrechnungshof
BRHG	Gesetz über den Bundesrechnungshof
BSG	Bundessozialgericht

BT	Bundestag
BTGO	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BWV	Bundesbeauftragte(r) für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung
d. h.	das heißt
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DKfzR	Richtlinien für die Nutzung von Dienstkraftfahrzeugen in der Bundesverwaltung
Drucks.	Drucksache
DS-GVO	Datenschutz-Grundverordnung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EFSF	Europäische Finanzstabilisierungsfazilität
EG	Europäische Gemeinschaft
etc.	et cetera
EuGH	Europäischer Gerichtshof
f.	folgende Seite
ff.	folgende Seiten
Fn.	Fußnote
FPfZG	Familienpflegezeitgesetz
GemO	Gemeindeordnung
GewO	Gewerbeordnung
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
GMBL	Gemeinsames Ministerialblatt
GO-BRH	Geschäftsordnung des Bundesrechnungshofes
h. M.	herrschende(n)(r) Meinung
HG	Haushaltsgesetz
HGrG	Haushaltsgrundsätze-gesetz
HRB	Haushaltstechnische Richtlinien des Bundes
HRG	Hochschulrahmengesetz
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
i. V. m.	in Verbindung mit
IT	Informationstechnik
jurisPR	juris PraxisReport
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
KSchG	Kündigungsschutzgesetz
LAG	Landesarbeitsgericht
LHO	Landeshaushaltsordnung

lit.	lat. littera (= Buchstabe)
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung – Verwaltungsrechts-Zeitschrift für die Länder Berlin, Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen
LPersVG	Landespersonalvertretungsgesetz
LT	Landtag
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
MuSchEltZV	Mutterschutz- und Elternzeitverordnung
MuSchG	Mutterschutzgesetz
n.F.	Neue Fassung
NachwBest	Nachweisbestimmungen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
NZA	Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht
o.Ä.	oder Ähnliche(s)(m)(n)
OECD	The Organisation for Economic Co-operation and Development
OVG	Oberverwaltungsgericht
PflegeZG	Pflegezeitgesetz
PO-BRH	Prüfungsordnung des Bundesrechnungshofes
RAG	Reichsarbeitsgericht
RatSchTV Ang	Tarifvertrag über den Rationalisierungsschutz für Angestellte
RatSchTV Arb	Tarifvertrag über den Rationalisierungsschutz für Arbeiter des Bundes und der Länder
RdA	Recht der Arbeit
RHO	Reichshaushaltsordnung
RLTk Bund	Richtlinie über die Einrichtung und Benutzung dienstlicher Telekommunikationseinrichtungen und die dienstliche Benutzung privater Telekommunikationseinrichtungen in der Bundesverwaltung
Rn.	Randnummer
S.	Satz oder Seite
SGB	Sozialgesetzbuch
sog.	sogenannte(r)(s)
StGB	Strafgesetzbuch
StWG	Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft
SUrlV	Sonderurlaubsverordnung
Teilbd.	Teilband
TV	Tarifvertrag
TV ATZ	Tarifvertrag zur Regelung der Altersteilzeitarbeit

TV EntgO-L	Tarifvertrag über die Eingruppierung und die Entgeltordnung für die Lehrkräfte der Länder
TVG	Tarifvertragsgesetz
TV-L	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder
TVöD	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst
TVÜ-Bund	Tarifvertrag zur Überleitung der Beschäftigten des Bundes in den TVöD und zur Regelung des Übergangsrechts
Tz.	Textziffer
TzBfG	Teilzeitbefristungsgesetz
u. a.	und andere
u. Ä.	und Ähnliche(s)(m)(n)
usw.	und so weiter
VersRücklG	Versorgungsrücklagegesetz
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
Vgl.	Vergleiche
VKA	Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände
VM	Verwaltung & Management – Zeitschrift für moderne Verwaltung
VR	Verwaltungsrundschau
VV-BHO	Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WissZeitVG	Wissenschaftszeitvertragsgesetz
z. B.	zum Beispiel
ZBR	Zeitschrift für Beamtenrecht
ZfA	Zeitschrift für Arbeitsrecht
ZfPR	Zeitschrift für Personalvertretungsrecht
Ziff.	Ziffer
ZJS	Zeitschrift für das juristische Studium
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZTR	Zeitschrift für Tarif-, Arbeits- und Sozialrecht des öffentlichen Dienstes



## Kapitel 1

# Einführung

„[Der öffentliche Dienst] bildet das personale Instrument des Staates zur Erfüllung seiner Aufgaben und darin die Bedingung seiner Wirksamkeit.“<sup>1</sup> – Mit diesem Satz bringt Josef Isensee die zentrale Bedeutung des öffentlichen Dienstes für das Funktionieren des Staates auf den Punkt. Ohne Menschen, die ihre Arbeitskraft in seinen Dienst stellen, kann ein Staat nicht handeln. Damit werden das Personal und mithin der öffentliche Dienst zu seiner wichtigsten Grundlage.<sup>2</sup> In diesem Sinne werden die Grundprinzipien des öffentlichen Dienstes auch zu den wesentlichen staatsrechtlichen Grundlagen gezählt<sup>3</sup> und sind in der Verfassung geregelt.<sup>4</sup>

Die Beschäftigung von Personal erfordert jedoch finanzielle Aufwendungen. Ein ganz beträchtlicher Teil des jährlichen Staatsetats entfällt auf die Finanzmittel, welche für den öffentlichen Dienst aufzubringen sind.<sup>5</sup> Hierüber gewinnt der öffentliche Dienst für den öffentlichen Haushalt an nicht zu unterschätzender Bedeutung – ob für die Bereitstellung der Mittel im Rahmen der Haushaltsaufstellung und -verabschiedung, die Bewirtschaftung der Mittel während des Rechnungsjahres oder die Kontrolle der Haushaltswirtschaft nach Abschluss des Rechnungsjahres.

Aber wie genau gestalten sich diese Phasen des Budgetkreislaufs bezogen auf die Personalausgaben und -stellen für den öffentlichen Dienst? Welche Rolle nimmt die Frage der personellen Ausstattung bei der Aufstellung des Haushalts ein und welche Herausforderungen ergeben sich in diesem Zusammenhang? Welche Besonderheiten gilt es sodann bei dem Vollzug des Haushalts zu beachten? Welche Konsequenzen ergeben sich vor allem für die Beschäftigungsverhältnisse angesichts der Tatsache, dass der öffentliche Dienstherr respektive Arbeitgeber dem Haushaltsrecht unterworfen ist? Und wie gestaltet sich schließlich die Haushaltskontrolle im Bereich des öffentlichen Dienstes und welche Aspekte stehen hier im Mittelpunkt? Diese Fragen für den Haushalt des Bundes zu beantworten, ist Aufgabe dieser Arbeit.

---

<sup>1</sup> *Isensee*, in: Benda/Maihofer/Vogel, HVerfR, § 32 Rn. 1.

<sup>2</sup> *Gröpl*, Haushaltsrecht und Reform, S. 534.

<sup>3</sup> *Stern*, Das Staatsrecht der BRD, Bd. I, § 11 S. 335.

<sup>4</sup> Zentrale Vorschrift ist hierbei Art. 33 GG.

<sup>5</sup> Vgl. hierzu Kapitel 2 D. III.

Mittels der haushaltsrechtlichen Gesetzgebung lassen sich die Fragen nur bedingt beantworten. Trotz seiner wesentlichen Bedeutung nimmt der öffentliche Dienst hier keinen großen Raum ein. In der Bundeshaushaltsordnung (BHO) als zentralem Element des Bundeshaushaltsrechts findet sich nur eine überschaubare Anzahl an Vorschriften, die sich mit Personalausgaben bzw. -stellen befasst – teilweise auch nur am Rande.<sup>6</sup> So enthält Teil II der BHO (Aufstellung des Haushaltsplans) Bestimmungen zur Darstellung von Personalausgaben und -stellen im Haushaltsplan (§§ 13 Abs. 3 Nr. 2, 14 Abs. 1 Nr. 3, 17 Abs. 5 und 6, 26, 27 BHO) sowie zur Ausbringung diesbezüglicher Haushaltsvermerke (§§ 21, 22 BHO). In Teil III (Ausführung des Haushaltsplans) sind die grundsätzlichen Rechtsfolgen solcher Vermerke geregelt (§ 47 BHO). Darüber hinaus finden sich hier eine Handvoll Einzelregelungen, die das Personal des öffentlichen Dienstes betreffen (§§ 40, 48–52, 57 BHO). In Teil V (Rechnungsprüfung) wird der Personalaufwand zum Gegenstand für die durch den Bundesrechnungshof durchzuführende Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung bestimmt (§ 90 Nr. 4 BHO).

Auch im Bundeshaushalt selbst – als weiterer wichtiger Quelle des Bundeshaushaltsrechts – lassen sich nur wenige Antworten zu den oben gestellten Fragen finden. Der Haushalt (auch „Etat“ oder „Budget“)<sup>7</sup> des Bundes setzt sich aus dem Haushaltsgesetz und dem Haushaltsplan zusammen. Gemeinsam bilden sie

---

<sup>6</sup> Überwiegend finden sich die Regeln entsprechend auch im Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG), welches Bund und Länder verpflichtet, ihr Haushaltsrecht nach den Grundsätzen des ersten Teils des HGrG (§§ 1–48) zu regeln (§ 1 HGrG). Ziel der Grundsatzgesetzgebung ist die Sicherung von Rechtseinheitlichkeit und Vergleichbarkeit des Haushaltsrechts auf Bundes- und Länderebene, *Heller*, Haushaltsgrundsätze für Bund, Länder und Gemeinden, Rn. 14; *Gröpl*, Haushaltsrecht und Reform, S. 38. Insoweit ist zu berücksichtigen, dass für die Grundsatzgesetzgebung nach h.M. die Besonderheit gilt, dass sie für den späteren Bundesgesetzgeber bindend ist (nach anderer Ansicht ist zu bezweifeln, ob sich der Bundesgesetzgeber an die Vorschriften des HGrG richten muss, vgl. hierzu *Tappe*, Das Haushaltsgesetz als Zeitgesetz, S. 72) und somit eine Vorrangposition beansprucht. Die rechtsdogmatische Begründung hierfür ist umstritten, vgl. hierzu *Tappe*, Das Haushaltsgesetz als Zeitgesetz, S. 77 ff. Teilweise wird ein Verstoß gegen die Vorschriften des HGrG als unmittelbare Verletzung des Art. 109 Abs. 4 GG gesehen, so z.B. *Kube*, in: Ehlers/Fehling/Pünder, Besonderes Verwaltungsrecht, Bd. 3, § 66 Rn. 37. Teilweise wird vertreten, dass die Grundsatzgesetzgebung zwischen Verfassung und einfachem Recht stehe, so z.B. *Tappe*, Das Haushaltsgesetz als Zeitgesetz, S. 79; *Heintzen*, in: von Münch/Kunig, GG Kommentar, Bd. 2, Art. 109 Rn. 44. Andere Stimmen gehen unter der Annahme normhierarchischer Gleichrangigkeit von einer Ausnahme vom Grundsatz „lex posterior derogat legi priori“ (lat. „Ein späteres Gesetz hebt ein früheres Gesetz auf.“, *Köbler*, Lexikon der europäischen Rechtsgeschichte, S. 339) aus, so z.B. *Heintzen*, in: Isensee/Kirchhof, HStR, Bd. 5, § 120 Rn. 5.

<sup>7</sup> Der Begriff „Budget“, der ursprünglich aus dem Lateinischen („bulga“ = Sack, Tasche) stammt, etablierte sich zunächst in England und wurde ab dem 19. Jahrhundert auch in Frankreich eingesetzt. Zuvor hatte sich im 17. Jahrhundert dort der Begriff „Etat“ („l'état“) herausgebildet, vgl. *Neumark*, Der Reichshaushaltsplan, S. 1 f.; *Stern*, Das Staatsrecht der BRD, Bd. 2, § 49 S. 1190.

eine „Einheit“.<sup>8</sup> Während das Haushaltsgesetz per se eine nur relativ geringe Anzahl an Paragraphen enthält, bildet der Haushaltsplan mit gleich mehreren Tausend Seiten<sup>9</sup> das eigentliche „Herzstück“ des Bundeshaushalts. Der Haushaltsplan, welcher durch § 1 des jährlichen Haushaltsgesetzes festgestellt wird (Art. 110 Abs. 2 S. 1 GG)<sup>10</sup>, beinhaltet die maßgebende Zusammenstellung sämtlicher Haushaltsmittel<sup>11</sup>, d. h. sämtlicher Einnahmen, Ausgaben, Verpflichtungsermächtigungen, Planstellen und Stellen des betreffenden Haushaltsjahres<sup>12</sup>, und stellt hiermit das „zentrale[s] Regelungsmittel der Haushaltswirtschaft“<sup>13</sup> dar. Das jährliche Haushaltsgesetz umfasst – in begrenztem Umfang – Vorgaben hinsichtlich der Bewirtschaftung der Personalstellen im Haushaltsvollzug. Neben der Erklärung der Verbindlichkeit der Stellenpläne für Arbeitnehmer (§ 14 HG (2019<sup>14</sup>)) regelt das Gesetz in erster Linie die Ausbringung zusätzlicher Personalstellen bzw. die Ausbringung von Ersatz(plan)stellen und Leerstellen (§§ 15–18 HG (2019)). Im Haushaltsplan ist zunächst nur ablesbar, welche Verwaltungseinheit über welche Ausgabemittel und welche Personalstellen verfügen kann. Daneben sind im Rahmen von Haushaltsvermerken und Erläuterungen ergänzende Bewirtschaftungsvorgaben enthalten.

Diese Übersicht zeigt, dass die Regelungsdichte, welche sich in Gesetz und Haushaltsplan findet, nicht sehr hoch ist. Welche Besonderheiten sich im Budgetkreislauf hinsichtlich des öffentlichen Dienstes ergeben, lässt sich diesen Bestimmungen nur sehr begrenzt entnehmen. Aus den übrigen Rechtsquellen des Bundeshaushaltsrechts ergibt sich nichts anderes. Verfassungs- und europarechtliche Haushaltsvorgaben<sup>15</sup> widmen sich dem Personal des öffentlichen Dienstes gar

<sup>8</sup> BVerfGE 20, 56 (91, 93); BVerfGE 38, 121 (126).

<sup>9</sup> Der Haushaltsplan 2019 beispielsweise umfasste knapp 3.000 Seiten.

<sup>10</sup> Hierdurch wird der Haushaltsplan „integraler Bestandteil“ des Gesetzes, *Tappe*, Das Haushaltsgesetz als Zeitgesetz, S. 219; *Heintzen*, in: Isensee/Kirchhof, HStR, Bd. 5, § 120 Rn. 50. Das Haushaltsgesetz wird insofern auch als „Mantel“ des Haushaltsplans bezeichnet, *Nägerl*, in: Engels/Eibelshäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht, § 1 BHO Rn. 3; *Heinig*, Das Budget, Bd. I, S. 300.

<sup>11</sup> Die Definition des Begriffs der Haushaltsmittel ergibt sich aus VV Nr. 1 i.V.m. Nr. 1.2 zu § 34 BHO.

<sup>12</sup> Art. 110 Abs. 1 S. 1 Hs. 1 GG fordert explizit nur die Einstellung der Einnahmen und Ausgaben. Anders als im Falle der Personalstellen gehören nach h. M. jedoch auch die Verpflichtungsermächtigungen zum verfassungsmäßig notwendigen Bestandteil des Haushaltsplans, vgl. *Nebel*, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Art. 110 GG Rn. 9. Die Einbeziehung von Verpflichtungsermächtigungen und Personalstellen ergibt sich zudem einfachgesetzlich aus § 11 Abs. 2 BHO und § 17 Abs. 5 und 6 BHO.

<sup>13</sup> *Kube*, in: Ehlers/Fehling/Pünder, Besonderes Verwaltungsrecht, Bd. 3, § 66 Rn. 3.

<sup>14</sup> Soweit die vorliegende Arbeit auf haushaltsgesetzliche Vorschriften Bezug nimmt, wird beispielhaft auf das Haushaltsgesetz 2019 abgestellt und die Jahreszahl entsprechend eingeklammert. Die Regelungen finden sich so aber regelmäßig in jedem Haushaltsgesetz.

<sup>15</sup> Die verfassungsrechtlichen Haushaltsvorgaben finden sich in Art. 109–115 GG, dem auch als „Haushaltsverfassung“ bezeichneten Teil des X. Abschnitts des Grundge-