

§ 30 Parlamentarisches Budgetrecht und Nebenhaushalte

Thomas Puhl

Drei Instrumente sind es im Wesentlichen, die im parlamentarischen Regierungssystem der Volksvertretung - v.a. gegenüber der Regierung - einen beachtlichen Teil der Kompetenzen und der damit verbundenen politischen Macht sichern und die so eine ausgewogene „Gewaltenteilung“ im Verhältnis zwischen erster und zweiter Gewalt ermöglichen: Die Bindung der Exekutive an das parlamentsbeschlossene Gesetz (s. Art. 20 III GG); die maßgebliche Beteiligung an der personellen Besetzung staatlicher Führungspositionen, insbesondere: des Regierungschefs (s. Art. 63, 67 GG); und das parlamentarische Budgetrecht (s. Art. 110 GG). Ohne diese drei Instrumente wäre es um eine „Machtbalance“ zwischen Parlament und Regierung schlecht bestellt, denn die Regierung ist u.a. wegen ihres unmittelbaren Zugriffs auf das Personal der Exekutive, der Ubiquität und Permanenz der ihr unterstellten Verwaltung, ihres Informationsvorsprungs gegenüber den übrigen Gewalten sowie ihrer insgesamt größeren Problemverarbeitungs-kompetenz (und des parlamentarischen Unvermögens, den staatlichen Regelungsbedarf des modernen Staats selbst zu erfüllen) allen anderen staatlichen Funktionsträgern gegenüber fast zwangsläufig überlegen.

Das Älteste dieser drei Instrumente ist – im Mutterland des parlamentarischen Regierungssystems, England, wie v.a. in Deutschland – das parlamentarische Budgetrecht. In Deutschland hat sich nämlich das Recht des Parlaments zur Bestimmung des Regierungschefs erst in den letzten Monaten des Ersten Weltkrieges durchgesetzt. Und die volle Schlagkraft des „Vorrangs des Gesetzes“ ist dem Parlament erst zugewachsen, als nach dem Ende der Monarchie verfassungsrechtlich fixiert wurde, dass das Parlament Gesetze auch gegen den Willen der Exekutive beschließen kann; und als man dann von der früher herrschenden Auffassung abkam, wonach der Begriff des „Gesetzes“ auf Entscheidungen einer bestimmten Struktur (abstrakt-generelle, solche „mit Außenwirkung“) zu reduzieren

und ihm vom Gegenstand her gewichtige Agenden (wie solche der Organisationsgewalt oder der Außenpolitik) von vornherein verschlossen seien (so ganz durchgesetzt hat sich die [richtige] These von der prinzipiellen „Allzuständigkeit“ des Gesetzgebers freilich selbst heute noch nicht).

Das parlamentarische Budgetrecht hingegen hat seine heutige Gestalt im Kern schon unter der Preußischen Verfassung von 1850 gefunden: Den preußischen Budgetkonflikt hat Bismarck zwar mit machtpolitischem Muskelspiel zunächst noch für sich entschieden; seit dem Indemnitätsgesetz nach Königgrätz (1866) ist aber verfassungsrechtlich unstrittig: Die staatliche Verausgabung von Geld bedarf grundsätzlich einer vorherigen Bewilligung durch den in Gesetzesform vom Parlament beschlossenen Haushaltsplan. Dieser trifft nicht nur (wie der an Formulierungen von Vorgängervorschriften anknüpfende Art. 110 II 1 GG dies vermuten lassen könnte) eine „Feststellung“, sondern er normiert nach einhelliger Meinung eine Ermächtigung an die Regierung, die im Haushaltsplan ausgeworfenen Mittel für die dort festgesetzten Zwecke auszugeben. Eine Geldleistung des Bundes ohne ihre haushaltsgesetzliche Feststellung oder unter Überschreitung des Ansatzes ist unzulässig (vorbehaltlich der Sonderbestimmungen der Art. 111 und 112 GG, die diese Regel gerade impliziert bestätigen). Geld in der Hand des Staates ist eben – vergleichbar mit der Befugnis, Rechtsmacht auszuüben – ein Mittel der Staatsgewalt, deren Ausübung gem. Art. 20 II GG stets demokratischer Legitimation bedarf. Dies konkretisiert die Haushaltsverfassung in Art. 110 GG, der die Verwendung von Bundesmitteln unter Parlamentsvorbehalt stellt. Ausgeübt werden soll dieser Vorbehalt, indem für jede Etatperiode erneut „alle Einnahmen und Ausgaben des Bundes“ in „den“ Haushaltsplan eingestellt (Art. 110 I 1 GG), also in einem Gesamtfinanzierungskonzept erfasst und aufeinander abgestimmt durch Gesetz parlamentarisch bewilligt werden. Der Grundsatz der Einheitlichkeit und Vollständigkeit des Haushalts soll dabei sichern, dass dieser wirklich ein echtes „Regierungsprogramm in Zahlen“ darstellt und das Parlament damit an der finanziellen Lenkung des Staatsapparates maßgeblich teilhat.

Gelingt das wirklich (jenseits der Beschränkung des Art. 110 I 1 GG auf den „Bund“ und der Folge, dass die 16 Bundesländer, rd. 11.000 Gemeinden, die Landkreise und übrigen Gemeindeverbände jeweils eigene Haushalte verabschieden)? – Nur sehr begrenzt, denn (auch) auf Bundesebene bestehen zahlreiche „Nebenhaushalte“, getrennt vom eigentlichen Bundes-

haushalt. Ihnen hat sich eine vor 20 Jahren erschiene, im Schoße des Instituts für Finanz- und Steuerrecht in Heidelberg verfasste Habilitationsschrift¹ gewidmet. Danach gab es damals mehr als 300 solcher Nebenhaushalte, deren Mittelbewirtschaftung dem Bund zuzurechnen, in dessen Haushalt aber nicht (oder allenfalls ganz unvollständig) veranschlagt war. Sie kommen bis heute in ganz unterschiedlichen Erscheinungsformen vor (v.a. als Sondervermögen und Bundesbetriebe, als bundesunmittelbare Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, als unmittelbare und mittelbare, vom Bund kraft Beteiligung und/oder Finanzierung gesteuerte Eigengesellschaften oder Mehrheitsbeteiligungen, als Bundesprivatrechtsträger anderer Rechts- oder Beteiligungsformen [Stiftungen, Vereine], Beliehene, Zuwendungsempfänger). Sie wirtschaften kame-ralistisch oder kaufmännisch (z.T. ganz ohne vorherigen Wirtschaftsplan), so dass ihre Zahlen kaum miteinander verglichen werden können; selbst ihre wichtigsten Finanzdaten (Einnahmen, Ausgaben, Kreditaufnahme, Investitionen, Vermögen und Schulden, Zahl der Beschäftigten) werden nur zum Teil, oft überhaupt nicht veröffentlicht – erst recht keine Gesamtübersicht, gar unter Kennzeichnung und/oder Bereinigung um Geldströme zwischen ihnen. Weit überstieg das Ausgabevolumen der untersuchten Nebenhaushalte das des Bundeshaushaltes, die Zahl ihrer Beschäftigten oder ihrer Nettokreditaufnahme die des Bundes. Niemand – kein Ministerialer, schon gar kein Bundestagsabgeordneter oder „die Öffentlichkeit“ – kann angesichts eines solchen Befundes den Überblick behalten über den dem Bund zurechenbaren „Gesamthaushalt“; und beträchtlich ist der Funktionsverlust des eigentlichen Bundeshaushalts – in seiner Ermächtigungs-, Koordinations- und Steuerungs-, Kontroll-, freiheits- und gleichheitssichernden, Finanzausgleichs-, wirtschaftspolitischen und verschuldungsbegrenzenden Funktion.

Ist das verfassungskonform? Insbesondere: sind „Schattenhaushalte“ mit dem parlamentarischen Budgetrecht als Ausfluss des Demokratieprinzips und seiner Transparenzgebote vereinbar? – Das Veranschlagungsgebot des Art. 110 I 1 GG gilt nur für Einnahmen und Ausgaben „des Bundes“. Dies sind, insbesondere auf der Folie von Regelungstradition und Entstehungsgeschichte der Norm, nur solche der unmittelbaren Bundesverwaltung,

¹ Budgetflucht und Haushaltsverfassung, Jus Publicum Bd. 15, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen, 1996 (572); dort auch zum Folgenden.

also nicht z.B.: der bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts und der vom Bund getragenen oder gesteuerten Privatrechts-träger. Die (demgegenüber rechtlich unselbständigen) „Sondervermögen“ und „Bundesbetriebe“ nimmt der Text von Art. 110 I GG gleich selbst vom Anwendungsbereich des Einheits- und Vollständigkeitsgebotes aus, verlangt insoweit lediglich den Ausweis der „Zuführungen“ (des Bundeshaushalts) bzw. ihrer „Ablieferungen“ an diesen, also: gerade nicht die Etatisierung all ihrer Einnahmen und Ausgaben. Das ist jedoch nur eine vorläufige Antwort auf die Frage nach der Verfassungsmäßigkeit von Bestand und Ausgestaltung von Nebenhaushalten des Bundes. Denn die Zurücknahme des Veranschlagungsgebotes des Art. 110 I 1 GG auf Einnahmen und Ausgaben „des Bundes“ und die Ermöglichung von Ausnahmen für Sondervermögen und Bundesbetriebe erlauben es weder der Regierung noch dem Gesetzgeber, sich ihrer umfassenden Verantwortung für das gesamte staatliche Finanzgebaren des Bundes und die für jede Etatperiode erneute Erstellung eines Gesamtfinanzierungskonzepts durch die Ausgliederung von Nebenhaushalten zu entledigen. Das parlamentarische Budgetbewilligungsrecht ist Ausprägung des Demokratieprinzips und enthält nicht nur „Veranschlagungsregeln“ im engeren Sinn. Art. 110 GG i.V.m. dem Demokratieprinzip begründet vielmehr Legitimationsanforderungen für jegliche Ausübung von Staatsgewalt durch die Bewirtschaftung von Geld. Hierzu zählt jedenfalls die Mittelbewirtschaftung rein staatlicher Nebenhaushalte, also: juristischer Personen des öffentlichen Rechts, Beliehener und solcher Privatrechtssubjekte, die allein vom Staat (mitgliedschaftlich oder finanziell) getragen werden. Für sie folgt aus Art. 110 GG i.V.m. dem Demokratieprinzip, dass ihre Ausgliederung aus dem Staatsetat materiell stets besonderer Rechtfertigungsgründe bedarf. Das freilich ist ein eher stumpfes Schwert – denn das Vorliegen solcher Gründe festzustellen und in ihrer Bedeutung zu würdigen, ist grundsätzlich Sache des Gesetzgebers selbst. Gerichtliche Überprüfungs Kompetenzen beschränken sich insoweit auf die Einhaltung des allgemeinen Missbrauchsverbotes. Wichtiger ist deshalb, dass Art. 110 GG i.V.m. dem Demokratieprinzip Vorgaben für das „Wie“ jeglicher Budgetausgliederung enthält: Die Errichtung von Nebenhaushalten steht unter Gesetzesvorbehalt; sie müssen einen aufgabenadäquat gestalteten eigenen Haushalts- oder Wirtschaftsplan aufstellen und publizieren; und diese Pläne müssen an den Bundeshaushalt rückangebunden werden: Sie sind so in das staatliche Budgetierungsverfahren einzu speisen, dass die durch die Ausgliederung von Finanzbereichen bewirkten Koordinationsdefizite des Bundeshaushalts kompensiert werden und der

Haushaltsgesetzgeber die effektive Möglichkeit erhält, die Finanzentscheidungen des Nebenhaushaltsträgers präventiv zu kontrollieren und zu korrigieren. Der Haushaltsgesetzgeber ist gehalten, sich den Gesamtüberblick über das dem Bund zurechenbare Finanzgebaren wieder zu verschaffen und ihn – entsprechend dem Verfassungsgrundsatz der Budgetöffentlichkeit – auch der Allgemeinheit (durch Anlagen und Erläuterungen zum Bundeshaushaltsplan) zu ermöglichen. Diesen Anforderungen genügten vor 20 Jahren zahlreiche Nebenhaushalte nicht – zum Teil entgegen den verfassungskonformen (oder jedenfalls verfassungskonform auszulegen- den) Vorschriften des einfachen Haushaltsrechts.

Das Bundesverfassungsgericht hat 2003 in seiner Entscheidung zur Altenpflegeumlage² – mit ganz ähnlicher Begründung – den Kern dieser Anforderungen bestätigt, freilich vom Streitgegenstand her bezogen allein auf haushaltsflüchtige Sonderabgaben: Auch außerhalb des Verfassungsgrundsatzes der Vollständigkeit des Haushaltsplanes bleibe die hinreichende Information des Parlaments und der Öffentlichkeit durch vollständige Dokumentation der Sonderabgaben ein Gebot wirksamer parlamentarisch-demokratischer Legitimation und Kontrolle von Planung und Entscheidung über die finanzielle Inanspruchnahme der Bürger für öffentliche Aufgaben im Bundesstaat gem. Art. 20 I und II GG. Angemessener Ort für eine solche Dokumentation, die nicht nur Bestand und Entwicklung aller Sonderabgaben im Verantwortungsbereich des jeweiligen Gesetzgebers nach Art und Umfang regelmäßig sichtbar machen müsse, sondern insbesondere auch deren Verhältnis zu den Steuern, sei eine dem Haushaltsplan beigefügte Anlage entsprechend den einfachgesetzlich vorhandenen Modellen haushaltsrechtlicher Berichtspflichten. In diese Anlage seien – unabhängig von deren haushaltsrechtlicher Behandlung im Übrigen – alle nichtsteuerlichen Abgaben aufzunehmen.

² BVerfG v. 17.7.2003 – 2 BvL 1/99 u.a., BVerfGE 108, 186 (Rn. 121, 126ff., 162). Das Gericht füllt hier behutsam das haushaltsverfassungsrechtliche Behandlungsdefizit seiner früheren Sonderabgabenrechtsprechung, auf das die in Fn. 1 genannten Schrift hingewiesen hatte (dort v.a. S. 116ff.), freilich ohne dass es den Ausdenker dieser Gedanken erwähnte (weshalb er auch oben in Fn. 1 vorsichtshalber nicht dekuviert sei). – Bestätigend zu den Transparenz-Anforderungen der Altenpflegeumlage-Entscheidung BVerfG v. 18.5.2004 – 2 BvR 2374/99, BVerfGE 110, 370 (Rn. 90, 110); v. 16.9.2009 – 2 BvR 852/07, BVerfGE 124, 235 (Rn. 20, 28); und v. 24.11.2009 – 2 BvR 1387/04, BVerfGE 124, 348 (Rn. 57).

Einer wissenschaftlichen Folgebetrachtung wert wäre heute die Prüfung, ob die genannten Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts nunmehr tatsächlich für alle Sonderabgaben erfüllt werden – und darüber hinaus für alles haushaltsflüchtige Finanzgebaren, das letztlich dem Bund zuzurechnen ist, auch außerhalb der Erhebung und Verwendung von Sonderabgaben. Das gilt auch für die übrigen Deduktionen der erwähnten Schrift über die verfassungsrechtlich notwendige, in der Vergangenheit jedoch arg defizitäre Einbeziehung aller rein staatlichen Nebenhaushalte des Bundes in die Rechnungslegung des Bundesfinanzministers gegenüber Parlament und Öffentlichkeit; sowie ihre Unterwerfung unter die lückenlose Kontrolle durch unabhängige Prüforgane, auch am Maßstab der Wirtschaftlichkeit. Die entsprechenden Überlegungen zur Verpflichtung auch der Nebenhaushalte des Bundes auf das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht und ihre Einbeziehung in die Verfassungsgrenzen der Staatsverschuldung (u.a. für sog. Finanzierungsgesellschaften) sind auf dem Hintergrund der inzwischen novellierten bzw. neu in das Grundgesetz aufgenommenen Bestimmungen der Art. 109, 109a, 115 GG neu zu bedenken.