Grundlagen des Verwaltungsrechts Band III: Personal, Finanzen, Kontrolle, Sanktionen, Staatliche Einstandspflichten

von
Prof. Dr. Wolfgang Hoffmann-Riem, Prof. Dr. Eberhard Schmidt-Aßmann, Andreas Voßkuhle, Christoph Enders, Prof. Dr. Wolfram Höfling, Peter M. Huber, Wolfgang Kahl, Dr. Stefan Korioth, Martin Morlok, Prof. Lerke Osterloh, Arno Scherzberg, PD Dr. Stephanie Schiedermair, Prof. Dr. Friedrich Schoch, Prof. Dr. Christian Waldhoff

2. Auflage

Grundlagen des Verwaltungsrechts Band III: Personal, Finanzen, Kontrolle, Sanktionen, Staatliche Einstandspflichten – Hoffmann-Riem / Schmidt-Aßmann / Voßkuhle / et al.

schnell und portofrei erhältlich bei beck-shop.de DIE FACHBUCHHANDLUNG

Thematische Gliederung:

Allgemeines Verwaltungsrecht - Gesamtdarstellungen

Verlag C.H. Beck München 2013

Verlag C.H. Beck im Internet:
www.beck.de
ISBN 978 3 406 62083 6

Inhaltsverzeichnis: Grundlagen des Verwaltungsrechts Band III: Personal, Finanzen, Kontrolle, Sanktionen, Staatliche Einstandspflichten – Hoffmann-Riem / Schmidt-Aßmann / Voßkuhle / et al.

beck-shop.de

Preise für die Nutzung eines Umweltmediums einführen, zielen Emissionszertifikate durch ihre Handelbarkeit auf echte, am Markt gebildete Knappheitspreise.

Auf der Grundlage der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates hatte der Bundesgesetzgeber das Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG) und das Gesetz über den Nationalen Zuteilungsplan für Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007 (NAPG) beschlossen, die erstmals diese Instrumente in das deutsche Recht eingeführt haben.[237] Die für die Zuteilungsperiode 2005 bis 2007 ausgegebenen Berechtigungen waren kostenfrei[238] (§ 18 NAPG) und nach bestimmten Anforderungen von der Behörde auszuhändigen. Die kostenfreie Primärverteilung – für bestehende Anlagen auf der Grundlage ihrer historischen Emissionen (sog. Grandfathering), für Neuanlagen auf der Basis ihrer Emissionswerte unter Verwendung der besten verfügbaren Techniken (Benchmarks) – hat gegenüber einer Versteigerung oder einem Verkauf vor allem zwei Vorteile:[239] Es kann Bestandsschutz für Altanlagen gewährt werden, und der Staat kann der Schwierigkeit ausweichen, einen Verkaufspreis festlegen zu müssen, ohne die Grenzvermeidungskosten der Emittenten zu kennen. Die Handelbarkeit der Zertifikate ist geeignet, die marktkonforme Mengensteuerung zu bewirken. In der Zuteilungsperiode 2008–2012 sahen die §§ 19 ff. ZuG 2012[240] eine teilweise Veräußerung von Emissionshandelsrechten vor. Sie konnte nach § 21 Abs. 1 ZuG 2012 durch den Verkauf an Handelsplätzen oder ab 2010 durch eine Versteigerung erfolgen. In der dritten Handelsperiode (2013–2020) wird die Versteigerung von Zertifikaten als wichtigster Verteilungsmechanismus vorgesehen. Grundlage hierfür ist die Richtlinie 2009/29/EG. Auch wenn in der Versteigerung der zu zahlende Preis nicht von vornherein feststeht, sondern sich nach Marktgegebenheiten richtet, sind die zu erbringenden Leistungen als nichtsteuerliche Abgabe ähnlich der Verleihungsgebühr zu qualifizieren.[241] Durch die Ausgabe von Zertifikaten gegen eine Geldzahlung wird das Recht zur Nutzung einer natürlichen

---

[237] Zur Vereinbarkeit der Richtlinie mit europarechtlich gewährleisteten Grundrechten und des TEHG mit dem Grundgesetz: *BVerwGE* 124, 47 (56 ff., 62 ff.).

[238] Allerdings: Nach § 1 Kostenverordnung zum Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz und zum Zuteilungsgesetz 2007 – Emissionshandelskostenverordnung 2007; EHKostVO 2007 vom 31. 8. 2004, BGBl I (2004), S. 2273 – wird eine allgemeine Emissionshandelsgebühr für die Zuteilung von Berechtigungen erhoben. Die Gebühr unterliegt unter dem Aspekt des Kostendeckungsprinzips insofern Bedenken, als die Gebührenbemessung – anders als in der Ermächtigungsgrundlage des § 22 Abs. 1 TEHG vorgesehen – sich nach der Anzahl der zugeteilten Berechtigungen richtet, obwohl der Verwaltungsaufwand davon nicht abhängt. Für die Rechtswidrigkeit der EHKostVO 2007 und der darauf beruhenden Bescheide *Uwe M. Erling/Martin A. Ahlhaus,* Gebührenerhebung nach der Emissionshandelskostenverordnung für „kostenlose" Zuteilung von Emissionsberechtigungen?, NVwZ 2006, S. 254 ff.; anders *OVG Berl.-Bbg.*, NVwZ 2006, S. 356.

[239] *Andreas Voßkuhle,* Rechtsfragen der Einführung von Emissionszertifikaten, JbUTR, Bd. 61 (2001), S. 159 (165 f.).

[240] Gesetz über den nationalen Zuteilungsplan für Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2008 bis 2012 (Zuteilungsgesetz 2012 – ZuG 2012) vom 7. 8. 2007, BGBl I, S. 1788.

[241] Dazu *Mehrbrey,* Verfassungsrechtliche Grenzen (Fn. 236), S. 168 ff.; a. A. – ausgehend von einem problematischen Verständnis der Verleihungsgebühr – *Gerrit Manssen,* Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen einer ökologischen Steuerreform, JbUTR, Bd. 36 (1996), S. 137 ff. Für die Einordnung als Sonderabgabe *Walter Frenz,* Staatliche Veräußerung von Emissionshandelszertifikaten und Finanzverfassung, DVBl 2007, S. 1385 (1387 ff.); *Sabrina Desens,* Finanzierung des Emissionshandels, DVBl 2010, S. 228 ff. S. ferner *Martin Burgi/Peter Selmer,* Verfassungswidrigkeit einer entgeltlichen Zuteilung von Emissionszertifikaten, 2007.

beck-shop.de

Umweltressource verliehen. Zu wahren sind in diesem Fall die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Erhebung der nichtsteuerlichen Abgabe. Vor allem muss die Höhe der Gebühr annäherungsweise dem Marktwert des Nutzungsrechts entsprechen. Da bereits nach der Erstzuteilung ein Zertifikatshandel zu erwarten ist („jede Person", nicht nur der Anlagenbetreiber, kann Berechtigungsinhaber sein, vgl. § 14 Abs. 2 S. 3 TEHG), wird es zukünftig möglich sein, den Marktpreis zu ermitteln – und dies erheblich genauer als im geläufigen Fall der Verleihungsgebühr, deren Höhe mangels Handelbarkeit des verliehenen Rechts auf politischer Setzung beruht. Die bis 2012 vorgesehenen Veräußerungsformen stellen dieses über den Marktmechanismus sicher. Die Rechtfertigung der Gebühr verlangt darüber hinaus, dass sie Sondervorteile abschöpft. Das ist nur insoweit der Fall, als auf die Erlangung der vorteilhaften Rechtsposition kein (grundrechtlicher) Anspruch besteht. Das präventive Verbot mit Erlaubnisvorbehalt im Bereich der Anlagengenehmigung nach § 6 BImSchG muss also so ausgestaltet sein, dass ein Anspruch auf Genehmigungserteilung in Bezug auf die zertifizierten Schadstoffe ohne Zahlung nicht besteht.[242] Schließlich müssen, zur Wahrung der Vollständigkeit des Haushaltsplans (Art. 110 Abs. 1 GG), die Zertifikatseinnahmen in den Staatshaushalt eingestellt werden, was eine Zweckbindung des Aufkommens nicht ausschließt. Die durch die Veräußerung erzielten staatlichen Erlöse stehen nach § 19 S. 2 ZuG 2012 dem Bund zu. Diese Regelung der Ertragszuständigkeit wird auch für die dritte Handelsperiode ab 2013 fortgeführt werden und wirft, sobald die Versteigerungserlöse ansteigen werden, die Frage auf, ob die Länder im allgemeinen Finanzausgleich nach Art. 106 Abs. 3 S. 4, Abs. 4 S. 1 GG höhere Umsatzsteueranteile erhalten müssen, weil sie die Hauptlast von Steuerausfällen (Zahlungen für Zertifikate mindern die Steuerlast der Unternehmen) tragen müssen.[243]

IV. Finanzplanung in der öffentlichen Verwaltung

53 Finanzplanung, alljährlich und **jahresbezogen** als Teil der klassischen **Haushaltsplanung** und Haushaltsaufstellung, daneben in Gestalt der regelmäßig einen Zeitraum von fünf Jahren umfassenden **mittelfristigen Finanzplanung,** ist eine exekutivische Aufgabe und institutionell in die hierarchisch aufgebaute Verwaltung eingebunden. Die überkommene jährliche Haushaltsplanung bündelt und korrigiert stufenweise und aufsteigend Ausgabenbedarfe dezentraler Stellen; im System der Trennung von Sach- und Finanzverantwortung findet eine Wirtschaftlichkeits- und Effizienzkontrolle nur sehr begrenzt statt (1.a). Die mittelfristige Finanzplanung, die mit der Haushaltsaufstellung verzahnt ist, soll finanz-, wirtschafts- und allgemeinpolitische Orientierungen ermöglichen. Rechtliche Bindungswirkung kommt diesem vergleichsweise neuen und erfolglosen Mittel staatlichen Handelns nicht zu (1.b). Erst in neuester Zeit werden die Potentiale des Haushaltsrechts als Steuerungsressource erkannt und eingesetzt (2.).

---

[242] Vgl. *Christoph Enders,* Ökonomische Prinzipien im Bereich des Umweltrechts? – Rechtliche Funktionsbedingungen des Emissionsrechtehandels, DÖV 1998, S. 184 (189 f.).

[243] Dazu *Andreas Löschel/Stefan Korioth u.a.,* Versteigerungserlöse aus CO_2-Zertifikaten im Spannungsfeld zwischen Bund und Ländern, Wirtschaftsdienst 2011, S. 712 ff.

beck-shop.de

A. Der Steuerungsfaktor Geld im Verwaltungsrecht

1. Die traditionelle zentrale Finanzplanung

a) Die Aufstellung des staatlichen Haushaltsplans

Das seit dem 19. Jahrhundert **überkommene Haushaltsrecht** hat weder die Aufgabe noch die Möglichkeit, das Verwaltungshandeln vorausschauend und positiv im Sinne der Auswahl unter verschiedenen Handlungsmöglichkeiten inhaltlich zu bestimmen. Es nimmt stattdessen die Perspektive der „eher **negativ begrenzenden,** das Ausgabeverhalten der Exekutive überwachenden und dadurch politischen Einfluss vermittelnden **Kontrolle**“[244] ein. Es ist geldverbrauchs-, nicht ressourcenverbrauchs- oder ergebnisorientiert. **54**

Bevor der Haushaltsplan und der Entwurf des Haushaltsgesetzes die gesetzgebenden Organe erreichen, hat innerhalb der Exekutive der **Haushaltsentwurf** bereits einen intensiven Prozess der Feststellung, Abstimmung und Filterung durchlaufen.[245] Am Anfang steht das Haushaltsrundschreiben des Finanzministers. Dadurch angestoßen bewegt sich die Aufstellung von unten nach oben. Entsprechend der Gliederung des § 13 Abs. 2 BHO stellen die einzelnen Dienststellen durch ihre Beauftragten für den Haushalt (§ 9 BHO) **Voranschläge** auf, die dann in den für die verschiedenen Einzelpläne zuständigen Ressorts abgestimmt werden. Schon hierbei finden Kürzungen und Anpassungen an die Gesamtpolitik des Ressorts statt. Dennoch liegen regelmäßig die Voranschläge der Ressorts noch weit über den späteren Ansätzen des Haushaltsentwurfs. Die Ressorts berücksichtigen nicht die Einnahmen und selten das finanziell Mögliche, sondern das, was als – in einer zurückhaltenden Umschreibung – „finanziell nötig, d.h. als eine angemessene finanzielle Ausstattung“[246] angesehen wird. Anders ausgedrückt: Die Voranschläge sind strategisch überhöht, zumal sie zu erwartende Kürzungen vorwegnehmen.[247] Die Entwürfe der Einzelpläne gelangen im nächsten Schritt an das Finanzministerium (§ 27 Abs. 1 BHO). Dessen Haushaltsabteilung überprüft sie, stellt sie – unter Berücksichtigung der Ergebnisse verschiedener interministerieller Gremien, insbesondere des Arbeitskreises für Steuerschätzung – den zu erwartenden Einnahmen gegenüber und entwickelt eine **Gesamtplanung,** wobei die Forderungen der Ressorts teilweise bis in Einzelheiten der Abstimmung und Anpassung bedürfen. Auf dieser Grundlage trifft der Finanzminister die vorläufig abschließende Entscheidung (§ 28 Abs. 1 BHO)[248] und bringt den Entwurf in das Kabinett ein, das Haushaltsgesetz und Haushaltsplan als Regierungsentwurf beschließt. Wenngleich dieser Regierungsentwurf die parlamentarische Bewilligungsentscheidung selbstredend nicht bindet, werden tatsächlich die Bewilligungen in weitgehender Weise durch den Entwurf vorentschieden.[249] Nur die Exekutive verfügt über die Informatio-

---

[244] *Schuppert,* Steuerung des Verwaltungshandelns (Fn. 20), S. 220 (Hervorhebungen nur hier).

[245] Detailliert zu diesem Prozess *Heun,* Staatshaushalt (Fn. 21), S. 291 ff.; *Albrecht Zunker,* Finanzplanung und Bundeshaushalt. Zur Koordinierung und Kontrolle durch den Bundesfinanzminister, 1972, S. 97 ff., 145 ff.

[246] *Schuppert,* Steuerung des Verwaltungshandelns (Fn. 20), S. 241.

[247] *Gröpl,* Haushaltsrecht (Fn. 92), S. 159.

[248] Zur Rolle des Finanzministers *Rolf Seikel,* Der Finanzminister bei der outputorientierten Haushaltssteuerung, DÖV 2000, S. 525 ff.

[249] Dazu *Heun,* Staatshaushalt (Fn. 21), S. 522, 342 ff.; *Tomuschat,* Haushalts- und Finanzkontrolle (Fn. 108), S. 6; *Hanno Kube*, Neue Steuerung im Haushaltsrecht – Ein Kompetenzgefüge außer Balance?, DÖV 2000, S. 810 (814 f.); *Isensee,* Budgetrecht (Fn. 223), S. 975 f.

beck-shop.de

nen und die Arbeitskapazitäten, um das komplexe Zahlenwerk des Haushaltsplans zu entwerfen; nur sie kann politische Ziele und finanzielle Möglichkeiten aufeinander abstimmen.

55 Die innere Rationalität dieses stark ritualisierten, von eingefahrenem Rollenverhalten geprägten Verfahrens ist unverzichtbar, aber stark begrenzt. **Expansive Tendenzen** der Ausgabenpolitik, repräsentiert durch den „Ressortegoismus“[250] der Fachministerien, treffen auf eine restriktive Grundhaltung des Finanzressorts. Die zentrale Summierung und Koordinierung der fragmentierten dezentralen Forderungen beenden den Antagonismus und ermöglichen dem Haushaltsgesetzgeber den kontrollierenden Überblick, den gestaltenden Eingriff und die Festsetzung des Haushaltsplans. Am Ende des Aufstellungsverfahrens steht ein Haushaltsplan, der dem Gesetzgeber die **kleinteilige Kontrolle** der Verwaltung ermöglicht – die Planung mündet in ein „verwaltungsorientiertes Kontrollbudget“[251]. Gewichtiger und länger ist indes die Verlustliste dieses Verfahrens: Weder bei den Ausgaben noch bei den Aufgaben wird zentral geplant. Bei den Ausgaben stehen dem die Festlegungen in den Bereichen der kostenträchtigen Gesetzesvollziehung, der Verwaltungsausgaben und des Personalaufwands entgegen. Darüber hinaus werden typischerweise die in den Vorjahren angefallenen Ausgaben kurzfristig fortgeschrieben. Von geringer praktischer Bedeutung ist die Befugnis des Bundesrechnungshofs, bereits zu den auch ihm zu übersendenden Voranschlägen Stellung zu nehmen (§ 27 Abs. 2 BHO). Ungeeignet ist das klassische Verfahren der Haushaltsaufstellung für eine **Aufgabendiskussion** und eine Ermittlung und Bewertung der **Kosten** einer Aufgabe.[252] Mangels Zusammenschau von Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen fehlt dem Verfahren die Orientierung auf Effizienz und Effektivität des Staatshandelns. Die in kleinteilige Einzelpläne und -titel zersplitterte Ausgabenrechnung offenbart die Kosten einer einzelnen Verwaltungsleistung nicht. Das ließe sich nur durch die Zusammenschau der Personal- und Sachtitel ermitteln und umrechnen. „Niemand kennt letztlich den Aufwand für eine konkrete Verwaltungsleistung.“[253] Der klassische Haushalt lässt den Vergleich zwischen Aufwand und Ertrag nicht zu. Eine Verminderung der Ausgaben bei der Haushaltsaufstellung und -festsetzung ermöglicht Sparsamkeit, nicht aber gezielt Wirtschaftlichkeit. Auch die Einnahmenseite, ihre Zusammensetzung und ihr Volumen, lässt der Budgetprozess außer Acht, mit Ausnahme der Ermittlung einer unter Umstän-

---

[250] *Karl Carstens,* Politische Führung. Erfahrungen im Dienst der Bundesregierung, 1971, S. 191: „sach- und personenbezogener Ressortegoismus“; *Schuppert,* Steuerung des Verwaltungshandelns (Fn. 20), S. 242: „Ressortpartikularismus“; *Heinrich Koller,* Der öffentliche Haushalt als Instrument der Staats- und Wirtschaftslenkung. Ein Beitrag zur politischen und rechtlichen Bedeutung des haushaltsrechtlichen Instrumentariums und zum Wandel der Haushaltskompetenzen von Parlament und Regierung, 1983, S. 258 f.

[251] *Koller,* Der öffentliche Haushalt (Fn. 250), S. 258.

[252] Dem entspricht es, dass die klassische Rechnungshofkontrolle, das „Paßpferd zum parlamentarischen Kontrollbudget“ (*Schuppert,* Verwaltungswissenschaft, S. 701), bei ihrer Wirtschaftlichkeitskontrolle des Staatshandelns „ganz überwiegend auf die Einhaltung des Kostenminimierungsprinzips gerichtet ist“; *Klaus Grupp,* Steuerung des Verwaltungshandelns durch Wirtschaftlichkeitskontrolle? – Zum zweiten Beratungsgegenstand der Staatsrechtslehrertagung, DÖV 1983, S. 661 ff. Das bedeutet: Nicht die Aufgabe oder der Zweck der Ausgabe wird bewertet, sondern allein, ob der feststehende Zweck mit möglichst wenig Aufwand erreicht wurde (sog. Minimalprinzip).

[253] *F. Kirchhof,* Haushaltsrecht als Steuerungsressource (Fn. 210), S. 751.

beck-shop.de

den erforderlichen Kreditaufnahme. Die klassische (und unverzichtbare) Aufgabe der Bedarfsdeckung prägt nach wie vor die Haushaltsplanung[254] – ergänzt durch die Möglichkeit, mittels der Ausgaben sowohl im sachlichen Bereich wie im Verhältnis zum Bürger durch Investitionen und Zuwendungen verhaltenssteuernd zu wirken.[255] Dazu kommen indes nur die gesetzlich nicht gebundenen Mittel in Betracht. Weitere Zwecke der Haushaltsaufstellung und -festsetzung liegen außerhalb der Planung.[256]

b) Die mittelfristige Finanzplanung

Wegen des kurzen Geltungszeitraumes (Jährlichkeitsprinzip) und des begrenzten Prognosebereichs (auch aufgrund der Vorherigkeit des Haushalts, vgl. jeweils Art. 110 Abs. 2 S. 1 GG) ist der Haushaltsplan von vornherein ungeeignet, das öffentliche Finanzwesen **periodenübergreifend** und **vorausschauend** zu planen. Um eine weiträumigere Planung zu ermöglichen, die finanzwirtschaftliche Erfordernisse der Zukunft erkennen helfen und ermöglichen soll, sie entgegen kurzfristigen Interessen rationalisierend in die Haushaltsplanung einzubringen, hat die Finanzreform 1967/1969 – angestoßen durch die erste kurze finanz- und wirtschaftspolitische Krise der Bundesrepublik und befördert durch die damalige Planungseuphorie[257] – in Art. 109 Abs. 3 GG (ab 2011: Absatz 4) die verfassungsrechtliche Grundlage der **(mittelfristigen) Finanzplanung** geschaffen. Die §§ 9–11, 14, 17 StWG und §§ 50–52 HGrG haben diese, mit teilweise sich überschneidenden Regelungen, gesetzlich installiert.[258] Danach stellen Bund und Länder jeweils eigenständige Finanzpläne auf, die einen Zeitraum von fünf Jahren umfassen und jährlich (dies auch bei Doppelhaushalten) gleitend fortgeschrieben werden (§§ 9 Abs. 3, 10 Abs. 3 StWG). Die Pläne werden jährlich von den Regierungen beschlossen und den Parlamenten zur Information zugeleitet (§§ 9 Abs. 2 S. 2, 14 StWG, § 50 Abs. 3 u. 5 HGrG). Nach § 9 Abs. 1 S. 1 StWG, § 50 Abs. 1 HGrG ist die Finanzplanung zwar der Haushaltswirtschaft zugrunde zu legen. Bindende Wirkung kommt ihr aber nicht zu.[259] Auch dem **Stabilitätsrat**, dem Nachfolger des früheren **Finanzplanungsrates** (§ 51a HGrG a.F.), der die Pläne des Bundes und der Länder aufeinander abzustimmen hat, kommt lediglich beratende Funktion zu; seit 2002 war dem Finanzplanungsrat auch die Auf- **56**

[254] *Schuppert,* Steuerung des Verwaltungshandelns (Fn. 20), S. 241 f.: „[D]iskutiert werden nicht Programme, sondern Ausgaben von Verwaltungsbehörden. […] In der Tat fällt auf, daß es in dem verfahrensrechtlichen Drehbuch des budgetären Entscheidungsprozesses die Rolle desjenigen gar nicht gibt, dessen Aufgabe es wäre, eine die Ressortgrenzen übergreifende programmatische Perspektive in die haushaltspolitische Willensbildung einzubringen."

[255] „Staatslenkungsfunktion" nach *Heun,* Staatshaushalt (Fn. 21), S. 276 ff.; „politische Programmfunktion", *v. Mutius,* Steuerung des Verwaltungshandelns (Fn. 92), S. 164.

[256] *Gröpl,* Haushaltsrecht (Fn. 92), S. 86 ff.: insbesondere die gesamtwirtschaftliche Allokationsfunktion (im Zusammenhang der Art. 109 Abs. 2–4 GG); die Kontroll- und Informationsfunktion; die verschuldungsbegrenzende und Finanzausgleichsfunktion.

[257] Dazu – bereits im Rückblick – *Dieter Grimm*, Verfassungsfunktion und Grundgesetzreform, AöR, Bd. 97 (1972), S. 489 (517). → Bd. I *Stolleis* § 2 Rn. 100; Bd. II *Köck* § 37 Rn. 2 f.

[258] Hinzu kommen die verfahrensrechtlichen Flankierungen in § 10 BHO, § 96 GO BT und die entsprechenden Vorschriften des Landesrechts. Zu den gesetzlichen Grundlagen *Robert F. Heller,* Haushaltsgrundsätze für Bund, Länder und Gemeinden. Systematische Gesamtdarstellung, 1998, S. 299 ff.

[259] Zur „indikativischen" Wirkung des mittelfristigen Finanzplans *Werner Hoppe,* Planung, in: HStR IV, § 77 Rn. 37; zu den faktischen Bindungswirkungen *Michael Rodi,* in: BK, Art. 109 Rn. 405.

beck-shop.de

gabe übertragen, Empfehlungen zur Haushaltsdisziplin unter Berücksichtigung der volks- und finanzwirtschaftlichen Faktoren auszusprechen (vgl. § 51 a HGrG a. F.).[260] Die jährlichen Fortschreibungen der Finanzpläne können die früheren Planungen ohne weiteres abändern. Insgesamt hat sich die mittelfristige Finanzplanung als völliger **Fehlschlag** erwiesen. Die erwarteten analytischen, prognostischen, die Wirtschafts- und Finanzpolitik der Gebietskörperschaften koordinierenden[261] und politische Entscheidungen rationalisierenden Wirkungen sind von ihr nicht ausgegangen.[262] Die mittelfristige Finanzplanung scheint regelmäßig nicht in der Lage, Leitlinien der Haushaltsaufstellung zu entwickeln und zu prognostizieren, welche wirtschaftlichen Auswirkungen vom öffentlichen Bereich in den Folgejahren ausgehen werden; sie schreibt, verursacht wohl auch von der zeitlichen Parallelität von Haushaltsaufstellung und Finanzplanung, Haushaltsansätze auf der Grundlage von Einnahmen- und Ausgabenschätzungen fort, die sich im Nachhinein häufig als ungenau erweisen. Zur Aufdeckung drohender oder bereits struktureller Haushaltsdefizite hat sie nichts beigetragen. Insbesondere in den letzten 20 Jahren zeigen viele Finanzplanungen darüber hinaus die Tendenz zur Schönfärberei: Die angekündigten Haushaltskonsolidie-

---

[260] Insbesondere zur Beobachtung und Abwendung sich aufbauender Haushaltsnotlagen hatten diese Möglichkeiten seither aber praktisch nichts beigetragen. De lege ferenda lag hier ein Ansatzpunkt zum Aufbau eines bundesstaatlichen Präventions-, Frühwarn- und Diagnosesystems, vgl. das Gutachten des *Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen,* Haushaltskrisen im Bundesstaat, 2005, S. 36 ff. Allerdings dürfen bei einem Bund-Länder-Gremium angesiedelte Haushaltsnotlagenverfahren nicht dazu führen, Länder wie verschuldete kommunale Selbstverwaltungskörperschaften zu bevormunden. Das höbe ihre Staatlichkeit und damit das bundesstaatliche System auf. Problematisch daher teilweise die Vorschläge von *Gunnar Folke Schuppert/Matthias Rossi,* Bausteine eines bundesstaatlichen Haushaltsnotlagenregimes. Zugleich ein Beitrag zur Governance der Finanzbeziehungen im Bundesstaat, Hertie School of Governance, Working Papers, Nr. 3, März 2006, S. 45 ff. Die neue Rechtsprechung des BVerfG, wonach Haushaltskrisen eines Landes grundsätzlich keine Sanierungsansprüche begründen – *BVerfGE* 116, 327 – nimmt allerdings der Präventionsaufgabe einen wichtigen Teil: Vor dem Haftungsfall muss nicht gewarnt werden, vgl. dazu *Stefan Korioth,* Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen?, ZG 2007, S. 1 (17 ff.); *Peter Selmer,* Zur Reform der bundesstaatlichen Finanzverfassung, NVwZ 2007, S. 872 (879). Die Installation des neuen Stabilitätsrates (Art. 109 a GG) durch die Föderalismusform II ist insgesamt zu zögerlich; durchgreifende Sanierungsauflagen bleiben ihm verschlossen. S. a. *Achim Hildebrandt*, Ein Jahr Stabilitätsrat – erste Ergebnisse und ihre Bewertung, in: JöFin 2011, S. 369 ff.

[261] *BVerfGE* 101, 158 (220) – Finanzausgleich IV – verweist eindringlich auf den Zusammenhang mit der vertikalen Umsatzsteuerverteilung (Art. 106 Abs. 3 GG): „Der Umfang der notwendigen Ausgaben stützt sich nach Art. 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 1, Satz 2 GG auf eine Planungsgrundlage, die sicherstellt, daß Bund und Länder bei der Ermittlung der notwendigen Ausgaben und der laufenden Einnahmen jeweils dieselben Indikatoren zugrunde legen, deren Entwicklung in finanzwirtschaftlicher Rationalität über Jahre hin beobachten, aufeinander abstimmen und fortschreiben, auf dieser Grundlage dem Haushaltsgesetzgeber jeweils in Bund und Ländern dauerhafte Grundlagen für seine Planungen geben und in dem kontinuierlich fortgeschriebenen Kriterium der Notwendigkeit zugleich gewährleisten, daß nicht eine großzügige Ausgabenpolitik sich bei der Umsatzsteuerzuteilung refinanzieren könnte, eine sparsame Ausgabenpolitik hingegen verminderte Umsatzsteueranteile zur Folge hätte."

[262] Ausführlich zu den verschiedenen (Soll-)Funktionen der Finanzplanung *Heun,* Staatshaushalt (Fn. 21), S. 236 f.; *Gerhard Zabel,* Mittelfristige Finanzplanung, in: Hans-Heinrich Hansmeyer (Hrsg.), Das rationale Budget. Ansätze moderner Haushaltstheorie, 1971, S. 183 ff.; *Herbert Fischer-Menshausen,* Mittelfristige Finanzplanung im Bundesstaat, in: Joseph H. Kaiser (Hrsg.), Planung, Bd. III. Mittel und Methoden planerischer Verwaltung, 1968, S. 73 ff.; *Sophie-Charlotte Lenski,* Die mittelfristige Finanzplanung des Bundes und der Länder – Zugleich Anmerkung zu VerfGH Berlin, Urt. v. 22. November 2005, AZ VerfGH 217/04, DVBl 2006, S. 544 (544 ff.)

beck-shop.de

rungen sind nie verwirklicht worden.[263] Nicht einmal die Grundfunktion der mittelfristigen Finanzplanung, die Information des Parlaments und der Öffentlichkeit, wird annähernd erfüllt.[264] Dementsprechend nehmen die Parlamente die Pläne ohne weitere Befassung zur Kenntnis. Von der Möglichkeit, Alternativrechnungen zu verlangen (vgl. § 50 Abs. 3 S. 2 HGrG), machen sie keinen Gebrauch.

2. Dezentrale Ressourcenverantwortung und Budgetsteuerung im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells

Die Finanzkrise der öffentlichen Haushalte und die Steuerungs- und Effi- **57**
zienzdefizite des klassischen kameralistischen Haushaltsrechts haben seit dem Beginn der 1990er Jahre neue Formen der Zuteilung und wirtschaftlichen Verwendung finanzieller Ressourcen hervorgebracht. Sie entstanden – als Bestandteil und Folge des **Neuen Steuerungsmodells (NSM)**[265] – in der mittelbaren Staatsverwaltung, insbesondere in den Kommunen[266] und für die Universitäten.[267] Auf kommunaler Ebene ist die Reformphase, jedenfalls im Rechnungswesen, weitgehend abgeschlossen. Ende 2004 hatte Nordrhein-Westfalen als erstes Bundesland ein Gesetz über ein „Neues Kommunales Finanzmanagement" erlassen. In den Kommunen ist seither die doppelte Buchführung (mit einer Übergangsfrist bis 2009) das alleinige Rechnungssystem (§§ 75 ff. GO NW).[268] Bis 2012 haben, einem Beschluss der Innenministerkonferenz aus dem Jahre 2003 folgend, alle Bundesländer das kommunale Rechnungssystem auf die Doppik

[263] *Isensee,* Budgetrecht (Fn. 223), S. 975: „Finanzplanung ist Finanzpolitik und teilt ihre Schwächen und Verdrängungen."

[264] Etwas positiver *Heun,* Staatshaushalt (Fn. 21), S. 249 f.; *Wolfgang Graf Vitzthum,* Parlament und Planung. Zur verfassungsgerechten Zuordnung der Funktionen von Bundesregierung und Bundestag bei der politischen Planung, 1978, S. 164 ff., 312 ff.; *Otto-Erich Geske,* Zur Koordinierung der Haushalts- und Finanzplanungen von Bund, Ländern und Gemeinden, Der Staat, Bd. 22 (1983), S. 83 ff.; *Lenski,* Finanzplanung (Fn. 262), S. 545.

[265] → Bd. I *Voßkuhle* § 1 Rn. 53 ff., *Schuppert* § 16 Rn. 117 ff.; *Ulrich Bergmoser*, Zweckgerichtete Vitalisierung des Budgetrechts der Legislative, 2011, S. 429 ff.

[266] Grundlegend dazu: *KGSt*, Dezentrale Ressourcenverantwortung: Überlegungen zu einem neuen Steuerungsmodell, Bericht 12/1991, S. 16 ff.; *dies.,* Das Neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung, Bericht 5/1993; *dies.*, Budgetierung: Ein neues Verfahren der Steuerung kommunaler Haushalte, Bericht 6/1993. Ferner *Christoph Reichard,* Umdenken im Rathaus. Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung, 1994; *Hermann Pünder,* Haushaltsrecht im Umbruch. Eine Untersuchung der Erfordernisse einer sowohl demokratisch legitimierten als auch effektiven und effizienten Haushaltswirtschaft am Beispiel der Kommunalverwaltung, 2003, S. 322 ff.; *Sabine Dahm,* Das Neue Steuerungsmodell auf Bundes- und Länderebene sowie die Neuordnung der öffentlichen Finanzkontrolle in der Bundesrepublik Deutschland, 2004, S. 30 ff.; *Ulli C. Meyer,* Das neue Steuerungsmodell. Vereinbarkeit mit dem Demokratieprinzip und kommunalverfassungsrechtliche Zulässigkeit, 2002, S. 34 ff.; *Kube,* Neue Steuerung (Fn. 249), S. 810 ff.; *Werner Jann,* Neues Steuerungsmodell, in: Bernhard Blanke u. a. (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 3. Aufl. 2005, S. 74 ff.; *Ute Hörrmann,* Die Rolle der Landesparlamente im Neuen Steuerungsmodell, 2005.

[267] *Jens Harms/Theodor Naumann,* Globalhaushalte und das Problem der Wirtschaftlichkeit von Hochschulen, DÖV 1992, S. 822 ff.

[268] Gesetz über ein Neues Kommunales Finanzmanagement (NKFG NRW) vom 16. 11. 2004 (GV.NW S. 644). In Hessen gilt seit 2005 ein neues kommunales Haushaltsrecht mit dauerhaftem Wahlrecht hinsichtlich der Rechnungssysteme (§ 92 Abs. 3 i. V. m. §§ 94 ff., 114 a ff. HGO), Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und anderer Gesetze vom 31. 1. 2005 (GVBl I S. 54). Dazu *Armin König*, Das Ende der Kameralistik für die kommunale Kernverwaltung? Zur Praxistauglichkeit des neuen kommunalen Rechnungswesens, 2007.

beck-shop.de

(Doppelte Buchführung in Konten) oder die erweiterte Kameralistik umgestellt.[269] Inzwischen haben Elemente einer reformierten Haushaltswirtschaft, inhaltlich begrenzt und abgewandelt, auch die Landeshaushalte und den Bundeshaushalt erreicht.[270] Die neuen Haushaltstechniken stehen unter dem Leitgedanken, Aufgabenerfüllung und Mittelbewirtschaftung stärker als nach dem klassischen Haushaltsrecht zu verbinden. Die überkommene Haushaltstechnik der **Kameralistik** besteht aus nichts anderem als der Planung und Dokumentation der Geldmehrung durch Einnahmen und des Geldverbrauchs durch Ausgaben während einer Haushaltsperiode, typischerweise eines Haushaltsjahres. Diese ausschließlich zahlungs- und inputorientierte Technik ist durch enge sachliche und zeitliche Bindungen der Haushaltsansätze gekennzeichnet. Die Vorteile der Kameralistik sind Einfachheit, Übersichtlichkeit und Klarheit; die vollständige Erfassung aller Einnahmen und Ausgaben (zum Bruttowert) begünstigt insbesondere die parlamentarische Kontrolle des Haushalts. Dem stehen schwerwiegende Nachteile gegenüber. Die enge Bindung der Haushaltsansätze, die Zahlungs- und Inputorientierung ermöglichen keine Informationen über den nicht in Zahlungen zum Ausdruck kommenden Ressourcenverbrauch, wie er etwa in Abschreibungen und Rückstellungen (z. B. für Pensionen) berücksichtigt werden müsste. Auch Informationen über die Ergebnisse (Output), d. h. die mit dem Ressourcenverbrauch erreichten Leistungen, gibt die kamerale Haushaltsführung nicht.[271] Erträge, Aufwendungen, Vermögen und Schulden werden nicht ressourcengerecht erfasst und betrachtet. Schließlich fehlt eine vollständige, sämtliche Aktiva und Schulden nachweisende Vermögensrechnung, so dass der nach überkommener Technik erstellte Haushalt kein Gesamtbild der finanziellen Lage einer Gebietskörperschaft zeichnet.[272] Diesen Nachteilen wollen neue Formen des Haushalts- und Vermögensmanagements begegnen.

58 Das **Neue Steuerungsmodell,** das nach seinem Selbstverständnis die öffentliche Verwaltung in sich geschlossen und vollständig (neu)konzipieren will, lenkt die Verwaltungstätigkeit durch neue Formen der Zuständigkeits- und Mittelverteilung. Ein Leitgesichtspunkt besteht darin, durch möglichst dezentrale und eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmungen bewegliche, zeitnahe, effiziente und bürgerfreundliche Problemlösungen zu erreichen. Verwaltung wird als Dienstleistungsunternehmen verstanden, das in einer Kundenbeziehung zum Bürger Produkte anbietet.[273] Das Neue Steuerungsmodell verabschiedet zu die-

[269] *Hannes Rehm/Michael Tholen*, Kommunalverschuldung – Befund, Probleme, Perspektiven, 2008, S. 48 ff.

[270] *Martin Worms/Elke Tegeler,* Die Eröffnungsbilanz des Landes Hessen, DÖV 2010, S. 542 ff.; *Frank Kaufmann/Markus Beyersdorff,* Der „doppische Haushalt" und der „doppische Jahresabschluss" in der parlamentarischen Praxis am Beispiel der Hessischen Landesverwaltung, in: JöFin 2011, S. 385 ff.; *Dietrich Budäus,* Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens in Deutschland, DV, Bd. 39 (2006), S. 187 ff., zu den eher zurückhaltenden Reformaktivitäten auf Bundesebene S. 200 ff.; *Hörrmann,* Die Rolle der Landesparlamente (Fn. 266), S. 151 ff., 186 ff.

[271] Vgl. *Anne Müller-Osten/Christina Schaefer,* Effektivität im öffentlichen Sektor. Wohlfahrtstheoretische Ansätze und Ansätze der modernen politischen Ökonomie als Grundlagen für Gestaltungsempfehlungen an die Praxis, DV, Bd. 39 (2006), S. 247 (260 ff.).

[272] Zu diesen letztlich im Jährlichkeitsprinzip des Haushalts wurzelnden Problemen *Gröpl,* Schwächen des Haushaltsrechts (Fn. 218), S. 215 ff.

[273] Dazu *Hermann Hill,* Neue Organisationsformen in der Staats- und Kommunalverwaltung, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Verwaltungsorganisationsrecht, S. 65 ff.; *Veith Mehde,* Neues Steuerungsmodell und Demokratieprinzip, 2000, S. 85 ff. Kritisch zur Qualifikation als