CHRISTIAN WALDHOFF

Budgethoheit und Haushaltskontrolle – vom „Königsrecht" zum leeren Ritual?

I. Einleitung

Das parlamentarische Budgetrecht, d.h. die Gesamtkoordinierung der Politik über die Legitimierung der Ausgaben des Staates mittels Feststellung des alle Einnahmen und Ausgaben bilanzierenden Haushaltsplans durch Parlamentsgesetz,[1] gehört zu den – historisch wie aktuell – zentralen Funktionen von Parlamenten.[2] Es wird als Königsrecht des Parlaments gepriesen, der Kampf um die Budgethoheit bestimmte weite Teile der konstitutionellen Konflikte des 19. Jahrhunderts,[3] die Haushaltsdebatten gehören auch heute noch zu den zentralen parlamentarischen Schaukämpfen im Sinne politischer Generaldebatten[4] und das Europäische Parlament versucht ebenfalls, ein adäquates Budgetrecht zu erhalten[5]. Das ist auch in jüngerer Zeit vom Bundesverfassungsgericht mit aller wünschenswerten Klarheit betont worden.[6] Soweit die Positivseite der Erzählung.

Das Gegenbild: Im akademischen Unterricht ist den Studierenden – im Gegensatz zu zahlreichen anderen Errungenschaften der parlamentarischen Demokratie – kaum zu vermitteln, warum das Haushaltsrecht so wichtig ist; in der politischen Praxis wird ständig betont, dass ohnehin über 90 % der Ausgaben schon festlägen, die sog. freie Spitze in den Haushaltsberatungen gering sei; das Budgetrecht des Parlaments sieht sich zudem schon innerstaatlich weiteren Aushöhlungstendenzen

---

[1] Neuere Gesamtdarstellung bei *Gröpl*, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung, 2014, § 30.

[2] BVerfGE 129, 124 (177 f.); *Heintzen*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 5, 3. Aufl. 2007, § 120 Rdnr. 1.

[3] „Königsrecht" etwa bei ThürVerfGH, NVwZ-RR 2013, 905 (906); Kube, AöR 137 (2012), 205 (206); zur Entwicklung *Mußgnug*, Der Haushaltsplan als Gesetz, 1976; *Dreier*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht, 1998, 59.

[4] BVerfGE 123, 267 (361); 129, 124 (178).

[5] *Rossi*, Europäisches Parlament und Haushaltsverfassungsrecht, 1997; *Waldhoff*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 310 AEUV Rdnr. 9 ff.

[6] BVerfGE 123, 267 (361) – „Lissabon": „Die Hoheit über den Haushalt ist der Ort konzeptioneller politischer Entscheidungen über den Zusammenhang von wirtschaftlichen Belastungen und staatlich gewährten Vergünstigungen." Zuvor bereits BVerfGE 70, 324 (355 f.); 79, 311 (329); anschließend BVerfGE 129, 124, Leitsatz 2a.

ausgesetzt:[7] Die Flucht in Nebenhaushalte, in letzter Zeit freilich etwas eingedämmt, führt zur Organisation von Finanzkreisläufen am zentralen Budgetrecht vorbei, entzieht sich zwar nicht jeglicher parlamentarischer Mitwirkung, jedoch der Budgetverantwortung im Sinne einer politischen Gesamtentscheidung; praktisch alle Sonderabgaben fallen darunter.[8] Auch – freilich in Deutschland seltene – Zwecksteuern höhlen das Haushaltsrecht aus, da bei ihnen bereits mit dem Steuergesetz die Verwendung der so erzielten Einnahmen feststeht.[9] Hinsichtlich des Volumens und der politischen Brisanz verblassen diese Phänomene allerdings vor staatlichen Preisbildungsmechanismen am Haushalt vorbei, wie wir sie mit inzwischen über 26 Milliarden Euro jährlich bei der Förderung erneuerbarer Energien erleben[10]. Bisher vermochten – ein Problem freilich nur auf Landesebene – die sog. Finanztabus in den Verfahren direkter Demokratie eine Störung der parlamentarischen Budgetverantwortung im Zaum zu halten;[11] die Tatsache, dass damit weitreichende direktdemokratische Mitwirkungsrechte gestört bis entwertet sind, führt in jüngerer Zeit zu Aufweichungen in der landesverfassungsrechtlichen Rechtsprechung[12] – auf Kosten der parlamentarischen Budgetverantwortung. Schließlich sinkt die Steuerungskraft des Haushaltsgesetzes, wenn – wie von der Exekutive vielfach gefordert und auch durchgesetzt – der Verwaltung größere Entscheidungsspielräume durch Budgetierung u.Ä. eingeräumt werden. Selbstbewirtschaftung und Übertragbarkeit von Mitteln erhöhen die Flexibilität und teilweise auch die Wirtschaftlichkeit von Verwaltungshandeln auf Kosten ihrer demokratischen Rückbindung.[13]

Ein Aspekt der Gefährdung parlamentarischer Budgethoheit wurde bisher ausgespart, auch wenn er gleichsam die angeführten Punkte überlagert: Durch jüngere Entwicklungen in der europäischen Integration hat das parlamentarische Budgetrecht eine neue Gefährdungsdimension erhalten. Der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts hat die Budget- oder Haushaltshoheit zur „Budget-" bzw. „Haushaltsverantwortung"[14] i.S.v. „haushaltspolitischer Gesamtverantwortung" erweitert bzw. modifiziert. Damit sollen erstmals relevante Budgetfolgen

---

[7] Zur „Entparlamentarisierung" als Chiffre und Krisenbegriff für Verluste der Legislativ- und der Budgetfunktion von Parlamenten *Puhl,* in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 3, 3. Aufl. 2005, § 48 Rdnr. 1.

[8] *Puhl*, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996; *ders.* (Fn. 7), Rdnr. 33 ff.; *Waldhoff*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 5, 3. Aufl. 2007, § 116 Rdnr. 132 ff.; *P. Kirchhof,* in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 5, 3. Aufl. 2007, § 99 Rdnr. 102 f.

[9] Ausführlich *Waldhoff*, StuW 2002, 285.

[10] Vgl. „Ökostrom-Erzeuger kassieren 26 Milliarden Euro", FAZ vom 13. Januar 2018, S. 21. Allgemein *von Stockhausen,* Gesetzliche Preisintervention zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben, 2007.

[11] *Waldhoff* (Fn. 8), Rdnr. 152 ff.

[12] LVerfG Sachsen, NVwZ 2003, 472; VerfGH Berlin, LVerfGE 20, 45.

[13] Wie hier *Kirchhof* (Fn. 8), Rdnr. 103; *Herdegen*, VVDStRL 62 (2003), S. 7 (21 f.). Zu diesen Reformen ausführlich *Gröpl*, Haushaltsrecht und Reform, 2001; *Pünder*, Haushaltsrecht im Umbruch, 2003.

[14] BVerfGE 129, 124 (179 und durchgehend).

durch externe Ereignisse eingefangen werden: Im Rahmen der europäischen Finanz- und Verschuldungskrise ist auch die Bundesrepublik derart große Risiken durch Bürgschaften, Garantien und Einstandspflichten eingegangen, dass es Sache des Deutschen Bundestages ist, sicherzustellen, dass die finanzielle und damit die politische Handlungsfähigkeit unseres Staates gewährleistet bleibt. Dies ähnelt – bei ganz anderen finanziellen Dimensionen – der innerstaatlichen Diskussion um sog. Nebenhaushalte und Budgetflucht.

Im Folgenden gehe ich in drei Schritten vor: Zunächst gilt es, Entwicklung und Funktion des parlamentarischen Budgetrechts in Erinnerung zu rufen (unter II.). Anschließend sollen zwei neuere Entwicklungen für unsere Fragestellung herausgegriffen werden: Die schon erwähnte europäische Dimension, d.h. gleichsam die Ausdehnung des Budgetrechts zur Budgetverantwortung (unter III.), und zweitens die Stärkung der Kontrolldimension angesichts der föderalen Entwicklung in Deutschland (unter IV.).

II. Parlamentarisches Budgetrecht und seine Funktion

Was macht den Kerngehalt des parlamentarischen Budgetrechts aus? Die Antwort könnte kurz ausfallen: Der Staatshaushalt ist der einzige Ort im Berührungsbereich von Politik und Recht, wo – anhand des Indikators Geld – eine Gesamtkoordination von Politik stattfindet.[15] Versteht man Politik im Allgemeinen und Parlamentarismus im Besonderen als den Ort, an dem unterschiedliche Interessen konsensual, d.h. mit Mehrheitsentscheidungen verbindlich ausgeglichen werden, ist der Staatshaushalt der einzige Ort, wo dies sichtbar wird. Nur hier können letztlich die Zielkonflikte unterschiedlicher Politikfelder zu einem Ausgleich kommen. Die Redeweise vom Haushaltsplan als ‚politisches Programm in Zahlen‘ mag abgedroschen klingen, ist im Kern freilich nach wie vor zutreffend. Zugleich wird dadurch der Verwaltung zusätzliche Legitimation in Form der zweckgebundenen Zuweisung von Finanzmitteln zuteil. Während die Sachgesetze Handlungsaufträge und Eingriffsermächtigungen umfassen, wird über das Haushaltsgesetz „Verwirklichungspotenzial“ in Form von Finanzmitteln zugewiesen.[16] Diese hier in wenigen Strichen skizzierte Funktion des Haushalts in der parlamentarischen Demokratie ist das Ergebnis einer historischen Entwicklung, eines Funktionswandels des Haushalts, deren Kenntnis für das Verständnis notwendig ist.[17]

Der Staatshaushaltsplan hat in der Verfassungsgeschichte einen Funktionswandel durchlaufen. Als historische Wurzeln treffen im 19. Jh. das Steuerbewilligungs-

---

[15] *P. Kirchhof*, NVwZ 1983, 505.

[16] *Korioth*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. 3, 2. Aufl. 2013, § 44 Rdnr. 4: „Angemessene Finanzausstattung der Verwaltung als Vollzugsvoraussetzung“; jetzt auch *Waldhoff*, in: FS Battis, 2014, S. 479 ff.

[17] Das Folgende in Anlehnung an *Waldhoff* (Fn. 8), Rdnr. 121 ff.

recht sowie das Budget als Instrument der Veranschlagung von Ausgaben zusammen, d.h., der Haushaltsplan bezog sich zunächst auf Einnahmen *und* auf Ausgaben der staatlichen Finanzwirtschaft.[18] Insbesondere auch die Periodizität betraf die Steuergesetze, die im staatlichen Finanzgesetz enthalten waren. Es gehört zur Budgetgeschichte des deutschen Konstitutionalismus, dass – über das Haushaltsmodell der Preußischen Verfassungsurkunde von 1850 und die Reichsverfassung 1871 – der Staatshaushalt sich bei dauerhaften Steuergesetzen ganz auf die Ausgabenseite konzentrierte und durch Gesetz festzustellen war. Die im preußischen Heeres-, Budget- und Verfassungskonflikt von 1862 bis 1866 kulminierenden Budgetkämpfe sind nur vor dem Hintergrund des konstitutionellen Dualismus zu verstehen:[19] Die Volksvertretungen suchten, über die Mittelbewilligung im Haushaltsplan Einfluss auf die monarchische, parlamentarisch gerade nicht verantwortliche Exekutive zu erhalten. Die Zusammenführung separierter Fonds aus der Fondswirtschaft des (aufgeklärten) Absolutismus und die Entwicklung sog. Budgetgrundsätze wie der Budgeteinheit, der Jährlichkeit, der Öffentlichkeit und vor allem einer hinreichenden Spezialität dienten diesem Anliegen.[20] Mehr noch als die Mitwirkung der Volksvertretungen an der Sachgesetzgebung erwies sich das Budgetrecht als „der eigentliche Gegenpol zum monarchischen Prinzip in der konstitutionellen Verfassung"[21]. Für das System bis 1918 erscheint das alles relativ klar – aber gilt es auch noch im parlamentarischen Regierungssystem?

Im demokratischen Verfassungsstaat kann kein Zweifel daran bestehen, dass der Haushaltsplan ein staatsleitender Hoheitsakt in Gesetzesform ist.[22] Das Budgetrecht des Deutschen Bundestags stellt das wesentliche Instrument der parlamentarischen Regierungskontrolle dar.[23] Das voll ausgebildete Budgetrecht von Volksvertretung bzw. Parlament ist in historischer Perspektive der entscheidende Schlussstein einer Parlamentarisierung des konstitutionellen staatsrechtlichen Systems gewesen bzw. nahm sie vor der entscheidenden staatsrechtlichen Wende 1918/19 vorweg.[24] Durch die Wendung zum Sozial- und Interventionsstaat hat sich – bei prinzipiell unverändertem Wortlaut der einschlägigen Normen – die Bedeutung des parlamentarischen Haushaltsrechts theoretisch noch verstärkt.[25] Die

---

[18] *Heun,* Staatshaushalt und Staatsleitung, 1989, S. 33 ff.; *Waldhoff,* Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Steuergesetzgebung im Vergleich Deutschland-Schweiz, 1997, S. 110 ff.; *Dreier* (Fn. 3), S. 69 ff.

[19] *Dreier* (Fn. 3), S. 60.

[20] Zur historischen Entwicklung der Budgetgrundsätze *Strube,* Die Geschichte des Haushaltsrechts vom Mittelalter bis zur Gegenwart, 2002; zur Funktion der Budgetgrundsätze im Budgetkampf näher *Dreier* (Fn. 3), S. 80 ff.

[21] *Böckenförde,* in: ders., Moderne deutsche Verfassungsgeschichte, 2. Aufl. 1981, S. 146 (155); *Heun* (Fn. 18), S. 31.

[22] Vgl. nur *Badura*, in: FS für Selmer, 2004, S. 19 (21).

[23] BVerfGE 70, 324 (355 f.); 79, 311 (329); *Vogel,* in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 2, 3. Aufl. 2004, § 30 Rdnr. 36 f.

[24] *Mößle,* Regierungsfunktionen des Parlaments, 1986, S. 60 ff., 126 ff.; *Dreier* (Fn. 3), S. 87; *Isensee*, JZ 2005, 971 (972).

[25] *Badura,* (Fn. 22), S. 21; differenziert *Schuppert*, VVDStRL 42 (1984), 216 (224 ff.).

parlamentarische Ausgabenbewilligung durch die Verabschiedung eines Haushaltsplans ist heute „Gemeingut aller Verfassungsstaaten"[26]. Durch den Übergang vom konstitutionellen Dualismus zwischen Volksvertretung und monarchischer Exekutive zum parlamentarischen Regierungssystem mit seinem monistischen Legitimationsmodell hat sich die Funktion des Budgetrechts im Grundsatz nicht verändert.[27] Das Parlament wurde unangefochten zum „Herrn des Budgets"[28]. Auch im Gegenüberstehen der von der Parlamentsmehrheit getragenen Regierung gegenüber der parlamentarischen Opposition besitzen die antagonistischen Kräfte über ihre Beteiligung in Haushaltsausschuss und Plenum entsprechende parlamentarische Einflussmöglichkeiten.[29] Das parlamentarische Budgetrecht ist – rechtstechnisch – das Recht des Deutschen Bundestags, den von der Regierung vorgelegten Haushaltsplan durch Gesetz festzustellen (Art. 110 Abs. 2 GG) und mit Hilfe eines unabhängigen Rechnungshofs den ordnungsgemäßen Haushaltsvollzug zu überprüfen (Art. 114 GG).[30] Abgesichert wird das Budgetrecht dadurch, dass die Aufnahme von Krediten und ähnlicher Verpflichtungen ebenfalls gesetzlicher Ermächtigung bedürfen (Art. 115 GG). Das normativ weitgehend unberührte Grundgerüst der Haushaltsverfassung im neuen Legitimationszusammenhang der parlamentarischen Demokratie führte jedoch dazu, dass darin nicht mehr der einzige, sondern nur noch *ein* Hebel des Parlaments zur Steuerung der Verwaltung besteht:[31] „Die Abhängigkeit der Regierung in ihrem Bestand vom Vertrauen des Parlaments entläßt das Budget aus seiner Rolle als Instrument des Machtkampfs zwischen Regierung und Parlament."[32] Sowohl Sach-, als auch Personalfragen können unmittelbar parlamentarisch über die Sachgesetzgebung geklärt werden. Man mag darin einen Bedeutungsverlust des parlamentarischen Budgetrechts sehen; zumindest wird man eine Funktionsverschiebung konstatieren müssen, der „Kampf um das System" hat sich zu einem „Kampf im System" gewandelt.[33]

Die zentrale Funktion des Staatshaushalts besteht in der periodischen Koordination von Nehmen und Geben. Da das Haushaltsgesetz mit den komplexen Steuerungsaufgaben des funktionsausgeweiteten Verfassungsstaats in seiner sozialtechnokratischen und interventionistischen Spielart allein überfordert wäre, ist die allgemeine Gesetzgebung in diese „Steuerungslücke" getreten.[34] Gleichwohl wird

---

[26] *Heun*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, Bd. 3, 2. Aufl. 2008, Art. 110 Rdnr. 5.

[27] *Heun* (Fn. 18), S. 32; *Badura*, (Fn. 22), S. 24.

[28] BVerfGE 45, 1 (34).

[29] *Badura*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 2, 3. Aufl. 2004, § 25 Rdnr. 10 ff.; *Brenner*, ebd., Bd. 3, 3. Aufl. 2005, § 44 Rdnr. 33 ff., 60.

[30] *Hufeld*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 3, 3. Aufl. 2005, § 56.

[31] *Dreier* (Fn. 3), 88 f.

[32] *Heun* (Fn. 18), 83, 79.

[33] *Dreier* (Fn. 3), 89, 90.

[34] *Heun* (Fn. 18), 17 und durchgehend.

über Zuweisung und Kontrolle von Finanzmitteln nach wie vor die in Gestalt ihrer Amtswalter mittelbar demokratisch legitimierte Exekutive, die das Normprogramm des Sach-(Verwaltungs-)Rechts durchführt, zusätzlich parlamentarisch kontrolliert und damit zugleich legitimiert. Die haushaltsrechtlich zugewiesene, angemessene Finanzausstattung erweist sich als Vollzugsvoraussetzung für die Verwaltung.[35] Die parlamentarische Kontrolle hat einen doppelten Ansatzpunkt: Durch die Ausgabenbewilligung wird den Verwaltungsstellen die zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendige Finanzausstattung zugewiesen und über Art und Ausmaß der Zuweisung auch das Verwaltungshandeln gesteuert. Durch die nachträgliche Finanzkontrolle besteht insgesamt eine zusätzliche Kontrollebene, insbesondere auch für die Bereiche des Verwaltungshandelns, die ohne gesetzliche Ermächtigung erfolgen. In der parlamentarischen Beteiligung vereinigen sich so die legitimatorische und die kontrollierende Komponente des Haushaltsrechts.[36] Das Budget dient zudem durch das Anknüpfen an gesetzesförmige Ermächtigungen und die Bindung an veranschlagte Einnahmen der Verrechtlichung staatlicher Finanzwirtschaft. Neben die in Gesetzesform gegossenen Eingriffsbefugnisse, Handlungsanweisungen und politischen Programme des Verwaltungsrechts als Sachrecht tritt eine zweite Legitimations- und Kontrollebene über das Steuerungsinstrument der Zuweisung finanzieller Mittel.[37] An die Seite des aus dem Vorbehalt des Gesetzes, der verwaltungsrechtlichen Handlungsformen und der Zuständigkeitsordnung sich formierenden Verwaltungsrechts tritt die konkrete Zuweisung von Personal und sachlichen Mitteln durch Rechtsakte; erst dadurch wird die Verwaltung in Stand gesetzt, real handeln zu können. „Die Finanzkraft befähigt, das Haushaltsgesetz beauftragt, das Verwaltungsrecht ermächtigt zu finanzwirtschaftlichem Handeln."[38] Die von der Regelungsdichte abhängige, letztlich nur begrenzte Determinationskraft des Verwaltungsgesetzes wird durch Rechtsakte im organschaftlichen Rechtskreis ausgeglichen.[39] Insofern ist die Begriffsbildung vom Haushaltsrecht als dem „Verfahrensrecht des Finanzstaates"[40] zu verstehen. Anschaulich ist davon gesprochen worden, dass die Stellen- und Sachpläne im Staatshaushalt „Organisation durch Zuweisung von Geld" bedeutet: In der Organisationsfunktion des Haushaltsplans findet ein Stück Lenkung bzw. Steuerung des Staatsapparats mittels des Mediums Geld statt.[41] Was im primären Finanzausgleich auf der Ebene der Verfassung vorgezeichnet ist, findet in dieser Organisationsfunktion des Staatshaushalts periodisiert und auf die Bedürfnisse des Verwaltungsalltags heruntergebrochen seine logische Fortsetzung: Staatliche Einheiten werden

---

[35] *Korioth* (Fn. 16), Rdnr. 24, 104 ff.

[36] *Heun* (Fn. 26), Rdnr. 6.

[37] *Vogel* (Fn. 23), Rdnr. 28 ff.: Geld als Mittel zur Lenkung des Staatsapparats.

[38] *P. Kirchhof*, (Fn. 15), 505.

[39] Ebd., 511; *Vogel* (Fn. 23), Rdnr. 28 ff.

[40] *Schuppert*, (Fn. 25), 218.

[41] *Vogel* (Fn. 23), Rdnr. 28 ff.; *Brenner* (Fn. 29), Rdnr. 49; *von Mutius*, VVDStRL 42 (1984), 147 (153, 189 ff.); *Schuppert*, (Fn. 25), 234 ff.

erst durch die haushaltsmäßige Zuweisung von Geld handlungs- und funktionsfähig: „Die Zuständigkeit, über Geld zu verfügen, ist verfassungsrechtlich nicht weniger bedeutsam als die Zuständigkeit, Gebote zu erlassen, von Geboten freizustellen oder Zuständigkeiten zum Erlaß oder zur Freistellung von Geboten zu übertragen.“[42] Das Geld als Steuerungs- und damit Machtinstrument ist über das Haushaltsrecht parlamentarisch-demokratisch rückgekoppelt. Diese grundsätzliche Koordinations- und Steuerungsleistung des Haushalts im staatlichen Innenrechtskreis wird regelmäßig nur im Falle von Koordinationsstörungen bewusst: Haushaltssperren, Haushaltsstruktur- und -begleitgesetze im Falle des Haushaltsnotstandes und der Knappheit der Finanzmittel führen zu für jedermann spürbaren Folgen im Außenrechtsbereich zwischen Staat und Bürger.[43]

Das hier entfaltete Idealbild wird u.a. gestört, wenn unvorhergesehene Ausgabenblöcke auftauchen, die das Volumen des Haushalts grundlegend sprengen. Bei einer Realisierung der von Deutschland übernommenen Garantien in der europäischen Finanz- und Verschuldungskrise wäre dies der Fall. Freilich handelt es sich insoweit um eine wiederum politisch zu verantwortende Risikoabschätzung, denn aktuell fallen nur begrenzte Ausgaben an. Das führt zum zweiten Punkt.

III. Parlamentarische Budgetverantwortung und europäische Integration angesichts der Finanz- und Verschuldungskrise

Bei der Überlagerung des nationalen parlamentarischen Budgetrechts durch die europäische Integration ist zwischen dem Zustand einer „Normallage“ und der Ausnahmelage der Verschuldungs- und Finanzkrise zu unterscheiden. Die Terminologie der „Budgetverantwortung“ oder der „haushaltspolitischen Gesamtverantwortung“ sind im Zusammenhang mit den von Deutschland eingegangenen Gewährleistungen und Garantien, d.h. in der Ausnahmelage[44], aufgekommen und deuten darauf hin, dass damit die klassische Budgethoheit des Parlaments überschritten wird und werden soll. In der Sache handelt es sich um durch die Verfassungsrechtsprechung kreierte Figuren, die freilich im intergouvernementalen Recht teilweise Entsprechungen finden.[45]

---

[42] *Vogel* (Fn. 23), Rdnr. 36.

[43] *Kirchhof*, (Fn. 15), 507.

[44] Unter diesem Gesichtspunkt vor allem *Schorkopf*, VVDStRL 71 (2012), 183 ff.

[45] *Peterek*, in: von Arnauld/Hufeld (Hrsg.), Systematischer Kommentar zu den Lissabon-Begleitgesetzen, 2. Aufl. 2018, § 18 Rdnr. 31 ff.

1. Die mitgliedstaatliche parlamentarische Budgetverantwortung in der europäischen Verschuldungs- und Finanzkrise: Von der Integrations- zur Budgetverantwortung

Der Terminus der „Budgetverantwortung" ist – soweit ersichtlich – ein Produkt der neueren Rechtsprechung des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts zur Bewältigung der Finanz- und Verschuldungskrise der Union. Angesichts der gewaltigen finanziellen Risiken, die durch Garantien, Bürgschaften, Gewährleistungen u.a. eingegangen wurden und die die Funktion des nationalen Budgets gefährden könnten, sind die Mitwirkungsrechte des Bundestages gegenüber seinen bisherigen Kompetenzen im Bereich der europäischen Integration noch einmal gesteigert worden.[46] Die Budgetverantwortung ergänzt und konkretisiert die Integrationsverantwortung[47] des Parlaments. Die einschlägigen Entscheidungen stehen im Kreuzungspunkt zweier Rechtsprechungslinien des Zweiten Senats: Derjenigen zur europäischen Integration insgesamt und derjenigen, welche die Aktionen in der Finanz- und Verschuldungskrise beurteilen.[48] Dass gerade dieser Aspekt der Auswirkung der europäischen Integration in das Zentrum der Diskussion getreten ist, erscheint nur konsequent. Die entsprechende Rechtsprechungslinie soll hier kurz nachgezeichnet werden.

Im Urteil des Zweiten Senats zum Vertrag von Lissabon vom 30. Juni 2009 wird im Rahmen der Aufzählung von Bereichen, bei denen die europäische Integration an Grenzen stößt, die mit dem Demokratieprinzip und dem Wahlrecht in Verbindung gesetzte Haushaltsautonomie des Bundestages thematisiert und insofern von einer „Gesamtverantwortung" des Parlaments gesprochen. Es stellte eine mit dem Demokratieprinzip nicht vereinbare Übertragung von Hoheitsbefugnissen dar, „wenn die Festlegung über Art und Höhe der den Bürger treffenden Abgaben in wesentlichem Umfang supranationalisiert würde. Der Deutsche Bundestag muss dem Volk gegenüber verantwortlich über die Summe der Belastungen der Bürger entscheiden. Entsprechendes gilt für wesentliche Ausgaben des Staates. [...] Die Hoheit über den Haushalt ist der Ort konzeptioneller politischer Entscheidungen über den Zusammenhang von wirtschaftlichen Belastungen und staatlich gewährten Vergünstigungen. [...] Entscheidend ist aber, dass die Gesamtverantwortung mit ausreichenden politischen Freiräumen für Einnahmen und Ausgaben noch im Deutschen Bundestag getroffen werden kann."[49]

---

[46] Vgl. etwa *Calliess*, Kein Geld ohne Parlament: ESM, Budgetverantwortung und Bundesverfassungsgericht, 2012; *Diehm*, in: Becker/Lange (Hrsg.), Linien der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 3, 2014, 525 (532).

[47] Ursprünglich – dynamische Auslegung des NATO-Vertrags – BVerfGE 104, 151 (208) – NATO-Strategiekonzept; 121, 135 (153 f.) – AWACS/Türkei; im Lissabon-Urteil auf die europäische Integration übertragen, BVerfGE 123, 267 (351 ff.); insgesamt *Schorkopf*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 23 Rdnr. 129 ff. m.w.N. (Loseblattsammlung; Stand der Kommentierung: 153. Lfg. August 2011).

[48] *Schorkopf*, NVwZ 2012, 1273; *Diehm* (Fn. 46), 529 ff.

[49] BVerfGE 123, 267 (361 f.).

Mit Urteil vom 7. September 2011 zur sog. Griechenlandhilfe werden die Begrifflichkeiten „haushaltspolitische Gesamtverantwortung“ und „Budgetverantwortung“ gleichbedeutend verwendet.[50] So wie die Integrationsverantwortung „die Gedanken der Responsivität einer Demokratie in das Verfassungsrecht des integrierten Staates“ übersetzt[51], passt der Zweite Senat das parlamentarische Budgetrecht den aus der europäischen Integration folgenden konkreten Haushaltsrisiken an. Der Deutsche Bundestag dürfe seine Budgetverantwortung nicht durch unbestimmte haushaltspolitische Ermächtigungen auf andere Akteure übertragen: „Insbesondere darf er sich, auch durch Gesetz, keinen finanzwirksamen Mechanismen ausliefern, die – sei es aufgrund ihrer Gesamtkonzeption, sei es aufgrund einer Gesamtwürdigung der Einzelmaßnahmen – zu nicht überschaubaren haushaltsbedeutsamen Belastungen ohne vorherige konstitutive Zustimmung führen können, seien es Ausgaben oder Einnahmeausfälle. Dieses Verbot der Entäußerung der Budgetverantwortung beschränkt nicht etwa unzulässig die Haushaltskompetenz des Gesetzgebers, sondern zielt gerade auf deren Bewahrung. [...] Aus der demokratischen Verantwortung der Haushaltsautonomie folgt jedoch, dass der Bundestag einem intergouvernemental oder supranational vereinbarten, nicht an strikte Vorgaben gebundenen und in seinen Auswirkungen nicht begrenzten Bürgschafts- oder Leistungsautomatismus nicht zustimmen darf, der – einmal in Gang gesetzt – seiner Kontrolle und Einwirkung entzogen ist. Würde der Bundestag in erheblichem Umfang zu Gewährleistungsübernahmen pauschal ermächtigen, könnten fiskalische Dispositionen anderer Mitgliedstaaten zu irreversiblen, unter Umständen massiven Einschränkungen der nationalen politischen Gestaltungsspielräume führen.“[52] Der politische Einschätzungsspielraum des Parlaments wird dabei – trotz oder gerade wegen der zahlreichen Ungewissheiten[53] – stets gewahrt.[54] Die Funktion verfassungsrechtlicher Regelungen bzw. ihrer Auslegung als „Schutz“ von Verfassungsorganen „vor sich selbst“ fügt sich durchaus in die Architektur des Grundgesetzes ein – ausgehend von Art. 79 Abs. 3 GG, der neuen Schuldenbremse bis hin zu den geschriebenen wie ungeschriebenen parlamentarischen Zustimmungsrechten.[55] Vielleicht handelt es sich bei diesem Gedanken des „Schutzes vor sich selbst“ dabei inzwischen sogar um eine Art Signatur deutschen Verfassungsrechts.

In dem Urteil vom 12. September 2012, mit dem eine beantragte einstweilige Anordnung auf Unterlassen der Ausfertigung von Gesetzen zur Bändigung der

---

[50] BVerfGE 129, 124 (179).

[51] *Schorkopf* (Fn. 47), Art. 23 Rdnr. 129.

[52] BVerfGE 129, 124 (179), 180.

[53] Mit Einordnung in vergleichbare Kontexte, z.B. im Umweltschutz, *Calliess* (Fn. 46), 136 ff.

[54] BVerfGE 129, 124 (182 f.); insofern zustimmend *Tomuschat*, DVBl. 2012, 1431; kritisch zu dem Zusammenspiel von Reserveentscheidungskompetenz des Gerichts und der Gewährung politischer Gestaltungsspielräume für das Alltagsgeschäft *Lepsius*, EuZW 2012, 761 (762).

[55] Vgl. insgesamt *Emmenegger*, in: dies/Wiedmann (Hrsg.), Linien der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 2, 2011, 447 ff. m.w.N.

Finanz- und Verschuldungskrise im Wesentlichen abgelehnt wurde, wird neben der Bestätigung der bisherigen Linie betont, dass die Haushaltsverantwortung des Deutschen Bundestages „nicht zuletzt durch die Bestimmungen des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union abgesichert" werde: „Diese Bestimmungen stehen der nationalen Haushaltsautonomie als einer wesentlichen, nicht entäußerbaren Kompetenz der unmittelbar demokratisch legitimierten Parlamente der Mitgliedstaaten nicht entgegen, sondern setzen sie voraus."[56] Der durch das Grundgesetz vorgegebene Integrationsrahmen lasse Fortentwicklungen zu: „Art. 79 Abs. 3 GG gewährleistet nicht den unveränderten Bestand des geltenden Rechts, sondern Strukturen und Verfahren, die den demokratischen Prozess offen halten und dabei auch die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Parlaments sichern."[57] Eine – sei es auch supranationale – Verpflichtung auf eine bestimmte Haushaltspolitik im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft allein stelle keine Verletzung von parlamentarischer Haushaltsautonomie dar. Das ist überzeugend, sofern es sich gerade um die Sicherung zukünftiger Haushaltsautonomie handelt.[58]

In der Hauptsacheentscheidung vom 18. März 2014 wird diese Rechtsprechungslinie ohne neue Maßstäbe und ohne Überraschungen in der Sache konsolidiert[59]. Der Senat nimmt etwas konkreter zu der Frage von Rechtsfolgen unmittelbar aus dem demokratischen Verfassungsprinzip des Grundgesetzes Stellung, ohne hier angesichts der politischen Einschätzungsprärogative des Parlaments einschreiten zu müssen: „Eine unmittelbar aus dem Demokratieprinzip folgende Obergrenze für Zahlungsverpflichtungen und Haftungszusagen könnte, wie dargelegt, allenfalls überschritten sein, wenn die Haushaltsautonomie des Bundestages zumindest für einen nennenswerten Zeitraum praktisch vollständig leerliefe [...]."[60] Vor dem Hintergrund der Konstruktion des ESM und seiner Organe wird im Anschluss an die Entscheidung zur einstweiligen Anordnung ferner betont, dass die „Wahrnehmung der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung durch den Bundestag" voraussetze, „dass der Legitimationszusammenhang zwischen dem Europäischen Stabilitätsmechanismus und dem Parlament unter keinen Umständen unterbrochen wird"[61].

Neben diesen ‚nach außen' gerichteten Konkretisierungen des Haushaltsrechts des Bundestages wird ‚nach innen' die Delegation auf Teil- oder Untergremien, d.h. das Selbstorganisationsrecht des Parlaments, beschränkt. In erster Linie ist nämlich das Plenum berufen, derartige Entscheidungen zu treffen.[62]

---

[56] BVerfGE 132, 195 Rdnr. 114.
[57] BVerfGE 132, 195 Rdnr. 118.
[58] Vgl. auch *Hermann*, EuZW 2012, 805 (808).
[59] BVerfGE 135, 317; vgl. etwa *Tomuschat*, DVBl. 2014, 645 ff.
[60] BVerfGE 135, 317 Rdnr. 184.
[61] BVerfGE 135, 317 Rdnr. 190.
[62] Näher *Diehm* (Fn. 46), 532 ff.

2. Die „Parlamentarisierung der politischen Willensbildung"[63] zur europäischen Integration zwischen „furor parlamentarius"[64] und zukunftsweisender „Kontrolle des Institutionenarrangements"[65]

Wie ist diese Rechtsprechungslinie zu bewerten? Erweist sich das Abstellen auf die haushaltspolitische Gesamtverantwortung oder Budgetverantwortung des Parlaments als tragfähiges Konzept? Jenseits der keinesfalls irrelevanten Präferenzen für das Ziel und das Ausmaß der europäischen Integration – das Gericht gibt bei aller Problematik der Aufladung von Art. 38 Abs. 1 GG zur Integrationsverfassungsbeschwerde[66], zur actio popularis[67] auch hier den im politischen Prozess nicht deutlich Repräsentierten eine Stimme[68] – geht es um den Konflikt zwischen einer eher traditionell außenpolitisch-exekutiven versus einer strikt parlamentarischen mitgliedstaatlichen Begleitung der Integration. Völker- und internationalrechtlich orientierte Staatsrechtler warnen vor drohender Integrationsunfähigkeit.[69] Verteidiger des Parlamentarismus, die ohnehin in der dynamischen Interpretation völkerrechtlicher Verträge eine offene Flanke der Verfassungsstaatlichkeit sehen, weisen darauf hin, dass mit diesen Judikaten die im Lissabon-Urteil kulminierende Tendenz einer Materialisierung des demokratischen Verfassungsprinzips im Hinblick auf die europäische Integration nun der demokratieadäquate verfahrensrechtliche Weg beschritten werde: „Was das BVerfG bei der Nachrüstung oder der NATO-Strategie nie beanstandet hatte [...], nämlich die Entmachtung des Parlaments, besorgt es jetzt beim Geld zutiefst. [...] In der ESM-Entscheidung sucht das Gericht einen neuen Weg, bei dem man ihm nur Glück wünschen kann: Die Verfassungskontrolle entwickelt sich zur Kontrolle des Institutionenarrangements. Nicht Ergebnisse werden überprüft, sondern Verfahren."[70] Die inhaltlichen Entscheidungen können dem Parlament und damit der Politik überlassen bleiben. Das Vehikel für diesen zu begrüßenden Schritt ist das parlamentarische Budgetrecht als Ausprägung des demokratischen Verfassungsprinzips. Die Erhaltung desselben stellt eine Vorbedingung für jegliche Sachpolitik dar. Daher sind auch alle Vergleiche verfehlt, wichtige Dinge wie etwa die Freiheit der Person o.ä. seien mindestens gleichrangig.[71] Die Erhaltung eines funktionsfähigen parlamentarischen Haushaltsrechts ist notwendige Bedingung *jeglicher* demokratischer Politik und liegt damit institutionell auf einer anderen Ebene. Es geht nicht um die Frage

---

[63] *Möller/Limpert*, ZG 2013, 44.
[64] *Tomuschat*, (Fn. 59), 648.
[65] *Lepsius* (Fn. 54), 762.
[66] *R. Lehner*, Der Staat 52 (2013), 535.
[67] *Tomuschat*, (Fn. 54), 1431.
[68] *Lepsius* (Fn. 54), 762.
[69] *Tomuschat* (Fn. 54), 648.
[70] *Lespsius* (Fn. 54), 762; Herausstellen dieser verfahrensrechtlichen Dimension auch bei *Hermann* (Fn. 58), 809.
[71] *Tomuschat* (Fn. 59), 649.

einer Rangordnung zwischen einzelnen Grundrechtsverbürgungen und dem parlamentarischen Haushaltsrecht, sondern um ein dem vorgelagertes institutionelles Design.

Durch die dargestellte Rechtsprechung wird das Parlament zugleich ermächtigt, aber auch in seinen Kompetenzen hinsichtlich von Selbstentäußerung beschränkt. In der Sache wird – neben der Zustimmung zu Auslandseinsätzen der Bundeswehr und den in Art. 23 GG positivierten Fällen – eine neue Fallgruppe konstitutiver Parlamentsbeschlüsse jenseits der Gesetzgebung geschaffen: „Die Alternativität ‚schlichter Parlamentsbeschluss' oder ‚formelles Gesetz' ist aufgesprengt und durch ein neues parlamentarisches Legitimations- und Gestaltungsprinzip als Tertium bereichert."[72] Die Austarierung des Verhältnisses von exekutiver Außenvertretung und parlamentarischer Verantwortung, die 1994 in Art. 23 GG auf Verfassungsebene durch den verfassungsändernden Gesetzgeber vorgenommen worden war, ist durch die krisenhafte Veränderung der Verhältnisse ergänzt und modifiziert worden.[73] Das kann man als Teilübertragung der Wesentlichkeitsdoktrin aus dem Grundrechtsbereich in das nicht unmittelbar grundrechtsrelevante Staatsorganisationsrecht beschreiben. Es bleibt abzuwarten, wie sich diese in ihrer Konzeption geglückte Rechtsprechung bewähren wird.

Bei allem Lob ist freilich zuzugeben, dass die Art und Weise, *wie* das Parlament dieser Budgetverantwortung nachkommt, noch weitgehend offen ist. Das Bundesverfassungsgericht selbst weist auf die Notwendigkeit hin, dass der Deutsche Bundestag entsprechende Informationen erhalten bzw. verlangen können muss.[74] Aus der anfänglichen Zustimmungsprärogative soll – wiederum in Anlehnung an die Rechtsprechung zur Integrationsverantwortung – eine nachfolgende Beobachtungspflicht werden.[75] U.U. müsste Vorsorge im Haushalt getroffen werden; im Extremfall könnten sich nachträgliche Handlungspflichten des Parlaments ergeben.[76]

IV. Finanzkontrolle und ihr Ausbau als Teilelement des parlamentarischen Budgetrechts

Das parlamentarische Budgetrecht umfasst zentral auch eine Kontrollfunktion. Neben der Koordinationsfunktion von Politikfeldern mittels der Zuweisung von Finanzen, rundet die Kontrolle der Mittelverwendung durch die Exekutive das Bild erst ab. Steuerung setzt Informationen voraus; in der Kontrolle wird beides

---

[72] *Möller/Limpert* (Fn. 63), 58.

[73] Kritik daran, dass hier nicht das Regime des Art. 23 GG angewendet wurde bei *Calliess* (Fn. 46), 162.

[74] BVerfGE 132, 195 (141 f.); 135, 317 (402 f.).

[75] BVerfGE 129, 124 (181); 132, 195 Rdnr. 110; 135, 317 Rdnr. 165; insgesamt *Diehm* (Fn. 46), 542 ff.

[76] *Diehm* (Fn. 46), 544 ff.

miteinander verbunden. Kontrolle ist insofern ein „Schlüsselbegriff des staatlichen Funktionensystems“.[77] Der Gewaltenteilungsgrundsatz erweist sich laut Bundesverfassungsgericht „als Grund und Grenze parlamentarischer Kontrollrechte“[78]. Zu den Aufgaben des Deutschen Bundestages als dem zentralen Repräsentationsorgan in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes gehört daher neben (und sich teilweise überschneidend) der Gesetzgebungs-, der Kreationsfunktion, der Funktion der politischen Willensbildung und der Öffentlichkeitsfunktion die Kontrollfunktion.[79] Kontrolle ist dabei neben Mehrheitsentscheidungen und Öffentlichkeit ein zentraler Bestandteil parlamentarischer Repräsentation und damit der Legitimierung, der Verbindlichmachung demokratisch getroffener Entscheidungen.[80]

(Parlamentarische) Kontrolle setzt Informationen voraus. Diese sind vom zu Kontrollierenden aus naheliegenden Gründen nicht stets zu erwarten. Wirksame Kontrolle verlangt effektive Möglichkeiten, an entsprechende Informationen für die Ausübung der Kontrolle auch ohne oder gegen den Willen Betroffener zu gelangen. Im Rahmen der Finanzkontrolle bedient sich der Deutsche Bundestag – und parallel die Landesparlamente – Hilfsorganen, den Rechnungshöfen.[81] Schon die systematische Stellung der Verankerung des Bundesrechnungshofs im Grundgesetz zeigt, dass es sich um einen Annex zum parlamentarischen Budgetrecht handelt; die Rechnungshöfe sind in den Haushaltskreislauf eingebunden.[82]

Die Effektivität der Kontrollen des Bundesrechnungshofs leidet teilweise an der Mehrebenenarchitektur unseres Gemeinwesens – von den Kommunen über Länder und Bund bis zur EU.[83] Der tiefere Grund für Unabgestimmtheiten liegt m.E. in der Struktur der Kompetenzverteilung im deutschen Bundesstaat: Diese ist nicht – wie im Ausgangspunkt etwa in den USA – „versäult“, sondern nach Funktionen unterschiedlich verteilt. Nicht Gesetzgebungs-, Vollziehungs-, Rechtsprechungs- und Finanzierungsaufgaben liegen jeweils bei einer Ebene – Zentralstaat bzw. Gliedstaat –, sondern diese staatlichen Funktionen sind je unterschiedlich aufgeteilt.[84] Das gilt in besonderem Maße für die in einem eigenen Abschnitt der Verfassung verteilten Finanzkompetenzen. Verantwortungsunklarheiten und Verzerrungen sind so vorprogrammiert.[85] Die Existenz von Mischfinanzierungstatbe-

---

[77] *Kahl*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. 3, 2. Aufl. 2013, § 47 Rdnr. 1.

[78] BVerfGE 110, 199 (219).

[79] *Achterberg*, Parlamentsrecht, 1984, S. 408 ff.

[80] Ausführlich *Schmidt*, Die demokratische Legitimationsfunktion der parlamentarischen Kontrolle, 2007.

[81] Vgl. etwa *Hufeld* (Fn. 30).

[82] *Hufeld* (Fn. 30), Rdnr. 24 ff.

[83] Allgemein zu den Problemen des Mehrebenensystems in finanzrechtlicher Hinsicht *Waldhoff*, VVDStRL 66 (2007), 216.

[84] *Waldhoff* (Fn. 18), 80 ff.

[85] *Huber*, DJT 2004, D 33 ff.; *ders.*, Deutschland in der Föderalismusfalle? 2003; *Waldhoff* (Fn. 8), Rdnr. 76.

ständen bewirkt ein Übriges.[86] Was im normalen Exekutivföderalismus noch hinnehmbar erscheint, wird für die Finanzkontrolle als Teil des parlamentarischen Budgetrechts prekär.

Die Prüfkompetenzen der Rechnungshöfe folgen traditionell den Verwaltungszuständigkeiten und nicht den Finanzströmen; bei zweckgebundenen Finanzzuweisungen an Länder und Gemeinden oblag daher die Detailprüfung den Landesrechnungshöfen.[87] Diese haben aus ihrer Position heraus jedoch u.U. andere Interessen und Präferenzen als der das Geld bereitstellende Bund mit seinem Bundesrechnungshof. Im Kern ging es u.a. um diese Problematik in dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 7. September 2010 zu den Kontrollmöglichkeiten des Bundes im Zuge des Zukunftsinvestitionsgesetzes:[88] Die Haushaltsautonomie der Länder nach Art. 109 Abs. 1 GG, verbunden mit der grundsätzlichen Aufgabenzuweisung nach Art. 30 GG stellten die Grenze für entsprechende Befugnisse des Bundes dar.[89] Zwar werden in der Entscheidung Finanzzuweisungen grundsätzlich als Gefahr für föderale Autonomie verstanden;[90] Informationsbeschaffungs- oder gar Prüfungskompetenzen ergaben sich für den Bund daraus nach seinerzeitiger Rechtslage jedoch nicht. Nur zur Vorbereitung etwaiger Haftungsansprüche aus Art. 104a Abs. 5 GG wurden entsprechende Möglichkeiten anerkannt; nach der Konstruktion des Zweiten Senats war damit dann aber auch eine Verwaltungskompetenz des Bundes begründet.[91]

Danach war dem Bundesrechnungshof keine Detailerhebung und Prüfung „vor Ort" möglich. Auf die nicht notwendigerweise gleichlaufende Interessenlage bei den Landesrechnungshöfen, mit Bundesmitteln korrekt und sparsam umzugehen, wurde bereits hingewiesen. Bei Prüfung auf kommunaler Ebene kommen etwaige Restriktionen aus der kommunalen Selbstverwaltung hinzu. Eine strukturell ähnliche Problematik besteht in der Mehrebenenarchitektur zwischen Mitgliedstaaten und EU, etwa wenn es um die korrekte Verausgabung von EU-Fördermitteln geht.[92]

Im Zuge der Reform des Finanzausgleichs durch das Gesetz vom 13. Juli 2017[93] wurden u.a. Art. 104b und 114 GG nun dahingehend ergänzt, dass die Bundesregierung Berichte und Aktenvorlage von den Ländern verlangen und sogar selbst Erhebungen bei „allen Behörden", d.h. auch bei nachgeordneten Stellen, tätigen darf (Art. 104b Abs. 2 Satz 4 GG); der Bundesrechnungshof kann nach Art. 114

---

[86] Kritisch *Waldhoff*, KritV 2008, 2013.

[87] *Kemmler*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), GG, 14. Aufl. 2018, Art. 114 Rdnr. 37.

[88] BVerfGE 127, 165.

[89] Ebd., 191.

[90] Ebd, 194.

[91] Ebd., 204 ff.

[92] Näher *Engels*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), BKGG, Art. 114 Rdnr. 353 ff. (Loseblattsammlung; Stand der Kommentierung: 147. Lfg. August 2010).

[93] BGBl. I 2347.

Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 2 GG auch außerhalb der Bundesverwaltung – d.h. bei Ländern und Kommunen – Erhebungen vornehmen, wenn es um die Zuweisung von zweckgebundenen (Bundes-)Mitteln geht. Das geht über Mischfinanzierungstatbestände hinaus.[94] Diese Verfassungsänderung war notwendig, da nach der oben referierten Rechtsprechung bei Erhebungen vor Ort andernfalls die Haushaltsautonomie der Länder und die Selbstverwaltungsgarantie der Kommunen verletzt worden wäre.[95] Diese neuen Erhebungs- und damit Informationsmöglichkeiten mit ihrem Übergang von der Verwaltungs- zur Finanzakzessorietät der Tätigkeit des Bundesrechnungshofs[96] effektuierten die Kontrollmöglichkeiten des Bundestages im Haushaltsbereich. Die Nachschau bei den nachgeordneten Stellen ist schon deshalb sinnvoll, da dort das Geld verausgabt wird.[97] Das führt letztlich zur Stärkung der zentralen Budgethoheit des Parlaments. Bundesstaatlich handelt es sich, auch wenn sich die Prüfung nicht auf die Landesverwaltungen beziehen soll, sondern – es wird konsequent von „Erhebung“ und nicht von „Prüfung“ gesprochen[98] – um die richtige Verausgabung von *Bundes*mitteln[99], freilich um ein ambivalentes Instrument, denn die Steigerung der Kontrollmöglichkeiten der zentralen Ebene schwächt gleichwohl die Haushaltsautonomie von Ländern einschließlich Kommunen.[100] Im Ergebnis ist die Reform jedoch konsequent, geht man von der Steigerung der Mischfinanzierungen und der Durchgriffsmöglichkeiten vom Bund auf die Länder aus – auch wenn föderalismustheoretisch zahlreiche gewichtige Argumente gegen diesen Trend sprechen.[101] Anders gewendet: Durch die dargestellte Reform werden die Kompetenzübergriffe durch Mischfinanzierungen konsequent ‚abgesichert‘ indem auch die Kontrolle gleichsam ‚systemfremd‘ aber effektiv gestaltet wird.

V. Resümee

Das parlamentarische Budgetrecht ist in der Sache nach wie vor Königsrecht des Deutschen Bundestags (und entsprechend der Landesparlamente). Das wird nicht zuletzt an der herausragenden Stellung etwa der Mitglieder des Haushaltsausschusses deutlich. Zwei neuere Herausforderungen konnten skizziert werden: Die Finanzbedrohung ‚von außen‘ und die Kontrollproblematik ‚im Inneren‘. Beide

---

[94] BT-Drs 18/12588, 1 (33).

[95] BT-Drs 18/12588, 1 (33): umfassende und rechtssichere verfassungsrechtliche Absicherung.

[96] *Mähring/Schulte*, NVwZ 2018, 279; *Kemmler* (Fn. 87), Rdnr. 37, 38.

[97] Vgl. *Kemmler* (Fn. 87), Rdnr. 38.

[98] *Siekmann* in: Sachs (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2018, Art. 114 Rdnr. 54 f.

[99] BT-Drs 18/11131, 1 (19).

[100] Vgl. *Kemmler* (Fn. 87), Rdnr. 38: „erhebliche Einschränkung der Verwaltungshoheit der Länder“; allgemein kritisch zur Autonomieeinschränkung durch die Reform insgesamt *Henneke*, Der Landkreis 2017,238 ff.

[101] Ähnlich *Mähring/Schulte* (Fn. 96), 285 f.

Felder wurden – sei es durch Nachhilfe aus Karlsruhe, sei es durch eine Grundgesetzänderung – letztlich zugunsten der parlamentarischen Haushaltsbefugnisse entwickelt. Die Rechtsprechung zur haushaltspolitischen Gesamtverantwortung reiht sich in das seit längerer Zeit zu beobachtende Bestreben des Bundesverfassungsgerichts ein, das Parlament zu stärken. Das ist im Ergebnis zu begrüßen – schade nur, dass der Bundestag gleichsam ‚zum Jagen getragen' werden muss. Von ‚Ritualen' im Zusammenhang mit dem parlamentarischen Budgetrecht kann zumindest keine Rede sein.