

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1366

**Haushaltssperren im Recht des Bundes,
der Länder und der Kommunen**

Von

Kristian Heise



Duncker & Humblot · Berlin

KRISTIAN HEISE

Haushaltssperren im Recht des Bundes, der Länder
und der Kommunen

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1366

Haushaltssperren im Recht des Bundes, der Länder und der Kommunen

Von

Kristian Heise



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät der Universität Potsdam hat diese Arbeit
im Jahre 2017 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
© 2018 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: Klaus-Dieter Voigt, Berlin
Druck: buchbücher.de gmbh, Birkach
Printed in Germany

ISSN 0582-0200
ISBN 978-3-428-15404-3 (Print)
ISBN 978-3-428-55404-1 (E-Book)
ISBN 978-3-428-85404-2 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

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

Meinen Eltern

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2017 von der Juristischen Fakultät der Universität Potsdam als Dissertation angenommen. Literatur und Rechtsprechung konnten bis April 2017 berücksichtigt werden.

Mein Dank gilt zunächst meinem Doktorvater, Herrn Univ.-Prof. Dr. Thorsten Ingo Schmidt, der mich vom Schwerpunktbereichsstudium bis zum Abschluss dieser Arbeit begleitet und unterstützt hat. Für die Erstellung des Zweitgutachtens danke ich Herrn Prof. Dr. Matthias Dombert.

Dank schulde ich ferner Frau Elke Droste, meiner Muse, für die Korrektur des Manuskripts und die Inspiration seit dem Abitur.

Ich danke meinen Freunden, vor allem Adda Grauert, Konrad Krüger und Prof. Dr. Lutz Lammers, die mich auf dem Weg der Fertigstellung dieser Arbeit begleitet haben.

Zusätzlich gilt besonderer Dank für die Unterstützung in den letzten Monaten Philip Matuschka und Anna Magdalena Moschke.

Herzlichst danke ich Hanna Bläsi, Susann Lehmann und Fiona Schmidt, die mich nun schon seit vielen Jahren auf meinem Weg begleiten, unterstützen und ertragen.

Meinen Großeltern Brigitte und Hubert Heise danke ich für die Unterstützung bei der Veröffentlichung.

Abschließend möchte ich von Herzen meinen Eltern Ines und Ronald Heise danken. Ihre bedingungslose Unterstützung hat mir nicht nur mein Studium, sondern auch den Abschluss dieser Arbeit ermöglicht. Ihnen ist diese Arbeit gewidmet.

Potsdam, im November 2017

Kristian Heise

Inhaltsverzeichnis

1. Teil

Einführung in die Thematik	19
§ 1 Rechtliche Grundlagen des Haushaltsrechts	19
A. Bundes- und Landesebene	19
B. Kommunalebene	23
§ 2 Haushaltssperren	25
§ 3 Gegenstand und Ziel dieser Arbeit	27

2. Teil

Haushaltssperren im Recht des Bundes und der Länder	29
§ 4 Haushaltssperren unter dem Aspekt der Gewaltenteilung gemäß Art. 20 II 2 GG	29
A. Grundsatz der Gewaltenteilung, Art. 20 II 2 GG	29
I. Funktionen des Gewaltenteilungsprinzips	30
1. Mäßigungsfunktion	30
2. Rationalisierungsfunktion	31
3. Kontrollfunktion	32
4. Schutzfunktion	33
II. Arten der Gewaltenteilung	34
1. Funktionale Gewaltenteilung	34
2. Institutionell-organisatorische Gewaltenteilung	35
3. Personelle Gewaltenteilung	36
III. Die drei Gewalten	36
1. Gesetzgebung	36
2. Vollziehende Gewalt	38
3. Rechtsprechung	40
IV. Kernbereichsschutz	41
B. Bedeutung der Gewaltenteilung gemäß Art. 20 II 2 GG im Haushaltsrecht	44
C. Haushaltssperren und Gewaltenteilung, Art. 20 II 2 GG	48
I. Haushaltsplan und Haushaltsgesetz	48
1. Begriff und Bedeutung des Haushaltsplans	49
2. Funktionen des Haushaltsplans	53

a) Finanzpolitische Funktion	54
b) Wirtschaftspolitische Funktion	54
c) Allgemeinpolitische Funktion	54
d) Kontrollfunktion	55
e) Weitere Funktionen	56
3. Begriff und Bedeutung des Haushaltsgesetzes	56
4. Funktionen des Haushaltsgesetzes	58
5. Rechtswirkungen des Haushaltsgesetzes und des Haushaltsplans ...	60
a) Innenrechtliche Wirkung	60
b) Außenwirkung	62
6. Rechtsnatur des Haushaltsgesetzes	64
II. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Haushaltssperren	65
1. Delegation des Ausgabebewilligungsrechts an die Exekutive	67
a) Einfache Sperrvermerke gemäß § 22 S. 1 BHO	67
b) Qualifizierte Sperrvermerke gemäß § 22 S. 3 BHO	70
2. Eingriff in das Haushaltsvollzugsrecht der Exekutive	73
III. Fazit	75
§ 5 Sperren beim Aufstellen des Haushaltsplans	77
A. Sperrvermerk im Haushaltsplan, § 22 BHO	77
I. Einfache Sperrvermerke, § 22 S. 1, 2 BHO	78
1. Voraussetzungen	79
2. Rechtsfolgen	81
3. Erlass	81
4. Aufhebung	82
II. Qualifizierte Sperrvermerke, § 22 S. 3 BHO	83
1. Voraussetzungen	84
2. Rechtsfolgen	84
3. Erlass	85
4. Aufhebung	86
III. Abweichungen in den Landeshaushaltsordnungen	88
1. Einfache Sperrvermerke, § 22 S. 1, 2 BHO	88
2. Qualifizierte Sperrvermerke, § 22 S. 3 BHO	89
3. Aufhebung von Sperrvermerken, § 36 BHO	89
B. Sperre durch Haushaltsgesetz, § 24 III 3 BHO	91
I. Baumaßnahmen, größere Beschaffungen und größere Entwicklungs- vorhaben	92
II. Voraussetzungen und Rechtsfolgen	93
III. Erlass und Aufhebung	93
IV. Abweichungen in den Landeshaushaltsordnungen	94
C. Sperren zur Erwirtschaftung von Globalen Minderausgaben	95

I. Was ist die Globale Minderausgabe?	96
II. Funktionen	98
1. „Bodensatzabschöpfung“	98
2. „Herstellung des Haushaltsausgleichs“	100
3. „Rasenmähermethode“	101
III. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit	101
1. Budgetrecht	102
2. Budgetpflicht	104
3. Budgetrecht und Haushaltsgrundsätze	105
4. Ausgewählte Haushaltsgrundsätze	107
a) Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit	107
b) Grundsätze der Einheit und Vollständigkeit des Haushaltsplans	109
c) Grundsatz der Ausgeglichenheit des Haushaltsplans	110
d) Grundsatz der Wahrheit und Genauigkeit des Haushaltsplans ..	113
e) Grundsatz der Klarheit des Haushaltsplans	119
f) Grundsatz der Spezialität	121
g) Fazit	125
IV. Veranschlagung und Vollzug	127
V. Regelungen in den Landeshaushaltsordnungen	128
VI. Regelungsvorschlag zur Globalen Minderausgabe	129
§ 6 Sperren beim Vollzug des Haushaltsplans	139
A. Haushaltswirtschaftliche Sperre, § 25 HG rG, § 41 BHO	139
I. Voraussetzungen	141
II. Rechtsfolgen	144
III. Erlass	145
IV. Aufhebung	148
V. Abweichungen in den Landeshaushaltsordnungen	149
B. Konjunkturbedingte Sperre nach § 6 I StabG	151
§ 7 Änderungsvorschläge zu Haushaltssperren auf bundes- und landesrechtlicher Ebene	154
§ 8 Weitere Instrumente zur Kontrolle des Haushalts	156
A. Rationalisierung von Kassenmitteln, § 43 BHO	156
B. Nachtragshaushaltsplan, § 33 BHO	158
I. Voraussetzungen für die Aufstellung von Nachtragshaushalten	159
II. Gesetzgebungsverfahren für Nachtragshaushalte	161
§ 9 Rechtsschutz gegen Haushaltssperren	165
A. Außergerichtlicher Rechtsschutz	165
B. Gerichtlicher Rechtsschutz	166

I. Verfassungsorganstreit, Art. 93 I Nr. 1 GG i.V.m. §§ 13 Nr. 5, 63 ff. BVerfGG	167
1. Parteifähigkeit	168
2. Antragsgegenstand	168
3. Antragsbefugnis	170
4. Materielle Betrachtung	171
a) Haushaltssperren gemäß §§ 22, 41 BHO	172
b) Globale Minderausgabe	173
II. Abstrakte Normenkontrolle, Art. 93 I Nr. 2 GG i.V.m. §§ 13 Nr. 6, 76 ff. BVerfGG	177
1. Antragsberechtigung	177
2. Prüfungsgegenstand	178
3. Antragsgrund	181
4. Materielle Betrachtung	183
III. Fazit	184
§ 10 Fazit zu Haushaltssperren auf bundes- und landesrechtlicher Ebene	186

3. Teil

Haushaltssperren im Recht der Kommunen	188
§ 11 Art. 28 II GG und das kommunale Haushaltsrecht	190
§ 12 Deutsche Gemeindeordnung vom 30. Januar 1935	193
§ 13 Bestandsaufnahme	196
§ 14 Haushaltssatzung und Haushaltsplan	198
A. Haushaltssatzung	198
B. Haushaltsplan	200
§ 15 Sperren beim Aufstellen des Haushaltsplans	201
A. Sperrvermerk	201
I. Einfacher Sperrvermerk	203
1. Voraussetzungen	204
2. Rechtsfolgen	205
3. Erlass	205
4. Aufhebung	208
II. Qualifizierte Sperrvermerke	208
1. Voraussetzungen	208
2. Rechtsfolgen	209
3. Erlass	209
4. Aufhebung	209
III. Regelungsvorschlag für gesetzliche Regelung von Sperrvermerken ...	210

1. Erforderlichkeit	210
2. Verortung	212
3. Regelungsvorschlag	214
a) Formulierungsvorschlag	214
b) Erläuterung	215
B. Globale Minderausgabe und Bewirtschaftungssperre	217
I. Globale Minderausgabe	217
II. Bewirtschaftungssperre	222
1. Voraussetzungen	223
2. Rechtsfolgen	223
3. Erlass	224
4. Aufhebung	227
5. Regelungsvorschlag	228
§ 16 Sperren beim Vollzug des Haushaltsplans	231
A. Haushaltswirtschaftliche Sperre	231
I. Budgetrecht der Vertretungskörperschaft	232
II. Voraussetzungen	234
III. Rechtsfolgen	236
IV. Erlass	237
V. Aufhebung	240
VI. Verbesserungsvorschlag	241
B. Konjunkturbedingte Sperre	242
§ 17 Weitere Instrumente zur Kontrolle des Haushalts	243
A. Nachtragshaushaltssatzung	243
B. Haushaltssicherungskonzept	245
§ 18 Rechtsschutz gegen Haushaltssperren	248
A. Außergerichtlicher Rechtsschutz	248
B. Gerichtlicher Rechtsschutz	252
§ 19 Fazit zu Haushaltssperren auf kommunaler Ebene	256
<i>4. Teil</i>	
Fazit	258
Literaturverzeichnis	261
Sachregister	270

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	andere Ansicht
Abs.	Absatz
a. F.	alte Fassung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts (Zs.)
Art.	Artikel
Bay.	Bayern, bayerisch
BayHO	Bayerische Haushaltsordnung
Bbg.	Brandenburg, brandenburgisch
BbgKVerf	Brandenburgische Kommunalverfassung
Bd.	Band
Begr.	Begründer
BerlVerfGH	Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin
BGBI	Bundesgesetzblatt
BHO	Bundshaushaltsordnung
BK	Bonner Kommentar zum Grundgesetz
Bln.	Berlin, berlinisch
Brem.	Bremen, bremisch
Bsp.	Beispiel/Beispiele
bspw.	beispielsweise
BT	Bundestag
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungssammlung des Bundesverwaltungsgerichts
BW	Baden-Württemberg, baden-württembergisch
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
DGO	Deutsche Gemeindeordnung vom 30. Januar 1935
d. h.	das heißt
DM	Deutsche Mark
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Zs.)
Drs.	Drucksache
DVBf	Deutsches Verwaltungsblatt (Zs.)
ESVGH	Entscheidungen der Staatsgerichtshöfe
etc.	et cetera

f.; ff.	folgende; fortfolgende
GABL.	Gemeinsames Amtsblatt für das Land Baden-Württemberg
GBl.	Gesetzblatt
GemHKVO	Gemeindehaushalts- und Kassenverordnung
GemHV/GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
GemO/GO	Gemeindeordnung
GG	Grundgesetz
GGK	Grundgesetz-Kommentar
GMA	Globale Minderausgabe
GOBReg	Geschäftsordnung der Bundesregierung
GOBT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
Gr.	Gruppe
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
Hamb.	Hamburg, hamburgisch
Hess.	Hessen, hessisch
HGO	Hessische Gemeindeordnung
HGrG	Haushaltsgrundsätze-gesetz
HRB	Haushaltstechnische Richtlinien des Bundes
Hrsg.; hrsg.	Herausgeber, herausgegeben
Hs.	Halbsatz
HStR	Handbuch des Staatsrechts
i. d. F.	in der Fassung
i. d. R.	in der Regel
i. E.	im Ergebnis
insb.	insbesondere
i. S. d.	im Sinne der/des
i. S. v.	im Sinne von
i. V. m.	in Verbindung mit
JZ	Juristenzeitung (Zs.)
KKZ	Kommunal-Kassenzeitschrift (Zs.)
KomHKV	Kommunale Haushalts- und Kassenverordnung
KomHR	Kommunales Haushaltsrecht
KomHVO/KommHV/ KommHVO	Kommunalhaushaltsverordnung
KSVG	Kommunalselbstverwaltungsgesetz des Saarlandes
KVerf/KV	Kommunalverfassung
KVG	Kommunalverfassungsgesetz
LHO	Landeshaushaltsordnung
lit.	littera (Buchstabe)
LSA	Land Sachsen-Anhalt, sachsen-anhaltinisch
LV	Landesverfassung
LVerfG	Landesverfassungsgericht

LVerfGE	Entscheidungssammlung der Landesverfassungsgerichte
LVerfGG	Landesverfassungsgerichtsgesetz
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
MV	Mecklenburg-Vorpommern, mecklenburg-vorpommersch
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
Nds.	Niedersachsen, niedersächsisch
NKomVG	Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen, nordrhein-westfälisch
RGBL	Reichsgesetzblatt
RHO	Reichshaushaltsordnung
Rn.	Randnummer
RP	Rheinland-Pfalz, rheinland-pfälzisch
s.	siehe
S.	Satz, Seite
s. a.	siehe auch
Saarl.	Saarland, saarländisch
Sachs., sächs.	Sachsen, sächsisch
SH	Schleswig-Holstein, schleswig-holsteinisch
s. o.	siehe oben
StabG	Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft
StGH	Staatsgerichtshof
StGHG	Staatsgerichtshofsgesetz
Thür.	Thüringen, thüringisch
ThürKO	Thüringer Kommunalordnung
ThürVBl.	Thüringer Verwaltungsblätter (Zs.)
u. a.	und andere; unter anderem
u. ä.	und ähnlichem/und ähnliches
Urt.	Urteil
usw.	und so weiter
u. v. m.	und vieles mehr
v.	vom
v. a.	vor allem
Var.	Variante
Verf.	Verfassung
VerfGG	Verfassungsgerichtsgesetz
VerfGHG	Verfassungsgerichtshofsgesetz
Verw.	Die Verwaltung (Zs.)
vgl.	vergleiche
Vorbem.	Vorbemerkung

VR	Verwaltungs-rundschau (Zs.)
VV-BHO	Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (Zs.)
VV-LHO	Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwV	Verwaltungsvorschrift
z. B.	zum Beispiel
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung (Zs.)
ZKF	Zeitschrift für Kommunalfinanzen (Zs.)
Zs.	Zeitschrift
zzgl.	zuzüglich

Römische Ziffern hinter Artikeln oder Paragraphen bezeichnen Absätze, arabische Ziffern Sätze innerhalb eines Absatzes.

1. Teil

Einführung in die Thematik

Haushaltssperre:

„Eine Haushaltssperre ist eine durch Haushaltsvermerk im Haushaltsplan niedergeschriebene Vorgabe, die bestimmt, dass gewisse finanzielle Mittel nicht ausgegeben werden dürfen. Die Haushaltssperre kann sich auf den gesamten Haushalt oder auch nur auf Teile des Haushalts beziehen.“¹

Bevor umfassend die Haushaltssperren auf Bundes- und Landesebene (2. Teil) sowie auf kommunaler Ebene (3. Teil) untersucht werden, sollen zur Einführung zunächst die rechtlichen Grundlagen des Haushaltsrechts dargestellt werden (§ 1). Im Anschluss werden dann Haushaltssperren im Allgemeinen kurz betrachtet und definiert (§ 2). Abschließend wird ein Überblick über den Gang und das Ziel der dann folgenden Bearbeitung gegeben (§ 3).

§ 1 Rechtliche Grundlagen des Haushaltsrechts

Die Betrachtung der rechtlichen Grundlagen wird, wie der gesamte Verlauf der Bearbeitung, in zwei Teile gegliedert und zwar wird zum einen die Bundes- und Landesebene² (A.) und zum anderen die Kommunalebene (B.) betrachtet.

A. Bundes- und Landesebene

Den verfassungsrechtlichen Ausgangspunkt für das derzeit geltende Haushaltsrecht³ bildet das Haushaltsverfassungsrecht im X. Abschnitt des Grundgesetzes.⁴ Das Haushaltsverfassungsrecht umfasst diejenigen Verfassungsnormen, die sich

¹ *Burth/Gnädiger/Grieger/Hilgers*, Lexikon der öffentlichen Haushalts- und Finanzwirtschaft, S. 188.

² Zu den Rechtsquellen *Heintzen*, Staatshaushalt, HStR V, ³2007, § 120, Rn. 4 f.; ausführlicher *Gröpl*, Haushaltsrecht und Reform, S. 30 ff.; *Heller*, Haushaltsgrundsätze, Rn. 1 ff.; *Westermeier/Wiesner*, Das staatliche Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen, Rn. 4 ff.

³ Zur Entwicklung des Haushaltsrechts in Deutschland *Kloepfer*, Finanzverfassungsrecht, § 7, Rn. 15 ff.; *Reus/Mühlhausen*, Haushaltsrecht in Bund und Ländern, Kapitel A, S. 1 ff., Rn. 2 ff.; *Vialon*, Öffentliche Finanzwirtschaft, Teil B, S. 51 ff.

⁴ Vgl. *Heintzen*, Staatshaushalt, HStR V, ³2007, § 120, Rn. 4; *Waldhoff*, Grundzüge des Finanzrechts des Grundgesetzes, HStR V, ³2007, § 116, Rn. 130.

spezifisch mit dem Haushaltsrecht befassen.⁵ Dies sind im X. Abschnitt des Grundgesetzes die Art. 109–115, und im XI. Abschnitt Art. 143d GG, wobei Art. 109, 143d GG die föderale Verteilung der Haushaltszuständigkeiten zwischen Bund und Ländern und Art. 110–115 GG das Haushaltsverfassungsrecht des Bundes regeln.⁶ Dem Haushaltsverfassungsrecht folgen, im Rang zwischen Verfassungsrecht und einfachem Gesetzesrecht, auf Art. 109 IV GG basierend, das Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG)⁷ und das Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StabG)⁸. Das Haushaltsgrundsätzegesetz stellt für Bund und Länder verbindliche Vorgaben für die Ausgestaltung des einfachgesetzlichen Haushaltsrechts auf.⁹ Das Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft regelt gemeinsam für Bund und Länder geltende Grundsätze für eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft.¹⁰

Auf der Ebene des einfachen Gesetzes schließen sich dann die Bundeshaushaltsordnung (BHO)¹¹ bzw. die Landshaushaltsordnungen (LHO) einerseits sowie die Haushaltsgesetze des Bundes und der Länder andererseits an.¹² Den Landshaushaltsordnungen und Landshaushaltsgesetzen geht dann jedoch noch die Landesverfassung vor.¹³ Die Bundeshaushaltsordnung und die Landshaushaltsordnungen dienen dabei der Konkretisierung und Weiterentwicklung des Haushaltsgrundsätzegesetzes.¹⁴

Auf dem Rang unterhalb der einfachen Gesetze folgen schließlich die Verwaltungsvorschriften, u. a. die Haushaltstechnischen Richtlinien des Bundes (HRB) und die Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur Bundes- bzw. Landshaushaltsordnung (VV-BHO/LHO).¹⁵

⁵ *Kloepfer*, Finanzverfassungsrecht, § 7, Rn. 1.

⁶ *Kloepfer*, Finanzverfassungsrecht, § 7, Rn. 1.

⁷ Dazu ausführlich *Tappe*, Das Haushaltsgesetz als Zeitgesetz, S. 70 ff. Hierbei muss beachtet werden, dass sich die Ermächtigung zum Erlass des HGrG bis zum 31.07.2009 in Art. 109 III GG befand. Geändert gem. Art. 1 Nr. 4 lit. c, d des Gesetzes v. 29.7.2009, BGBl. I 2248 (2249).

⁸ Vgl. zum Rechtscharakter des StabG *Stern/Münch/Hansmeyer*, StabG, S. 65 ff., 105 ff.

⁹ *Kloepfer*, Finanzverfassungsrecht, § 7, Rn. 23, ausführlich *Kloepfer*, Finanzverfassungsrecht § 8, Rn. 218 ff. s. a. Synopse Bundeshaushaltsordnung – Haushaltsgrundsätzegesetz bei *Gröpl*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), BK, Anh. z. Art. 110, S. 286 ff.

¹⁰ Dazu *Kube*, in: Maunz/Dürig, Kommentar zum GG, Bd. VII, Art. 109, Rn. 261, 269; *Westemeier/Wiesner*, Das staatliche Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen, Rn. 10.

¹¹ Zur BHO im System des Haushaltsrechts *Engels*, in: Eibelshäuser/Engels, Haushaltsrecht, Vorbem. BHO, Rn. 12 ff.

¹² *Kloepfer*, Finanzverfassungsrecht, § 7, Rn. 23.

¹³ *Kloepfer*, Finanzverfassungsrecht, § 7, Rn. 23.

¹⁴ *Tappe*, Das Haushaltsgesetz als Zeitgesetz, S. 70.

¹⁵ *Westemeier/Wiesner*, Das staatliche Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen, Rn. 21 ff.

So ergibt sich auf der Ebene des Bundes eine vierstufige Hierarchie des nationalen Haushaltsrechts, bestehend aus dem Haushaltsverfassungsrecht, dem Haushaltsgrundsätzegesetz und dem Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, der Bundeshaushaltsordnung und dem Bundeshaushaltsgesetz mit Bundeshaushaltsplan.¹⁶ Auf der Landesebene ergibt sich sogar eine fünfstufige Hierarchie, bestehend aus dem Grundgesetz, dem Haushaltsgrundsätzegesetz und dem Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, der Landesverfassung, der Landeshaushaltsordnung sowie dem Landeshaushaltsgesetz mit Landeshaushaltsplan.¹⁷

Den Ausgangspunkt bildet also die Haushaltsverfassung des Grundgesetzes. Gemäß Art. 109 I GG sind der Bund und die Länder in ihrer Haushaltswirtschaft selbstständig und voneinander unabhängig. Der Haushalt des Bundes und die Haushalte der Länder sind demnach streng voneinander zu trennen, sodass dieses Prinzip der Haushaltstrennung den bundesstaatlichen Dezentralisierungsgedanken von Art. 20 I GG widerspiegelt, welcher hier auf haushaltswirtschaftlicher Ebene seine bereichsspezifische Ausformung erhält.¹⁸ Daraus resultiert die Eigenverantwortung des Bundes und jedes Landes für die eigene Haushaltswirtschaft.¹⁹ Aufgrund der Haushaltsautonomie der Länder sind sie befugt, in ihren Verfassungen eigenständige Haushaltsvorschriften zu normieren, soweit sie damit nicht gegen Art. 109 II bis IV GG und die auf dieser Grundlage erlassenen Gesetze, insbesondere das Haushaltsgrundsätzegesetz, verstoßen.²⁰ Ansonsten würde die Regelung des Art. 31 GG greifen und das Landesrecht würde durch das Bundesrecht, in diesem Fall Art. 109 GG, verdrängt.²¹

Auf der nächsten Stufe folgen das Haushaltsgrundsätzegesetz und das Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft. Gemäß Art. 109 IV GG hat der Bund die Grundsatz-Gesetzgebungskompetenz für das Haushaltsrecht²² und eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft²³. Letzteres spiegelt sich im Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft wider, da auch dieses haushaltsrechtliche Vorgaben an den Bund und die Länder richtet.²⁴ Gemäß § 1 S. 1 StabG haben der Bund und die Länder „bei ihren wirt-

¹⁶ *Kloepfer*, Finanzverfassungsrecht, § 10, Rn. 4.

¹⁷ *Kloepfer*, Finanzverfassungsrecht, § 10, Rn. 4.

¹⁸ *Gröpl*, Haushaltsrecht und Reform, S. 31; vgl. *Fischer-Menshausen*, in: von Münch/Kunig, GGK III, 3. Auflage, Art. 109, Rn. 1, 5.

¹⁹ *Gröpl*, Haushaltsrecht und Reform, S. 31.

²⁰ *Gröpl*, Haushaltsrecht und Reform, S. 37.

²¹ Siehe dazu *Gröpl*, Haushaltsrecht und Reform, S. 37.

²² *Heller*, Haushaltsgrundsätze, Rn. 15; vgl. *Kloepfer*, Finanzverfassungsrecht, § 8, Rn. 219 ff.

²³ *Kube*, in: Maunz/Dürig, Kommentar zum GG, Bd. VII, Art. 109, Rn. 261, 269.

²⁴ *Gröpl*, Haushaltsrecht und Reform, S. 40. Zum StabG auch *Heller*, Haushaltsgrundsätze, Rn. 30 ff.; *Kloepfer*, Finanzverfassungsrecht, § 8, Rn. 231 f.