

A. Zur Ausgangslage

Wer beschäftigt sich mit staatlichen (und kommunalen) Haushaltsplänen? Eine unbefangene vermutende Antwort müsste lauten: ein großer Kreis von Teilnehmern am Haushaltsprozess und von publizistischen und wissenschaftlichen Beobachtern. Denn: Die Ordnung der öffentlichen Finanzen, die Beschaffung und Verwendung von Finanzmitteln, ist zugleich Ergebnis und prägender Faktor jeder modernen sozialen, kulturellen und politischen Ordnung. Der moderne Staat ist Finanzstaat, Finanztheorie ist Staatstheorie, Finanzkrisen sind Staatskrisen. Bereits 1918, in Zeiten eines im Vergleich zu heute geringeren Anteils des Staates am Bruttoinlandsprodukt, brachte SCHUMPETER die eminente Rolle der Finanzen auf den Punkt: „Ein ungeheurer Einfluss auf das Völkerschicksal geht von dem wirtschaftlichen Aderlass aus, den die Bedürfnisse des Staates erzwingen, und von der Art, wie das Ergebnis dieses Aderlasses verwendet wird.“² Geld ist das universale Mittel, mit dem der Staat die materiellen Voraussetzungen zur Erfüllung seiner Aufgaben schafft. Die Ressource Finanzen – neben Personal und Recht die wichtigste Staatsressource – ist für jede öffentliche Tätigkeit erforderlich, zumindest für die Bezahlung des Personals. Der Umgang mit Geld als Tausch- und Wertaufbewahrungsmittel sowie Wertmaß prägt die Staatstätigkeit in Arbeitsweise und Organisation. Geld ersetzt in modernen Staaten die früheren persönlichen Herrschaftsbeziehungen durch Distanz und Abstraktion. Finanzen können die „Berechenbarkeit“ des Staates und die rechtsstaatliche Freiheit der Bürger fördern, aber auch bedrohen. Schon die Antike wusste: „pecunia nervus rerum“³.

Der Haushaltsplan, die – jedenfalls im überkommenen kameralen System – vollständige Aufstellung und Verteilung der Ausgaben auf die staatlichen Tätigkeitsbereiche, ist seinerseits, ganz der Bedeutung der Finanzen folgend, Abbild und Blaupause der Staatstätigkeit, zugleich ein Regierungsprogramm in Zahlenform, der „staatsleitende Hoheitsakt“ schlechthin.⁴ Wer nur den Haushalt eines Staates kennt, kann bereits daraus viel über dessen organisatorische Gestalt und aktuelle Zielsetzungen erfahren. In jedem demokratischen System, ungeachtet seiner Ausformung im Einzelnen, gilt das Budgetrecht des Parlaments als eines der wichtigsten parlamentarischen Gestaltungs- und Kontrollrechte. Das bringt die überkommene Formulierung des Art. 110 Abs. 1 I. Halbsatz GG für den Bundeshaushalt eher nüchtern zum Ausdruck: „Alle Einnahmen und Ausga-

2 Schumpeter (1918), S. 329 (331).

3 Stolleis (1983), S. 63 ff. Die richtige Bedeutung erhält das Bild erst, wenn berücksichtigt wird, daß „nervus“ zumindest im nachklassischen Latein etwa die Bedeutung von „Blutbahn“ hatte.

4 BVerfGE 79, 311 (328 f.).

ben des Bundes sind in den Haushaltsplan einzustellen [...].“ Das Bundesverfassungsgericht hat soeben in seinem Urteil vom 30. Juni 2009 zum Lissabon-Vertrag hervorgehoben, das parlamentarische Budgetrecht gehöre zur demokratischen Selbstgestaltungsfähigkeit des Verfassungsstaates und dürfe deshalb durch die fortschreitende europäische Integration nicht ausgehöhlt werden. „Eine das Demokratieprinzip und das Wahlrecht zum Deutschen Bundestag in seinem substantiellen Bestimmungsgehalt verletzende Übertragung des Budgetrechts des Bundestages läge vor, wenn die Festlegung über Art und Höhe der den Bürger treffenden Abgaben im wesentlichen 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. In diesem Bereich obliegt gerade die sozialpolitische Verantwortung dem demokratischen Entscheidungsprozess, auf den die Bürger mit der freien und gleichen Wahl einwirken wollen. Die Hoheit über den Haushalt ist der Ort konzeptioneller politischer Entscheidungen über den Zusammenhang von wirtschaftlichen Belastungen und staatlich gewährten Vergünstigungen. Deshalb wird die parlamentarische Aussprache über den Haushalt – einschließlich des Maßes der Verschuldung – als politische Generaldebatte verstanden.“⁵ Im bundesstaatlichen System gilt dies nicht nur für den Bund, sondern auch die Länder.

Dieser politischen, staatsrechtlichen und ökonomischen Bedeutung des Haushalts trägt der publizistische und wissenschaftliche Grad der ihm gewidmeten Aufmerksamkeit nicht Rechnung. In einem kleinen, interessierten Teil der Öffentlichkeit werden nur wesentliche Eckpfeiler des Haushalts diskutiert. In der politischen Praxis, abgesehen von der parlamentarischen Generaldebatte bei der Haushaltseinbringung, ist der Haushalt Sache der Spezialisten in der Verwaltung und im Haushaltsausschuss des Parlaments. Mit dem Haushalt beschäftigen sich die, die in die einzelnen Phasen des Haushaltskreislaufs involviert sind, der Aufstellung, der Feststellung, des Vollzugs und der Kontrolle. Auffallend ist dabei der vergleichsweise nachrangige tatsächliche Einfluss des Parlaments, der bereits zu der Beschreibung geführt hat, im Haushaltsrecht bewege sich das Parlament zwischen Schein und Sein. Die parlamentarischen Entscheidungen des Haushaltsgesetzes werden in weitgehender Weise durch den Regierungsentwurf vorentschieden.⁶ Nur die Exekutive verfügt über die Informationen und die Arbeitskapazitäten, um das komplexe Zahlenwerk des Haushaltsplanes zu entwerfen; nur sie kann letztlich politische Ziele und finanzielle Möglichkeiten

5 BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.06.2009, Absatz Nr. 256.

6 Heun (1989), S. 522, 342 ff.; Kube (2002), S. 814 f.; Isensee (2005), 975 f.

aufeinander abstimmen. Aus der Sicht des Parlaments geht es häufig um die „eher negativ begrenzende, das Ausgabeverhalten der Exekutive überwachende und dadurch politischen Einfluss vermittelnde Kontrolle“⁷. Dafür gibt es natürlich Gründe: Haushaltspläne sind umfangreich, schwierig zu überblicken, inhaltlich und technisch komplex. Das sind Charakteristika, die sich durch die Einführung der Doppik und der damit einhergehenden Vervielfältigung der Haushaltstechniken und -strukturen, durch neuartige Verbindungen von Sachentscheidungen und Finanzzuteilungen noch verstärken werden. Das traditionelle Übergewicht der Exekutive in der Darstellung und Begründung von Haushalten wird sich in diesem Zuge weiter vergrößern. Dabei dominieren die Finanzverwaltungen schon heute die fachliche Kommunikation über ihre Haushalte so weitgehend, dass ihre Selbstverständigung als Fachgemeinde gefährdet erscheint. Davon zeugt der Verlust gemeinsamer Fachbegriffe als tiefere Ursache des Zerfalls der Finanzstatistik ebenso wie das wachsende Unverständnis gegenüber benachbarten Landeshaushalten. Die Beratungen in der Föderalismuskommission zu den Haushaltsnotlagen wie auch die Etablierung eines Stabilitätsrates (Art. 109a GG in der Fassung der Föderalismusreform II) lassen sich deshalb auch als Versuch der Regierungen verstehen, ihre Haushalte untereinander wieder in die Sphäre gemeinsamen Gesprächs zu rücken.

Und die Wissenschaft? In der universitären Lehre der vorrangig beteiligten Disziplinen, der Rechtswissenschaft, der Politologie und der Ökonomie (Finanzwissenschaft), spielt der Staatshaushalt zwar abstrakt als Steuerungsinstrument und „optimales Budget“ eine gewisse Rolle, nicht aber konkret in Gestalt einzelner Haushaltspläne. Die einschlägige Lehrbuchliteratur enthält Kapitel über Haushalte und Haushaltsverfahren, in denen aber eher pflichtschuldig die einzelnen Fragen abgehandelt werden.⁸ Einzelhaushalte mit ihrer Steuerungswirkung und -bedeutung sind praktisch kein Gegenstand der beteiligten Sozialwissenschaften. Hier setzen die Überlegungen ein. Was leisten die einzelnen Disziplinen, was könnten (und müssten sie vielleicht) leisten, welche Möglichkeiten der disziplinübergreifenden Erkenntnisgewinnung gibt es?

7 Schuppert (1984), S. 220.

8 Vgl. dazu stellvertretend: von Westphalen (2001), S. 464 ff.; Bajohr (2007), S. 161 ff.