

Inhaltsübersicht

Vorwort	V
Abkürzungsverzeichnis	XXIX
 Einleitung – Gang der Untersuchung	 1
 Erster Teil: Dogmatik und Kritik des traditionellen Haushaltsrechts	
Kapitel 1: Finanzrecht und Finanzstaatlichkeit	9
Kapitel 2: Grundlagen des Haushaltsrechts	27
Kapitel 3: Haushaltsplan, Haushaltsgesetz, Haushaltsfunktionen, Haushaltsgrundsätze	67
Kapitel 4: Haushaltskreislauf und Haushaltssteuerung	102
Kapitel 5: Kritik des hergebrachten Haushaltsrechtssystems	136
 Zweiter Teil: Reformmodelle im und um das Haushaltsrecht	
Kapitel 6: Geschichte und Systematisierung der Haushaltsreformen	183
Kapitel 7: Flexibilisierung (Systemimmanente Haushaltsreformen)	196
Kapitel 8: Budgetierung – Dezentralisierung – Globalisierung (Systemüberschreitende Haushaltsreformen)	226
Kapitel 9: Haushaltsreformen und Verfassungsrecht	264
Kapitel 10: Ökonomisierung	327
 Dritter Teil: Sondergebiete des Haushaltsrechts	
Kapitel 11: Öffentliches Rechnungswesen	373
Kapitel 12: Haushaltswirtschaftliche Vorbelastungen	439
Kapitel 13: Öffentliche Liegenschafts- und Bauverwaltung	482
Kapitel 14: Personalbewirtschaftung	534
Kapitel 15: Finanzkontrolle	560
 Gesamtwürdigung – Ausblick	 583
Zusammenfassung und Thesen	593
 Anhang	 599
Literaturverzeichnis	629
Sachverzeichnis	655

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Abkürzungsverzeichnis	XXIX
Einleitung – Gang der Untersuchung	1

Erster Teil

Dogmatik und Kritik des traditionellen Haushaltsrechts

Kapitel 1: Finanzrecht und Finanzstaatlichkeit	9
I. Finanzrecht	9
1. Finanzwirtschaft	10
2. Finanzverfassung, Finanzverfassungsrecht	11
3. Finanzwissenschaft; Finanzpolitik	12
II. Finanzstaatlichkeit	14
1. Finanzstaat	14
2. Finanzhoheit	15
a) Rechtsstaatliche und bundesstaatliche Dimension	15
b) Steuerhoheiten im Grundgesetz	16
3. Steuerstaat	17
a) Steuer als Hauptfinanzierungsinstrument des Finanzstaates	17
b) Komponente einer freiheitlichen und rechtsstaatlichen Grundordnung	19
4. Finanzausgleich	19
a) Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern	19
b) Finanzausgleich zugunsten der Kommunen	21
5. Öffentliche Ausgaben und Finanzierungslast	22
a) Kategorien öffentlicher Ausgaben	22
aa) Verwaltungsausgaben	22
bb) Zweckausgaben	23
b) Finanzierungslast – Mischfinanzierungen	24
aa) Trennungs- und Konnexitätsgrundsatz	24
bb) Durchbrechungen	24
cc) Keine Anwendbarkeit zugunsten der Kommunen	26

Kapitel 2: Grundlagen des Haushaltsrechts	27
I. Definition – Abgrenzung – Zuordnung	27
1. Haushaltswesen	27
2. Haushaltswirtschaft – Finanzwirtschaft	27
3. Haushaltsrecht; Haushaltspolitik	29
II. Hierarchie und Inhalt des Haushaltsrechts	30
1. Art. 109 GG – Fundamentalnorm der bundesstaatlichen Haushaltswirtschaft	31
a) Haushaltshoheit	31
b) Grundsatz der Selbständigkeit und Unabhängigkeit	31
aa) Trennung der Haushaltswirtschaften	31
bb) Einheit der Finanzwirtschaft	32
c) Fiskalpolitische Inpflichtnahme von Bund und Ländern	33
aa) Modell einer nachfrageorientierten, antizyklischen Konjunkturpolitik	33
bb) Gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht – Fiskalpolitik	34
d) Kompetenz zur haushaltsrechtlichen Grundsatzgesetzgebung	36
2. Sonstiges Haushaltsverfassungsrecht	37
3. Gesetzesrecht	38
a) Haushaltsgrundsätzegesetz	38
b) Bundeshaushaltsordnung und Haushaltsordnungen der Länder	38
c) Haushaltsgesetze	40
d) Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft	40
e) Rechnungshofgesetze	41
4. Verwaltungsvorschriften	41
III. Rechtsnatur und Wirkung des Haushaltsrechts	42
1. Öffentliches „Innenrecht“?	42
2. Nur formeller Charakter des Haushaltsrechts?	44
a) Organisations- und Verfahrensrecht	44
b) Materielle Gehalte des Haushaltsrechts	45
IV. Bezugsobjekte haushaltsrechtlicher Rechtssätze	46
1. Unbestimmtheit der Regelungsadressaten?	46
2. Haushaltsträger	47
3. „Verwaltung“	48
a) Weiter Verwaltungsbegriff	48
b) Parlaments- und Gerichtsverwaltungen	49
c) Haushaltsrechtsrelevante Verwaltungseinheiten	50
4. Rechtsprechung als Adressatin haushaltsrechtlicher Vorschriften?	52
V. Ausgaben und Einnahmen als Substrate des Haushaltsrechts	53
1. Begriff der Ausgabe	53
a) Retrospektive der Buchführung	53

aa) Betriebswirtschaftliche Finanzrechnung und Einkommensteuerrecht	53
bb) Kameralistische Verwaltungsbuchführung	55
cc) Fazit	55
b) Prognose im Haushaltsplanungsrecht	55
c) Haushaltsrechtliches Verpflichtungs- und Erfüllungsgeschäft	56
aa) Ausgabemaßnahme; Ausgabeleistungspflicht	56
bb) Leistung von Ausgaben	56
cc) Abstraktions- contra Jährlichkeitsprinzip	57
d) Ausgabeermächtigung, Ausgabemittel	58
aa) Ausgabeermächtigung	58
bb) Ausgabemittel u. dgl.	59
e) Verpflichtungsermächtigung; (Personal-)Stelle	59
aa) Verpflichtungsermächtigung (VE)	59
bb) Personalstelle	60
f) Fazit	60
2. Begriff der Einnahme	61
a) Einnahmen als Zufluss von Finanzmitteln	61
b) Einnahmeposten, Einnahmemaßnahme, Einnahmefähigkeit, Einnahmeanspruch	62
c) Grundsatz der haushaltsplanexternen Begründung von Einnahmeansprüchen	62
VI. Grundlegende Institute des Haushaltsrechts	63
1. Bewirtschaftungsmaßnahme	63
2. Bewirtschaftungsbefugnis; Haushaltsmittel	65
3. Kassengeschäfte	65
Kapitel 3: Haushaltsplan, Haushaltsgesetz, Haushaltsfunktionen, Haushaltsgrundsätze	67
I. Haushaltsplan, Haushaltsgesetz und Finanzplanung	67
1. Haushaltsplan – formelle und materielle Aspekte	67
a) Formelle Aspekte	68
b) Materielle Aspekte	68
2. Haushaltsgesetz	70
a) Parlamentarisches Budgetrecht	71
aa) Haushaltsbewilligungsrecht	71
bb) Kreditermächtigungsrecht u. dgl.	73
cc) Kontroll- und Entlastungsrecht	73
dd) Ausschluss der Volksgesetzgebung	73
b) Gesetz im „nur-formellen“ oder auch im materiellen Sinne?	75
aa) Labands Theorie vom Gesetz im nur-formellen Sinne	75
bb) Fehlende Begriffskonturen des Gesetzes im materiellen Sinne ...	76
c) Gesicherte Erkenntnisse	77
aa) Trennung von Haushaltsgesetz und Haushaltsplan	77
bb) Ermächtigungs- statt Verpflichtungscharakter	78

cc) Drittwirkung	80
dd) Justiziabilität	80
d) Kollisionsproblematik	81
3. Finanzplanung	82
II. Funktionen des Haushaltsplans	83
1. Finanzwirtschaftliche Ordnungsfunktion	84
2. Gestaltungs- oder Programmfunktion	85
3. Gesamtwirtschaftliche Funktion	86
4. Kontrollfunktion	86
5. Weitere Funktionen	87
a) Rechtliche Funktionen	88
b) Parlamentarisch-demokratische Legitimationsfunktion	88
c) Informationsfunktion	88
d) Verschuldungsbegrenzende Funktion	89
e) Finanzausgleichsfunktion	89
f) Gleichheitsunterstützende Funktion	90
III. Haushaltsgrundsätze	91
1. Zweck	91
2. Systematisierende Bestandsaufnahme	92
a) Verfassungsrechtliche Haushaltsgrundsätze	92
b) Nicht-verfassungsrechtliche Haushaltsgrundsätze	95
3. Rechtsnatur und Rechtswirkungen	97
a) Vorgefundene Uneinheitlichkeit in der Literatur	97
b) Prinzipien- oder Regelcharakter der Haushaltsgrundsätze?	98
c) Beispiele	98
aa) Grundsatz der Gesetzmäßigkeit	98
bb) Grundsatz der Haushaltseinheit	98
cc) Grundsatz der Vorherigkeit	99
dd) Grundsatz der Einzelveranschlagung (Spezialisierung)	99
ee) Grundsatz der Haushaltsklarheit	100
d) Fazit	100
Kapitel 4: Haushaltskreislauf und Haushaltssteuerung	102
I. Aufbau- und Ablauforganisation in der Haushaltswirtschaft (Haushaltskreislauf)	102
1. Aufbauorganisation	103
a) Verhältnis von Legislative und Exekutive	103
aa) Funktionstrennung	103
bb) Funktionsbeschränkungen	106
b) Verwaltungssystematische Untergliederung	107
aa) Ressortprinzip	107
bb) Hierarchieprinzip	108
c) Beauftragter für den Haushalt (BfH)	109
d) (Bundes-)Kassen	110

aa) Organisatorische Trennung von der Mittelbewirtschaftung	110
bb) Kassenanordnungen; Kassengrundsätze	111
2. Ablauforganisation (Haushaltsverfahren)	112
a) Auf- und Feststellung des Haushaltsplans	112
aa) Bedarfsanmeldung	112
bb) Haushaltsverhandlungen	113
cc) Parlamentarische Feststellung	113
b) Vollzug des Haushaltsplans	114
aa) Mittelzuweisung und -verteilung	114
bb) Mittelbewirtschaftung	115
cc) Insbesondere: über- und außerplanmäßige Ausgaben	117
dd) Dingliche Abwicklung	118
c) Rechnungslegung und Rechnungsprüfung; Finanzkontrolle	118
d) Entlastung	119
II. Instrumente der Haushaltssteuerung	120
1. Allgemeines	120
a) Definition und Abgrenzung der Haushaltssteuerung	120
b) Phasen der Haushaltssteuerung	120
2. Stamm- und Nachtragshaushaltsplan	121
3. Reservenbildung	122
4. Betriebsmittelbewirtschaftung	123
5. Sperren	124
a) Einzelsperren und generelle Sperren (Globalsperren)	124
aa) Einzelsperren	124
bb) Generelle Sperren; Stellensperren	125
b) Gesetzliche, veranschlagte und Zusatzsperren	126
aa) Gesetzliche und veranschlagte Sperren	126
bb) Nachtragshaushaltsgesetze und Zusatzsperren aufgrund von § 41 BHO	127
cc) Andere Zusatzsperren	128
c) Dilatorische und peremptorische Sperren (Zulässigkeit der „Entsperrung“)	129
d) Einfache und qualifizierte Sperren (Kompetenz zur „Entsperrung“)	129
e) Funktionen von Sperren	131
6. Einwilligungsvorbehalte und ähnliche Rechte	131
a) Auflistung	131
b) Funktionen	133
7. Fazit: Wirksamkeit der Steuerung	134
Kapitel 5: Kritik des hergebrachten Haushaltsrechtssystems	136
I. Kritikursachen und -gegenstände	137
1. Gründe für das öffentliche Interesse an der Haushaltswirtschaft	137
a) Zugriff auf Einkommen und Vermögen der Bürger	137
b) Ausweitung der Staatstätigkeit	137

c) Rezessionsanfälligkeit der Haushaltswirtschaft	138
2. Lokalisierung der Fehlentwicklungen	139
II. Haushaltsrechtsexterne Fehlentwicklungen	139
1. Auseinanderfallen von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung im Bundesstaat	139
a) Unbilden des Prinzips der Konnexität zwischen Aufgabenvollzug und Ausgabenlast	139
b) „Angebotsdiktatur“ bei Mitfinanzierung fremder Aufgaben	141
c) Parallelen auf kommunaler Ebene am Beispiel des Vollzugs des Unterhaltsvorschussgesetzes	142
d) Fazit	145
2. Mischfinanzierungen auf gemeinschaftsrechtlicher Ebene	145
3. Dreifacher Paradigmenwechsel zwischen Legislative und Exekutive	146
a) Gewaltenverschränkung statt Frontstellung des Parlaments gegen die Regierung	147
b) Verschiebung des Verausgabungsinteresses	149
aa) Vom Ständeparlament zum Interessengruppen- Parlament	149
bb) Finanzwissenschaftliche Theorie der öffentlichen Güter; Public-Choice-Ansatz	150
c) Überjährigkeit der Steuergesetze	151
4. „Präjudizierung“ des Haushaltsplans durch Begründung „zwangsläufiger Ausgaben“	152
a) Fachgesetzliche Ausgabeverpflichtungen	152
b) Weitere „zwangsläufige Ausgaben“	154
aa) Vertragliche Verpflichtungen	154
bb) „Faktische Verpflichtungen“	154
c) Konsequenzen für die „freie Spitze“	154
5. Stellung des Haushaltsrechts zwischen Abgaben- und Leistungssphäre	155
III. Strukturdefizite innerhalb von Haushaltsrecht und Haushaltswirtschaft	156
1. Input-Orientierung als Strukturelement	156
2. Schwächen der Haushaltsaufstellung	158
a) Eigendynamisches Aufstellungsverfahren	158
aa) Bottom-up-Prozess	158
bb) Rollenverhalten der Fachressorts	159
cc) Rollenverhalten des Finanzministeriums	160
dd) Ritualisierte Rechts- und Effizienzverstöße; „Parkinson'sches Gesetz“	161
b) Problematik von Globalen Minderausgaben	163
aa) Politische Beliebtheit	163
bb) Ökonomischer Irrwitz	163
cc) Verfassungsrechtliche Bedenken	164

c) Dominierender Einfluss der Fachgesetzgebung – Auswirkungen von Unterveranschlagungen	165
d) Verschiebung von Lasten in die Zukunft – Prinzip der kassenwirksamen Fälligkeit	166
e) Scheingenauigkeit und Unübersichtlichkeit der Haushaltspläne	167
aa) Starke Tiefengliederung infolge des Spezialitätsprinzips	167
bb) Negative Auswirkungen des Spezialitätsprinzips	168
cc) Faktische Durchbrechungen des Spezialitätsprinzips bei sog. Programmausgaben, Marginalismus bei Verwaltungsausgaben	169
f) Unzureichendes finanz- und wirtschaftspolitisches Verständnis im Parlament	171
3. Ineffizienz der Mittelbewirtschaftung	172
a) Grundsatz der zeitlichen Bindung – „Dezemberfieber“	172
aa) Sinn des Jährigkeitsgrundsatzes	172
bb) Konsequenzen für die Mittelbewirtschaftung	173
cc) Umgehung des Haushaltsrechts	173
b) Antagonismus zwischen planerischer Verbindlichkeit und Prognoserisiken	175
aa) Zeitlicher Verzug	175
bb) Tendenziell gegenläufige Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben	175
cc) Schwierigkeiten der Gegensteuerung	176
c) Formale Beteiligungsmechanismen im Haushaltsvollzug	177
aa) Auseinanderfallen zwischen Theorie und Praxis bei Einwilligungserfordernissen	177
bb) Beispiel: Verfahren bei der Niederschlagung uneinbringlicher Forderungen	178
cc) Musterhafte Folgen der Beteiligungseutrophierung	180
4. Fazit – Auseinanderfallen von Sach- und Finanzverantwortung	181

Zweiter Teil

Reformmodelle im und um das Haushaltsrecht

Kapitel 6: Geschichte und Systematisierung der Haushaltsreformen	183
I. Finanzkrise und frühere Reformversuche	183
1. Permanenz der Finanzkrise	183
2. Haushaltsreformen der 60er und 70er Jahre des 20. Jahrhunderts	184
a) Programmbudgetierung (PPBS; ZBB; Sunset-Legislation)	184
b) Haushaltsreformgesetzgebung unter der großen und unter der sozialliberalen Koalition	185
II. Differenzierte Ursachen der Finanzkrise	188

1. Haushaltsrechtsexogene und -endogene Gründe	188
2. Reaktionsmöglichkeiten	188
III. Wege zur Bekämpfung der Finanzkrise	190
1. Haushaltskonsolidierung durch Einnahmeverbesserungen?	190
2. Ausgabenverminderung – Aufgabenkritik	191
IV. Ansatzpunkte für eine Konsolidierung	191
1. Abbau von fachgesetzlichen Ausgabelasten	191
2. Abbau „freiwilliger“ Ausgaben im Förderwesen	192
3. Personalabbau	194
4. Änderung des Haushaltsrechts	194
Kapitel 7: Flexibilisierung (Systemimmanente Haushaltsreformen)	196
I. Haushaltsrechtliche Einordnung	196
1. Flexibilisierung als Reaktion	196
2. Begriff der Flexibilisierung	196
a) Enger Begriff	197
b) Weiter Begriff	197
3. Reformmodelle innerhalb des ausgabenzentrierten Systems (Input-Orientierung)	198
II. „Klassische“ Instrumente eines flexiblen Haushaltsvollzugs	199
1. Strikte Planbindung und Prognosedilemma	199
2. Deckungsfähigkeit	201
a) Sinn und Zweck; Durchbrechung der sachlichen Bindung	201
b) Einseitige und gegenseitige Deckungsfähigkeit, Verstärkungstitel, Globale Mehrausgaben	201
c) Voraussetzungen der Deckung	203
3. Übertragbarkeit	203
a) Sinn und Zweck; Durchbrechung der zeitlichen Bindung	203
b) Voraussetzungen der Übertragbarkeit	204
c) Voraussetzungen für die Inanspruchnahme; Restwirtschaft	205
4. Weitere Flexibilisierungsinstrumente	207
a) Sperrefreigabe, Sperrefreistellung u. dgl.	207
b) Bewilligung über- und außerplanmäßiger Ausgabe- und Verpflichtungsermächtigungen	207
c) Selbstbewirtschaftung	208
d) Projektveranschlagung in Titelgruppen	209
e) Zweckbindung von Einnahmen; „unechte Deckungsfähigkeit“	210
aa) Durchbrechung des Grundsatzes der Gesamtdeckung	210
bb) „Echte“ und „unechte“ Zweckbindung; „unechte Deckungsfähigkeit“	210
cc) Kein Flexibilitätsgewinn	211
5. Zusammenfassung	212
III. Änderungen durch das Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz	213

1. Überblick	213
2. Erweiterung der Deckungsfähigkeit	214
3. Verbesserte Übertragbarkeit	215
4. „Umwidmung“ von übertragbaren Ausgabe- in Verpflichtungs- ermächtigungen	217
5. Weitgehende Zulassung von Zweckbindungen (Titelverstärkungen) ...	217
6. Mittelbarer Abbau von Beteiligungserfordernissen	218
IV. Bewertung des Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetzes	219
1. Angebotscharakter	219
a) Doppelt mittelbare Wirkung von Art. 1 HRFG	219
b) Keine unmittelbare Beeinträchtigung des parlamentarischen Budgetrechts durch das Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz ..	220
c) Partieller Verzicht auf die Grundsatz-Gesetzgebungskompetenz ...	221
aa) Stärkung des Föderalismus	221
bb) Bewahrung von Mindeststandards	222
2. Tatsächliche Umsetzung	223
3. Entwicklungsstand des Haushaltsrechts nach Inkrafttreten des Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetzes	224
a) Verhaftung im hergebrachten Haushaltsrechtssystem	224
b) Beweglichkeitsradius des Haushaltsrechts	225
Kapitel 8: Budgetierung – Dezentralisierung – Globalisierung (Systemüberschreitende Haushaltsreformen)	226
I. Schlagwörter und Inhalte der Reformen jenseits des geltenden Haushaltsrechtssystems	226
1. Budgetierung	227
a) Gesamthaushaltswirtschaftliche Dimension: Gegenstromverfahren	227
aa) Festsetzung von Eckwerten (Ausgabenobergrenzen); Output-Orientierung	228
bb) Parlamentarische Rahmenvorgaben für die Ressorts	229
cc) Dotierung der Einzelbudgets	229
b) Bedeutung für die einzelne mittelbewirtschaftende Stelle	229
c) Abgrenzung von Budget und Budgetierung	231
aa) Budget	231
bb) Ausgabeplafond	231
cc) Budgetierung	232
d) Parallelen zur Privatwirtschaft; wirtschaftswissenschaftliche Provenienzen und Vorläufer	232
2. Dezentralisierung	233
a) Verlagerung von Kompetenz und Verantwortung	233
b) Abgrenzung zu verwaltungswissenschaftlichen Begrifflichkeiten ...	234
c) Verhältnis zur Budgetierung; dezentrale Budgetverantwortung	235
3. Produktsteuerung – Kontraktmanagement	236
a) Zielvereinbarungen über Produkte	236

b) Ergebnissteuerung mit gewisser Verbindlichkeit	237
c) Duale Begrenzung; Inpflichtnahme der Parlamente	238
4. (Verwaltungs-)Controlling	239
a) Begriffsinhalt	239
b) Abgrenzung zu Kontrolle und Revision	240
5. „Globalisierung“ – Globalhaushalte	241
6. Effizienzrendite (Effizienzdividende)	243
7. Gemeinsame Grundlinien	244
a) Neues Steuerungsmodell (NSM)	244
b) Komplexitätsreduktion	245
c) „Pretiale“ Steuerung; Wettbewerb als Wirtschaftlich- keitsmotor	246
II. Beurteilung unter Gesichtspunkten der Zweckmäßigkeit	248
1. Differenzierung zwischen selbst- und fremdveranlassten Budgetänderungen	248
a) Grundsätzlich unantastbarer Budgetrahmen	248
b) Fremdrisiken auf der Ausgabenseite	248
c) Fremdrisiken auf der Einnahmenseite	249
d) Korrekturen nach Ablauf der Haushaltsperiode	250
2. „Dezentralisierungs-Dilemmata“; Verlagerung der Verteilungskämpfe ..	251
3. Verbleibende Zentralaufgaben	252
a) Budgetbemessung als Allokationsproblem	252
b) Schlüsselkompetenzen des Parlaments und seines Haushaltsausschusses	254
c) Neue Doppelrolle des Finanzministeriums	255
4. Einwände gegen die Effizienzrendite	257
III. Schranken des geltenden Gesetzesrechts	258
1. Systembruch durch Budgetierung	258
2. Umsetzung im Rahmen der klassischen Instrumente?	259
a) Rechtslage vor In-Kraft-Treten des Haushaltsrechts- Fortentwicklungsgesetzes	259
b) Rechtslage nach In-Kraft-Treten des Haushaltsrechts- Fortentwicklungsgesetzes	259
3. Leistungsbezogene Planaufstellung und -bewirtschaftung gem. § 6a HGrG	260
a) Konturenlosigkeit der gesetzlichen Vorgaben	260
b) Reform mit Vorbehalten	262
c) Keine Grundlage für eine irreversible Einführung der Budgetierung	263
Kapitel 9: Haushaltsreformen und Verfassungsrecht	264
I. Legitimation öffentlicher Haushaltswirtschaft	264
1. Verfassungsbindung von Haushaltsreformen	264
2. Legitimation von Herrschaft	265

3. Klassisches haushaltsrechtliches Legitimationsmodell	266
a) Parlamentarisches Budgetrecht als Schutzgut und Maßstab	266
b) Historische Eminenz des parlamentarischen Budgetrechts	267
c) Haushaltsgrundsätze als Werkzeuge zur Garantie des Budgetrechts	268
II. Auswirkungen der Haushaltsreformen auf die Haushaltssteuerung	271
1. Verfassungskonformität der hergebrachten Beweglichkeit nach dem Status quo ante	271
2. Differenzierung nach Reformtypus	272
3. Systemimmanente Haushaltsreformen	273
a) Verfassungsfragen bei Zweckbindungen	273
aa) Kein Verfassungsrang des Non-Affektationsprinzips	274
bb) Problematik gesetzlicher Zweckbindungen	274
cc) „Echte“ und „unechte“ Zweckbindungsvermerke	276
b) Gefahrenpotentiale durch über- und unterjährige Flexibilisierungen	277
aa) Erweiterte Deckungsfähigkeiten und Übertragbarkeiten	277
bb) Maßstabsarmut der Ausnahmetatbestände	278
4. Aufhebung der traditionellen Haushaltssteuerung durch Systemänderung	279
III. Der Mythos der parlamentarischen Budgetsteuerung	280
1. Defizite verfassungstheoretischer Anschauung	281
a) Beschränkung des Parlaments auf Haushaltsbewilligung und -kontrolle	281
b) Verfassungstheoretische Vernachlässigung der Haushaltspraxis	282
2. Entzauberung des parlamentarischen Budgetrechts in der Praxis	283
3. Folgerungen aus dem Not leidenden Budgetrecht des Parlaments	284
4. Reformmaßstäbe vor neuem Hintergrund	286
5. Abgrenzung von der systemtheoretischen Steuerungsdiskussion	287
IV. Wirtschaftlichkeitsgebot als Steuerungsmittel?	288
1. Verminderung der Haushaltssteuerung zugunsten wirtschaftlichen Verwaltungshandelns	288
2. Inhaltsleere des Wirtschaftlichkeitstopos	289
3. Keine Kompensation von Haushaltssteuerung durch Wirtschaftlichkeitsbindung	291
4. Kollision von Input-Steuerung und Wirtschaftlichkeit	291
5. Folgerungen für den Einsatz der Übertragbarkeiten und Deckungs- fähigkeiten nach dem Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz	293
a) Teleologische Reduktion	293
b) Jährliche Neuveranschlagung durch „gekorene“ Flexibilisierungen	294
V. Erforderlichkeit der Haushaltssteuerung?	295
1. Forderung nach Verzicht auf Haushaltssteuerung	295
2. Recht und andere Mittel zur Steuerung der Verwaltung	296
3. Unterschiedliche Intensität der Rechtssteuerung	297

a) Ausnahmslose Rechtssteuerung im Einnahmehereich	297
b) Strikte Rechtssteuerung bei gesetzlichen Ausgabe- verpflichtungen	298
c) Geringe Rechtssteuerung im Übrigen	299
4. Folgerungen für Möglichkeiten und Bedarf einer Haushaltssteuerung	300
a) Keine Haushaltssteuerung bei rechtlicher „Präjudizierung“	300
b) Differenzierung zwischen Betriebs- und Programmhaushalten	300
aa) Haushaltssteuerung bei Programmhaushalten	301
bb) Keine Notwendigkeit einer Haushaltssteuerung bei Betriebshaushalten	301
cc) Vorbehalt bei überjähriger Haushaltsbindung	302
c) Verfassungskonforme Auslegung und Anwendung der Flexibilisierungsinstrumente des Haushaltsrechts- Fortentwicklungsgesetzes	302
5. Inneradministrative Koordinations- und Kontrollfunktion des Haushaltsrechts	304
a) Dimensionen der Eigensteuerung und -koordination	304
b) Disziplinierung durch das Finanzministerium	305
c) Fazit	306
VI. Neue Formen der Haushaltssteuerung (Output-Steuerung)	307
1. Rechtsstaatliches Rationalitätsgebot und abstrakte Reform- voraussetzungen	307
a) Rationalität als Kompensation	307
b) Beherrschbarkeit dezentraler Strukturen	308
2. Verfassungskonforme Kompetenztrennung	309
a) Entflechtung von Rahmen- und Detailverantwortung	309
b) Folgen für Globale Minderausgaben	310
3. Umfassendes Informationssystem als Verfassungsforderung	311
a) Zusammenhang von Steuerung, Koordination und Kontrolle	311
b) Qualitative Umgestaltung; flächendeckende Erfassung	312
c) Maßstabsfindung anhand von „Produktdefinitionen“	313
4. Verfassungsfragen des Kontraktmanagements	313
a) Rechtscharakter und Zulässigkeit von Zielvereinbarungen	314
aa) Verfassungsvorbehalt statt Vertragsautonomie	314
bb) Vereinbarkeit von Haushaltsplan und Kontraktmanagement: Bepackungsverbot	315
cc) Dissensproblem	316
dd) Keine haushaltsrechtliche Abbedingung fachgesetzlicher Verpflichtungen oder ministerieller Weisungen	317
b) Legitimationsniveau des Kontraktmanagements	318
c) Nachträgliche Budgeteingriffe	319
5. Überwindung des Einnahme-Ausgabe-Dogmas?	320
a) Grundstrukturelemente des Haushaltsverfassungsrechts	320
b) Spezialisationsprinzip	321

aa) Kompensation der sachlichen Bindung	322
bb) Lösungskonzepte jenseits der Verfassung	322
c) Jährlichkeits- und Tochterprinzipien	323
6. Verfassungsrechtliche Gesamtwertung	325
a) Notwendigkeit einer Verfassungsreform	325
b) Reversibilität für das Interim	325

Kapitel 10: Ökonomisierung 327

I. Wirtschaftswissenschaftliche Einflüsse in der Rechtswissenschaft	327
1. Zum Begriff der Ökonomisierung des Rechts	327
2. Anlässe der Ökonomisierung	328
a) Ausweitung des öffentlichen Sektors – Überforderung des Staates	328
b) Ausweitung des ökonomischen Erkenntnisgegenstandes	330
aa) Klassik und Neoklassik	330
bb) Moderne Institutionenökonomik	331
cc) Ökonomische Theorie des Rechts	333
dd) Public Choice (Neue Politische Ökonomie u. a.)	335
ee) Moderne Finanzwissenschaft	335
3. Externe und interne Ökonomisierung	336
a) Externe Ökonomisierung	336
b) Interne Ökonomisierung (Binnenökonomisierung der Verwaltung)	336
c) Ökonomische Einbrüche in das Haushaltsrecht	337
4. Grenzen der Ökonomisierung	339
a) Staat und Gesellschaft jenseits des Marktes	339
b) Funktionale Differenzierungen; Wettbewerbsseignung des öffentlichen Sektors	340
aa) Wettbewerb in Privat- und Haushaltswirtschaft	340
bb) Wettbewerbsunfähigkeit staatlicher Pflichtaufgaben	341
cc) „Virtueller“ Wettbewerb und „Quasi-Märkte“	342
c) Wert einer ökonomischen Analyse für das Haushaltsrecht	343
II. Der Topos der Wirtschaftlichkeit	343
1. Begriff der Wirtschaftlichkeit	343
a) Ökonomisches Prinzip	343
b) Wirtschaftlichkeit, Effizienz und Effektivität	345
c) Schwierigkeiten objektiver Messbarkeit	347
2. Rechtliche Verankerung	347
a) Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG als verfassungsrechtlicher Ausgangspunkt	347
b) Umfassendes Effizienzprinzip	348
c) „Außenrechtliche“ Wirkung	350
d) Einfaches Haushaltsrecht	351
3. Wirtschaftlichkeit als Rechtsprinzip und Optimierungsgebot	351
a) Neuere Dogmatik zu Regel und Prinzip	352

aa) Differenzierung zwischen Regel und Prinzip	352
bb) Regelkonflikt	352
cc) Prinzipienkollision	353
dd) Kollision zwischen Regel und Prinzip	354
ee) Abwägung im Rahmen der Angemessenheits- Verhältnismäßigkeit	354
b) Anwendung der neueren Dogmatik auf den Effizienzgrundsatz	355
4. Vereinbarkeit von Wirtschaftlichkeit mit anderen Prinzipien und mit Regeln	356
a) Auflösung des Widerstreits zwischen Effizienz und Effektivität	356
b) Verhältnis zu Gesetzmäßigkeit und Rechtsstaatlichkeit	357
c) Kompetenzfragen	358
5. Wirtschaftlichkeit als Korrektiv des Verwaltungsrechts?	359
a) Nachvollziehende Abwägung	359
b) Kollision zwischen Haushaltsrecht und Verwaltungsrecht	360
c) Lösungsversuche nach § 3 Abs. 2 BHO und der lex-posterior-Regel	361
d) Absichtungen nach der lex-specialis-Regel	362
e) Wirtschaftlichkeit und Erforderlichkeit	363
III. Haushaltsvorbehalt im Recht?	364
1. Rang eines Haushaltsvorbehalts	365
a) Haushaltsvorbehalt kraft Verfassungsrechts?	365
aa) Staatsaufgabenlehre	365
bb) „Staatsbankrott“	366
cc) Spezifisch ausgabenbremsende Instrumente	368
b) Haushaltsvorbehalt auf unterverfassungsrechtlicher Ebene	369
2. Adressatenkreis eines Haushaltsvorbehalts	370
a) Bürger	370
b) Gesetzgeber	371

Dritter Teil

Sondergebiete des Haushaltsrechts

Kapitel 11: Öffentliches Rechnungswesen	373
I. Grundlagen	373
1. Schwierigkeiten des juristischen Zugangs	373
2. Abbildungs- und Steuerungsfunktion als übergreifende Zwecke des Rechnungswesens	374
3. Betriebliches Rechnungswesen für betriebswirtschaftliche Zwecke	374
a) Betriebswirtschaftliche Zwecke	374
b) Finanzbuchführung (externes Rechnungswesen)	375
c) Betriebsbuchführung (internes Rechnungswesen)	376

4. Öffentliches Rechnungswesen: Zwecke und rechtlicher Rahmen	376
a) Mehrdeutigkeiten im öffentlichen Rechnungswesen	376
b) Parlamentarisches Budgetrecht und Rechnungslegung	377
c) Darstellung des Planausgleichs; Liquiditätsplanung	379
d) Ermittlung von Investitionsausgaben und Krediteinnahmen	379
II. Das praktizierte Rechnungswesen und seine Schwachstellen	380
1. Reizwort „Kameralistik“	380
a) Ansatzpunkte der Kritik	380
b) Verbreitete Unkenntnis	381
2. Kameralistik und Doppik: Rechnungsgehalt und Rechnungsstil	382
a) Rechnungsinhalt (Rechnungsgehalt)	382
aa) Leistungs- und finanzwirtschaftliche Rechnungsziele	383
bb) Unerheblichkeit des Rechnungssystems	384
b) Rechnungsform; Stilelemente	384
aa) Doppischer Rechnungsstil	385
bb) Kameralistischer Rechnungsstil	386
c) Vergleich der Rechnungsstile	387
aa) Nachteile der Kameralistik	387
bb) Verwaltungsspezifische Vorteile des kameralistischen Rechnungsstils	389
cc) Gängige Missverständnisse	390
3. Mängel der Verwaltungsbuchführung und Haushaltsrechnung i. w. S. ..	390
a) Zahlungsbuchführung	390
aa) HKR-Verfahren; Buchungsgrundsätze	390
bb) Haushaltsüberwachung und andere Zwecke	391
b) Haushaltsrechnung i. e. S.; endgültige und vorläufige Einnahmen ...	392
c) Kassenmäßiger und rechnungsmäßiger Abschluss	393
d) Finanzierungsrechnung	395
4. Defizitärer Vermögens- und Schuldennachweis	395
a) Rudimentäre Vermögensbuchführung	396
aa) Exemption des Sachvermögens aus der Vermögens- buchführung	396
bb) Dualismus von Verwaltungs- und Finanzvermögen	397
cc) Vermögensrechnung	398
b) Mängel der Schuldenbuchführung	398
c) Unzureichender Nachweis von (Zahlungs-)Verpflichtungen und (Geld-)Forderungen	400
aa) Verpflichtungsbuchführung	400
bb) Forderungsbuchführung	402
d) Nichtausweis von Zukunftsbelastungen und Werteverzehr	403
5. Keine Abbildung von Kosten, kein Wirtschaftlichkeitsnachweis	404
6. Fehlen einer integrierten Buchführung	406
7. Differenzen zwischen Ist-Zustand und einfachem Gesetzesrecht	407
a) Defizitäre Vermögensbuchführung	407
b) Fehlende integrierte Buchführung	408
8. Fazit: Informations-, Steuerungs- und Kontrolldefizite	408

III. Reformmodelle	410
1. Reformbedarf	410
a) Leistungsmerkmale eines modernen Rechnungswesens	410
b) Strukturelle Hindernisse	411
c) Finanzwirtschaftliche Dezentralisierung	412
d) Reformmodelle im Überblick	413
2. Kosten- und Leistungsrechnung (KLR)	414
a) Grundlagen und systematische Einordnung der KLR	414
b) Haushaltswirtschaftlicher Sinn	415
c) Bestandteile; Funktionsweise	416
aa) Kostenbegriff und Abgrenzungen	416
bb) Leistungs- und Erlösbegriff	417
cc) Kostenarten-, Kostenstellen- und Kostenträger- rechnung	418
3. Ausbau der einfachen Verwaltungsbuchführung zur Verwaltungskameralistik	419
a) Grundlagen der Zwei-Komponenten-Deckungsrechnung; doppelter Deckungsnachweis	419
b) Deckungserfolgsrechnung	420
c) Deckungsbilanz mit verkürzter Vermögensrechnung	420
4. Übergang zu einer spezifischen Verwaltungsdoppik	421
a) Grundlagen des Drei-Komponenten-Rechnungssystems	421
b) Keine Kopie des kaufmännischen Rechnungswesens	423
IV. Rechtliche Möglichkeiten und Grenzen	423
1. Verwerfung der einfachen Verwaltungsbuchführung	424
2. Verwaltungsdoppik versus Verwaltungskameralistik	425
a) Problematik des § 33a HGrG	425
b) Optimierte Verwaltungskameralistik und Verwaltungsdoppik im Vergleich	427
aa) Kassensicherheit	427
bb) Zweckmäßigkeit	427
cc) Verfassungsrechtliche Vorgaben	428
3. Voll- oder Teilvermögensrechnung im Lichte von Art. 114 Abs. 1 GG	430
a) Normwortlaut, Normgeschichte, Normzusammenhang	430
b) Teleologische Argumente	431
aa) Strukturunterschiede zwischen Erwerbs- und Haushaltswirtschaft	431
bb) Messprobleme und Missbrauchsgefahren	432
c) Ergebnis	434
4. Notwendigkeit der Kosten- und Leistungsrechnung	435
a) Rechtliche Grundlagen	435
b) Rückwirkungen auf die Systematik des Haushaltsplans	436
c) Aufbau der KLR auf die Kameralistik oder die Doppik?	437
5. Fazit	438

Kapitel 12: Haushaltswirtschaftliche Vorbelastungen	439
I. Umlagefinanzierung, Planausgleichsgebot und Fälligkeitsprinzip	439
1. Gebot des (nur-)formellen Planausgleichs	439
2. Prinzip der kassenwirksamen Fälligkeit	441
3. Konsequenzen	441
II. Klassische Kreditermächtigungen	442
1. Situation und Probleme des Staatsschuldenrechts	442
a) Statistische Fakten	442
b) Rechtliche Ausgestaltung	443
c) Vagheiten des Begriffs der Krediteinnahmen	445
d) Widersprüchlichkeiten beim Investitionsbegriff	447
e) Bruttoinvestitionen als Fehlmaßstab; keine Desinvestitionen	448
f) Schuldenasymmetrischer Haushaltsvollzug	449
g) Inanspruchnahme fortgeltender Kreditermächtigungen	452
h) Gesamtwirtschaftliche Störungslagen	453
i) Sondervermögen; Fazit vor gemeinschaftsrechtlichem Hintergrund	454
2. Verschuldungsbegrenzende Wirkung der Budgetierung	456
a) Grundlagen	456
b) Einnahmen-Ausgaben-Konnexität	457
c) Abschied von der konjunkturpolitischen Scheinfunktion der Staatsschuldenpolitik	458
d) Generelles Verschuldungsverbot?	459
e) Rationale Investitionsfinanzierung	460
f) Verfassungsänderung	461
III. Gewährleistungermächtigungen	462
1. Risiken aus dem Entstehen für fremde Schuld	462
a) Abgrenzung von Finanzierungskredit und Gewährleistung	462
b) Statistisches Material	463
c) Fehlen materiell-rechtlicher Begrenzungen	464
2. Gewährleistungen im System der Budgetierung	464
a) Periodengerechte Zuordnung der Risiken	465
b) Gewährleistungen und Einzelbudgets	466
IV. Verpflichtungsermächtigungen	467
1. Praktische und demokratietheoretische Bedeutung	467
a) Überjährige Bewirtschaftungsmaßnahmen	467
b) Abgrenzung zur klassischen Kreditfinanzierung	468
c) Verfassungslage	469
aa) Veranschlagungspflichten	469
bb) Materielle Begrenzungen	470
d) Veranschlagungsausnahmen	471
2. Finanzierungsprivatisierung	472
a) Auswege aus öffentlichen Finanzierungsengpässen	472
b) Varianten der projektbezogenen Fremdfinanzierung	473

c) Keine Kreditfinanzierung	474
d) Projektbewältigung über Verpflichtungsermächtigungen	475
aa) Klarheit und Wahrheit parlamentarischer Ermächtigungen	475
bb) Staatsschuldenrechtliche Implikationen	476
e) Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit	477
3. Verpflichtungsermächtigungen und Budgetierung	477
a) Erforderlichkeit des Ermächtigungsinstruments	477
b) Deckung durch Rücklagenbildung	478
aa) Paralleldeckung bei konsumtiven Vorleistungen	478
bb) Vordeckung bei Leistung „Zug um Zug“	479
cc) Konkret zur privaten Vorfinanzierung	480
c) Fazit	481
 Kapitel 13: Öffentliche Liegenschafts- und Bauverwaltung	482
I. Grundlagen der Liegenschaftsverwaltung	482
1. Systematisierung	482
2. Fehlen integraler Regelungssysteme	484
a) Rechtszersplitterung	484
b) Bedeutungslosigkeit des Vermögensbestands	484
aa) Haushaltsplan	484
bb) Rechnungslegung	485
3. Vorgaben der Haushaltsordnungen	486
a) Grundsatz der Werterhaltung	486
b) Aufgabenakzessorietät (Funktionsbindung) von Staatsvermögen	487
c) Grundstock	487
II. Bauverwaltung	488
1. Organisation der Bauverwaltung	488
2. Flexibilisierung der Haushaltsmittel	489
III. Schwachstellen	491
1. Informationsverzerrungen	491
a) Kein Ausweis von Aufwand und Kosten	491
b) Keine haushaltsträgerinterne Verrechnung	491
2. Vernachlässigung des Bauunterhalts	493
3. Überregulierung in der Ablauforganisation	494
4. Fehler der Aufbauorganisation	496
a) Plurale Strukturen des Bauwesens in der Privatwirtschaft	496
b) Unflexible Funktionenkonzentration in der öffentlichen Bauverwaltung	497
c) Personelle Überbesetzung	498
d) Fazit	499
IV. Reformüberlegungen	499
1. Steigerung der Wirtschaftlichkeit	499

a) Internalisierung von Nutzungskosten; Kosten- und Leistungsrechnung	499
b) Optimierung von Bauplanung, Baudurchführung und Bauunterhalt ..	500
c) Intensivierung des Wettbewerbs durch öffentliche Auftragsvergabe	501
d) Formelle Privatisierung – das Beispiel Rheinland-Pfalz	502
aa) Landesbetrieb „Liegenschafts- und Baubetreuung“	502
bb) Liegenschafts- und Baubetreuungsgesellschaft (LBB) GmbH & Co. KG	503
2. Rechtliche Vorgaben	504
a) Privatisierungsverbot der Liegenschafts- und Bauverwaltung?	504
b) Personenhandelsgesellschaftsrecht – Verwaltung eigenen Vermögens	505
c) Nationales Wettbewerbsrecht; Grundrechtsrelevanz	506
d) Europäisches Gemeinschaftsrecht	508
e) Personalrecht	509
f) Vorkehrungen gegen Mittelmissbrauch	510
3. Steuerliche und andere finanzielle Auswirkungen	511
a) Steuerpflichten unmittelbarer Staatsverwaltung	512
b) Steuerpflichten von Staatsbetrieben	514
c) Steuerpflichten mittelbarer Staatsverwaltung	515
d) Steuerpflichten staatseigener Kapitalgesellschaften	517
e) Steuerpflichten einer staatseigenen GmbH & Co. KG	518
aa) Einkommen- und Körperschaftsteuer	518
bb) Umsatzsteuer; Gewerbesteuer; Grundsteuer	520
cc) Grunderwerbsteuer	520
f) Grundbuch- und Notarkosten	521
4. Fazit	522
V. Kapitalmobilisierung durch „Sale and lease back“	522
1. Das schleswig-holsteinische Liegenschaftsmodell	522
a) Liegenschaftsveräußerung gegen Rückmietung	522
b) Verwendung des Erlöses; „Zweckrücklage Liegenschaften“	523
c) Wirtschaftliche Wertung	525
d) Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht	525
2. Grenzen der Veräußerung von Staatsvermögen	525
3. Verdeckte Kreditaufnahme	526
a) Tatbestand der Kreditaufnahme	526
b) Wirtschaftliche Betrachtungsweise	527
c) Zurechnung der Kreditaufnahme durch Dritte	528
aa) Staatliche Beteiligung; staatlicher Auftrag	529
bb) Geldzufluss, Haushaltsdeckung, Finanzdienst	529
4. Verfassungsrechtliche Kreditobergrenze	530
5. Vollständigkeit und Klarheit des Haushaltsplans	531
a) Vollständigkeit	531
b) Klarheit	532
6. Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit	532
7. Fazit	533

Kapitel 14: Personalbewirtschaftung	534
I. Grundlagen des hergebrachten Systems	534
1. Personalwirtschaftliche Besonderheiten und ihre haushaltsrechtliche Bewältigung	534
a) Überjährigkeiten und Überlagerungen	534
b) Dualismus von Personalausgabemitteln und (Personal-)Stellen	535
c) Planstellen und sonstige (Personal-)Stellen	536
2. Grundsatz der Stellenbewirtschaftung	537
a) Verbindliche Stellen	537
b) Nicht verbindliche Stellen	538
c) Besonderheiten der Stellenbewirtschaftung	538
aa) Ausbringung überplanmäßiger Stellen	538
bb) Ausnahmen vom Grundsatz der Stellenbindung, insbes. „Deckungsfähigkeit“ von Stellen	539
cc) Wegfall- und Umwandlungsvermerke	540
3. Beamten- und tarifvertragsrechtliche Einflüsse	540
a) Mittelbare Drittwirkung des Haushaltsplans im Beamtenrecht	540
b) Vorrang des Tarifvertragsrechts vor dem Haushaltsrecht	542
II. Rigidität und Flexibilität; Schwachstellen des Systems	543
1. (Un-)Beweglichkeit der Stellenbewirtschaftung	543
a) Flexibilität der Personalausgabemittel	543
b) Rigidität der Stellenpläne und der verbindlichen Stellenübersichten	544
2. Desinformation durch Stellenpläne	545
3. Finanzielle (Vor-)Belastungen	545
a) Personalausgaben für aktive Bedienstete	545
b) Versorgungslasten	546
c) Haushaltsrechtliche Behandlung	547
aa) „Schattenverschuldung“ jenseits haushaltsrechtlicher Instrumente	547
bb) Externalisierung der Versorgungslasten	548
III. Personalkostenbudgetierung	548
1. Wirtschaftliche Ausgangslage	548
2. Elemente der Personalkostenbudgetierung	549
a) Information	549
b) Personalbudgets	550
aa) Maßgeblichkeit der Ausgabeansätze	550
bb) Entbehrlichkeit der Stellenbindung?	551
c) Dezentrale Veranschlagung der Versorgungsausgaben	551
d) Pensionsrücklagen	552
IV. Rechtliche Würdigung	553
1. Öffentlich-rechtliche Dienstverhältnisse	553
a) Alimentationsprinzip und Haushaltstechnik	553

b) Eigenerbringung und -finanzierung der Beamtenversorgung durch den Dienstherrn	554
aa) Einrichtung von Pensionssondervermögen	554
bb) Pensionsfondsgesetze in Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein	554
cc) Versorgungsreformgesetz 1998	555
2. Privatrechtliche Beschäftigungsverhältnisse	556
a) Grundsätzliches	556
b) Betriebsbedingte Kündigungen	556
c) Befristung von Arbeitsverhältnissen	558
d) Fazit	559
Kapitel 15: Finanzkontrolle	560
I. „Klassische“ Finanzkontrolle	560
1. Rechnungshöfe als Träger der externen Finanzkontrolle	560
a) Rechnungshöfe und (Rechnungs-)Prüfungsämter	560
b) Externe und interne Finanzkontrolle	561
2. Prüfungsadressaten	562
3. Gegenstand, Maßstab und Verfahren der Prüfung	563
a) Prüfungsgegenstände	563
b) Prüfungsmaßstäbe	564
c) Umfang und Einordnung der Finanzkontrolle	564
d) Prüfungsabstimmung	565
e) Prüfungsergebnisse	565
4. Abgrenzung zur Gerichtskontrolle	566
5. Elemente des verfassungstheoretischen Status der Rechnungshöfe	567
II. Schwachstellen	568
1. Formale Prüfung, mangelndes politisches Gewicht der Kontrolle	568
2. Mängel der Wirtschaftlichkeitskontrolle	569
a) Konturenarmut	569
b) Keine Kompetenz zur Kontrolle parlamentarischer Entscheidungen	569
c) Gesamtwirtschaftliche statt betriebswirtschaftlicher Effizienz	570
d) Verhaftung im System der Verwaltungsbuchführung	571
3. „Prüfungsfreie Räume“?	571
a) Kapazitätsgrenzen	571
b) Verbandsgrenzen	572
4. Prinzip der Nachgängigkeit der Prüfung	573
III. Fortentwicklungen und Reformüberlegungen	573
1. Vermeidung „prüfungsfreier Räume“	574
2. Einbeziehung politischer Entscheidungen	575
3. Neue Steuerungs- und Prüfungsmaßstäbe	576
4. Gegenwartsnahe Prüfung – Beratung	577
a) Überwindung der zeitlichen Verzögerung	577
b) (Selbständige) Beratung	578

5. Controlling	579
a) Abgrenzung zur Beratung	579
b) Verfassungslage	580
c) Abgrenzung zur Tätigkeit des Finanzministeriums	581
6. Kooperative Finanzkontrolle	581
Gesamtwürdigung – Ausblick	583
I. Rückständigkeit des Haushaltsrechts	583
1. Haushaltsrecht als Kind des 19. Jahrhunderts	583
a) Konstitutionalismus	583
b) „Nachtwächterstaat“	584
2. Abkehr vom Staatsmodell des 19. Jahrhunderts	585
a) Gewaltenverschränkung; Aufgabenmehrung	585
b) Fraktalisierung als Voraussetzung der Bewältigung neuer Aufgaben	585
3. Retardierung des Haushaltsrechts	587
II. Fortentwicklung des Haushaltsrechts	588
1. Dezentralisierung und Rationalisierung	589
2. Rechtliche Umsetzung der Reformen	590
a) Behutsamkeit	590
b) Abschied von der Einnahmen-Ausgaben-Zentrierung	590
c) Gewährleistung des materiellen Haushaltsausgleichs	591
3. Wirkung von Haushaltsreformen	592
Zusammenfassung und Thesen	593
Anhang	
A. Synopse: Haushaltsgrundsätzegesetz – Bundeshaushaltsordnung	600
B. Fachbegriffe des Haushaltsrechts	607
C. Gruppierungsplan (Überblick)	626
Literaturverzeichnis	629
Sachverzeichnis	655