

bedarf es gesetzgeberischer Vorgaben.¹⁰⁷ Der Gesetzgeber ist in der Lage, Wertungswidersprüche und systematische Ungeheimheiten durch entsprechende Regelungen zu beseitigen und über das individualrechtsschützende Kernprogramm hinaus die Verwaltungsgerichte mit anderen, zusätzlichen Aufgaben zu betrauen. Es spricht insoweit viel für einen Gesetzesvorbehalt für überindividuelle Klagebefugnisse.

Es dürfte vorliegend zunächst ausreichen, den völker- und unionsrechtlichen Anforderungen durch Änderungen im Umweltrecht Rechnung zu tragen. So könnte der Anwendungsbereich des UmwRG erweitert und die richterrechtliche Verbandsklage zurück in die Obhut gesetzlich zugewiesener Klagebefugnisse geführt werden. Dann wäre die richterrechtliche Verbandsklage eine Eintagesfliege gewesen, die durch den Federstrich des Gesetzgebers wieder beseitigt wird.

Freilich ist diese sektorale Erweiterung der Verbandsklagebefugnis nur dann ausreichend, wenn davon ausgegangen werden kann, dass der EuGH seine Rechtsprechung auf das Umweltrecht begrenzt. Das dürfte allerdings lediglich eine Hoffnung des deutschen Gesetzgebers sein, die durch den EuGH kaum befriedigt werden dürfte. Der Gerichtshof wird sich auch zukünftig nicht scheuen, die Durchsetzung von Unionsrecht Prokuratoren des Gemeinwohls aufzutragen. Freilich kommt es zu unerfreulichen Wertungswidersprüchen, soweit er den direkten Zugang von Nichtregierungsorganisationen zur europäischen Gerichtsbarkeit verwehrt, wengleich es auch hier um die effektive Anwendung des Völker- und Unionsrechts gegenüber der unionseigenen Verwaltung geht.¹⁰⁸

Dennoch dürfte das Umweltrecht lediglich die Speerspitze einer Rechtsprechungsentwicklung sein, die darauf abzielt, unter Berufung auf das Effektivitätsgebot dem Unionsrecht in den Mitgliedstaaten zu mehr prozessualer und materieller Wirksamkeit zu verhelfen. Die primäre Zielsetzung des EuGH ist es nicht, Klagebefugnisse von Verbänden und einer betroffenen Öffentlichkeit auszudehnen. Vielmehr nutzt der EuGH die sekundärrechtliche Erwähnung von Vereinigungen oder einer betroffenen Öffentlichkeit lediglich als Vehikel, um diese Subjekte mit der gerichtlichen Durchsetzung des Unionsrechts zu beauftragen (funktionale Subjektivierung).¹⁰⁹ Es kommt hierbei auch nicht zu einer Kompetenzüberschreitung, überlässt der EuGH es doch weiterhin den Mitgliedstaaten, wie sie diesen Anspruch des Unionsrechts (prozessual) verarbeiten.

Insoweit ist eine grundsätzlichere Verankerung des überindividuellen Rechtsschutzauftrags im Rahmen der VwGO geboten. Zu denken ist an einen neuen Abs. 3 zu § 42, der die grundsätzlichen Anforderungen an Sachwalter öffentlicher Interessen normiert und eine Befugnis zur Klage wegen Verletzung überindividueller Rechte grundsätzlich eröffnet. Spezifika können dann noch sektoral in den einzelnen Fachgesetzen geregelt werden.

Die besondere Faszination des Ausgangsfalls liegt darin, dass es dem BVerwG gelingt, nicht mit dem Individualrechtssystem zu brechen, gleichwohl aber die eigenen Rechte i.S.v. § 42 Abs. 2 VwGO derart völker- und unionsrechtskonform aufzuladen, dass dem subjektiv-öffentlichen Recht nur noch bedingt eine Filterfunktion zukommt. Aus der Sicht der Rechtsprechung stellt die Entscheidung des BVerwG zunächst einmal eine begrüßenswerte Klärung dar, denn die Verwaltungs- und Oberverwaltungsgerichte haben nun eine klare Linie erhalten. Freilich ist nicht alles geklärt: So ist etwa offen, welche Konsequenzen bei Umweltrechtsverletzungen durch Private folgen: Gebieten hier das Völker- und Unionsrecht eine zivilrechtliche Verbandsklage direkt gegen den privaten Umweltschädiger? Für die Durchsetzung des Umweltrechts ist diese Entscheidung eine weitere, wichtige Etappe. Ob es zu einem Durchbruch, gar einem Dammbbruch führt, ist abzuwarten.

Insgesamt muss man die Entscheidung des BVerwG als einen weiteren Aufbruch in Richtung eines europäischen Verwaltungsrechtsschutzverbundes verstehen, den die Rechtsprechung zu Recht anstößt und den der Gesetzgeber aufgreifen sollte, um systemimmanent und im Vergleich zu externen Rechtsschutzsystemen einer konsistenten Entwicklung den Weg zu ebnet.

107 So auch K. F. Gärditz, NVwZ 2014, 1 (6); A. Mainzer/M. Grunow, I+E 2014, 146 (150); T. Bunge, ZUR 2014, 3 (8 f.); A. Guckelberger, JA 2014, 647 (654); R. Klinger, ZUR 2014, 1 (2); wohl auch M. Hong, JZ 2012, 380 (386 f.), allerdings mit Bezug auf Art. 9 Abs. 2 AK.

108 Jüngst zu Art. 9 Abs. 3 AK vgl. EuGH, Urt. v. 13.01.2015 – verb. Rs. C-401/12 P, C-402/12 P und C-403/12 P, ZUR 2015, 13, vgl. dazu sehr kritisch J. Berkemann, ZUR 2015, 221 (229), s. bereits J. Kokott/C. Sobotta, DVBl 2014, 132 (136).

109 M. Ruffert (Fußn. 62), S. 188 f.; 220 ff.; ders., DV 2008, 543 (561); ebenso J. Masing (Fußn. 15), § 7 Rdnr. 92; M. Hong, JZ 2012, 380 (381).

Die Budgetinitiative der Regierung und parlamentarische Informationsrechte – Konturen eines Kernbereiches exekutiver Eigenverantwortung im Haushaltsverfassungsrecht

von Prof. Dr. Michael Droege, Tübingen*

Der Informationsanspruch des Parlaments gegen die Regierung ist ein wesentliches Instrument der Kontrolle im parlamentarischen Regierungssystem. Angesichts der jüngsten verfassungsgerichtlichen Klarstellungen zu Grund und Grenzen dieses Anspruches untersucht der Beitrag die Reichweite parlamentarischer Informationsansprüche im Haushaltsver-

fassungsrecht unter besonderer Berücksichtigung des Haushaltseinbringungsmonopols der Regierung. Haushaltsgesetz

* Der Verfasser ist Inhaber eines Lehrstuhls für Öffentliches Recht an der Eberhard Karls Universität Tübingen.

und Haushaltsplan fungieren als Informationsakte, deren Informationsgehalt durch die Haushaltsgrundsätze verfassungsrechtlich validiert wird. Damit bilden sie und das Initiativrecht der Regierung einen relativen Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung und eine Grenze des allgemeinen Parlamentsinformationsanspruches.

I. Einleitung

Regierungsgerichtete, parlamentarische Informationsrechte sichern die Effektivität der Kontrollfunktion des Parlaments und kompensieren den strukturellen Gewichtsverlust der Legislative im exekutiv geprägten, gewaltenverschränkten parlamentarischen Regierungssystem¹. Dies gilt auch im Haushaltsverfassungsrecht, innerhalb dessen das parlamentarische Budgetrecht zu Recht zu den identitätsbestimmenden Faktoren der grundgesetzlichen Verfassungsordnung gezählt wird.² Im Haushaltsgesetzgebungsverfahren trifft der parlamentarische Informationsanspruch aber zugleich auch auf das Initiativmonopol der Regierung zur Aufstellung des Haushaltsgesetz- und Haushaltsplanentwurfes und vor allem auf den Haushaltsplan als zentralen Informations- und Publizitätsakt im Haushaltsverfassungsrecht. Ob dieser als Anknüpfungspunkt nicht nur der Finanzkontrolle, sondern auch der parlamentarischen Regierungskontrolle Produkt eines genuinen, parlamentarischen Informationsrechtes tendenziell entzogenen Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung ist, gilt es zu erörtern. Zunächst sollen dafür Grund und Grenzen parlamentarischer Informationsrechte im Allgemeinen dargestellt werden (II.), bevor ihre Reichweite im Haushaltsgesetzgebungsverfahren abzuschätzen ist (III.).

II. Grund und Grenzen parlamentarischer Informationsansprüche

Informiertheit ist eine verfassungskräftige Gelingensbedingung parlamentarischer Arbeit. Gleichzeitig sind im Verfassungsgefüge und in der Verfassungsrealität des gewaltenteilten Staates Parlamentarier und Parlamentsverwaltung gegenüber den umfangreichen Apparaten der Gubernative und Exekutive strukturell ins Hintertreffen geraten.³ Diesen Befund sucht in Teilen der regierungsgerichtete, parla-

mentarische Informationsanspruch zu kompensieren, dessen Bedeutung das Bundesverfassungsgericht in seiner jüngsten Entscheidung zur Information des Parlaments über Rüstungsexporte erneut betont hat.⁴

1. Verfassungsrechtliche Grundierungen des parlamentarischen Informationsrechts

Der Informationsanspruch erfährt zugleich eine auf den einzelnen Abgeordneten bezogene wie auch institutionell im Organgefüge angesiedelte Fundierung. Aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 und Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG leitet die bundesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung ein Frage- und Informationsrecht des Deutschen Bundestages gegenüber der Bundesregierung ab, an dem die einzelnen Abgeordneten und die Fraktionen als Zusammenschlüsse von Abgeordneten nach Maßgabe der Ausgestaltung in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages teilhaben und mit dem grundsätzlich eine Antwortpflicht der Bundesregierung korrespondiert.⁵ Mit gewisser Varianz entspricht dies auch der Rechtsprechung der Verfassungsgerichte der Länder, die den Status der Abgeordneten in den Landesparlamenten unter Rezeption der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung um einen grundsätzlichen Anspruch auf vollständige und zutreffende Beantwortung an die Landesregierung gerichteter parlamentarischer Anfragen anreichern.⁶ Der Informationsanspruch sichert dabei Voraussetzungen für eine sachgerechte Arbeit innerhalb des Parlaments überhaupt.⁷ Im Zentrum seines Funktionsbereiches liegen aber die parlamentarische Kontrolle der Regierung und deren Wirksamkeit. Hier findet der Informationsanspruch seinen Grund im Gewaltenteilungsprinzip des Grundgesetzes. Die parlamentarische Kontrolle von Regierung und Verwaltung verwirklicht den »Grundsatz der Gewaltenteilung, der für das Grundgesetz ein tragendes Funktions- und Organisationsprinzip darstellt.«⁸ Aus dem System der checks and balances, gegen- und wechselseitiger Zu- und Gegenordnung der Gewalten folgt unmittelbar das Gebot möglicher Wirksamkeit parlamen-

1 Grundlegend: BVerfG, Urt. v. 17.06.1984 – 2 BvE 11/83, 2 BvE 15/83 – BVerfGE 67, 100 (139 ff.) = DVBl 1984, 827 ff.; st. Rspr. etwa: BVerfG, Beschl. v. 30.03.2004 – 2 BvK 1/01 – BVerfGE 110, 199 ff.; BVerfG, Urt. v. 30.06.2009 – 2 BvE 2/08, 2 BvE 5/08, 2 BvR 1010/08, 2 BvR 1022/08, 2 BvR 1259/08, 2 BvR 182/09 – BVerfGE 123, 267 ff. = DVBl 2009, 1032 ff.; BVerfG, Beschl. v. 01.07.2009 – 2 BvE 5/06 – BVerfGE 124, 161 ff. = DVBl 2009, 1103 ff.; BVerfG, Urt. v. 12.11.2012 – 2 BvE 6/12, 2 BvR 1390/12, 2 BvR 1421/12, 2 BvR 1438/12, 2 BvR 1439/12, 2 BvR 1440/12 – BVerfGE 132, 195 ff. = DVBl 2012, 1370 ff.; BVerfG, Beschl. v. 17.06.2009 – 2 BvE 3/07 – BVerfGE 124, 78 ff. = DVBl 2009, 1107 ff.; Aus der Lit. dazu etwa: L. Brocker, »Lux in arcana«, 2014, S. 16 ff.; S. Höltscheidt, DÖV 1993, 593 (593 ff.); J. Isensee, JZ 2005, 971 (917 ff.); H.-P. Schneider, NJW 2001, 2604 (2604 ff.); C. Seiler, AöR 129 (2004), 378 (378 ff.).

2 BVerfGE 123 (Fußn. 1), 267 (338 f.); 132 (Fußn. 1), 195 (237); W. Heun, in: Dreier, GG, 2. Aufl., 2008, Bd. 3, Art. 110 Rdnr. 36 ff.; C. Hillgruber, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, 6. Aufl., 2012, Art. 110 I Rdnr. 5; H. H. Klein, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HdbStR, Bd. 3, 3. Aufl., 2005, § 50 Rdnr. 33 ff., 40; H. Kube, in: Ehlers/Fehling/Pünder (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Bd. 3, 3. Aufl., 2013, § 66 Rdnr. 31 ff.; H. Siekmann, in: Sachs (Hrsg.), GG, 7. Aufl., 2014, Art. 110 Rdnr. 11 ff.

3 Zur Krise des Parlamentarismus siehe nur: P. Cancik, Wahlrecht und Parlamentsrecht als Gelingensbedingungen parlamentarischer Demokratie, VVDStRL 72 (2013), 268 (270 ff.) m.w.N.

4 BVerfG, Urt. v. 21.10.2014 – 2 BvE 5/11 –, juris, insbes. Rdnr. 130 ff.

5 Grundlegend: BVerfGE 67 (Fußn. 1), 100 (130 ff.) zu Untersuchungsausschüssen; BVerfGE 124 (Fußn. 1), 161 (188), st. Rspr., zuletzt: BVerfG, (Fußn. 4), Rdnr. 130.

6 Vgl. NRWVerfGH, Urt. v. 19.08.2008 – 7/07 –, juris, Rdnr. 244, OVGE 51, 289 = DVBl 2008, 1380 ff.; NRWVerfGH, Urt. v. 04.10.1993 – 15/92 –, juris; OVGE 43, 274 (279) = DVBl 1994, 48 ff.; SächsVerfGH, Urt. v. 25.02.2014 – Vf. 71-I-12 –, juris, NVwZ-RR 2008, 585; SächsVerfGH, Urt. v. 19.04.2011 – Vf. 74-II10 – juris; SächsVerfGH, Urt. v. 29.09.2008 – Vf. 154-I-07 –, juris = SächsVBl 2009, 8 ff.; BayVerfGH, Entsch. v. 22.05.2014, – Vf. 53-Iva-13 –, juris; BayVerfGH, Entsch. v. 20.03.2014 – Vf. 72-Iva-12 –, juris; BerlVerfGH, Urt. v. 20.12.2011 – 159/10 –, juris; BerlVerfGH, Urt. v. 14.07.2010 – 57/08 –, juris; HbgVerfG, Urt. v. 06.11.2013 – 1/13 –, juris, NVwZ 2014, 135; MVVerfG, Urt. v. 23.01.2014 – 8/13 –, juris; RhPfVerfGH, Urt. v. 11.10.2010 – VG O 24/10 –, juris; ThürVerfGH, Urt. v. 19.12.2008 – 35/07 –, juris = DVBl 2009, 245.

7 BVerfG, Beschl. v. 18.07.1961 – 2 BvE 1/61 – BVerfGE 13, 123 (125); BVerfG, Beschl. v. 25.03.1981 – 2 BvE 1/79 – BVerfGE 57, 1 (5); BVerfG, Beschl. v. 26.06.2002 – 1 BvR 558/91, 1 BvR 1428/91 – BVerfGE 105, 252 (270) = DVBl 2002, 1358 ff.; BVerfG, Beschl. v. 26.06.2002 – 1 BvR 670/91 – BVerfGE 105, 279 (306) = DVBl 2002, 1351 ff.; 124 (Fußn. 1), 161 (187 ff.). Siehe auch NRWVerfGH, Urt. v. 04.10.1993, (Fußn. 6), NVwZ 1994, 678 (679). Siehe auch: NRWVerfGH, Urt. v. 19.08.2008, (Fußn. 6), juris, Rdnr. 246.

8 BVerfG (Fußn. 4), Rdnr. 130.

tarischer Regierungskontrolle.⁹ Der parlamentarische Informationsanspruch schafft hierfür notwendige Bedingungen: »Ohne Beteiligung am Wissen der Regierung kann das Parlament sein Kontrollrecht gegenüber der Regierung nicht ausüben.«¹⁰ In seiner jüngeren Rechtsprechung reichert das Bundesverfassungsgericht den Gedanken der Effektivität der parlamentarischen Regierungskontrolle und mit ihm das parlamentarische Informationsrecht schließlich um eine demokratische Dimension an. Weil die Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber der Volksvertretung der Herstellung eines hinreichenden demokratischen Legitimationsniveaus dient, vermag Geheimhaltung gegenüber dem Parlament die parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten zu beschränken und zugleich »den notwendigen demokratischen Legitimationszusammenhang« zu beeinträchtigen oder gar zu unterbrechen.¹¹

2. Anspruchsgrenzen und Kernbereichslehre

Der Gewaltenteilungsgrundsatz begründet in dieser Weise aber nicht nur den parlamentarischen Informationsanspruch gegenüber der Regierung, er setzt ihm auch um der Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortlichkeit der Regierung willen Grenzen. Ein Auskunftsverweigerungsrecht der Regierung lässt sich insbesondere auf den Grundsatz der Wahrung eines Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung stützen.¹² In der Verfassungsordnung des Grundgesetzes ist die Teilung der Gewalten nicht als absolute Trennung realisiert, Staatsgewalten sind vielmehr aufeinander bezogen und miteinander verschränkt, »dürfen aber ihrer jeweiligen Eigenheit und ihrer spezifischen Aufgaben und Zuständigkeiten nicht beraubt werden.«¹³ Zu flankieren ist dieser gewaltenteilungsgeprägte Funktionsschutz zudem durch den Gedanken der den Verfassungsorganen und ihren Gliederungen obliegenden Verpflichtung zu gegenseitiger Rücksichtnahme.¹⁴ Diese gebiete »unter anderem die Respektierung eines Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung, der einen grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich umfasst.«¹⁵ Verantwortung der Regierung gegenüber Parlament und Volk setzt einen Raum der Eigenverantwortung voraus.¹⁶ In diesem Sinne hat etwa auch der Verfassungsgerichtshof NRW den mit dem Kernbereichsschutz verfolgten Funktionsschutz als »Grundbedingung dafür, dass die Regierung ihren Aufgaben im Rahmen

der Staatsleitung und ihrer Verantwortung gegenüber dem Parlament gerecht werden kann«, bezeichnet.¹⁷ Daneben ist der Auskunftsanspruch auf die Gegenstände beschränkt, über die die Bundesregierung kompetenziell Auskunft geben kann und über die sie also überhaupt wissen kann.¹⁸ Schließlich findet der Auskunftsanspruch deshalb Grenzen, weil die Regierung im Rahmen ihrer Auskunftspflicht an die Grundrechte nach Maßgabe des Art. 1 Abs. 3 GG gebunden bleibt und so in Rücksicht auf grundrechtsfundierte Geheimhaltungsinteressen Dritter die Auskunft verweigern kann.¹⁹ Letztere Grenzen des parlamentarischen Informationsanspruchs spielen allerdings im hier allein interessierenden Haushaltsverfassungsrecht schon wegen der Binnenwirkung des Haushaltsgesetzes als Organengesetz²⁰ eine untergeordnete Rolle.

Der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung ist in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sowohl gegenständlich als auch in der Schutzintensität näher entfaltet worden. Er erfasst die »Willensbildung der Regierung selbst, sowohl hinsichtlich der Erörterungen im Kabinett als auch bei der Vorbereitung von Kabinetts- und Ressortentscheidungen, die sich vornehmlich in ressortübergreifenden und -internen Abstimmungsprozessen vollzieht.«²¹ Letztlich sind es auch die Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit der Regierung, die den in der Rechtsprechung ausgeformten Differenzierungen der Antwortverweigerungsrechte der Regierung zugrunde liegen. Diese kommen ihr in unterschiedlicher Weise zu, je nachdem, ob es sich um einen abgeschlossenen oder nicht abgeschlossenen Vorgang aus dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung handelt. Deswegen soll eine Pflicht der Regierung, parlamentarischen Informationswünschen zu entsprechen, danach in der Regel nicht bestehen, wenn die Information zu einem Mitregieren Dritter bei Entscheidungen führen kann, die in der alleinigen Kompetenz der Regierung liegen.²² Diese Möglichkeit sieht das Gericht bei Informationen aus dem Bereich der Vorbereitung von Regierungsentscheidungen regelmäßig als gegeben an, solange die Entscheidung noch nicht getroffen ist.²³ Nichtöffentlichkeit sichert hier gerade die Offenheit des Entscheidungsfindungsprozesses innerhalb der Regierung.²⁴

9 BVerfGE 67 (Fußn. 1), 100 (130), st. Rspr. BVerfGE (Fußn. 1) 110, 199 (218 f.), zuletzt BVerfG (Fußn. 4), Rdnr. 131.

10 BVerfG (Fußn. 4), Rdnr. 131.

11 BVerfG (Fußn. 4) Rdnr. 133; BVerfG, Urt. v. 18.01.2012 – 2 BvR 133/10 – BVerfGE 130, 76 (128); zuletzt: BVerfG, Urt. v. 2.06.2015, 2 BvE //11, juris, Rdnr. 105 ff.

12 C. Teuber, *Parlamentarische Informationsrechte*, 2007, S. 217 ff.; S. Baer, *Der Staat* 40 (2001), 525 (525 ff.) m.w.N.; J. Lennartz/G. Kiefer, *DÖV* 2006, 185 (191 f.); W. Löwer, *NWVBl* 2009, 125 (125 ff.).

13 BVerfGE 124 (Fußn. 1), 78 (120); st. Rspr. BVerfG, Urt. v. 27.04.1959 – 2 BvF 2/58 – BVerfGE 9, 268 (279 f.) = DVBl 1950, 620; BVerfG, Entsch. v. 20.06.1967 – 2 BvL 10/64 – BVerfGE 22, 106 (111) = DVBl 1968, 175; BVerfG, Entsch. v. 10.10.1972 – 2 BvL 51/69 – BVerfGE 34, 52 (59).

14 BVerfGE 67 (Fußn. 1), 100 (139); 110 (Fußn. 1), 199 (214 f.). Zuletzt auch: BVerfG, Urt. v. 19.06.2012 – 2 BvE 4/11 – BVerfGE 131, 152 (206) = DVBl 2012, 894 ff. Siehe auch: NRWVerfGH, Urt. v. 19.08.2008, (Fußn. 6), juris, Rdnr. 247; NRWVerfGH, Urt. v. 04.10.1993, (Fußn. 6), OVGE 43, 274 (280).

15 NRWVerfGH, Urt. v. 19.08.2008, (Fußn. 6), juris, Rdnr. 247. Siehe auch NRWVerfGH, Urt. v. 04.10.1993, (Fußn. 6), OVGE 43, 274 (280); BVerfGE 67 (Fußn. 1), 100 (139); 110, 199 (214 f.). Zuletzt auch: BVerfGE 131 (Fußn. 14), 152 (206).

16 BVerfG (Fußn. 4), Rn 137 m.w.N.

17 NRWVerfGH, Urt. v. 04.10.1993, (Fußn. 6), OVGE 43, 274, hier zitiert nach NVwZ 1994, 678 (680).

18 Zum Verantwortungsbereich der Regierung als Gegenstandsbereich des Informationsanspruchs auch: BVerfG, Urt. v. 2.06.2015, 2 BvE //11, juris, Rdnr. 110 ff. BVerfGE 124 (Fußn. 1), 161 (197); NdsStGH, Urt. v. 24.02.2000 – 2/99, StGH 2/99 –, juris = DVBl 2000, 627 f.; BayVerfGH, E. v. 22.05.2014, Vf. 53-Iva-13, juris, Rdnr. 33 f. m.w.N.

19 Etwa: BayVerfGH, v. 20.03.2014, Vf. 72-Iva-12, juris, Rdnr. 70 m.w.N.; BayVerfGH, Entsch. v. 26.07.2006 – Vf. 11-IVa-05 –, juris, NVwZ 2007, 204 (206); NRWVerfGH, Urt. v. 19.10.2008 – 7/07 –, juris, NVwZ-RR 2009, 41 (43); Teuber (Fußn. 12); S. 199 ff.; Klein (Fußn. 2), § 50, Rdnr. 39 f.; R. Scholz, *AöR* 105 (1980) 565 (618 ff.); Siekmann (Fußn. 2), Art. 110, Rdnr. 79 ff.

20 Siehe: BVerfG, Beschl. v. 22.10.1974 – 1 BvL 3/72 – BVerfGE 38, 121 (125 f.) = DVBl 1975, 103 ff.; BVerfG, Urt. v. 18.04.1989 – 2 BvF 1/82 –, BVerfGE 79, 311 (327) = DVBl 1989, 610 ff.; Heun (Fußn. 2), Art. 110, Rdnr. 31; M. Heintzen, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), *GG*, 6. Aufl., 2012, Art. 110 Rdnr. 34; ders., in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), *HdbStR*, Bd. 5, 3. Aufl., 2007, § 120 Rdnr. 50 ff.; Siekmann (Fußn. 2), Art. 110, Rdnr. 24 f.

21 BVerfGE 124 (Fußn. 1), 78 (120); 67 (Fußn. 1), 100 (139); 110 (Fußn. 1), 199 (214), 131 (Fußn. 14), 152 (206).

22 BVerfGE 124 (Fußn. 1), 78 (120 f.). Siehe zum Terminaus auch: E.-W. Böckenförde, *AöR* N. F. 113 (1978), 1 (1, 16). Zur Interpretation dieses Kriteriums nur: Brocker (Fußn. 1), S. 16 f.

23 BVerfGE 124 (Fußn. 1), 78 (121); 131 (Fußn. 14), 152 (206).

24 M. Hahn-Lorber, *NWVBl*. 2013, 429 (432 f.). Zur hieran anknüpfenden Unterscheidung von Entscheidungsvorgang und Entscheidungsgrundlagen BVerfGE 124 (Fußn. 1), 78 (137 f.).

Während im Bereich nicht abgeschlossener Vorgänge der Regierungswillensbildung das Regel-Ausnahmeverhältnis von Fragerecht des Parlamentariers und Antwortpflicht der Regierung gerade umgekehrt ist, ist jenseits dieses Bereiches die Wirksamkeit parlamentarischer Kontrolle zu sichern und der Arkanbereich der Willensbildung der Regierung in ein funktions-adäquates Verhältnis zum parlamentarischen Informationsrecht zu setzen. Hier greift hinsichtlich abgeschlossener Vorgänge aus dem Bereich der Regierungswillensbildung auf Basis der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung ein Abwägungsprozess zwischen Geheimhaltungsinteresse der Regierung und dem Informationsinteresse des Parlamentariers Platz.²⁵ Für die Gewichtung der widerstreitenden Publizitäts- und Geheimhaltungsgründe lassen sich der Rechtsprechung ebenfalls Parameter entnehmen. Informationen aus dem Bereich der Vorbereitung von Regierungsentscheidungen, die Aufschluss über den Prozess der Willensbildung geben, sind umso schutzwürdiger, je näher sie der gubernativen Entscheidung stehen, m.a.W.: »Je weiter ein parlamentarisches Informationsbegehren in den inneren Bereich der Willensbildung der Regierung eindringt, desto gewichtiger muss es sein, um sich gegen ein von der Regierung geltend gemachtes Interesse an Vertraulichkeit durchsetzen zu können.«²⁶ Die vorgelagerten Beratungs- und Entscheidungsabläufe sind demgegenüber einer parlamentarischen Kontrolle in einem geringeren Maße entzogen, wobei besonders hohes Gewicht dem parlamentarischen Informationsinteresse dann zukommt, wenn es um die Aufdeckung möglicher Rechtsverstöße und vergleichbarer Missstände innerhalb der Regierung geht.²⁷ Weil mit dem Schutz des Kernbereiches exekutiver Eigenverantwortung die Gefahr verbunden ist, Arkanräume der Regierung zu behaupten und damit die parlamentarischen Informationsansprüche ins Leere laufen zu lassen, wird der Abwägungsvorgang durch situationsadäquate Darlegungs- und Begründungslasten der Regierung armiert, die gehalten ist, die Verweigerung von Auskünften an das Parlament entsprechend zu plausibilisieren.²⁸ An die Stelle einer materiell-statischen Zuordnung von Parlament und Regierungsverantwortlichkeit ist so ein bewegliches Abwägungsprogramm getreten, dessen materielle Steuerungsschwäche – wie auch andernorts typisch – verfahrensrechtlich durch Begründungserfordernisse und Darlegungslasten kompensiert wird.²⁹

III. Exekutiver Kernbereich und Parlamentsinformation im Haushaltsverfahren

Art. 110 GG regelt als »Zentralnorm des Haushaltsrechts«³⁰ das in einer parlamentarischen Demokratie schlechthin konstitutive und um der demokratischen Selbstgestaltungsfähigkeit Willen unverzichtbare³¹ Budgetrecht des Parlaments.³² Dieses Recht des Parlaments gelangt in seinem Haushaltsbewilligungsrecht zum Ausdruck, das ihm die rechtlich umfassende, alleinige Entscheidungs- und Feststellungskompetenz über den Haushalt verschafft und in dem es seiner haushaltspolitischen Gesamtverantwortung im Kern nachkommt.³³ Der Bundestag beschließt nach Maßgabe des Art. 110 Abs. 2 GG über das Haushaltsgesetz und in ihm über die Feststellung des Haushaltsplanes. Das Budgetrecht seinerseits dient als Instrument umfassender parlamentarischer Regierungskontrolle.³⁴ Letzterer kommt im Rahmen der Haushaltsgesetzgebung allerdings das Initiativmonopol für die Einbringung des Haushaltsgeszentwurfes und damit

auch des Haushaltsplanentwurfes zu. Die Regierung verfügt hiernach letztlich auch über ein temporär im Haushaltsgesetzgebungsverfahren exklusives und wirkmächtiges Instrument zur Steuerung der Informiertheit des Parlaments. Das Einbringungsmonopol des Art. 110 Abs. 3 GG weist ihr einen Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung zu, der den allgemeinen parlamentarischen Informationsrechten Grenzen setzt.

1. Gewaltenverschränkung im Haushaltsverfahren – Budgetinitiative der Gubernative

Auch im Haushaltsverfassungsrecht folgt das Grundgesetz dem in Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG niedergelegten Grundsatz der Gewaltenteilung. Einerseits liegt die Kompetenz zur Feststellung des Haushaltsplanes ausschließlich beim Gesetzgeber und begründet neben der Kontrolle des Haushaltsvollzuges nach Maßgabe des Art. 114 Abs. 1 GG dessen »herausragende Stellung«;³⁵ andererseits ist die Bundesregierung »das Verfassungsorgan, das entsprechend seiner politischen Leitungsaufgabe auch im Bereich des Haushaltswesens als bestimmendes Organ der Exekutive dem Bundestag gegenübersteht.«³⁶ Auch im Haushaltsverfassungsrecht trägt der Grundsatz der Gewaltenteilung ein System vielfach miteinander verschränkter Zuständigkeiten und Kontrollbefugnisse, auch hier sind »cross-power-arrangements«³⁷ im Sinne einer funktionsgerechten Zuteilung hoheitlicher Befugnisse zu finden. Das betrifft vor allem auch die Kompetenzverteilung im Haushaltsgesetzgebungsverfahren: Dem Feststellungsmonopol des Parlaments entspricht ein Initiativmonopol der Regierung. Abweichend von der weiten Bestimmung der Gesetzesinitiativrechte in Art. 76 Abs. 1 GG ist allein die Bundesregierung ermächtigt, den Haushaltsentwurf einzubringen. Im Verfassungstext ist

25 BVerfGE 131 (Fußn. 14), 152 (206); 124 (Fußn. 1), 78 (122); 67 (Fußn. 1), 100 (139); 110 (Fußn. 1), 199 (219);

26 BVerfG (Fußn. 4), Rn 136.

27 BVerfGE 124 (Fußn. 1), 78 (123); 67 (Fußn. 1), 100 (130); 110 (Fußn. 1), 199 (222).

28 Siehe BVerfGE 124 (Fußn. 1), 161 (193). Zuletzt BayVerfGH, Entsch. v. 22.05.2014, Vf. 53-Iva-13. Juris, Rdnr. 39.

29 Zu diesem Mechanismus nur: P. Cancik, ZParl 2014, 885 (899 f.). Zur Entdeckung gesetzgeberischer Begründungslasten im Rahmen des Art. 33 Abs. 5 GG nur: BVerfG, Urt. v. 14.02.2012 – 2 BvL 4/10 – BVerfGE 130, 263 ff. = DVBl 2012, 427 f.

30 Heun (Fußn. 2), Art. 110 Rdnr. 6.

31 Siehe BVerfG, Urt. v. 28.02.2012 – 2 BvE 8/11 – BVerfGE 130, 318 (343) = DVBl 2012, 498; vgl. BVerfGE 123 (Fußn. 1), 267 (359); BVerfG, Urt. v. 07.09.2011 – 2 BvR 987/10, 2 BvR 1485/10, 2 BvR 1099/10 – BVerfGE 129, 124 (177) = DVBl 2012, 1288 ff.

32 BVerfG, Urt. v. 25.05.1977 – 2 BvE 1/74 – BVerfGE 45, 1 (31 f.) = DVBl 1977, 605 ff.; 110 (Fußn. 1), 199 (225); ausführlich dazu: Kube (Fußn. 2), § 66 Rdnr. 70 ff.; M. Kloepfer, Finanzverfassungsrecht, 2014, S. 322 ff.; Heintzen (Fußn. 20), Art. 110, Rdnr. 31 ff.; Heun (Fußn. 2), Art. 110, Rdnr. 33 ff.; Siekmann (Fußn. 2), Art. 110, Rdnr. 11 ff.

33 Zu letzterer nur: BVerfGE 123 (Fußn. 1), 267 (338 f.); BVerfG, Urt. v. 12.09.2012 – 2 BvE 6/12, 2 BvR 1390/12, 2 BvR 1421/12, 2 BvR 1438/12, 2 BvR 1439/12, 2 BvR 1440/12 – BVerfGE 132, 195 (237) = DVBl 2012, 1370 ff.; zuletzt: BVerfG (Fußn. 1) 2 BvE 6/12 u.a., Rdnr. 150; Siekmann (Fußn. 2), Art. 110, Rdnr. 12 ff.

34 Siehe BVerfGE 129 (Fußn. 31), 124 (177); ausführlich zur Kontrollfunktion: Heintzen (Fußn. 20), § 120 Rdnr. 19; Isensee (Fußn. 1), 971 ff.

35 Nur: BVerfGE 45 (Fußn. 32), 1 (32), st. Rspr. Siehe zuletzt BVerfGE 130 (Fußn. 31), 318 (343); BVerfG, Beschl. v. 09.02.1995 – 2 BvQ 6/95 – BVerfGE 92, 130 (137); 129 (Fußn. 31), 124 (177 f.).

36 BVerfGE 45 (Fußn. 32), 1 (Ls. 2, S. 46 ff.).

37 BVerfG, Beschl. v. 17.07.1996 – 2 BvF 2/93 – BVerfGE 95, 1 (15) = DVBl 1997, 42 ff.; M. Cormils, in: Brocker/Droege/Jutzi (Hrsg.), Kommentar Landesverfassung Rheinland-Pfalz, Art. 77 Rdnr. 7 ff. m.w.N.

dieses Initiativmonopol nicht ausdrücklich verankert, ergibt sich aber aus Art. 113 Abs. 1 Satz 1 GG und Art. 110 Abs. 3 GG.³⁸ So spricht Art. 113 Abs. 1 GG in Bezug auf ausgaben erhöhende Gesetze ausdrücklich von der Abweichung von den »von der Bundesregierung vorgeschlagenen Ausgaben des Haushaltsplanes«. Zudem bestimmt Art. 110 Abs. 3 GG, dass der Haushaltsentwurf gleichzeitig dem Bundesrat zugeleitet wird. Nach Art. 76 Abs. 2 Satz 1 GG sind indes nur Vorlagen der Bundesregierung dem Bundesrat zuzuleiten, woraus folgt, dass der zuzuleitende Haushaltsentwurf ausschließlich von der Bundesregierung, nicht aber vom Bundesrat oder aus der Mitte des Bundestages eingebracht werden kann.³⁹

Dieses Einbringungsmonopol der Regierung weist im Rahmen des Art. 110 GG die Haushaltsplanung als Akt der Staatsleitung aus. Insoweit werden der parlamentarischen Budgethoheit als Ausfluss der Gewaltenteilung im Haushaltsverfassungsrecht Schranken gesetzt.⁴⁰ Die Haushaltsplanung – und damit das in den Haushaltsentwurf mündende, in §§ 28 ff BHO konkretisierend strukturierte Verfahren zur Aufstellung des Budgetentwurfes⁴¹ – unterfällt einem verfassungsunmittelbaren Vorbehaltsbereich der Regierung, enthält doch der Haushaltsplanentwurf in finanzieller Quantifizierung das politische Handlungsprogramm der Regierung,⁴² spiegelt »die Regierungspolitik in Zahlen« wider.⁴³ Der Regierung obliegt es, die Ziele der Politik zu bestimmen und das zu deren Umsetzung erforderliche Regierungsprogramm aufzustellen und zu verwirklichen. Der Haushaltsplan ist ihr hierzu Forum, ist er doch »der Ort konzeptioneller politischer Entscheidungen über den Zusammenhang von wirtschaftlichen Belastungen und staatlich gewährten Vergünstigungen«.⁴⁴ Die nach dieser Kompetenzverteilung bestehende Verantwortung der Regierung gegenüber Parlament und Staatsvolk setzt deshalb notwendigerweise ebenfalls einen Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung voraus, der Mitwirkungsrechte des Parlaments an der Haushaltsplanung ausschließt.⁴⁵ Die politische Sachentscheidungskompetenz der Regierung rechtfertigt sich in parlamentarisch-demokratischer Hinsicht im Binnensystem des Haushaltswesens durch die haushaltsrechtliche Kontrollkompetenz des Par-

laments. Mit dem im Haushaltsentwurf verkörperten Regierungsprogramm – und erst mit diesem – stellt sich die Regierung der politischen Kontrolle des Bundestages und ist hinsichtlich der finanziellen Umsetzung dieses Programms von der Entscheidung des Haushaltsgesetzgebers abhängig.⁴⁶ Gegenüber dem Parlament ist die Regierung grundsätzlich damit erst mit dem Haushaltsplanentwurf auskunfts- und rechtfertigungspflichtig, in ihm mündet die gubernative Autonomie in der Haushaltsplanung und erst in ihm nimmt die parlamentarische Budgetverantwortung ihren Anfang.

2. Reichweite und Qualität des Haushaltsplanentwurfes als Informationsakt

Die in Art. 110 GG gegründete Haushaltsgesetzgebung hat staatsrechtlich unterschiedliche Funktionen. Der Haushaltsplan nimmt durch die Zusammenstellung sämtlicher Einnahmen und Ausgaben des Bundes – Art. 110 Abs. 1 GG – eine Koordinationsfunktion wahr. Als Gegenstand der Parlamentsgesetzgebung kommt dem Budget zudem eine maßgebende Legitimationsfunktion zu. Es ist der demokratisch legitimierte und verantwortliche Gesetzgeber, der den Haushaltsplan rechtsverbindlich feststellt und diese Feststellung zu verantworten hat.⁴⁷ Eben dies drückt die klassische Charakterisierung des Haushaltsplanes als eines Wirtschaftsplanes, als »wirtschaftspolitische Grundsatzentscheidung« für zentrale Bereiche der Politik und schließlich als »staatsleitender Hoheitsakt« aus.⁴⁸ Neben diesen Charakteristika ist der Haushaltsplan aber vor allem auch eines: er ist ein an die Öffentlichkeit und vor allem an den Haushaltsgesetzgeber gerichteter Informationsakt. Unter der Ägide der Öffentlichkeit des Budgets wird die Legitimationskomponente des Budgets nämlich durch eine Informationsfunktion ergänzt.⁴⁹ Das Budget erlaubt hier einerseits die Kontrolle durch die politische Öffentlichkeit, andererseits aber auch die parlamentarische, politische Kontrolle des Verwaltungsapparats und des Staatshandelns.⁵⁰

Die Informationsqualität des Haushalts wird durch die ebenfalls verfassungskräftigen Haushaltsgrundsätze,⁵¹ namentlich der Vollständigkeit und der Spezialität, sichergestellt.⁵² Art. 110 Abs. 1 Satz 1 GG bestimmt, dass alle Einnahmen und alle Ausgaben in den Haushaltsplan einzustellen sind, und garantiert damit das Vollständigkeitsprinzip. Dieses zielt darauf ab, das gesamte staatliche Finanzvolumen der Budgetplanung und -entscheidung von Parlament und Regierung zu unterstellen. Es gewährleistet damit, dass das Parlament

38 Vgl. BVerfGE 45 (Fußn. 32), 1 (29, 46); BVerfG, Urt. v. 14.01.1986 – 2 BvE 14/83, 2 BvE 4/84 –, BVerfGE 70, 324 (357) = DVBl 1986, 227. Siehe auch: Heintzen (Fußn. 20), § 120 Rdnr. 63 ff.; Heun (Fußn. 2), Art. 110, Rdnr. 34 m.w.N. Zur Forderung, dieses Monopol aufzubrechen: A. Müller-Osten, Der öffentliche Haushalt als Institution parlamentarischer Kontrolle, 2007, S. 315 ff.

39 Dazu auch: A. Reus/P. Mühlhausen, Haushaltsrecht in Bund und Ländern, 2014, S. 139 Rdnr. 613; R. Stettner, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. 2, Art. 76 Rdnr. 20; Heintzen (Fußn. 21), Art. 110, Rdnr. 38; ders. (Fußn. 20), § 120 Rdnr. 63 ff.; Heun (Fußn. 2), Art. 110, Rdnr. 34; Siekmann (Fußn. 2), Art. 110, Rdnr. 72.

40 Dazu nur: BVerfGE 45 (Fußn. 32), 1 (31, 46 f.); 70 (Fußn. 38), 324 (357); SächsVerfGH (Fußn. 6), NVwZ-RR 2008, 585 (586).

41 Im Einzelnen geschildert bei Reus/Mühlhausen (Fußn. 39), S. 135 ff, Rdnr. 601 ff.

42 Zur finanzpolitischen Funktion des Haushaltsrechts: Heintzen (Fußn. 20), § 120 Rdnr. 17 ff.; Hillgruber (Fußn. 2), Art. 110 I Rdnr. 8.; Kube (Fußn. 2), § 66 Rdnr. 5 ff.

43 BVerfGE 79 (Fußn. 20), 311 (328 f.).

44 BVerfGE 130 (Fußn. 31), 318 (343).

45 C. Gröpl, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum GG, Art. 110 Rdnr. 28; Heun (Fußn. 2), Art. 110, Rdnr. 33 ff.; Siekmann (Fußn. 2), Art. 110 Rdnr. 72.

46 Vgl. auch: SächsVerfGH (Fußn. 6), NVwZ-RR 2008, 585 (587).

47 Kurze Darstellung bei Siekmann (Fußn. 2), Art. 110 Rdnr. 12 ff.; Heintzen (Fußn. 20), § 120 Rdnr. 15 ff.; K. Stern, Staatsrecht, 1980, Bd. II, S. 1194 ff., § 49 II m.w.N.

48 BVerfGE 45 (Fußn. 32), 1 (32), st. Rspr. Zuletzt: BVerfGE 130 (Fußn. 31), 318 (343); 79 (Fußn. 20), 311 (328 f.); 129 (Fußn. 31), 124 (177); s.a. Heintzen (Fußn. 20), § 120 Rdnr. 18.

49 Zur Öffentlichkeit des Budgets nur: BVerfGE 70 (Fußn. 38), 324 (358); 79 (Fußn. 20), 311 (344); Gröpl (Fußn. 45) 110 Rdnr. 131 ff.; Heun (Fußn. 2), Art. 110, Rdnr. 37; Heintzen (Fußn. 20), § 120 Rdnr. 37 ff.; Kube (Fußn. 2), § 66 Rdnr. 149 ff.; Reus/Mühlhausen (Fußn. 39), S. 114 Rdnr. 538 ff. m.w.N.; Siekmann (Fußn. 2), Art. 110, Rdnr. 82.

50 Zur Kontrollfunktion nur: BVerfGE 70 (Fußn. 38), 324 (356); Heintzen (Fußn. 20), § 120 Rdnr. 18 ff. Zur Informationsfunktion des Haushaltsplans auch: Kube (Fußn. 2), § 66 Rdnr. 149; Teuber (Fußn. 12), S. 79 ff.; Hillgruber (Fußn. 2), Art. 110, Rdnr. 56 ff.

51 Heintzen (Fußn. 20), § 120 Rdnr. 22 ff.; Heun (Fußn. 2) Art. 110, Rdnr. 13 ff.; Hillgruber (Fußn. 2), Art. 110, Rdnr. 27 ff.; Kloepfer (Fußn. 32), S. 323 ff.; Siekmann (Fußn. 2), Art. 110, Rdnr. 45 ff.

52 Kube (Fußn. 2), § 66 Rdnr. 96 ff. m.w.N.

in regelmäßigen Abständen den vollen Überblick über das dem Staat verfügbare Finanzvolumen und damit auch über die dem Bürger auferlegte Abgabenlast erhält. Es ist zentral für die Erreichung der Steuerungsziele des Haushaltsgesetzgebungsverfahrens, weil nur bei vollständiger Erfassung die haushaltsverfassungsrechtlichen Planungs-, Kontroll- und Rechenschaftsverfahren greifen können.⁵³ Dem dienen auch die Gebote der Wahrheit und Klarheit des Budgets.⁵⁴ Entscheidend für die Steuerungsintensität des Haushaltsplanes ist schließlich der ebenfalls in Art. 110 Abs. 2 GG mit Verfassungsrang ausgestattete Spezialitätsgrundsatz, wie er in §§ 15, 27 Abs. 1 Satz 1 HGrG, §§ 19 f., 45 f. BHO Ausdruck gefunden hat.⁵⁵ Während hier die quantitative Spezialität grundsätzliche Verbot über- und außerplanmäßiger Ausgaben begründet, das lediglich durch Art. 112 GG durchbrochen wird,⁵⁶ verhindert der Grundsatz der qualitativen Spezialität Verschiebungen innerhalb eines Haushalts und sichert so die Steuerungskraft der Haushaltstitel, flexibilisiert nur durch das Instrument der Deckungsfähigkeit nach Ausgestaltung des § 20 BHO.⁵⁷ Der Grundsatz der zeitlichen Spezialität bildet den Charakter des Haushaltsgesetzes als Zeitgesetz ab, konkretisiert den Grundsatz der Jährlichkeit aus Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG und lässt nur begrenzt Mittelübertragungen über die Haushaltsperiode zu.⁵⁸ Schließlich sichert auch das in Art. 110 Abs. 1 Satz 2 GG verankerte Ausgleichgebot die rechnerische Übereinstimmung von veranschlagten Einnahmen und Ausgaben⁵⁹ und steht damit defizitären Planungen ebenso entgegen, wie den sich mit diesen einstellenden Verlusten an der Richtigkeitsgewähr des Haushaltsplanes als Informationsquelle und Grundlage parlamentarischer Haushaltskontrolle.

Das durch die Haushaltsgrundsätze abgesicherte und im Haushaltsplan verkörperte Informationsniveau des Parlaments und damit die Effektivität des Haushaltsplanes als zentralem Element der Regierungskontrolle wird im Haushaltsvollzug durch explizite Unterrichtungspflichten der Regierung gestützt.⁶⁰ § 10 Abs. 1 Satz 1 BHO verpflichtet so grundlegend zur Darlegung der Auswirkungen von Gesetzesvorlagen auf den Haushaltsplan.⁶¹ Nach § 10 Abs. 2 BHO hat die Bundesregierung das Parlament dann zu unterrichten, wenn sich die Haushaltsentwicklung im Vergleich zum Haushaltsplan in erheblichem Maße ändert.⁶² Auch die Notbewilligungskompetenz des Finanzministers aus Art. 112 GG löst im Verfassungsorgangefüge Unterrichtungspflichten der Regierung aus, um das Parlament in die Lage zu versetzen, die Notwendigkeit einer Nachtragshaushaltsgesetzgebung abschätzen zu können.⁶³ Diese haben einfachgesetzlich in Form des § 37 Abs. 4 BHO Ausdruck gefunden.⁶⁴ Retrospektiv bildet das Budget auch den Maßstab der Rechnungslegung, zu der Art. 114 Abs. 1 GG den Finanzminister verpflichtet,⁶⁵ wobei der Umfang ihrer Informationsfunktion einfachgesetzlich in § 85 BHO konkretisiert wird.⁶⁶ Auch diese haushaltsrechtlichen Informationspflichten der Regierung und die korrespondierenden parlamentarischen Informationsansprüche knüpfen damit notwendig an den von der Regierung parlamentarisch zu verantwortenden Haushaltsplanentwurf an; nur für diesen und nicht etwa für nicht verfolgte oder im Haushaltsplanungsprozess aufgegebene Vorstellungen ist sie dem Parlament auch haushaltsverfassungsrechtlich verantwortlich. Damit ist das Vorfeld der Haushaltsplanung grundsätzlich dem parlamentarischen Informationsinteresse entzogen,⁶⁷ während selbigem nach Haushaltsfeststel-

lung vor allem auch durch die expliziten haushaltsrechtlichen Informationspflichten der Regierung genügt wird.⁶⁸

In diesem expliziten verfassungsrechtlichen Vorbehaltsbereich der Regierung im Rahmen der Haushaltsplanung sind allgemeine Informationsansprüche des Parlaments, die auf Gegenstände im Vorfeld der Aufstellung des Haushaltsplanentwurfes gerichtet sind, nur im Ausnahmefall denkbar. Insofern findet die bisweilen der Kernbereichsfigur attestierte »suggestive Wirkung«⁶⁹ einer Raum-Metapher eine substantielle dogmatische Anreicherung jenseits des Suggestiven: Die bundesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung hat das Vorfeld des Budgetentwurfes dem allgemeinen parlamentarischen Informationsanspruch zu recht nur insoweit eröffnet, als es um Informationen zum Entstehen einer Deckungslücke im Haushaltsplanentwurf und damit um einen Verstoß gegen das Ausgleichsgebot ging.⁷⁰ Dies wird man dahingehend verallgemeinern dürfen, dass ein parlamentarischer Informationsinteresse dann im Gewand des allgemeinen parlamentarischen Informationsanspruches verfolgbar ist, wenn der Haushaltsplanentwurf gegen verfassungsrechtliche Haushaltsgrundsätze verstößt und mit anderen Worten Qualitätsverluste als Steuerungs- und Informationsakt erlitten hat, bzw. Informationen sein Gegenstand sind, die gerade nicht im Haushaltsentwurf abstrakt darstellbar wären. Wenn und soweit die Bundesregierung allerdings von ihrem Einbringungsmonopol Gebrauch gemacht hat, dann muss sie sich für den Haushaltsplanentwurf vor dem Parlament rechtfertigen, ist dieser doch wesentliches Instrument der Regierungskontrolle. An den Haushaltsplan-

53 BVerfG, Urt. v. 10.12.1980 – 2 BvF 3/77 –, BVerfGE 55, 274 (302 f.) = DVBl 1981, 139; BVerfG, Urt. v. 19.03.2003 – 2 BvL 9/98, 2 BvL 10/98, 2 BvL 11/98, 2 BvL 12/98 –, BVerfGE 108, 1 (16) = DVBl 2003, 993; BVerfG, Beschl. v. 17.07.2003 – 2 BvL 1/99, 2 BvL 4/99, 2 BvL 6/99, 2 BvL 16/99, 2 BvL 18/99, 2 BvL 1/01 –, BVerfGE 108, 186 (216) = DVBl 2003, 1388; Heintzen (Fußn. 20), § 120 Rdnr. 25 f.; Siekmann, in: Sachs, GG, Art. 110 Rdnr. 48.

54 BVerfG, Urt. v. 09.07.2007 – 2 BvF 1/04 –, BVerfGE 119, 96 (118, 129) = DVBl 2007, 1030; RhPfVerfGH, AS 25, 386 (392); 26, 4 (10); zu diesen Grundsätzen ferner: Heun (Fußn. 2), Art. 110 Rdnr. 21.

55 Heun (Fußn. 2), Art. 110 Rdnr. 23; Heintzen (Fußn. 20), § 120 Rdnr. 32 f.; Stern (Fußn. 47), Bd. II, § 50 III 6, S. 1244; Reus/Mühlhausen (Fußn. 39), S. 109 ff., Rdnr. 517 ff.

56 Reus/Mühlhausen (Fußn. 39), S. 109 ff., Rdnr. 522.

57 Reus/Mühlhausen (Fußn. 39), S. 109 ff., Rdnr. 524 ff.

58 Grundlegend: H. Tappe, Das Haushaltsgesetz als Zeitgesetz, 2008; Siehe im Einzelnen auch: Reus/Mühlhausen (Fußn. 39), S. 109 ff., Rdnr. 528 ff., S. 87 Rdnr. 424 ff. m.w.N.

59 BVerfGE 119 (Fußn. 54), 96 (119).

60 Vgl. auch: Teuber (Fußn. 12), S. 92 ff.

61 Dazu: K. Lewinski/D. Burbat, Kommentar zur Bundeshaushaltsordnung, 2013, § 10 BHO Rdnr. 2 ff.

62 Dazu: Lewinski/Burbat (Fußn. 61), § 10 BHO Rdnr. 6.

63 Nur BVerfGE 45 (Fußn. 32), 1 (38 f.). Siehe auch: M. Droege, in: Brocker/ders./Jutzi (Hrsg.), Kommentar zur Landesverfassung Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 119 Rdnr. 11; Heun (Fußn. 2), Art. 112 Rdnr. 5; K.-A. Schwarz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, 2010, Bd. 3, Art. 112, Rdnr. 10 f.; Siekmann (Fußn. 2); Art. 110, Rdnr. 26 ff.

64 Dazu: Lewinski/Burbat (Fußn. 61), § 37 Rdnr. 1 ff.

65 Zu deren Funktion nur: Heun (Fußn. 2), Art. 114 Rdnr. 9 ff.; Schwarz (Fußn. 63), Art. 114, Rdnr. 1 f.; Heintzen (Fußn. 20), Art. 114, Rdnr. 3.

66 Im Einzelnen: Lewinski/Burbat (Fußn. 61), § 85 Rdnr. 1.

67 SächsVerfGH (Fußn. 6), NVwZ-RR 2008, 585 (587); Hahn-Lorber (Fußn. 24), 429 (433).

68 Zu diesen und ihrem Verhältnis zum allgemeinen parlamentarischen Selbstinformationsrecht nur: Teuber (Fußn. 12), S. 77 ff.

69 P. Cancik (Fußn. 29), S. 890.

70 BVerfGE 110 (Fußn. 1), 199 ff.

entwurf knüpft deshalb auch das allgemeine parlamentarische Budgetinformationsrecht an.⁷¹ Ist das Budget eingebracht, greift der Vorbehaltsbereich der parlamentarischen Budgethoheit, die mit dem Haushaltsplanentwurf ihren (vorläufigen) Gegenstand gefunden hat. Damit der Bundestag, die Fraktionen und Abgeordneten in die Lage versetzt werden, den Entwurf des Haushaltsplanes und etwaige Änderungsvorschläge sachkundig zu bewerten und eigene Vorstellungen über die Verwendung von Haushaltsmitteln zu entwickeln, darf die Bundesregierung ihnen diejenigen Informationen nicht vorenthalten, die eine solcherart sachverständige Beurteilung des Haushaltsplanentwurfes ermöglichen.⁷² Mit anderen Worten ist es der Informationsgehalt des Haushaltsplanentwurfes selbst, der die Grenze des haushaltsverfassungsrechtlichen Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung der Bundesregierung markiert.

IV. Ausblick – Budgetinitiative und Kernbereiche der Exekutive bei Legislativakten

Auch die Budgetverantwortung ist im gewaltenverschränkten Verfassungsstaat des Grundgesetzes verfahrensrechtlich gewaltenverschränkt ausgestaltet. Dem Budgetbewilligungsrecht des Bundestages steht das Budgetinitiativmonopol der Regierung gegenüber. Diese für das Haushaltsaufstellungsverfahren grundlegende Rollenverteilung hat Auswirkungen auf parlamentarische Informationsansprüche. Das Initiativmonopol der Bundesregierung konturiert einen verfahrensrechtlichen Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung und setzt dem Informationsanspruch des Parlaments insoweit Grenzen. Im Budgetentwurf nimmt die Regierung ihre haushaltsverfassungsrechtliche Gesamtverantwortung primär wahr; ihn hat sie zu verantworten. Der Budgetentwurf ist dabei auch

der zentrale Informationsakt, an den sich die Budgethoheit des Parlaments anschließt. Die Qualität des Haushaltsentwurfes als Informationsakt wird dabei insbesondere durch die Haushaltsgrundsätze sichergestellt und durch zahlreiche haushaltsrechtliche Unterrichtungspflichten der Gubernative flankiert. Wenn auch die Regierung verpflichtet bleibt, dem Parlament und den Parlamentariern alle Informationen zur Verfügung zu stellen, die diese zur effektiven Wahrnehmung ihrer Budgetverantwortung bedürfen, wird doch auch diese zunächst durch den Budgetentwurf konturiert. Damit ist der allgemeine parlamentarische Informationsanspruch auch in diesem haushaltsverfassungsrechtlichen Vorbehaltsbereich der Regierung nicht ausgeschlossen, im Rahmen nicht abgeschlossener Vorgänge der Haushaltsplanung erwächst der Regierung aber in der Regel ein Auskunftsverweigerungsrecht. Bei abgeschlossenen Vorgängen ist stets auch der Informationsgehalt des Haushaltsplanes in Rechnung zu stellen, soweit dieser die Informiertheit des Parlaments und damit die Wirksamkeit der Regierungskontrolle aus sich heraus sicherstellen kann. So wird auch im Haushaltsrecht mit dem Gesetzesinitiativrecht der Bundesregierung und damit mit der Wahrnehmung legislativer Verfahrensrechte eine allgemeine Grenze des parlamentarischen Informationsanspruches offenbar. Vor dem Hintergrund des Art. 110 Abs. 3 GG markieren Budgetinitiative und Budgetentwurf damit Grund und Grenzen des parlamentarischen Informationsanspruches.

71 Hierzu: Siekmann (Fußn. 2), Art. 110 Rdnr. 77 ff.

72 Hierzu siehe nur: BVerfGE 70 (Fußn. 38), 324, 355; 92 (Fußn. 35), 130 (137); 110 (Fußn. 1), 199 (225); SächsVerfGH (Fußn. 6), NVwZ-RR 2008, 585 (592).

Verteilung von Aufgaben und Finanzen zwischen Bund, Ländern und Kommunen

von Leitendem Ministerialrat Jürgen Matz, Nesse-Apfelstädt*

Der Aufsatz plädiert für die grundsätzliche Bündelung von Regelungskompetenz, Vollzugszuständigkeit, Finanzierungsverantwortung und Abgabenerhebungs- und -ertragshoheit jeweils auf einer Ebene mit verbesserten Einnahmequellen für Länder und Kommunen. Bei finanzieller Betroffenheit sollen Kommunen ein Mitwirkungsrecht bei der staatlichen Normsetzung haben. Zur Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse sollte ein zweckgebundenes Transfersystem beibehalten werden.

I. Einleitung

Die verfassungsrechtliche Kompetenz- und Finanzordnung in der Bundesrepublik Deutschland ist von einer Verflechtung von Aufgabenwahrnehmung und deren Finanzierung geprägt.¹ Gleichzeitig führt die grundgesetzliche Aufgabenverteilung in sehr vielen Fällen zu einem Auseinanderfallen von Regelungskompetenz und Vollzugskompetenz (und der damit einhergehenden Finanzierungsverantwortung).²

Die Regelungs- und Ertragshoheit für Steuern und ähnliche Abgaben ist bisher so angelegt, dass abgesehen vom Bund keine Verwaltungsebene aus den von ihr gestaltbaren Ein-

* Der Autor leitet die Abteilung Überörtliche Kommunalprüfung beim Präsidenten des Thüringer Rechnungshofs. Der Aufsatz gibt die persönliche Auffassung des Autors wieder.

1 Diesen Aufsatz haben der Beitrag »Die Steuergeld-Maschinerie« (Der Steuerzahler 04/2011, S. 94 f.) und der Artikel von v. Altenbockum »In der Falle der Verflechtung« (FAZ vom 18.07.2012) angeregt. S. auch H. Hofmann, Notwendigkeit und Perspektiven einer Föderalismusreform, ZRP 1999, 465 f. (m.w.N. in den Fußn. 1 bis 4, 9 und 12), wonach »Politik und Wissenschaft den Bedarf für eine grundlegende Reform nicht nur der Finanzverfassung, sondern der gesamten bundestaatlichen Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmeverteilung unter Einbeziehung aller Finanzströme bis hin zu den Gemeinden [sehen].«

2 Verkompliziert wird die Situation durch die den Verwaltungsvollzug beeinflussende Rechtsetzung von EU-Organen. Da diese supranationale Ebene nicht allein durch deutsches Verfassungsrecht geregelt werden kann, wird auf diese Fragestellung in diesem Aufsatz nicht eingegangen.