

rechtsentwicklung der letzten Jahre zu werfen. Deshalb ist auch zu berücksichtigen, daß grundlegende Menschenrechte wie das Recht auf Leben und das Verbot der Folter als *ius cogens* Bestandteil der universellen Völkerrechtsordnung geworden sind¹⁷. Das bedeutet, daß diese Werte gegenüber anderen Normen des Völkervertrags- und -gewohnheitsrechts höherrangig sind¹⁸.

Außerdem ist mittlerweile allgemein anerkannt, daß schwerste Verbrechen, die die internationale Gemeinschaft als Ganzes berühren, nicht ungestraft bleiben dürfen¹⁹. So haben das Verbot der Begehung von Genozid, Verbrechen gegen die Menschheit und Kriegsverbrechen ebenfalls *ius-cogens*-Charakter²⁰.

Damit wird im Grundsatz deutlich, daß, soweit vor diplomatischen Vertretungen sachlich auf tatsächlich begangene Menschenrechtsverletzungen bzw. völkerstrafrechtliche Verbrechen hingewiesen wird, schon begrifflich keine Verletzung der Würde der Mission vorliegt²¹.

17 Geiger (Anm. 4), S. 397; speziell zum Folterverbot: Internationaler Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (ISTGHJ), The Prosecutor versus Anto Furundzija, Urt. v. 10. 12. 1998 – ICTY-95-17/1-T, para. 153.

18 ISTGHJ, ebd.

19 Vgl. die Präambel des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs, BGBl. 2000 II S. 1394.

20 Vgl. Cherif Bassiouni, Sources and Content of International Criminal Law: A Theoretical Framework, in: Cherif Bassiouni, International Criminal Law, 2nd ed., New York 1999, Vol. 1, Crimes, S. 3 (41); sowie speziell zum Genozidverbot: IGH, Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, Urt. v. 5. 2. 1970, I.C.J. Reports 1970, S. 3 (33).

21 Bedenklich insoweit VG München, Beschl. v. 26. 6. 2003 – M 7 S 03.2855, wonach auch die Verbreitung wahrer Tatsachenbehauptungen unzulässig sein soll.

Es besteht insoweit keine völkerrechtliche Verpflichtung zum Einschreiten. Ein Angriff auf die Würde der Mission bzw. der konsularischen Vertretung scheidet in diesen Fällen bereits tatbestandlich aus.

Deshalb liegt hier keine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung im Sinne des § 15 Abs. 2 i.V.m. Abs. 1 VersG vor. Polizeiliche Anordnungen, die das Verbot beinhalten, Transparente zu zeigen, die sachlich auf eine Verletzung völkerrechtlicher Normen mit der Qualität von *ius cogens* hinweisen, sind daher unzulässig.

III. Fazit

Der Empfangsstaat ist völkerrechtlich verpflichtet, alle erforderlichen Maßnahmen zum Schutz der Würde und der Integrität diplomatischer Missionen und konsularischer Vertretungen zu treffen. Dies hat folgende versammlungsrechtliche Konsequenzen: Die zuständige Behörde ist gemäß § 15 Abs. 2 i.V.m. Abs. 1 VersG befugt – aber auch verpflichtet –, übermäßige Lärmbelästigungen durch Demonstranten zu unterbinden, den uneingeschränkten Zugang zur Mission zu gewährleisten und Transparente, deren Inhalt den objektiven Straftatbestand des § 103 StGB bzw. eines Vergehens nach §§ 185 ff. StGB erfüllen, sicherzustellen bzw. anzuordnen, daß diese eingerollt werden. Jedoch liegt kein Angriff auf die Würde der Mission im Sinne der Art. 22 Abs. 2, 29 S. 3 WÜD bzw. der konsularischen Vertretung im Sinne der Art. 31 Abs. 3, 40 WÜK und damit keine Störung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung gemäß § 15 Abs. 2 i.V.m. Abs. 1 VersG vor, wenn auf Spruchbändern sachlich auf die Begehung von Menschenrechtsverletzungen hingewiesen wird, die zum Bestand des völkerrechtlichen *ius cogens* gehören.

Zu einer Aufnahme des Instruments der globalen Minderausgabe in das Haushaltsrecht

– Eine Anregung –

Von Professor Dr. Stefan Bajohr, Ltd. Ministerialrat, M.A., Düsseldorf*

Globale Minderausgaben fristen ein widersprüchliches Dasein: Von der Haushaltspraxis ausgiebig in Anspruch genommen, sind sie nach mehreren Jahrzehnten ihrer Existenz noch immer nicht gesetzlich normiert. Dabei haben sich wichtige Argumente, die gegen sie ins Feld geführt wurden, infolge der Fortentwicklung des Haushaltsrechts überlebt. Der Beitrag beschäftigt sich mit der Frage nach der Bedeutung und den Funktionen der globalen Minderausgabe unter den Bedingungen gelockelter Haushaltsgrundsätze und plädiert für eine Anerkennung der globalen Minderausgabe in den Gesetzen zur öffentlichen Haushaltswirtschaft.

I. Ausgangslage

Die globale Minderausgabe ist bis zum heutigen Tage nicht als vollgültig anerkannt, sondern ein eher beargwöhntes haushaltswirtschaftliches Instrument geblieben. Im Schrifttum steht zwar Karehnke¹ mit seiner Ablehnung weitgehend allein; groß aber ist die Schar derer, die – wie Maunz² – die globale Minderausgabe nur mit Bedenken und nur unter bestimmten Bedingungen hinneh-

* Anmerkung der Schriftleitung: Der Autor lehrt Finanzpolitik an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf und war bis 2000 Mitglied des Landtags Nordrhein-Westfalen.

1 Helmut Karehnke, Zur Zulässigkeit der Veranschlagung globaler Minderausgaben, DVBl. 1980, S. 542 ff.

2 Theodor Maunz, in: Maunz/Dürig, Kommentar zum Grundgesetz, 42. Aufl. 2003, Art. 110 Rn. 58.

men mögen³. Keine Einwände gegen sie haben *Moeser* und *Stern*⁴; tatsächlich zu ihr bekennen mag sich indes kaum jemand⁵.

Dieser Befund steht in einem eigentümlichen Kontrast zu der Tatsache, daß globale Minderausgaben seit Jahrzehnten in den Haushaltsplänen von Bund und Ländern zu finden sind und keineswegs selten veranschlagt werden (vgl. Tabelle). Auch haben verfassungsgerichtliche Entscheidungen sie jedenfalls nicht in Frage gestellt, sondern im Gegenteil ihre Berechtigung tendenziell bestätigt⁶. Noch allerdings schweigt das geltende Haushaltsrechtssystem: Weder das Haushaltsgrundsätzegesetz noch die Bundeshaushaltsordnung und auch nicht die Haushaltsordnungen der Länder handeln die globale Minderausgabe ab. Lediglich in dem gemäß § 13 BHO/LHOen von der Exekutive erstellten Gruppierungsplan wird sie unter der Gruppierungsnummer 972 erwähnt⁷.

Die globale Minderausgabe ist mithin gesetzlich nicht normiert. Sie ist „eine instrumentalisierte Erfahrung“⁸, die *zum einen* aus dem Haushaltsvollzug gewonnen wurde, also aus der Tatsache, daß bis zum Ende eines Jahres nicht alle veranschlagten Haushaltsmittel abfließen⁹. (Gründe dafür können bspw. Unsicherheiten hinsichtlich der einzuplanenden Finanzmittel für neue Vorhaben sein oder haushaltstaktische Überlegungen, die beide zu überhöhten Ansätzen führen, wie auch Verzögerungen in Projektabläufen – vor allem bei Bauten –, die Reste entstehen lassen.) *Zum anderen* bezieht sich die Erfahrung auch auf die Haushaltsaufstellung: Gerade für Koalitionsregierungen und -fraktionen bietet die globale Minderausgabe Gelegenheit zur Reduktion von Konfliktstoff¹⁰. Mittels Ausbringung globaler Minderausgaben können politische Partner Streitfragen, die in der Phase der Haushaltsverabschiedung nicht einver-

Tabelle: Globale Minderausgaben in den Haushaltsplänen für das Jahr 2004

	Globale Minderausgaben in Mio. EUR	Haushaltsvolumen in Mio. EUR	Globale Minderausgaben in Prozent des Haushaltsvolumens
Bund	3269,0	257 300	1,27
Baden-Württemberg	356,0	30 753	1,16
Bayern	612,8	34 944	1,75
Berlin	175,1	22 404	0,78
Brandenburg	75,7	9 801	0,77
Bremen	3,9	3 531	0,11
Hamburg	58,8	10 246	0,57
Hessen		keine	
Mecklenburg-Vorpommern	101,6	7 289	1,39
Niedersachsen	237,4	22 271	1,07
Nordrhein-Westfalen	46,7	48 686	0,10
Rheinland-Pfalz		keine	
Saarland	12,1	3 310	0,37
Sachsen	65,0	16 176	0,40
Sachsen-Anhalt	24,1	10 769	0,22
Schlesw.-Holstein	65,9	10 145	0,65
Thüringen	33,0	9 213	0,36

Quellen: Haushaltsgesetze des Bundes und der Länder, hier: Gruppierungsübersichten.

nehmlich entschieden werden können, sowohl auf Nebengleise als auch auf einen späteren Zeitpunkt verschieben¹¹.

II. Globale Minderausgabe, Haushaltsgrundsätze und parlamentarisches Budgetrecht

Die globale Minderausgabe ist ein negativer Ausgabeansatz¹², der den Ausgleich des Haushalts gemäß Art. 110 Abs. 1 S. 2 GG ermöglichen soll¹³ und erleichtert¹⁴. Sie kann sich unspezifisch auf den gesamten Haushaltsplan erstrecken; sie kann aber auch auf sämtliche oder einige Einzelpläne verteilt oder gezielt auf bestimmte Ausgabearten (z.B. auf sächliche Verwaltungsausgaben, Obergruppen 51 bis 54) konzentriert werden. Mit Ausbringung der globalen Minderausgabe wird die Exekutive nicht –

3 Vgl. *Hans B. Brockmeyer*, in: *Bruno Schmidt-Bleibtrew/Hans B. Klein*, Kommentar zum Grundgesetz, 9. Aufl. 1999, Art. 110 Rn. 18; *Hans C. Korff*, Haushaltspolitik – Instrument öffentlicher Macht, 1975, S. 103 f.; *Markus Heintzen*, in: *Ingo von Münch/Philip Kunig*, Grundgesetz-Kommentar, Bd. 3, 5. Aufl. 2003, Art. 110 Rn. 25; *Werner Heun*, Staatshaushalt und Staatsleitung, 1989, S. 411; *Paul Marcus*, Implikationen eines verfassungskonformen Umgangs mit dem Instrument der „Globalen Minderausgabe“ für die Haushaltspraxis, DÖV 2000, S. 675 ff. (676); *Erwin A. Piduch*, Bundeshaushaltsrecht, Stand: August 2003, § 11 BHO Rn. 7; *Helmut Siekmann*, in: *Michael Sachs*, Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2003, Art. 110 Rn. 55.

4 Vgl. *Ekkehard Moeser*, Die Beteiligung des Bundestages an der staatlichen Haushaltsgewalt, 1978, S. 122 f.; *Klaus Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, 1980, S. 1250. Vgl. überdies *Karl M. Hettlage*, Rezension *Moeser*, DÖV 1980, S. 461 f. (461).

5 Am ehesten noch *Klaus-Peter Dolde/Winfried Porsch*, Die globale Minderausgabe zwischen Budgethoheit des Parlaments, Haushaltsgrundsätzen und flexiblem Haushaltsvollzug, DÖV 2002, S. 232 ff.

6 VerfGH Berlin, Beschl. v. 22. 11. 1993, JR 1994, S. 212 ff.; StGH Bad.-Württ., Urt. v. 20. 11. 1996, DÖV 1997, S. 203 ff.

7 Vgl. die Verwaltungsvorschriften zur Haushaltssystematik des Bundes (VV-HB), abgedruckt bei *Piduch* (Anm. 3), § 13 BHO.

8 *Marcus* (Anm. 3), S. 675.

9 Vgl. *Dolde/Porsch* (Anm. 5), S. 232.

10 Vgl. kritisch für die kommunale Ebene *Karl-Dieter Schmidt-Sicking*, Wie dringend ist die Fortentwicklung des kommunalen Haushaltsrechts?, Gemhlt 1987, S. 123 ff. (124).

11 Diesbezüglich kritisch: *Heintzen* (Anm. 3), Rn. 25; Bedenken äußert auch *Piduch* (Anm. 3), § 11 BHO Rn. 7.

12 Vgl. Finanzministerium NRW, Haushaltsverwaltung und Haushaltsrecht in NRW. Glossar, 2003, S. 9.

13 Vgl. *Marcus* (Anm. 3), S. 675 f.; Finanzministerium NRW (Anm. 12), S. 9; *Gunter Kisker*, Staatshaushalt, in: *Josef Isensee/Paul Kirchhof* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV, 2. Aufl. 1999, S. 235 ff. (266).

14 Vgl. *Karehnke* (Anm. 1), S. 542.

wie im Falle sonstiger Ausgabebetitel¹⁵ – zur Eingehung von Verpflichtungen und zur Verausgabung von Haushaltsmitteln ermächtigt, sondern – im Gegenteil – zur Nichtverausgabung von Mitteln im veranschlagten Umfang verpflichtet¹⁶. Übersteigt diese Begrenzung des Ausgabeplafonds¹⁷ nicht den erfahrungsgemäß am Ende eines Haushaltsjahres verbleibenden „Bodensatz“, wird die globale Minderausgabe im Schrifttum ganz überwiegend hingenommen¹⁸. Allerdings weisen diesbezügliche Bewertungen eine gewisse Bandbreite auf: Während *Korff* und die Rechnungshöfe eine globale Minderausgabe in Höhe von gerade einmal einem Prozent des Budgetvolumens für vertretbar halten¹⁹, hat der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin die Hürde mit 2,29 Prozent deutlich niedriger gelegt²⁰. Bezogen auf den Bundeshaushaltsplan 2004 wären dies beachtliche 5,892 Milliarden Euro (im Vergleich zu 2,573 Milliarden Euro bei einem „Bodensatz“-Richtwert von einem Prozent). Globale Minderausgaben, die über diese weite, weil nicht normierte Spanne hinausgehen, werden vom Schrifttum weitgehend übereinstimmend abgelehnt²¹. Ein in dieser Weise hergestellter „Ausgleich“, bei dem der Haushaltsgesetzgeber auf gezielte Kürzungen verzichtet, wäre nur formal (rechnerisch) zustande gekommen, nicht aber materiell (tatsächlich). In einem solchen Falle wäre das Gebot, den Haushalt in Einnahme und Ausgabe auszugleichen, verletzt²².

Weitere Einwände gegen die Ausbringung globaler Minderausgaben speisen sich aus der Annahme bzw. Befürchtung von Verstößen gegen den Grundsatz der Einzelveranschlagung, gegen das Fälligkeitsprinzip sowie gegen die Grundsätze der Haushaltswahrheit und -klarheit.

1. Grundsatz der Einzelveranschlagung

Nach dem Grundsatz der Einzelveranschlagung sollen die Ausgaben nach Zwecken getrennt veranschlagt werden (§ 17 Abs. 1 BHO). Gegen dieses Prinzip werde, argumentiert *Karehnke*, mit Ausbringung einer globalen Minderausgabe insofern verstoßen, als diese unspezifisch sei²³. Die beabsichtigten Ausgabeminderungen seien somit nicht genau zurechenbar. Auch sei ungewiß, ob für die einzelnen

Ausgabeansätze „überhaupt noch präzise Ermächtigungsvorstellungen der Legislative gegeben sind“²⁴. Damit würden sie zu „Eventualanträgen“²⁵ mit geringer Planungsqualität. Mit Recht wird diesen Einwänden entgegengehalten, daß der Grundsatz der Einzelveranschlagung nicht überstrapaziert werden dürfe. Trotz Spezifizierung diene das „Budgetvolumen nicht nur für die jeweiligen Einzelzweckbestimmungen ..., sondern auch für die Deckung von Ausgaberesten und nicht planmäßiger Ausgaben (§§ 45 Abs. 3, 37 Abs. 3 BHO)“²⁶ und könne mithin auch zur Erzielung von Einsparungen in Anspruch genommen werden. Nicht von der Hand zu weisen bleibt allerdings, daß das Haushaltsvolumen, wie es in § 1 HG festgestellt wird, in bezug auf die bei den einzelnen Zweckbestimmungen ermittelten Bedarfe unzutreffend veranschlagt ist²⁷.

2. Fälligkeitsprinzip

Dem von *Piduch* unter die klassischen Haushaltsgrundsätze subsumierten Fälligkeitsprinzip entsprechend²⁸ dürfen nur diejenigen Ausgaben veranschlagt werden, die im Haushaltsjahr voraussichtlich kassenwirksam werden (§ 11 Abs. 2 BHO und VV-BHO zu § 11). Diesen Ausgaben werden die im selben Haushaltsjahr zu erwartenden Einnahmen gegenübergestellt. Das Fälligkeitsprinzip folgt also aus der Bedarfsdeckungsfunktion des Haushaltsplans (§ 2 S. 1 BHO)²⁹. Diesem Prinzip zum Trotz weist die Ausbringung einer globalen Minderausgabe darauf hin, daß einige der einzeln veranschlagten Ausgaben während des betreffenden Haushaltsjahres entweder gar nicht oder jedenfalls nicht in der ausgewiesenen Höhe fällig werden (sollen). Ein solcher Widerspruch muß in der Tat die Vermutung nähren, daß die einzelnen Ausgabeansätze nicht unter Beachtung der Kassenwirksamkeit veranschlagt sind³⁰. Da er einerseits rational kaum auszuräumen sein dürfte, andererseits Planungsunsicherheiten aufgrund des „Störfaktor(s) ‚Prognoserisiko‘“³¹ in Kauf zu nehmen sind³², bleibt dem Haushaltsrecht-Kommentator nur die salomonische Formel, daß die Veranschlagung einer globalen Minderausgabe mit dem Fälligkeitsprinzip „grundsätzlich schwer zu vereinbaren“ sei³³.

3. Grundsätze der Haushaltswahrheit und der Haushaltswahrheit

Die Grundsätze der Haushaltswahrheit und -klarheit sind haushaltsrechtlich nicht ausdrücklich normiert³⁴,

15 *Gero-Falk Borrmann*, Die globale Minderausgabe – ein finanztechnisches Hilfsmittel im Rahmen der haushaltswirtschaftlichen Ordnung?, *Verwaltungspraxis* 1981, S. 307 ff., bezweifelt, daß die globale Minderausgabe überhaupt den Ausgaben zugerechnet werden darf (S. 307).

16 Vgl. *Borrmann* (Anm. 15), S. 307; *Marcus* (Anm. 3), S. 676.

17 Vgl. *Heun* (Anm. 3), S. 412.

18 Vgl. *Heintzen* (Anm. 3), Rn. 25; *Maunz* (Anm. 2), Rn. 58; *Brockmeyer* (Anm. 3), Rn. 18.

19 Vgl. *Korff* (Anm. 3), S. 104; bzgl. der Meinung der Rechnungshöfe vgl. die Ausführungen des Verfahrensbevollmächtigten des Antragsgegners (Landesregierung Bad.-Württ.) im Verfahren GR 2/95 vor dem StGH Bad.-Württ. Die entsprechenden Ausführungen (S. 20 des Urts. v. 20. 11. 1996) sind in der gekürzten veröffentlichten Fassung (vgl. Anm. 6) nicht enthalten. Da die Protokolle der Arbeitskreise der Rechnungshöfe vertraulich behandelt werden, kann hier die Richtigkeit der Behauptung nicht verifiziert werden.

20 VerfGH Berlin (Anm. 6), S. 213.

21 *Brockmeyer* (Anm. 3), Rn. 18.

22 Vgl. *Heintzen* (Anm. 3), Rn. 25; *Maunz* (Anm. 2), Rn. 58; *Piduch* (Anm. 3), § 11 BHO Rn. 7; *Marcus* (Anm. 3), S. 676.

23 Insofern könnte auch der Grundsatz der Bruttoveranschlagung (§ 15 Abs. 1 S. 1 BHO) tangiert sein. Vgl. *Schmidt-Sicking* (Anm. 10), S. 124.

24 *Karehnke* (Anm. 1), S. 542.

25 *Matthias Pechstein*, Die Begründung von rechtsverbindlichen Ausgabeverpflichtungen der Exekutive durch den gesetzlich festgestellten Haushaltsplan als verfassungsrechtliches Problem, *VerwArch* 1995, S. 359 ff. (370).

26 *Borrmann* (Anm. 15), S. 309.

27 Vgl. *Karehnke* (Anm. 1), S. 543; *Egon Müskens/Bodo Watzka*, Haushaltsrecht des Landes Nordrhein-Westfalen, 3. Aufl. 1996, S. 182; *Pechstein* (Anm. 25), S. 370.

28 Vgl. *Piduch* (Anm. 3), Art. 110 Rn. 19.

29 Vgl. *Müskens/Watzka* (Anm. 27), S. 95; *Piduch* (Anm. 3), Art. 110 Rn. 10, § 2 BHO Rn. 2.

30 Vgl. *Karehnke* (Anm. 1), S. 543; *Schmidt-Sicking* (Anm. 10), S. 124.

31 *Dolde/Porsch* (Anm. 5), S. 237.

32 Vgl. *Marcus* (Anm. 3), S. 675.

33 *Piduch* (Anm. 3), § 11 BHO Rn. 7.

34 Vgl. *Stern* (Anm. 4), S. 1245.

werden aber aus Art. 110 GG sowie aus den §§ 2, 6, 11, 17 und 61 BHO abgeleitet³⁵. Der Grundsatz der Haushaltswahrheit gebietet u.a., die in einem Haushaltsjahr voraussichtlich zu leistenden Ausgaben mit größtmöglicher Genauigkeit zu errechnen oder zu schätzen; er verbietet die Vortäuschung von Beträgen oder Sachverhalten. Der Grundsatz der Haushaltsklarheit verlangt u.a., erkennbar werden zu lassen, für welchen Zweck Ausgaben und warum sie in dieser Höhe veranschlagt sind. Gegen diese Grundsätze, so wird argumentiert, werde mit der Ausbringung globaler Minderausgaben dadurch verstoßen³⁶, daß der Haushaltsausgleich nur formal vorgenommen werde³⁷. Außerdem werde die Aussagefähigkeit der Titel³⁸ dadurch beeinträchtigt, daß die Beträge in Erwartung der Ausbringung einer globalen Minderausgabe zu hoch angesetzt³⁹ seien und der Globalansatz offenlasse, bei welchen Titeln in welcher Höhe gekürzt werde⁴⁰. Ein Verstoß gegen die Haushaltswahrheit und -klarheit liege schließlich auch vor, wenn die globale Minderausgabe über den sogenannten „Bodensatz“ hinausgehe⁴¹. Marcus hat hiergegen eingewandt, daß die globale Minderausgabe das Haushaltsvolumen auf den erforderlichen Umfang begrenze und den Abbau von Polstern fördere. Hierdurch werde „tendenziell ein Mehr an Haushaltswahrheit erreicht“⁴².

4. Parlamentarisches Budgetrecht

Weit schwerer als mögliche Konflikte mit Haushaltsgrundsätzen wiegen Einwendungen, wonach globale Minderausgaben das in Art. 110 Abs. 1 S. 1 und Abs. 2 S. 1 GG verankerte parlamentarische Budgetrecht beeinträchtigen, das im Kern die alleinige Entscheidungs- und Feststellungskompetenz des Haushaltsgesetzgebers postuliert⁴³. Wäre es an dem, bliebe in einer sich selbst ernst nehmenden parlamentarischen Demokratie kein Raum mehr für die Veranschlagung globaler Minderausgaben: Schwerlich könnte ein Parlament ohne oder mit beschränktem Budgetrecht für sich in Anspruch nehmen, ein „wirkliches Parlament im modernen Sinn“ zu sein⁴⁴.

Nicht allein Karehnke meint, durch Veranschlagung einer globalen Minderausgabe überlasse das Parlament die Ausübung des parlamentarischen Budgetrechts weitgehend der Exekutive und bahne damit seine eigene (politische) Entwertung an⁴⁵. Auch die FDP-Fraktion im Berliner Abgeordnetenhaus und die Fraktion Bündnis 90/

Die Grünen im baden-württembergischen Landtag meinten, mit der Ausbringung – ihrer Meinung nach – überhöhter globaler Minderausgaben übertrage das Parlament sein Budgetrecht unzulässigerweise zum Teil auf die Exekutive⁴⁶. Richtig ist, daß das Budgetrecht zugleich eine Budgetbewilligungspflicht ist und zu ihr auch die Entscheidung über jeden einzelnen Ausgabebetitel zählt. Dies hat der seinerzeitige Bundesfinanzminister Apel der parlamentarischen Opposition, die die von der Regierung veranschlagte globale Minderausgabe anheben wollte, füglich entgegengehalten⁴⁷. Bei einem Verzicht hierauf gäbe das Parlament in der Tat seine eigenen Rechte preis. Fraglich ist indes, ob die Entscheidung des Parlaments für eine globale Minderausgabe mit einem generellen Verzicht auf Einzelveranschlagung gleichgesetzt werden darf oder ob nicht vielmehr die globale Minderausgabe selbst eine gezielte Entscheidung ist, mit der die Legislative die Exekutive dazu anhält, den erfahrungsgemäß verbleibenden „Bodensatz“ im Verlauf des Haushaltsvollzugs abzuschöpfen, um unnötige Restbildungen zu vermeiden. Überschreitet zudem die globale Minderausgabe nicht einen gewissen Anteil des Haushaltsvolumens⁴⁸, wird – worauf Dolde und Porsch zu Recht hinweisen – kaum behauptet werden können, die Ausgabeansätze stünden „grundsätzlich zur Disposition der Regierung“⁴⁹.

5. Nettoneuverschuldung

Nicht leicht zu beantworten ist die Frage, wie sich globale Minderausgaben zur Nettoneuverschuldung verhalten. Während die baden-württembergische Landesregierung vorträgt, mittels globaler Minderausgaben ließen sich „unnötige Kreditaufnahmen vermeide(n)“⁵⁰, also den möglichen Spareffekt in den Vordergrund schiebt, stellt sich doch die eigentliche Problematik eher im Zusammenhang mit der Obergrenze für die Nettokreditaufnahme gemäß Art. 115 Abs. 1 S. 2 Halbs. 1 GG. Denn mit Blick darauf, daß die Summe der Investitionsausgaben das Kreditlimit markiert, müßte die Nettokreditaufnahme in dem Umfang vermindert werden, in dem eine globale Minderausgabe die Investitionsausgaben kürzt⁵¹. Dieser aber kann bei der Aufstellung des Haushaltsentwurfs und bei der Verabschiedung des Haushaltsgesetzes nicht bekannt sein – es sei denn, das Parlament schließt mögliche Konflikte dadurch aus, daß es die Erwirtschaftung der globalen Minderausgabe von vornherein auf konsumtive Hauptgruppen beschränkt. (Eine Konzentra-

35 Vgl. Karehnke (Anm. 1), S. 543.

36 Vgl. Albert von Mutius, Die Steuerung des Verwaltungshandelns durch Haushaltsrecht und Haushaltskontrolle, VVD-StRL 1984, S. 147 ff. (171 Anm. 84).

37 Vgl. Brockmeyer (Anm. 3), Rn. 18.

38 Vgl. Borrmann (Anm. 15), S. 309.

39 Vgl. Borrmann (Anm. 15), S. 309; Marcus (Anm. 3), S. 676.

40 Vgl. Heun (Anm. 3), S. 437; Karehnke (Anm. 1), S. 543; Pechstein (Anm. 25), S. 370; Hannes Rehm, Analyse und Kritik der Bundeshaushaltsreform, 1975, S. 131; Siekmann (Anm. 3), Rn. 55.

41 Vgl. Werner Heun, in: Horst Dreier, Grundgesetz, Kommentar, Bd. 3, 2000, Art. 110 Rn. 21.

42 Marcus (Anm. 3), S. 676.

43 Vgl. BVerfGE 45, 1 (32); BVerwGE 10, 140 (143).

44 Ernst R. Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. III, 3. Aufl. 1989, S. 956.

45 Vgl. Karehnke (Anm. 1), S. 544. Kritisch auch Piduch (Anm. 3), § 11 BHO Rn. 7; s. auch Heun (Anm. 3), S. 437.

46 Vgl. VerfGH Berlin (Anm. 6), S. 213; StGH Bad.-Württ. (Anm. 6), S. 204.

47 Vgl. Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 7/242 v. 13. 5. 1976, S. 17062 D.

48 Bezugsgröße ist der Gesamthaushalt, nicht etwa die sog. „freie Spitze“, vgl. Dolde/Porsch (Anm. 5), S. 236.

49 Dolde/Porsch (Anm. 5), S. 235.

50 StGH Bad.-Württ. (Anm. 6). Dieses Zitat (S. 18 des Urteils) ist in der gekürzten veröffentlichten Fassung nicht enthalten.

51 Heuer, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand: November 2003, Bd. 1, Art. 110 Rn. 10, § 11 BHO Rn. 8; Wolfram Höfling, Staatsschuldenrecht, 1993, S. 218; ders./Stephan Rixen, in: Rudolf Dolzer/Klaus Vogel, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: Oktober 2003, Art. 115 Rn. 300. Anderer Ansicht: Werner Patzig, Zur Problematik der Kreditfinanzierung staatlicher Haushalte, DÖV 1985, S. 293 ff. (307); NdsOVG, Urt. v. 15. 7. 1997, Nds. MBl 1997, S. 1200 ff. (1204).

tion auf die Investitionsausgaben wäre mit Blick auf deren gesamtwirtschaftliche Bedeutung unsinnig und mit Rücksicht auf die Kreditobergrenze kaum durchsetzbar.) Für die Phase des Haushaltsvollzugs hängt die Entscheidung darüber, wie sich die globale Minderausgabe auf die Nettokreditermächtigung auswirkt, davon ab, ob die Geltung der Kreditobergrenze auch für den Haushaltsvollzug anerkannt wird oder nicht⁵². Wird sie es, so obliegen der Exekutive erhöhte Sorgfaltspflichten hinsichtlich der Realisierung des angestrebten Einsparvolumens. Die Regierung ist dafür verantwortlich, daß die globalen Minderausgaben nur insoweit bei den Investitionen erwirtschaftet werden, als deren Volumen nicht unter dasjenige der Nettoneuverschuldung sinkt⁵³. Ob sie damit Erfolg hat, kann dann, wenn veranschlagte Investitionsausgaben und Nettokreditermächtigung nahe beieinanderliegen, erst mit der Rechnungslegung (Art. 114 Abs. 1 GG) abschließend geklärt werden.

III. Flexibilisierung, Globalhaushalte und Budgetierung

Die bisherigen Überlegungen orientierten sich an dem geltenden öffentlichen Haushaltsrecht, ohne indes die mit Inkrafttreten des Haushaltsrecht-Fortentwicklungsgesetzes⁵⁴ eingetretenen Neuerungen zu berücksichtigen. Diese Novellierung des Haushaltsgrundsatzgesetzes enthält aber Deregulierungen, die gerade für den Problemfall der globalen Minderausgabe nicht unerheblich sind.

Ziel der Verabschiedung des Haushaltsrecht-Fortentwicklungsgesetzes war es, die Effizienz staatlichen Handelns durch mehr Flexibilität und Ressourcenverantwortung zu steigern⁵⁵. Die Starrheit mancher haushaltsrechtlicher Vorschriften, der nun nachgesagt wurde, die Verwaltung zu blockieren bzw. zu unwirtschaftlichem Verhalten zu verleiten, sollte aufgebrochen werden. Den Verwaltungen sollte mehr Eigeninitiative zuerkannt werden und sie sollten mehr Kostenbewußtsein entwickeln. Hierzu wurden u. a.

- die Möglichkeiten der Übertragbarkeit von Haushaltsmitteln ausgebaut: So waren bis 1997 – neben Investitionen und Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen – Ausgaben nur übertragbar, wenn sich die damit verbundenen Maßnahmen über mehr als ein Jahr erstreckten und die Übertragbarkeit eine sparsame Mittelverwendung förderte. Seit 1998 ist nicht nur die Bindung an die Mehrjährigkeit entfallen. Ausgaben sind seitdem auch dann übertragbar, „wenn dies ihre wirtschaftliche und sparsame Verwendung fördert“⁵⁶;
- die Gelegenheiten für die Zulassung der Deckungsfähigkeiten erweitert: Seither sind Deckungen nicht

nur zulässig, „wenn ein verwaltungsmäßiger oder sachlicher Zusammenhang besteht“, sondern auch dann, wenn sie „eine wirtschaftliche und sparsame Verwendung“ der Haushaltsmittel fördern. Selbst Verpflichtungsermächtigungen können für deckungsfähig erklärt werden⁵⁷.

Die Lockerung der früheren Beschränkungen für die Übertragbarkeit betrifft – über den Haushaltsgrundsatz der zeitlichen Bindung hinausweisend – auch das Fälligkeitsprinzip: Weniger als in der Zeit vor dem Haushaltsrecht-Fortentwicklungsgesetz kann heutzutage davon ausgegangen werden, daß in den Haushaltsplan eingestellte Ausgabetitel tatsächlich im betreffenden Haushaltsjahr kassenwirksam werden. Auch kann weniger als zuvor die Annahme gelten, am Jahresende nicht verausgabte Haushaltsmittel verfielen in der Regel. Statt dessen muß heute, auf dem Hintergrund des in der Praxis stets bestehenden Bedarfs, Haushaltsmittel überjährig zu nutzen, verstärkt mit der Bildung von Ausgaberesten nach Maßgabe des § 45 BHO gerechnet werden.

Deregulierung des Fälligkeitsprinzips und globale Minderausgabe ergänzen sich hinsichtlich der Bändigung des sogenannten „Dezemberfiebers“, also der in Verwaltungen nicht unüblichen Erscheinung, Ausgabeermächtigungen, die elf Monate nicht genutzt wurden, aus Furcht vor Kürzungen bei der nächsten Haushaltsaufstellung in den letzten Tagen eines Jahres ohne Not in Anspruch zu nehmen. So wie die Übertragbarkeit helfen kann, Ausgaben zu vermeiden, die bei genauer Betrachtung unnötig sind, indem sie gestattet, die Haushaltsmittel vorerst zu schonen, entzieht die globale Minderausgabe nicht abgeflossene Mittel der Verfügungsgewalt von Verwaltungen, ehe das „Dezemberfieber“ zupacken kann. Beide Instrumente sind folglich geeignet, den Grundsatz der Sparsamkeit – verstanden als „Vermeidung überflüssiger Kosten“⁵⁸ – durchzusetzen⁵⁹.

Den Grundsatz der Einzelveranschlagung betrifft die Erweiterung der Deckungsfähigkeiten. Im Rahmen der Flexibilisierung wird zwar die tiefe Gliederung des Haushaltsplans nicht aufgegeben; die behauptete Unbeweglichkeit der Verwaltung soll aber überwunden, die alternative Verwendung von Haushaltsmitteln möglich werden. Im Bundeshaushalt sind seit 1998 rund sechs Prozent der Ausgabeermächtigungen flexibilisiert.

Weiter als die Flexibilisierung gehen Konzepte, die auf eine Globalisierung zusteuern. Hier werden – unter weiter gehender Aufgabe des Grundsatzes der Einzelveranschlagung⁶⁰ – mehrere Titel zu größeren Titeleinheiten zusammengefaßt. Auf diese Weise konnte die Zahl der Titel des Bundeshaushalts um ein gutes Drittel reduziert werden⁶¹.

52 Vgl. hierzu *Stefan Bajohr*, Verschuldungsgrenzen und die Wirkung nicht ausgeschöpfter Kreditermächtigungen im Landeshaushalt Nordrhein-Westfalen 1997, DÖV 1999, S. 397 ff. (398 f.).

53 Dabei trifft den Haushaltsgesetzgeber eine zeitlich vorlaufende Verpflichtung, die Nettokreditermächtigung nicht so hoch anzusetzen, daß sie nur mehr knapp unter den Ausgabeansätzen für Investitionen liegt.

54 Gesetz vom 22. 12. 1997, BGBl. I S. 3251 ff.

55 Vgl. *Piduch* (Anm. 3), Einführung, S. 36.

56 § 15 Abs. 1 S. 2 HGrG, § 19 Abs. 1 S. 2 BHO.

57 § 15 Abs. 2 HGrG, § 20 Abs. 2 BHO.

58 *Hans-Herbert von Arnim*, Wirtschaftlichkeit als Rechtsprinzip, 1988, S. 49 f.

59 Vgl. in bezug auf die globale Minderausgabe *Dolde/Porsch* (Anm. 5), S. 232.

60 Vgl. dazu *Monika Böhm*, Fortentwicklung des Haushaltsrechts, NVwZ 1998, S. 934 ff. (935); *Klaus Lüder*, Verpaßte Chance, DÖV 1998, S. 285 ff. (287).

61 Vgl. *Stefan Bajohr*, Grundriss Staatliche Finanzpolitik, 2003, S. 240.

Noch stärker greift die Budgetierung in die Haushaltsgrundsätze ein. Sie enthält nicht nur Elemente der Flexibilisierung und der Globalisierung, sondern ermächtigt Verwaltungseinheiten, die ihnen zugewiesenen Finanzmittel bedarfsgerecht, in zeitlicher und sachlicher Hinsicht selbstbestimmt einzusetzen (§ 6 a HGrG). Im System der Budgetierung sind selbst globalisierte Titelseinheiten – sogar kapitelübergreifend – gegenseitig deckungsfähig. Daß hierdurch die Grundsätze der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit – so wie sie gegenwärtig interpretiert werden – einschneidend berührt sind, ist offenkundig.

Der weitere Weg des staatlichen Haushaltsrechts wird voraussichtlich in Richtung auf die doppelte kaufmännische Buchführung und Bilanzierung (Doppik) weisen. Immerhin ist diese Perspektive, wenngleich noch nicht in die Bundeshaushaltsordnung übernommen, auf Betreiben der Länder durch § 33 a HGrG eröffnet. Auf gemeindlicher Ebene ist die Einführung der Doppik weit vorangeschritten: So lösen zum Beispiel in Nordrhein-Westfalen sogenannte Produkte zwecks Verbesserung von Planungs- und Steuerungskompetenzen der öffentlichen Haushalte einzeln veranschlagte Ausgabtitel ab. Betriebswirtschaftliche „Outputs“ und „Outcomes“ beginnen die Debatte zu dominieren. Ab dem Jahr 2008 sollen nach den Plänen des Innenministeriums Nordrhein-Westfalen „alle ... Kommunen nur noch kaufmännisch“ rechnen⁶².

IV. Ein widersprüchliches Zwischenergebnis

Aufgrund des Bisherigen ergeben sich in bezug auf die globale Minderausgabe widersprüchliche Eindrücke:

- Auf der einen Seite äußert sich das haushaltsrechtliche Schrifttum hinsichtlich der Zulässigkeit und Zweckmäßigkeit weitgehend zurückhaltend bis skeptisch-ablehnend, obgleich einige Autoren zugleich die Erforderlichkeit in praxi durchaus anerkennen.

Auf der anderen Seite beschließen die Haushaltsgesetzgeber im Bund und in den Ländern, davon augenscheinlich unbeeindruckt, seit Jahrzehnten Haushaltspläne, in denen nicht selten auf das Instrument der globalen Minderausgabe Rückgriff genommen wird.

- Auf der einen Seite macht das Schrifttum darauf aufmerksam, daß und inwieweit die globale Minderausgabe mit dem Verfassungsrecht und mit anerkannten Haushaltsgrundsätzen konfliktieren kann.

Auf der anderen Seite lockert der Haushaltsgesetzgeber mit dem Haushaltsrecht-Fortentwicklungsgesetz Beschränkungen, denen die Exekutive bis dahin zum Zwecke einer effektiven politischen Steuerung und Kontrolle des Verwaltungshandelns unterworfen war.

V. Noch einmal: parlamentarische Budgetrecht

Weil zu fragen war, ob diese Deregulierungen das bereits angesprochene parlamentarische Budgetrecht nachteilig berühren könnten, veranstaltete der Deutsche Bundestag

hierzu im Jahr 1997 eine öffentliche Anhörung⁶³. Ergebnis war, daß von der Novellierung des Haushaltsrechts keine Beeinträchtigung des parlamentarischen Budgetrechts ausgehe⁶⁴. Wenn dieser Befund trotz der mit dem Gesetz eingeführten durchgreifenden Lockerung von Haushaltsgrundsätzen – insbesondere denen der Fälligkeit und der Einzelveranschlagung – Bestand haben kann, wenn globalisierte Ausgabeansätze (in einem gewissen Rahmen) für unbedenklich erachtet werden, dann spricht nichts dagegen, gleiche Maßstäbe an die Beurteilung der globalen Minderausgabe anzulegen. Greift also zum Beispiel der Einwand einer Veräußerung des Gebots der sachlichen Spezialität in bezug auf das Haushaltsrecht-Fortentwicklungsgesetz nicht, so kann er kaum zur Ablehnung des Instruments der globalen Minderausgabe herangezogen werden. Insofern haben sich manche der vor dem Haushaltsrecht-Fortentwicklungsgesetz geführten Diskurse aus heutiger Sicht erledigt.

Das parlamentarische Budgetrecht beschränkt sich indes nicht auf die Beratung und Feststellung des Haushaltsgesetzes. Da die Legislative mit Veranschlagung der globalen Minderausgabe nur unspezifisch über eine einzusparende Gesamtsumme entscheidet, der Exekutive aber die genaue Zuordnung der Minderbedarfe obliegt, hängt die Wirksamkeit des parlamentarischen Budgetrechts stark von den Kontrollmöglichkeiten des Haushaltsgesetzgebers ab. Er muß sich davon überzeugen können, daß die der Exekutive übertragene Befugnis zur eigenverantwortlichen Erwirtschaftung der globalen Minderausgabe in seinem Sinne ausgeübt, daß also sein politischer Wille nicht konterkariert wurde. Daher erstreckt sich das parlamentarische Budgetrecht auch auf die Rechnungslegung als den „retrospektive(n) Budgetvoranschlag“⁶⁵. Die Haushaltsrechnung ist der Ort, an dem die Exekutive eingehend darzulegen hat, bei welchen Titeln die globale Minderausgabe erwirtschaftet wurde. Ihr kann das Parlament als Ganzes, aber auch jede und jeder einzelne Abgeordnete entnehmen, ob die globale Minderausgabe beispielsweise vorwiegend bei den konsumtiven oder bei den investiven Ansätzen erwirtschaftet wurde, ob die Summe der Investitionsausgaben unter diejenige der Nettokreditaufnahme sank und vieles mehr. Inwiefern das Instrument der globalen Minderausgabe das Budgetrecht tangiert, hängt folglich ganz entscheidend davon ab, in welchem Maße und mit welchem Interesse die Legislative das gesamte Spektrum ihrer Kontroll- und Mitwirkungsbefugnisse ausschöpft⁶⁶.

VI. Flexible Ausgabeermächtigungen im Verbund mit flexiblen Einsparvorgaben

Insofern die Möglichkeiten, die das Haushaltsrecht-Fortentwicklungsgesetz eröffnet, noch nicht gegeben wa-

63 Vgl. Deutscher Bundestag, Haushaltsausschuß, Protokoll der 77. Sitzung v. 24. 9. 1997.

64 Vgl. *Piduch* (Anm. 3), Einführung, S. 36c.

65 *Kurt Heinig*, Haushaltskontrolle, in: *Wilhelm Gerloff/Fritz Neumark* (Hrsg.), *Handbuch der Finanzwissenschaft*, Bd. 1, 2. Aufl. 1952, S. 670 ff. (687).

66 Zu dem mäßigen Interesse der Legislative an der Finanzkontrolle vgl. *Stefan Bajohr*, *Perspektiven der Finanzkontrolle: Parlamentarische Prüfungsaufträge an Rechnungshöfe*, in: *VerwArch* 2000, S. 507 ff. (508 f.).

62 Innenminister *Fritz Behrens* am 21. 11. 2003 auf der Pressekonferenz der Innenministerkonferenz in Jena, zit. nach www.neues-kommunales-finanzmanagement.de

ren bzw. gegenwärtig nicht genutzt werden, unterliegen Ausgabetitel in Haushaltsplänen den Restriktionen verschiedener, zum Teil hier erörterter, Grundsätze. Dabei gilt: Je spezifischer die Zweckbestimmung eines Titels, desto geringer die Möglichkeiten der Exekutive, die dort veranschlagten Mittel zu übertragen oder für andere Zwecke zu verausgaben. Weil folglich die Möglichkeiten der vollständigen Verausgabe beschränkt sind, wächst die Wahrscheinlichkeit des Verbleibs eines „Bodensatzes“, der im Verlauf des Haushaltsvollzugs von einer globalen Minderausgabe erfaßt werden kann und – mit Blick auf die Ausgabefreudigkeit von Verwaltungen zum Ende von Haushaltsjahren – auch erfaßt werden sollte. Mit Hilfe der globalen Minderausgabe kann also die Legislative die Verwaltung auch im Haushaltsvollzug zum Sparen anhalten⁶⁷ und somit über die Phasen der Aufstellung und der Feststellung des Haushaltsplans hinaus Ausgabeminderungen durchsetzen.

Erweist sich die globale Minderausgabe bereits unter dem Regime der weitgehenden Geltung hergebrachter Haushaltsgrundsätze als ein einfach zu handhabendes und wirkungsvolles Instrument⁶⁸ ressourcenschonender Steuerung, so gilt dies um so mehr in Verbindung mit der Modernisierung des Haushaltswesens. Das Haushaltsrecht-Fortentwicklungsgesetz erleichtert nicht nur Übertragbarkeit und Deckungsfähigkeiten; es gestattet weitgehend unspezifische Ausgabetitel(einheiten) und verschafft den Verwaltungen auf diese Weise eine Reihe von Möglichkeiten der Verschiebung von Haushaltsmitteln auf spätere Zeiten oder andere Zwecke. Damit steigen die Möglichkeiten der Ausschöpfung veranschlagter Haushaltsmittel: Je unspezifischer die Zweckbestimmung ist, je vielfältiger die Deckungsfähigkeiten sind und je unkomplizierter Mittel übertragen werden können, desto beliebiger sind die Bedarfe, die durch ihren Einsatz befriedigt werden dürfen. Da aber Bedarfe bekanntlich unbegrenzt sind und sowohl Zuwendungsempfänger als auch Verwaltungen bei ihrer Ermittlung bzw. Begründung beachtlichen Erfindungsreichtum unter Beweis stellen, drohen unter diesen Voraussetzungen vollständige Verausgaben bereitgestellter Haushaltsmittel gang und gäbe zu werden. (Spätestens hier – diese Randbemerkung sei gestattet – müssen Zweifel an der These aufkommen, die neuen Haushaltsinstrumente trügen ohne weiteres zu mehr Wirtschaftlichkeit bei⁶⁹.) Je weiter nun die Globalisierung von Ausgabeanätzen voranschreitet, um so mehr dürfte sich die globale Minderausgabe als unverzichtbares Korrektiv hierzu herausbilden. Kurz: Einer flexibilisierten Ausgabestrategie muß eine flexible Einsparvorgabe gegenüberstehen. Anderenfalls verschwände zugleich mit dem „Bodensatz“ der Grundsatz des sparsamen Mitteleinsatzes (§§ 7 Abs. 1, 15 Abs. 2, 34 Abs. 2, 90 BHO) von der Bildfläche.

67 Vgl. Gunter Kisker, Staatshaushalt, in: *Isensee/Kirchhof* (Anm. 13), S. 235 ff. (266); *Dolde/Porsch* (Anm. 5), S. 232.

68 Vgl. *Borrmann* (Anm. 15), S. 309.

69 Vgl. bspw. BR-Drs. 366/97, S. 16 ff. Ernstzunehmende Kosten- und Leistungsrechnungen, an denen Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gemessen werden könnten, sind bisher nicht auf breiter Basis eingeführt und dürften, systembedingt, auch kaum flächendeckend eingeführt werden können.

Mit der Fortentwicklung des Haushaltswesens ist der globalen Minderausgabe also die Funktion eines Gegengewichts zu pauschalisierten Ausgabeermächtigungen zugewachsen. Damit sie diese erfüllen kann, sollte sie aus ihrem haushaltsrechtlichen Schattendasein herausgehoben und auf gleiche Stufe mit den modernen Haushaltsinstrumenten gestellt werden. Das bedeutet konkret die Einführung der globalen Minderausgabe in das Haushaltsgrundsatzgesetz sowie in die Haushaltsordnungen des Bundes und der Länder als den Ausgaben zugeordnetes Instrument *sui generis*. Hier wäre auch der verpflichtende Charakter der aus der globalen Minderausgabe erwachsenden Sparvorgabe festzuschreiben. Des weiteren müßte eine gesetzliche Normierung die Ziele, beispielsweise die Reduktion von Haushaltsdefiziten oder die Abschmelzung von Ausgabepolstern, benennen. Auch wären die Möglichkeiten und Grenzen globaler Minderausgaben abzustecken, also auf der einen Seite ihr zulässiger Umfang im Verhältnis zum Haushaltsvolumen (nur im Rahmen des „Bodensatzes“ oder wie weit darüber hinausgehend?), auf der anderen Seite Regeln für die Erwirtschaftung bei investiven Ansätzen und für eine möglicherweise notwendige vollständige Inanspruchnahme von Ausgabetiteln. Darüber hinaus sind Schnittstellen und Schnittmengen mit anderen haushaltswirtschaftlichen Instrumenten, zum Beispiel dem Sperrvermerk gemäß § 22 BHO oder der haushaltswirtschaftlichen Sperre gemäß § 41 BHO⁷⁰, zu definieren.

Schritte indes die Lockerung von Haushaltsgrundsätzen fort oder ginge die Budgetierung so weit, daß sogar Kapitel oder gar Einzelpläne überschreitende Deckungsfähigkeiten gestattet würden, so entfielen Notwendigkeit und Berechtigung globaler Minderausgaben: Da die Probleme der Spezifizierung von Ansatzkürzungen, zu deren Lösung die globale Minderausgabe ursprünglich beitragen sollte, nicht mehr bestünden, genügten zur Minderung der Volumina global veranschlagter Budgets (V_1) globale Reduktionen der den budgetierten Organisationseinheiten zur Verfügung gestellten Mittel um X. Das vom Haushaltsgesetzgeber vor Beginn des Haushaltsjahres festzustellende Budget V_1 minus X wäre also gleich dem Sparbudget V_2 . In einem solchen Falle wäre es ein unnötiger Umweg, zunächst ein Budget V_1 und gleichzeitig eine globale Minderausgabe X zu beschließen, damit diese während des Haushaltsvollzugs ein Rechnungsergebnis von V_2 bewirkt. Globale Minderausgaben wären mithin überflüssig. Daß es aber je soweit kommt, erscheint aus heutiger Sicht wenig wahrscheinlich.

VII. Fazit

Bis zum Inkrafttreten des Haushaltsrecht-Fortentwicklungsgesetzes 1998 führte die globale Minderausgabe – als ein mehr aus der Haushaltspraxis stammendes denn auf Haushaltsrecht fußendes Instrument – ein Dasein im Zwielficht. Im Schrifttum wurde gegen sie angeführt, daß die globale Minderausgabe das parlamentarische Budgetrecht beeinträchtigen könne und mit einigen gewichtigen Haushaltsgrundsätzen schwer zu vereinbaren sei. Seit-

70 Vgl. *Borrmann* (Anm. 15), S. 307; *Heun* (Anm. 3), S. 437; *Ka-rehnke* (Anm. 1), S. 543.

dem indes die Regeln für die Übertragbarkeit von Ausgabebetiteln und für die Deckungsfähigkeit sowohl von Baransätzen als auch von Verpflichtungsermächtigungen dereguliert und damit das Fälligkeitsprinzip sowie der Grundsatz der Einzelveranschlagung gelockert wurden, erscheint auch das Instrument *globale Minderausgabe* in einem anderen Licht. Sie kann ergänzend zur erweiterten Übertragbarkeit zur Beruhigung des „Dezemberfiebers“ beitragen und sie kann den Risiken der Entgrenzung von Bedarfen begegnen. Denkbaren Fehlanwendungen zu Lasten der Geltung des Kreditlimits auch im Haushaltsvoll-

zug kann die Legislative begegnen, indem sie zum einen den prozentualen Maximalanteil globaler Minderausgaben am Gesamthaushaltsvolumen gesetzlich festlegt und zum anderen der nachgehenden Finanzkontrolle die ihr gebührende Aufmerksamkeit schenkt.

Insgesamt sollte daher erwogen werden, die globale Minderausgabe als vollwertiges Instrument der Haushaltswirtschaft anzuerkennen und dementsprechend im öffentlichen Haushaltsrecht zu definieren und zu verankern.

Zum Denkmalschutz für Grünanlagen und Bäume: Theorie und Praxis im Widerspruch?

Von Dr. Hans-Cord Sarnighausen, Richter am OVG a.D., Lüneburg *

Zur Bewahrung alter Grünanlagen und Bäume, die als wertvolles Kulturgut gesichert und gefördert werden sollen, hat die Deutsche Stiftung Denkmalschutz in Bonn im November 2003 neue Wege beschritten. Gemeinsam mit dem Wiesbadener Kuratorium „Alte liebenswerte Bäume in Deutschland“ will sich die Stiftung verstärkt für die Pflege und Förderung schutzwürdiger Bäume einsetzen. Wo kommunales Baumschutz- oder Planungsrecht oder auch das dem spezielleren Denkmalschutz ohnehin nachrangige allgemeinere Landesnaturschutzrecht für verordnete Naturdenkmale nicht greift, fragt sich: Was kann die staatliche Rechtsordnung zu diesen Zielen beitragen?

I. Einführung

Schon 1997 hat das Deutsche Nationalkomitee für Denkmalschutz in Bonn eine Schrift über historische Parks und Gärten als Teil und Opfer unserer Umwelt mit beachtenswerten Fachbeiträgen herausgegeben¹. Der Deutsche Heimatbund in Bonn hat solche Anlagen in einer Loseblattsammlung zusammengestellt, allerdings ohne den Anspruch zu erheben, daß sie alle (noch) ganz und ausnahmslos als Kulturdenkmale zu bewerten seien².

Über die bisherige denkmalrechtliche Behandlung einzelner Baumgestalten wie ganzer Parkanlagen und historischer Gärten hinaus sollen auch die staatlichen

Bemühungen zum Schutz erhaltenswerter Grünanlagen möglichst ohne den Einsatz hoheitlicher Verwaltungsmaßnahmen im rechtzeitigen Einvernehmen mit allen Betroffenen im Sinne eines fachkundigen Beratungsangebots intensiviert werden. Gezielte Öffentlichkeitsarbeit, Vermittlung von Baumpatenschaften, neue Methoden zur Vitalisierung alter Bäume und finanzielle Hilfen aus öffentlichen und privaten (Spenden-)Mitteln stehen flankierend auf dem Programm³. Wie lassen sich aber in der Verwaltungspraxis gefährdete Grünanlagen als Kulturdenkmale effektiv schützen?

II. Zwei Fallbeispiele

1. Erstes Fallbeispiel

Eine Kirchengemeinde in Niedersachsen mit einer Fachwerkkirche von 1826, die nur mit deren Kriegerdenkmal von 1919 in das staatliche Verzeichnis der Kulturdenkmale nach § 4 NdsDSchG aufgenommen wurde, läßt im Zuge einer Umgestaltung ihres historischen Kirchhofs unter anderem für neue öffentliche Pkw-Parkplätze 28 rings um die Kirche herumstehende hohe Linden fällen, die den Kirchhof nach früherer Einebnung der alten Gräber zu einer Grünanlage mit einem letzten Grabmal von 1801 umrahmten. Ein beteiligtes Forstamt bleibt mit seinem Vorschlag, die teilweise überalterten Bäume in ca. 6 m Höhe zu köpfen und wieder nachwachsen zu lassen, unberücksichtigt. Gründe: Fehlender ausdrücklicher Natur- und Denkmalschutz mangels Baumschutz-Ausweisung, Verkehrssicherungspflicht bei Astbruch und Unwirtschaftlichkeit der Pflege. Das Niedersächsische Landesamt (Institut) für Denkmalpflege bedauert auf Anfrage des Anwalts einer bestürzten Bürgerinitiative das Entfernen der Kirchplatzlinden als empfindliche Störung des Ortsbildes, erklärt jedoch die rechtliche Situation so: Das Landesamt habe die hoheitliche Aufgabe,

* Anmerkung der Schriftleitung: Der Verfasser war 1975 bis 1998 stellvertretender Vorsitzender eines für Denkmalschutz zuständigen Bausenats des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts in Lüneburg.

1 Zum Beispiel *Hartmut Balder*, *Geschädigtes Stadtgrün – geschädigte Parkanlagen*, in: *Historische Parks und Gärten als Teil und Opfer unserer Umwelt*, Bonn 1997, S. 49–53.

2 Deutscher Heimatbund, *Memorandum zur Verwahrlosung der historischen Parks und Gärten*, Bonn 1997; Heimatbund Niedersachsen, *Historische Gärten in Niedersachsen*, Hannover 2000, 204 Seiten; *Dieter Hennebo*, *Die Gartendenkmalpflege*, Stuttgart 1985; *ders.*, *Ziele der Gartendenkmalpflege*, Berichte zur Denkmalpflege in Niedersachsen 1986, Heft 4, S. 137–140.

3 *Rainer Schomann u. a.*, *Gartendenkmalpflege und Naturschutz*, hrsg. vom Niedersächsischen Landesamt für Denkmalpflege, Hildesheim 2003, 68 Seiten.