Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland

Open-Access-Kommentar für Wissenschaft, Praxis und Gesellschaft

Herausgegeben von

Prof. Dr. Nikolas Eisentraut, Dr. Jonas Botta, Prof. Dr. Friederike Gebhard und Prof. Dr. Hannah Ruschemeier

Bearbeitet von

den Herausgeber:innen und Ass.-Prof. Dr. Patrick Abel, MJur (Oxford), Innsbruck; Prof. Dr. Hartmut Aden, Berlin; Helen Arling, Trier; PD Dr. Björnstjern Baade, Berlin; Dr. Ansgar Baumgarten, Maîtrise en droit (Paris), LL.M. (KCL), Berlin; Dr. Anna Berry, Speyer; Dr. Hannah Birkenkötter, Berlin/Mexiko; Dr. Jonas Brügmann, Hamburg; Prof. Dr. Christian Beckmann, Bochum; Dr. Robert Böttner, LL.M., Halle (Saale); Dr. Alexander Brade, Leipzig; Dr. Daniel Busche, Düsseldorf; Prof. Dr. Katrin Cosack, Hagen; Dr. Sören Deister, Hamburg; Esther de Haan, Hannover; Prof. Dr. Dr. Anne Dienelt, Saarbrücken; Dr. Stefan Drechsler, Regensburg; Prof. Dr. Torben Ellerbrok, Berlin; Sarah Geiger, Maître en Droit (Paris II), Hamburg; Dr. Markus Gentzsch, Berlin; Dr. Katharina Goldberg, Hamburg; Prof. Dr. Michael Goldhammer, Wiesbaden; Prof. Dr. Jennifer Grafe, LL.M., Tübingen; Friederike Grischek, Berlin; Dr. Lisa Hahn, Hildesheim; Dr. Sarah Hartmann, Münster; Dr. Sué González Hauck, Berlin; Prof. Dr. Sonja Heitzer, Gießen; Dr. Tanja Herklotz, LL.M., Hildesheim; Dr. Mathias Honer, Frankfurt (Oder); Prof. Dr. Mathias Hong, Kehl; PD Dr. Ibrahim Kanalan, Frankfurt (Oder); Carolin Kemper, Speyer; Dr. Laura Anna Klein, Mainz; Dr. Romy Klimke, Halle; Dr. Linda Krewerth, Köln; Prof. Dr. David Kuch, Konstanz; Annalena Lederer, Augsburg; Dr. Tristan Lemke, Berlin; Dr. Isabel Lischewski, Münster; Nicholas Lorenz, Wiesbaden; Prof. Dr. Flemming Maltzahn, Mannheim; Dr. Stefan Martini, Kiel; Dr. Till Meickmann, Passau; Prof. Dr. Philipp-Sebastian Metzger, Mannheim; Dr. Jens Milker, LL.M., Mainz; Max E. Müller, Leipzig; Dr. Lino Munaretto, Frankfurt (a.M.); Leonard Nalbantis, LL.M., Speyer; Prof. Dr. Arne Pautsch, Ludwigsburg; Dr. Maximilian Petras, Hamburg; Prof. Dr. David Roth-Isigkeit, Speyer; Prof. Dr. Birgit Peters, Trier; Prof. Dr. Sebastian Piecha, Hagen; Dr. Robert Pracht, Heidelberg; Dr. Paula Rhein-Fischer, Köln; Dr. Moritz von Rochow, Kiel; Dr. Aqilah Sandhu, Augsburg; Dr. Simon Schurz, Tübingen; Wiktoria Sion, Osnabrück; Dr. Guido Speiser, Berlin/Hannover; Dr. Luke Dimitrios Spieker, Heidelberg; Dr. Robert Stendel, MJur, Heidelberg; Dr. Jens Theilen, Hamburg; Prof. Dr. Marius Thye, Duisburg; Prof. Dr. Antje Tölle, Berlin; Prof. Dr. Matthias Valta, Düsseldorf; Dr. Ferdinand Weber, Göttingen; Dr. Max Weber, Bochum; Dr. Alexander Wentker, Heidelberg; Prof. Dr. Armin von Weschpfennig, Hamburg; Dr. Tim Wihl, Hamburg; Dr. Jan Winkler, Münster; Hao-Hao Wu, München; Dr. Felix Würkert, Frankfurt (Oder)

Letzte Änderung: 28.10.2026

Band 3 / 3

OAK Open Access Kommentar

INHALTSVERZEICHNIS

X. Das Finanzwesen

Artikel 110 5

XI. Übergangs- und Schlußbestimmungen

Artikel 145 127

KOMMENTIERUNG ZU

Artikel 110

Eine Kommentierung von Till Meickmann

ZITIERVORSCHLAG

Meickmann, in: Eisentraut/Botta/Gebhard/Ruschemeier (Hrsg.), Open-Access-Kommentar zum Grundgesetz, Art. 110 Rn.

Kurzzitat: OAK GG/Meickmann, Art. 110 Rn.

1) [1]Alle Einnahmen und Ausgaben des Bundes sind in den Haushaltsplan einzustellen; bei Bundesbetrieben und bei Sondervermögen brauchen nur die Zuführungen oder die Ablieferungen eingestellt zu werden. [2]Der Haushaltsplan ist in Einnahme und Ausgabe auszugleichen.

(2) [1]Der Haushaltsplan wird für ein oder mehrere Rechnungsjahre, nach Jahren getrennt, vor Beginn des ersten Rechnungsjahres durch das Haushaltsgesetz festgestellt. [2]Für Teile des Haushaltsplanes kann vorgesehen werden, daß sie für unterschiedliche Zeiträume, nach Rechnungsjahren getrennt, gelten.

(3) Die Gesetzesvorlage nach Absatz 2 Satz 1 sowie Vorlagen zur Änderung des Haushaltsgesetzes und des Haushaltsplanes werden gleichzeitig mit der Zuleitung an den Bundesrat beim Bundestage eingebracht; der Bundesrat ist berechtigt, innerhalb von sechs Wochen, bei Änderungsvorlagen innerhalb von drei Wochen, zu den Vorlagen Stellung zu nehmen.

(4) [1]In das Haushaltsgesetz dürfen nur Vorschriften aufgenommen werden, die sich auf die Einnahmen und die Ausgaben des Bundes und auf den Zeitraum beziehen, für den das Haushaltsgesetz beschlossen wird. [2]Das Haushaltsgesetz kann vorschreiben, daß die Vorschriften erst mit der Verkündung des nächsten Haushaltsgesetzes oder bei

Ermächtigung nach Artikel 115 zu einem späteren Zeitpunkt außer Kraft treten.

GLIEDERUNG

A. Einführung ... 10
I. Einordnung ... 10
II. Historie ... 12
III. Normstruktur ... 15
1. Der Haushaltskreislauf ... 15
2. Die Haushaltsfunktionen ... 17
B. Haushaltsgesetzgebung (Abs. 1, Abs. 2) ... 21
I. Parlamentarisches Budgetrecht ... 21
1. Entstehung ... 21
2. Inhalt und Bedeutung ... 22
3. Funktionen des parlamentarischen Budgetrechts ... 25
4. Haushaltspolitische Gesamtverantwortung ... 28
5. Ausnahmen vom Erfordernis der haushaltsgesetzlichen Ermächtigung ... 31
6. Praktische Grenzen ... 31
II. Haushaltsplan und Haushaltsgesetz ... 33
1. Haushaltsplan ... 34
2. Haushaltsgesetz ... 36
3. Wirkungen ... 37
C. Haushaltsgrundsätze (Abs. 1, Abs. 2) ... 39
I. Allgemeines ... 39
1. Überblick ... 39
2. Rechtsnatur, Durchbrechung und Rechtfertigung ... 41
3. Rechtsfolgen eines Verstoßes ... 44
II. Verfassungsrechtliche Haushaltsgrundsätze im Einzelnen ... 45
1. Vollständigkeit ... 45
a) Einnahmen und Ausgaben ... 46
b) Verpflichtungsermächtigungen ... 47
c) Schwarze Kassen und Ähnliches ... 48
d) Unselbstständige Nebenhaushalte (Sondervermögen und Bundesbetriebe) 48
2. Bruttoveranschlagung ... 53
3. Einheit ... 55
a) Unselbstständige Nebenhaushalte (Sondervermögen und Bundesbetriebe). 56
b) Selbstständige Nebenhaushalte (selbstständige Rechtsträger) ... 56
4. Formaler Haushaltsausgleich ... 58
5. Gesamtdeckung (Non-Affektation) ... 59
6. Vorherigkeit ... 60
a) Nachtragshaushalte ... 61
b) Rechtsfolgen von Verstößen ... 61
7. Jährlichkeit ... 62

8. Jährigkeit ... 64
a) Überjährige Übertragbarkeit ... 65
b) Sondervermögen ... 66
c) Ausgabereste ... 67
d) Sonderregelungen für Kreditaufnahmeermächtigungen ... 67
e) Selbstbewirtschaftungsmittel ... 69
f) Rücklagenbildung ... 69
9. Fälligkeit ... 70
a) Verpflichtungsermächtigungen ... 71
b) Rücklagenbildung ... 72
10. Spezialität ... 73
a) Keine übermäßige Spezialisierung ... 76
b) Über- und außerplanmäßige Ausgaben ... 76
c) Weitere Durchbrechungen ... 76
11. Wahrheit ... 77
a) Globale Minderausgaben und globale Mehreinnahmen ... 79
b) Rücklagenbildung ... 82
12. Klarheit ... 83
13. Öffentlichkeit des Haushalts ... 84
14. Wirtschaftlichkeit ... 85
15. Bepackungsverbot ... 86
D. Haushaltsgesetzgebungsverfahren (Abs. 2, Abs. 3) ... 87
I. Budgetinitiative ... 87
II. Einbringung der Haushaltsvorlage in den Bundestag ... 88
III. Verabschiedung im Bundestag ... 88
IV. Beteiligung des Bundesrates ... 89
V. Verkündung ... 89
E. Vollzug des Haushalts ... 90
F. Bepackungsverbot (Abs. 4) ... 91
I. Sachliches Bepackungsverbot ... 91
II. Zeitliches Bepackungsverbot ... 92
G. Rechtsschutz vor dem Bundesverfassungsgericht ... 93
I. Abstrakte Normenkontrolle ... 94
II. Organstreitverfahren ... 94
III. Verfassungsbeschwerde ... 96
IV. Kontrolldefizit und -interesse ... 97
H. Kontext ... 98
I. Bezüge zu anderen Bestimmungen des Grundgesetzes ... 98
1. Vorschriften des Haushaltsverfassungsrechts ... 98
2. Vorschriften zum Gesetzgebungsverfahren ... 100
3. Bezug zum Demokratieprinzip ... 100

II. Bezüge zum Unionsrecht ... 100
III. Bezüge zu den Landesverfassungen ... 102
1. Baden-Württemberg ... 102
2. Bayern ... 103
3. Berlin ... 104
4. Brandenburg ... 104
5. Bremen ... 105
6. Hamburg ... 105
7. Hessen ... 106
8. Mecklenburg-Vorpommern ... 106
9. Niedersachsen ... 107
10. Nordrhein-Westfalen ... 108
11. Rheinland-Pfalz ... 108
12. Saarland ... 109
13. Sachsen ... 110
14. Sachsen-Anhalt ... 110
15. Schleswig-Holstein ... 111
16. Thüringen ... 112
IV. Haushaltsgrundsätzegesetz ... 113
I. Weiterführende Empfehlungen ... 113
J. Literaturverzeichnis ... 114

A. EINFÜHRUNG

I. Einordnung

1 Art. 110 GG regelt den Haushaltsplan und das Haushaltsgesetz. Er ist die **zentrale verfassungsrechtliche Vorschrift des Haushaltsrechts** des Bundes.[1] Wie das übrige Haushaltsverfassungsrecht (Art. 109–115 GG) bindet auch Art. 110 GG grundsätzlich nur den Bund. Eine Ausnahme bildet etwa die in Art. 109 Abs. 3 GG verankerte sogenannte Schuldenbremse, die als Durchgriffsnorm für Bund und Länder gleichermaßen gilt (siehe Art. 109 Rn. ###).[2]

2 Im Mittelpunkt des Art. 110 GG steht die Legitimierung finanzwirksamen staatlichen Handelns durch die parlamentarische Bewilligung des Haushalts (**parlamentarisches Bewilligungsrecht oder parlamentarisches Budgetrecht,** siehe Rn. 23 ff.). Die Bundesregierung wird verpflichtet, regelmäßig alle für sie vorhersehbaren Staatsausgaben und -einnahmen zu prognostizieren und den sich daraus ergebenden Haushaltsplan dem Bundestag vorzulegen (siehe Rn. 147 ff.). Für die Feststellung des Haushaltsplans durch den Deutschen Bundestag schreibt Art. 110 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 GG Gesetzesform vor (siehe Rn. 48).

3 Das Budgetrecht ist eines der wichtigsten Rechte des Parlaments und ein wesentliches Instrument der parlamentarischen Regierungskontrolle.[3] Es gilt deshalb als **Königsrecht des Parlaments**.[4] Der besondere Gesetzesvorbehalt in Art. 110 Abs. 2 S. 1 GG verpflichtet das Parlament, sowohl sich selbst als auch der Öffentlichkeit Transparenz über die staatlichen Einnahmen und Ausgaben zu verschaffen. Aus diesem Grund wird die parlamentarische

1. BVerfG, Urt. v. 18.4.1989 – 2 BvF 1/82 = BVerfGE 79, 311 (329): „Kernbestimmung des Haushaltsverfassungsrechts"; vgl. auch Siekmann, in: Sachs, GG, Art. 110 Rn. 1; Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 110 Rn. 1 (70. EL Dezember 2013).
2. Vgl. Wernsmann/Meickmann, JZ 2026, 11. Nicht zum Haushaltsverfassungsrecht gehören die Regelungen des Haushaltsgrundsätzegesetzes, die Bund und Länder gleichermaßen binden.
3. Vgl. BVerfG, Beschl. v. 8.8.1978 – 2 BvL 8/77 = BVerfGE 49, 89 (125); BVerfG, Urt. v. 10.12.1980 – 2 BvF 3/77 = BVerfGE 55, 274 (303); BVerfG, Urt. v. 14.1.1986 – 2 BvE 14/83, 4/84 = BVerfGE 70, 324 (356); BVerfG, Beschl. v. 30.3.2004 – 2 BvK 1/01 = BVerfGE 110, 199 (225); BVerfG, Urt. v. 18.3.2014 – 2 BvE 6/12, 2 BvR 1390, 1421, 1438, 1439, 1440, 1824/12 = BVerfGE 135, 317 (416 Rn. 201).
4. Vgl. Waldhoff, Budgethoheit und Haushaltskontrolle, in: Bitburger Gespräche, Jahrbuch 2018, S. 113 (113); Drüen, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 110 Rn. 11; Meickmann, NVwZ 2022, 106 (107).

Haushaltsdebatte, einschließlich der Diskussion über die Verschuldung, häufig als politische Generaldebatte angesehen.[5] Auch deshalb bildet Art. 110 GG ein zentrales Element der demokratischen und rechtsstaatlichen Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland.

Das Budgetrecht des Deutschen Bundestages und dessen **haushaltspolitische Gesamtverantwortung** (siehe Rn. 35 ff.) sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts als **unverfügbarer Teil des grundgesetzlichen Demokratieprinzips** durch Art. 38 Abs. 1 S. 1, Art. 20 Abs. 1, Abs. 2, Art. 79 Abs. 3 GG geschützt (siehe Rn. 27).[6] Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG gewährleistet nach dem Verständnis des Bundesverfassungsgerichts nicht nur das aktive Wahlrecht zum Deutschen Bundestag, sondern darüber hinaus auch, dass die durch die Wahl bewirkte Legitimation der Staatsgewalt nicht so weitgehend entleert werden darf, dass damit das nach Art. 79 Abs. 3 GG (i.V.m. Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 GG) unantastbare demokratische Prinzip verletzt wird. Eine solche **Entleerung des Wahlrechts** droht, wenn der Haushaltsgesetzgeber durch finanzielle Verpflichtungen in einem derart hohen Maße gebunden wird, dass zukünftige Parlamente ihr Budgetrecht faktisch nicht mehr ausüben können.[7] Da Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG ein **subjektives Recht des Einzelnen** begründet, kann eine solche Fesselung des Haushaltsgesetzgebers prozessual von jedermann im Wege der Verfassungsbeschwerde (Art. 94 Abs. 1 Nr. 4a GG) angegriffen werden (siehe Rn. 168). 4

Auch wenn die (bundes-)verfassungsgerichtliche Überprüfung von Haushaltsgesetzen am Maßstab des Haushaltsverfassungsrechts bisher eher 5

5. BVerfG, Urt. v. 30.6.2009 – 2 BvE 2, 5/08, 2 BvR 1010, 1022, 1259/08, 182/09 = BVerfGE 123, 267 (361); BVerfG, Urt. v. 7.9.2011 – 2 BvR 987, 1485, 1099/10 = BVerfGE 129, 124 (178); BVerfG, Urt. v. 18.3.2014 – 2 BvE 6/12, 2 BvR 1390, 1421, 1438, 1439, 1440, 1824/12 = BVerfGE 135, 317 (416 Rn. 201).
6. Vgl. BVerfG, Urt. v. 30.6.2009 – 2 BvE 2, 5/08, 2 BvR 1010, 1022, 1259/08, 182/09 = BVerfGE 123, 267 (358 f.); BVerfG, Urt. v. 7.9.2011 – 2 BvR 987, 1485, 1099/10 = BVerfGE 129, 124 (177); BVerfG, Urt. v. 12.9.2012 – 2 BvE 6/12, 2 BvR 1390, 1421, 1438, 1439, 1440/12 = BVerfGE 132, 195 (239 Rn. 106); BVerfG, Urt. v. 18.3.2014 – 2 BvE 6/12, 2 BvR 1390, 1421, 1438, 1439, 1440, 1824/12 = BVerfGE 135, 317 (399 f. Rn. 161); BVerfG, Urt. v. 21.6.2016 – 2 BvE 13/13, 2 BvR 2728, 2729, 2730, 2731/13 = BVerfGE 142, 123 (195 Rn. 138); BVerfG, Beschl. v. 18.7.2017 – 2 BvR 859, 980, 1651, 2006/15 = BVerfGE 146, 216 (253 f. Rn. 54); BVerfG, Urt. v. 30.7.2019 – 2 BvR 1685, 2631/14 = BVerfGE 151, 202 (288 f. Rn. 123); BVerfG, Urt. v. 5.5.2020 – 2 BvR 859, 1651, 2006/15, 980/16 = BVerfGE 154, 17 (87 Rn. 104); BVerfG, Beschl. v. 15.4.2021 – 2 BvR 547/21 = BVerfGE 157, 332 (381 Rn. 84).
7. Vgl. BVerfG, Urt. v. 7.9.2011 – 2 BvR 987, 1485, 1099/10 = BVerfGE 129, 124 (170 f.).

die Ausnahme geblieben ist,[8] darf daraus nicht geschlossen werden, dass es sich beim Haushaltsverfassungsrecht (und damit bei Art. 110 GG) um Verfassungsrecht minderer Bindungskraft im Sinne von „soft law" handele.[9] Das hat zuletzt auch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts v. 15.11.2023 zur Verfassungswidrigkeit des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2021 deutlich gemacht.[10] Zum Rechtsschutz vor dem Bundesverfassungsgericht siehe Rn. 162 ff.

6 Aktuelle Herausforderungen betreffen vor allem die Auslegung und Anwendung der Norm in einem zunehmend komplexer werdenden finanzpolitischen Umfeld (vgl. dazu auch die Haushaltsfunktionen, Rn. 18 ff.). Daneben treten drei weitere Fragen: erstens die Einheit und Vollständigkeit des Haushalts sowie die Haushaltsklarheit und -wahrheit angesichts der Zunahme rechtlich unselbstständiger Sondervermögen (siehe Rn. 75 ff.); zweitens der Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben trotz wachsender fiskalischer Belastungen und eingeschränkter Neukreditaufnahmemöglichkeiten (siehe Art. 109 Rn. ### und Art. 115 Rn. ###); drittens die Erhaltung des parlamentarischen Budgetrechts gegenüber europäischen Vorgaben und internationalen Verpflichtungen (siehe Rn. 181 ff.). Gleichwohl wird im rechtswissenschaftlichen Schrifttum überwiegend – anders als im Bereich der sogenannten Schuldenbremse (Art. 109 Abs. 3, Art. 115 GG) – **kein Reformbedarf** gesehen.[11]

II. Historie

7 Das Haushaltsverfassungsrecht und besonders auch Art. 110 GG knüpfen an eine deutsche – vor allem preußische – **verfassungsrechtliche Tradition** an.[12] Vor diesem Hintergrund lässt sich auch erklären, dass die Beratungen des Parlamentarischen Rats über die Haushaltsverfassung und zu Art. 110 GG

8. Vgl. etwa Isensee, JZ 2005, 971 (972).
9. Vgl. dazu auch Henneke, in: Hofmann, Festschrift 75 Jahre Grundgesetz, 2024, S. 837 (842).
10. BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22 = BVerfGE 167, 86 (125 Rn. 117); vgl. auch BVerfG, Urt. v. 24.6.1986 – 2 BvF 1, 5, 6/83, 1, 2/85 = BVerfGE 72, 330 (388); Wernsmann, NVwZ 2024, 694 (698); Meickmann, Verfassungsblog v. 15.11.2023, abrufbar unter: https://verfassungsblog.de/das-ende-der-groszugigkeit/ (zuletzt abgerufen am: 14.9.2026).
11. Drüen, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 110 Rn. 3; Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 110 Rn. 201 f. (70. EL Dezember 2013); Strauß, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, Art. 110 GG Rn. 9 (76. EL November 2021); andere Ansicht von Lewinski, DÖV 2015, 406 (417); Bergmoser, DÖV 2012, 741 ff.; differenzierend Gröpl, in: Kahl/Waldhoff/Walter, GG, Art. 110 Rn. 354 f. (174. EL September 2015).

ohne nennenswerte Auseinandersetzungen verliefen.[13] Die erste Fassung des Art. 110 GG basierte im Wesentlichen auf Art. 124 des Herrenchiemseer Entwurfs (HChE),[14] der sich wiederum an Art. 85 der Weimarer Reichsverfassung (WRV)[15] orientierte.[16]

Art. 85 WRV lautete: 8

Art. 85. (1) Alle Einnahmen und Ausgaben des Reichs müssen für jedes Rechnungsjahr veranschlagt und in den Haushaltsplan eingestellt werden.
(2) Der Haushaltsplan wird vor Beginn des Rechnungsjahrs durch ein Gesetz festgestellt.
(3) [1]Die Ausgaben werden in der Regel für ein Jahr bewilligt; sie können in besonderen Fällen auch für eine längere Dauer bewilligt werden. [2]Im übrigen sind Vorschriften im Reichshaushaltsgesetz unzulässig, die über das Rechnungsjahr hinausreichen oder sich nicht auf die Einnahmen und Ausgaben des Reichs oder ihre Verwaltung beziehen.
(4) Der Reichstag kann im Entwurfe des Haushaltsplans ohne Zustimmung des Reichsrats Ausgaben nicht erhöhen oder neu einsetzen.
(5) Die Zustimmung des Reichsrats kann gemäß den Vorschriften des Artikel 74 ersetzt werden.

Art. 124 HChE lautete: 9

Art. 124. (1) Alle Einnahmen und Ausgaben des Bundes müssen für jedes Rechnungsjahr veranschlagt und in den Haushaltsplan eingesetzt werden.
(2) [1]Der Haushaltsplan wird vor Beginn des Rechnungsjahres durch Gesetz festgestellt. [2]Er ist in Einnahme und Ausgabe auszugleichen. [3]Die Ausgaben werden in der Regel für ein Jahr bewilligt; sie können in besonderen Fällen auch für eine längere Dauer bewilligt werden. [4]Im übrigen sind Vorschriften im Bundeshaushaltsgesetz unzulässig, die über das Rechnungsjahr hinausgehen oder sich nicht auf die Einnahmen und Ausgaben des Bundes oder seiner Verwaltung beziehen.

---

12. Vgl. etwa Heintzen, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band V, § 120 Rn. 9 ff.; Gröpl, in: Kahl/Waldhoff/Walter, GG, Art. 110 Rn. 56 ff. (174. EL September 2015); Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, 1980, S. 1064 ff.; Gröpl, in: Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, § 56 Rn. 3 ff.
13. Drüen, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 110 Rn. 1 m.w.N.
14. Ministerpräsidenten-Konferenz/Verfassungsausschuss (Hrsg.), Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee vom 10. bis 23. August 1948, München 1948, Entwurf eines Grundgesetzes, S. 61 ff.
15. Die Verfassung des Deutschen Reichs v. 11.8.1919, RGBl. 1919, S. 1383.
16. Vgl. dazu Spieker, Hermann Höpker Aschoff, 2004, S. 150 ff.

(3) Ist bis zum Schluß eines Rechnungsjahres der Haushaltsplan für das folgende Jahr nicht durch Gesetz festgestellt, so ist bis zu seinem Inkrafttreten die Bundesregierung ermächtigt, alle Ausgaben zu leisten, die nötig sind,
1. gesetzlich bestehende Einrichtungen zu erhalten und gesetzlich beschlossene Maßnahmen durchzuführen;
2. um die rechtlich begründeten Verpflichtungen des Bundes zu erfüllen;
3. um Bauten, Beschaffungen und sonstige Leistungen fortzusetzen oder Beihilfen für diese Zwecke weiter zu gewähren, sofern durch den Haushaltsplan eines Vorjahres bereits bewilligte Beiträge noch verfügbar sind.
(4) Der Bundestag kann im Entwurf des Haushaltsplanes ohne Zustimmung des Bundesrats Ausgaben nicht erhöhen oder neu einsetzen.*[17]
(5) [1]Beschlüsse des Bundestages oder des Bundesrats, welche die im Entwurf des Haushaltsplanes eingesetzten Ausgaben erhöhen, sind auf Verlangen der Bundesregierung noch einmal zu beraten. [2]Diese Beratung darf ohne Zustimmung der Bundesregierung nicht vor Ablauf von zwei Wochen stattfinden.
(6) [1]Maßnahmen, welche Ausgaben verursachen, für die im Haushaltsplan kein entsprechender Betrag bereitgestellt ist, dürfen vom Bundestag oder Bundesrat nur beschlossen werden, wenn gleichzeitig die Deckung der Mehrausgaben beschlossen wird. [2]Entsprechend gilt für die Beschlußfassung über Maßnahmen, die Einnahmeausfälle zur Folge haben.
* Dieser Absatz ist zu streichen, falls in Abschnitt IX: „Die Gesetzgebung“ bestimmt wird, daß Gesetze nur durch übereinstimmenden Beschluß von Bundestag und Bundesrat zustandekommen.

10 **Die bis zum 14.5.1969 geltende Fassung des Art. 110 GG** lautete:
Art. 110. (1) Alle Einnahmen und Ausgaben des Bundes müssen für jedes Rechnungsjahr veranschlagt und in den Haushaltsplan eingesetzt werden.
(2) [1]Der Haushaltsplan wird vor Beginn des Rechnungsjahres durch Gesetz festgestellt. [2]Er ist in Einnahme und Ausgabe auszugleichen. [3]Die Ausgaben werden in der Regel für ein Jahr bewilligt; sie können in besonderen Fällen auch für einen längeren Zeitraum bewilligt werden. [4]Im übrigen dürfen in das Bundeshaushaltsgesetz keine Vorschriften aufgenommen werden, die über das

17. Sternchen und nachstehende Anmerkung sind Bestandteil des Originaltextes des Herrenchiemseer Entwurfs; vgl. Ministerpräsidenten-Konferenz/Verfassungsausschuss (Hrsg.), Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee vom 10. bis 23. August 1948, München 1948, Entwurf eines Grundgesetzes, S. 61 ff. (Art. 124).

Rechnungsjahr hinausgehen oder sich nicht auf die Einnahmen und Ausgaben des Bundes oder seiner Verwaltung beziehen.
(3) Das Vermögen und die Schulden sind in einer Anlage des Haushaltsplanes nachzuweisen.
(4) Bei kaufmännisch eingerichteten Betrieben des Bundes brauchen nicht die einzelnen Einnahmen und Ausgaben, sondern nur das Endergebnis in den Haushaltsplan eingestellt werden.

Art. 110 GG wurde durch das sogenannte **Haushaltsreformgesetz**[18] mit Wirkung ab 15.5.1969 neu gefasst und erhielt damit seine bis heute gültige (eingangs abgedruckte) Fassung.[19] 11

Weitere Änderungen hat Art. 110 GG seither nicht erfahren. Insbesondere ist Art. 110 GG im Rahmen der **Föderalismusreformen** der Jahre **2006** und **2009** – anders als andere Teile des Haushaltsverfassungsrechts (Art. 109, 115 GG) – nicht geändert worden. 12

III. Normstruktur

Art. 110 **Abs. 1** GG enthält nur Regelungen zum Haushaltsplan, in dem die Bundesregierung eine Prognose über alle Einnahmen und Ausgaben für das Haushaltsjahr trifft. Nach Art. 110 **Abs. 2** GG wird der Haushaltsplan durch das Haushaltsgesetz festgestellt. Art. 110 Abs. 2 GG garantiert damit das parlamentarische Budgetrecht (dazu bereits oben Rn. 3; ausführlich sodann Rn. 23 ff.). Sowohl Art. 110 Abs. 1 GG als auch Art. 110 Abs. 2 GG legen die zentralen Haushaltsgrundsätze des Bundes fest (dazu allgemein siehe Rn. 60; zu den einzelnen Haushaltsgrundsätzen siehe Rn. 69 ff.). Art. 110 **Abs. 3** GG definiert besondere Anforderungen an das Gesetzgebungsverfahren (siehe Rn. 146 ff.) und Art. 110 **Abs. 4** GG trifft abschließend spezifische Regelungen zum zulässigen Gesetzesinhalt und enthält mit dem Bepackungsverbot einen weiteren Haushaltsgrundsatz (siehe Rn. 157). 13

1. Der Haushaltskreislauf

Die Haushaltswirtschaft des Bundes ist ein periodisch ablaufender Prozess, der als **Haushaltskreislauf** (auch Budgetkreislauf oder -zyklus) bezeichnet werden kann.[20] Dabei lassen sich je nach Zuordnung vier[21] oder fünf Phasen[22] unterscheiden. Berücksichtigt man bei der Einteilung in die unterschiedlichen 14

18. Zwanzigstes Änderungsgesetz zum Grundgesetz v. 12.5.1969, BGBl. I 1969, S. 357.
19. Vgl. zur Entwicklung der Vorschrift auch den tabellarischen Überblick bei Gröpl, in: Kahl/Waldhoff/Walter, GG, Art. 110 Rn. 78 (174. EL September 2015).

Stadien die jeweils beteiligten Staatsgewalten, ergeben sich folgende fünf Schritte:
15 15

1. **Aufstellung** des Haushaltsplanentwurfs (Exekutive),
2. **Beratung** und **Feststellung** des Haushaltsplans (Parlament),
3. **Vollzug** des Haushaltsplans (Exekutive),
4. **Abrechnung** des Haushaltsplans (Rechnungslegung) und **Prüfung** seiner Einhaltung (Exekutive beziehungsweise Rechnungshof) und
5. **parlamentarische Rechnungsprüfung** und **Entlastung** (Parlament).

16 Jeder Haushalt muss jede dieser Phasen durchlaufen, wobei die Phasen jeweils aneinander anschließen und ineinanderwirken.[23] Seinen endgültigen Abschluss findet der Haushaltskreislauf mit der Entlastung nach Art. 114 Abs. 1 GG (siehe Art. 114 Rn. ###). Der Zeitpunkt für den Abschluss des Haushaltskreislaufs steht nicht fest, da die Dauer des Rechnungsprüfungs- und Entlastungsverfahrens weitgehend im Ermessen der beteiligten Institutionen liegt. Dagegen schreibt Art. 110 Abs. 2 S. 1 GG zwingend vor, dass der Haushalt vor Beginn des Haushaltsjahres festgestellt wird (siehe Rn. 94).

17 Idealtypisch ergibt sich daraus für jeden Haushalt ein **Vier-Jahres-Zyklus**:

- Jahr 0: Aufstellung und Feststellung
- Jahr 1: Vollzug
- Jahr 2: Abrechnung und Prüfung
- Jahr 3: Entlastung

20. Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 4. Aufl. 2026, Rn. 567; Siekmann, in: Sachs, GG, Art. 110 Rn. 4; Waldhoff, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band V, § 116 Rn. 131; Tappe, Haushaltsgesetz als Zeitgesetz, 2008, S. 30 f.
21. So etwa Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, 1980, S. 1210; Heintzen, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band V, § 120 Rn. 58; Siekmann, in: Sachs, GG, Art. 110 Rn. 4; Gröpl, Haushaltsrecht und Reform, 2001, S. 102; Gröpl, in: Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, § 56 Rn. 6.
22. So etwa Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 4. Aufl. 2026, Rn. 568.
23. Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, 1980, S. 1210.

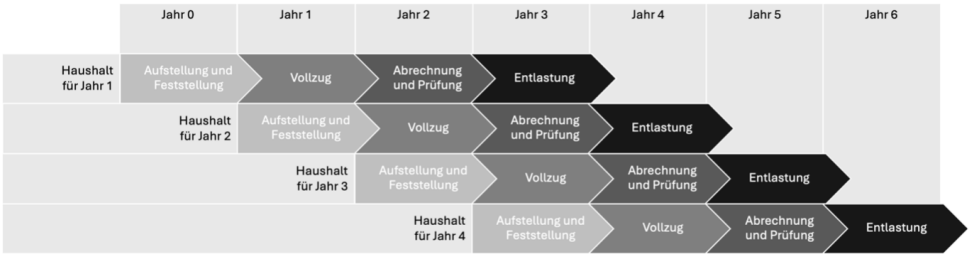

Abbildung: Haushaltskreislauf (eigene Darstellung)
Grafik zur zeitlichen Abfolge des Haushaltskreislaufs über mehrere Jahre. Sie zeigt vier horizontale Reihen, jeweils für den Haushalt eines bestimmten Jahres (Haushalt für Jahr 1 bis Jahr 4). Jede Reihe durchläuft vier Phasen: 1. Aufstellung und Feststellung, 2. Vollzug, 3. Abrechnung und Prüfung, 4. Entlastung. Diese Phasen erstrecken sich jeweils über mehrere Kalenderjahre, versetzt um ein Jahr. So wird deutlich, dass sich die haushaltsrechtlichen Abläufe für verschiedene Haushaltsjahre überlagern. Die Phasen sind als Pfeile dargestellt, die sich horizontal über mehrere Jahre ziehen. Die farbliche Schattierung der Pfeile nimmt von hell (frühere Phasen) zu dunkel (spätere Phasen) zu. Die Grafik verdeutlicht die mehrjährige Dauer und Parallelität der haushaltsrechtlichen Bearbeitung eines Haushaltsjahres.

2. Die Haushaltsfunktionen

Dem Haushalt können verschiedene Funktionen zugeordnet werden 18
(sogenannte **Haushaltsfunktionen** oder **Budgetfunktionen**). Regelmäßig

werden – mit unterschiedlicher Bezeichnung und unterschiedlicher Schwerpunktsetzung – vier unterschiedliche Funktionen hervorgehoben:[24]

1. die **Bedarfsdeckungsfunktion**,
2. die **politische Funktion**,
3. die **wirtschaftspolitische Funktion** und
4. die **Kontrollfunktion**.

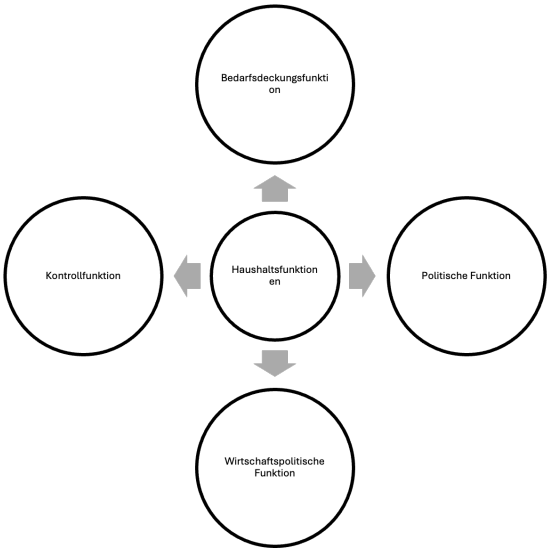

Abbildung: Haushaltsfunktionen (eigene Darstellung)
Die Grafik zeigt die vier zentralen Funktionen des Haushalts in einem kreisförmigen

24. Vgl. Neumark, Der Reichshaushaltsplan, 1929, S. 15 ff.; Neumark, Theorie und Praxis der Budgetgestaltung, in: Gerloff/Neumark, Handbuch der Finanzwissenschaft I, 2. Aufl. 1952, S. 554 (559); Heintzen, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band V, § 120 Rn. 15; Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, 1980, S. 1195 ff.; Kisker, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band IV, 1990, § 89 Rn. 12; Gröpl, Haushaltsrecht und Reform, 2001, S. 83 ff.; Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 110 Rn. 23 (70. EL Dezember 2013); *Siekmann*, in: Sachs, GG, Art. 110 Rn. 6 ff.; *Drüen, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 110 Rn. 14; Gröpl, in: Kahl/Waldhoff/Walter, GG, Art. 110 Rn. 37 ff. (174. EL September 2015)*; *Heintzen*, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 110 Rn. 4; *Lichterfeld*, Der Wandel der Haushaltsfunktionen von Bundeslegislative und Bundesexekutive, 1969, S. 50 ff.; *Colm*, Haushaltsplanung, Staatsbudget, Finanzplan und Nationalbudget, in: Gerloff/Neumark, Handbuch der Finanzwissenschaft I, 2. Aufl. 1952, S. 519 (521 ff.); noch weiter ausdifferenzierend *Heun*, Staatshaushalt und Staatsleitung, 1989, S. 269 ff.; *Heun*, in: Dreier, GG, Art. 110 Rn. 11 f.; Gröpl, in: Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, § 56 Rn. 15 ff.; Kube, in: Ehlers/Fehling/Pünder, Besonderes Verwaltungsrecht III, § 66 Rn. 5.

Schema um ein zentrales Element herum. In der Mitte steht ein Kreis mit der Beschriftung „Haushaltsfunktionen". Um diesen Kreis gruppieren sich vier weitere Kreise, die jeweils eine spezifische Funktion beschreiben: oben: Bedarfsdeckungsfunktion; rechts: Politische Funktion; unten: Wirtschaftspolitische Funktion; links: Kontrollfunktion. Zwischen dem zentralen Kreis und den vier umgebenden Kreisen verlaufen Pfeile, die die Verbindung und Wechselwirkung zwischen der zentralen Haushaltsfunktion und den vier Einzelfunktionen symbolisieren

Die **Bedarfsdeckungsfunktion** (auch finanzwirtschaftliche Funktion[25]) verlangt die geordnete Feststellung darüber, wie der staatliche Bedarf nach Finanzmitteln gedeckt wird. Sie findet Ausdruck auch in § 2 S. 1 und 2 HGrG („[1]Der Haushaltsplan dient der Feststellung und Deckung des Finanzbedarfs beziehungsweise bei doppisch basierter Haushaltswirtschaft auch des Aufwands, der zur Erfüllung der Aufgaben des Bundes oder des Landes im Bewilligungszeitraum voraussichtlich notwendig ist. [2]Der Haushaltsplan ist die Grundlage für die Haushalts- und Wirtschaftsführung."). 19

Die **politische Funktion** des Haushalts geht dahin, das Handlungsprogramm der Regierung zahlenmäßig abzubilden und finanziell abzusichern. Der Haushalt wird daher auch als „Regierungsprogramm in Gesetzesform" bezeichnet, das „die Regierungspolitik in Zahlen widerspiegelt"[26]. Angesichts begrenzter finanzieller Ressourcen zwingen Aufstellung, Beratung und Feststellung des Haushalts konkurrierende Kräfte in Exekutive und Legislative dazu, politische Kompromisse zu erzielen. Diese Kompromisse spiegeln sich in der Ausgabenseite des Haushaltsplans wider, die die politischen Prioritäten abbildet, aber auch in der Einnahmenseite, die – jedenfalls mittelbar – abbildet, wer in welchem Umfang zur Finanzierung beiträgt.[27] 20

Die **wirtschaftspolitische Funktion** des Haushalts (auch als volkswirtschaftliche Lenkungsfunktion[28] oder gesamtwirtschaftliche Funktion[29] bezeichnet) ist Ausdruck der Tatsache, dass der Haushalt die gesamtwirtschaftliche Entwicklung beeinflusst. Der Haushalt soll volkswirtschaftlich stabilisierend wirken, ist zugleich aber auch ein 21

25. BVerfG, Urt. v. 10.12.1980 – 2 BvF 3/77 = BVerfGE 55, 274 (303): „finanzwirtschaftlich[e] Funktion".
26. BVerfG, Urt. v. 18.4.1989 – 2 BvF 1/82 = BVerfGE 79, 311 (329).
27. Vgl. etwa Friauf, VVDStRL 27 (1969), 1 (15 ff.), abrufbar unter: https://doi.org/10.1515/9783110877342 (zuletzt abgerufen am: 14.9.2026); Reus/Mühlhausen, Haushaltsrecht in Bund und Ländern, 2014, Rn. 433.
28. Etwa Reus/Mühlhausen, Haushaltsrecht in Bund und Ländern, 2014, Rn. 458 ff.
29. Etwa Gröpl, in: Gröpl, BHO/LHO, § 2 BHO Rn. 20.

Instrument, um bestimmte wirtschaftspolitische Zielsetzungen zu verfolgen. Die wirtschaftspolitische Funktion des Haushalts findet Ausdruck auch in Art. 109 Abs. 2 GG („Bund und Länder erfüllen gemeinsam die Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland aus Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft auf Grund des Artikels 104 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin und tragen in diesem Rahmen den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung.“, siehe Art. 109 Rn. ###) und in § 2 S. 3 HGrG („Bei seiner Aufstellung und Ausführung [gemeint ist der Haushaltsplan, Anmerkung des Verfassers] ist den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen.“). Gemäß § 1 S. 2 Stabilitäts- und Wachstumsgesetz (StabG) sind Maßnahmen so zu treffen, dass sie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig

1. zur **Stabilität des Preisniveaus**,
2. zu einem **hohen Beschäftigungsstand** und
3. **außenwirtschaftlichem Gleichgewicht** bei
4. stetigem und angemessenem **Wirtschaftswachstum** beitragen (sogenanntes **magisches Viereck**).[30]



Abbildung: Magisches Viereck (eigene Darstellung)
Grafik des sogenannten „Magischen Vierecks“. In der Mitte steht ein grau hinterlegtes Rechteck mit der Aufschrift „Magisches Viereck“. Von dort aus gehen vier gleich große Felder in dunklem Grau ab, die jeweils ein wirtschaftspolitisches Ziel benennen: oben links: „Stabilität des Preisniveaus“, oben rechts: „Hoher Beschäftigungsstand“, unten rechts: „Stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum“, unten links: „Außenwirtschaftliches Gleichgewicht“.

22 Die **Kontrollfunktion** meint einerseits die Binnenkontrolle innerhalb der Exekutive, insbesondere die Kontrolle der Verwaltung durch die Regierung. Andererseits erlaubt der Haushalt die externe Kontrolle der Regierung durch

30. Vgl. etwa Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 4. Aufl. 2026, Rn. 578.

das Parlament. Dieser Teil der Haushaltsfunktionen kann dem parlamentarischen Budgetrecht zugeordnet werden (siehe Rn. 32).[31]

B. HAUSHALTSGESETZGEBUNG (ABS. 1, ABS. 2)

I. Parlamentarisches Budgetrecht

1. Entstehung

Das parlamentarische Budgetrecht entwickelte sich aus einem langen historischen Ringen zwischen Volksvertretungen und monarchischer Exekutive in der Zeit des **Konstitutionalismus**. In der vorherigen Phase des **Absolutismus** hatten die Ständevertretungen ihr Recht zur (zweckgebundenen) Steuererhebung verloren und die absolutistischen Herrscher die Technik des Etats (oder **Budgets**) eingeführt, mit dem Ausgaben sowie Einnahmen zentral vereinigt und zur Deckung (also zum Ausgleich) gebracht wurden.[32] 23

Die deutschen – und insbesondere die preußischen – Verfassungskämpfe des 19. Jahrhunderts entzündeten sich vornehmlich an der Frage der Budgethoheit.[33] In dieser Zeit erkämpften sich die neu entstandenen Parlamente das **Steuerbewilligungsrecht** und später auch das **Ausgabenbewilligungsrecht**.[34] Zwei zeitlich aufeinanderfolgende, aber ineinandergreifende Entwicklungen bilden die Wurzeln des heutigen Budgetrechts des Parlaments: die Herausbildung des Budgets und die Konzentration von Steuer- und Ausgabenbewilligungsrecht in der Hand des 24

31. Vgl. BVerfG, Beschl. v. 8.8.1978 – 2 BvL 8/77 = BVerfGE 49, 89 (125); BVerfG, Urt. v. 10.12.1980 – 2 BvF 3/77 = BVerfGE 55, 274 (303); BVerfG, Urt. v. 14.1.1986 – 2 BvE 14/83, 4/84 = BVerfGE 70, 324 (356); BVerfG, Beschl. v. 30.3.2004 – 2 BvK 1/01 = BVerfGE 110, 199 (225); BVerfG, Urt. v. 18.3.2014 – 2 BvE 6/12, 2 BvR 1390, 1421, 1438, 1439, 1440, 1824/12 = BVerfGE 135, 317 (416 Rn. 201).
32. Gröpl, in: Kahl/Waldhoff/Walter, GG, Art. 110 Rn. 8 ff. (174. EL September 2015); Heun, in: Dreier, GG, Art. 110 Rn. 1; Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 110 Rn. 17 (70. EL Dezember 2013); Isensee, JZ 2005, 971 (971).
33. Vgl. dazu *Huber*, Verfassungsgeschichte III, 1963, S. 333 ff.; *Friauf, Der Staatshaushaltsplan im Spannungsfeld zwischen Parlament und Regierung, 1968*, S. 235 ff.; Isensee, JZ 2005, 971 (971).
34. *Heun, Staatshaushalt und Staatsleitung, 1989*, S. 38 ff., 52 ff.; grundlegend zur Entwicklung im Konstitutionalismus *Friauf,* Der Staatshaushaltsplan im Spannungsfeld zwischen Parlament und Regierung, 1968, S. 37 ff.; ergänzend auch *Mußgnug*, Der Haushaltsplan als Gesetz, 1976, S. 90 ff.

Parlaments. Das parlamentarische Budgetbewilligungsrecht wird deshalb auch als Auslöser für die Entstehung des Parlamentarismus schlechthin verstanden.[35]

2. Inhalt und Bedeutung

25 Das parlamentarische Budgetrecht ist das Recht des Parlaments, über die Einnahmen und Ausgaben des Staates zu entscheiden und den Haushaltsplan festzustellen. Es gilt als ein Kernstück der parlamentarischen Demokratie und ein wesentliches Instrument der Steuerung und Kontrolle der Regierung. Die traditionelle Bezeichnung als **Königsrecht des Parlaments** unterstreicht die herausragende Bedeutung des Budgetrechts für die demokratische Willensbildung und die Machtbalancierung zwischen Exekutive und Legislative.[36] Daher betont auch das Bundesverfassungsgericht beständig die zentrale Rolle des Budgetrechts für die demokratische und rechtsstaatliche Verfassungsordnung.[37]

26 Das parlamentarische Budgetrecht ist an verschiedenen Stellen des Grundgesetzes verankert, insbesondere aber in Art. 110 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 S. 1 GG (Art. 110 GG wird auch aus diesem Grund als „Zentralnorm des Haushaltsrechts" bezeichnet).[38] Denn nach Art. 110 Abs. 1 S. 1 GG sind alle Einnahmen und Ausgaben des Bundes in den Haushaltsplan einzustellen, und Art. 110 Abs. 2 S. 1 GG bestimmt, dass dieser Haushaltsplan durch das Haushaltsgesetz festgestellt wird. Diese Feststellung durch Gesetz ist nicht delegierbar (siehe Rn. 57) und begründet einen **besonderen Parlamentsvorbehalt**, der dem staatlichen Finanzhandeln die notwendige demokratische Legitimation verleiht.[39] Die Gesetzesform (siehe Rn. 48) bedingt ein öffentliches, parlamentarisches Beratungs- und Entscheidungsverfahren (vgl. Art. 42 GG; zum Gesetzgebungsverfahren siehe

35. Siekmann, in: Sachs, GG, Art. 110 Rn. 11.
36. Vgl. etwa Droege, in: Kahl/Ludwigs, Handbuch des Verwaltungsrechts, Band III, 2022, § 88 Rn. 40 f.
37. BVerfG, Urt. v. 10.12.1980 – 2 BvF 3/77 = BVerfGE 55, 274 (303); BVerfG, Urt. v. 14.1.1986 – 2 BvE 14/83, 4/84 = BVerfGE 70, 324 (356); BVerfG, Beschl. v. 31.5.1990 – 2 BvL 12, 13/88, 2 BvR 1436/87 = BVerfGE 82, 159 (179); BVerfG, Beschl. v. 11.10.1994 – 2 BvR 633/86 = BVerfGE 91, 186 (202); BVerfG, Urt. v. 9.7.2007 – 2 BvF 1/04 = BVerfGE 119, 96 (119); BVerfG, Urt. v. 7.9.2011 – 2 BvR 987, 1485, 1099/10 = BVerfGE 129, 124 (177); BVerfG, Urt. v. 12.9.2012 – 2 BvE 6/12, 2 BvR 1390, 1421, 1438, 1439, 1440/12 = BVerfGE 132, 195 (239 Rn. 107); BVerfG, Beschl. v. 22.11.2022 – 2 BvF 1/22 = BVerfGE 164, 1 (49 Rn. 163).
38. Vgl. etwa Droege, in: Kahl/Ludwigs, Handbuch des Verwaltungsrechts, Band III, 2022, § 88 Rn. 21.

Rn. 146 ff.), das Transparenz über die staatlichen Finanzen herstellt und die Regierung gegenüber dem Parlament als unmittelbar demokratisch legitimierter Volksvertretung rechenschaftspflichtig macht. Art. 110 GG transformiert die staatliche Finanzplanung in einen **demokratischen Prozess**, der eine öffentliche Auseinandersetzung über die Prioritäten staatlichen Finanzhandelns ermöglicht und befördert. Die parlamentarische Haushaltsdebatte, einschließlich der Debatte über die Verschuldung, wird daher oft als **politische Generaldebatte** angesehen[40] und ließe sich auch als demokratisches Ritual[41] bezeichnen. In alledem zeigt sich, dass das parlamentarische Budgetrecht ganz wesentlich im Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 GG) wurzelt[42] und in Art. 110 GG seine konkrete Ausformung gewinnt.

27 Das Bundesverfassungsgericht hat in ständiger Rechtsprechung eine enge Verbindung zwischen dem Budgetrecht des Bundestages und dem **Wahlrecht** (Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG) herausgearbeitet.[43] Es argumentiert, dass eine Aushöhlung der budgetären Entscheidungsmacht des Parlaments das Wahlrecht der Bürgerinnen und Bürger entwerten würde. Das Wahlrecht schützt demnach nicht nur den Akt der Stimmabgabe, sondern auch die Effektivität der Repräsentation, zu der die Verfügung über den Haushalt zählt. Wird dem Haushaltsgesetzgeber durch weitreichende finanzielle

39. Vgl. Drüen, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 110 Rn. 12; van Kampen, Gewaltenteilung, funktionsgerechte Organstruktur und Legitimation im Haushaltsrecht, 2025, S. 147; vgl. auch BVerfG, Urt. v. 28.2.2012 – 2 BvE 8/11 = BVerfGE 130, 318 (345).
40. Tappe, Haushaltsgesetz als Zeitgesetz, 2008, S. 16.
41. Droege, in: Kahl/Ludwigs, Handbuch des Verwaltungsrechts, Band III, 2022, § 88 Rn. 42: „ritualisierte Auseinandersetzung".
42. Vgl. BVerfG, Urt. v. 7.9.2011 – 2 BvR 987, 1485, 1099/10 = BVerfGE 129, 124 (177); BVerfG, Urt. v. 12.9.2012 – 2 BvE 6/12, 2 BvR 1390, 1421, 1438, 1439, 1440/12 = BVerfGE 132, 195 (239 Rn. 106); BVerfG, Urt. v. 18.3.2014 – 2 BvE 6/12, 2 BvR 1390, 1421, 1438, 1439, 1440, 1824/12 = BVerfGE 135, 317 (399 f. Rn. 161); BVerfG, Urt. v. 21.6.2016 – 2 BvE 13/13, 2 BvR 2728, 2729, 2730, 2731/13 = BVerfGE 142, 123 (230 Rn. 211); BVerfG, Urt. v. 30.7.2019 – 2 BvR 1685, 2631/14 = BVerfGE 151, 202 (370 Rn. 308): „grundlegender Teil der demokratischen Selbstgestaltungsfähigkeit".
43. BVerfG, Urt. v. 30.6.2009 – 2 BvE 2, 5/08, 2 BvR 1010, 1022, 1259/08, 182/09 = BVerfGE 123, 267 (361); BVerfG, Urt. v. 7.9.2011 – 2 BvR 987, 1485, 1099/10 = BVerfGE 129, 124 (183); BVerfG, Urt. v. 12.9.2012 – 2 BvE 6/12, 2 BvR 1390, 1421, 1438, 1439, 1440/12 = BVerfGE 132, 195 (242 Rn. 112); BVerfG, Urt. v. 18.3.2014 – 2 BvE 6/12, 2 BvR 1390, 1421, 1438, 1439, 1440, 1824/12 = BVerfGE 135, 317 (405 Rn. 174); BVerfG, Beschl. v. 15.4.2021 – 2 BvR 547/21 = BVerfGE 157, 332 (387 Rn. 96); BVerfG, Urt. v. 6.12.2022 – 2 BvR 547, 798/21 = BVerfGE 164, 193 (286 Rn. 136).

Vorbindungen die Möglichkeit genommen, über Einnahmen und Ausgaben eigenverantwortlich zu entscheiden, so kann dies eine unzulässige „Fesselung" darstellen, die das Budgetrecht zukünftiger Haushaltsgesetzgeber faktisch entleert. Diese Verbindung von Budgetrecht und Wahlrecht erschöpft sich aber nicht in einem allgemeinen institutionellen Prinzip, sondern verleiht dem Einzelnen ein **subjektives, verfassungsgerichtlich durchsetzbares Recht** auf Wahrung der parlamentarischen Haushaltsautonomie.[44] Der Rechtsschutz, den Art. 38 GG insoweit als prozessualer Hebel eröffnet, ist jedoch begrenzt: Er begründet keinen allgemeinen Anspruch auf Kontrolle parlamentarischer Mehrheitsentscheidungen, sondern schützt allein den Kern der demokratischen Selbstbestimmung. Zum Rechtsschutz vor dem Bundesverfassungsgericht siehe Rn. 162 ff.

28 Als **integraler Bestandteil des Demokratieprinzips** (Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 GG) nimmt das parlamentarische Budgetrecht am Schutz durch die **Ewigkeitsklausel** (Art. 79 Abs. 3 GG, siehe Art. 79 Rn. ###) teil. Die repräsentative Demokratie des Grundgesetzes setzt voraus, dass das vom Volk gewählte Parlament die Letztverantwortung für Einnahmen und Ausgaben des Staates trägt. Dieser Kernbestand der Haushaltsverfassung ist einer Abschaffung oder substanziellen Aushöhlung entzogen – auch durch verfassungsänderndes Gesetz. Versuche, dem Bundestag seine **haushaltspolitische Gesamtverantwortung** (siehe Rn. 35 ff.) auf nationalem oder internationalem Wege zu entziehen, etwa durch umfassende Verlagerung von Haushaltsbefugnissen auf nicht oder nur unzureichend demokratisch legitimierte Stellen, verstoßen daher gegen die Verfassungsordnung des Grundgesetzes.[45] Die Ewigkeitsgarantie wirkt damit als Sperre gegen Verfassungsänderungen und integrationsrechtliche Arrangements, die das Budgetrecht des Parlaments seiner Substanz berauben und die parlamentarische Steuerung der Staatsfinanzen faktisch leerlaufen lassen. Den einfachen Gesetzgeber bindet dagegen – etwa bei der Errichtung von Nebenhaushalten (siehe Rn. 86 f.) – nicht Art. 79 Abs. 3 GG, sondern das in Art. 110 GG ausgeformte Budgetrecht selbst (siehe Rn. 75 ff.). Die verfassungsunmittelbar vorgesehenen Sondervermögen (Art. 87a Abs. 1a, Art.

44. Vgl. Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 4. Aufl. 2026, Rn. 798 f.
45. Vgl. BVerfG, Urt. v. 30.6.2009 – 2 BvE 2, 5/08, 2 BvR 1010, 1022, 1259/08, 182/09 = BVerfGE 123, 267 (358 f.); BVerfG, Urt. v. 12.9.2012 – 2 BvE 6/12, 2 BvR 1390, 1421, 1438, 1439, 1440/12 = BVerfGE 132, 195 (239 Rn. 107); BVerfG, Urt. v. 21.6.2016 – 2 BvE 13/13, 2 BvR 2728, 2729, 2730, 2731/13 = BVerfGE 142, 123 (230 Rn. 211 f.).

143h GG) sind mit Art. 79 Abs. 3 GG vereinbar, weil sie den Kern des Budgetrechts unberührt lassen: Der Bundestag entscheidet selbst über ihre Errichtung („kann“) und Ausgestaltung durch Bundesgesetz und bleibt über die Wirtschaftspläne an der Mittelverwendung beteiligt (siehe Rn. 79).[46]

3. Funktionen des parlamentarischen Budgetrechts

Das parlamentarische Budgetrecht erfüllt eine **Vielzahl von Funktionen**, die für das Funktionieren des demokratischen Verfassungsstaates unerlässlich sind und sich zum Teil mit den Haushaltsfunktionen (siehe Rn. 18 ff.) decken: 29

Die primäre Funktion ist die **demokratische Legitimation** des gesamten staatlichen Finanzgebarens.[47] Indem das Parlament als direkt gewählte Vertretung des Volkes über den Haushalt entscheidet, wird sichergestellt, dass die Verwendung öffentlicher Mittel auf den Willen des Volkes zurückgeführt werden kann. Dies ist insbesondere deshalb zentral, weil der Staat seine Mittel maßgeblich durch Steuern und Abgaben von den Bürgerinnen und Bürgern aufbringt.[48] Unmittelbare Volksbeteiligungen bei der Haushaltsaufstellung (sogenannte Bürgerhaushalte) sind im Grundgesetz dennoch nicht vorgesehen[49] und stoßen auch an verfassungsrechtliche Grenzen.[50] 30

Das Budgetrecht entfaltet darüber hinaus eine **politische Gestaltungs- und Steuerungsfunktion**.[51] Der Haushaltsplan wird daher oft als „in Zahlen gegossenes Regierungsprogramm“[52] bezeichnet. Durch die gezielte Zuweisung oder Verweigerung von Mitteln setzt das Parlament politische Prioritäten und 31

46. Vgl. Heintzen, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 143h Rn. 2; Reimer, in: Epping/Hillgruber, GG, Art. 143h Rn. 4, 8.1 (65. Edition, Stand: 1.3.2026); zur „Verfassungsdurchbrechung“ durch Art. 87a Abs. 1a GG siehe Meyer, NJW 2022, 2242 (2244); zu den Bedenken gegen eine Aushöhlung des Art. 110 Abs. 1 GG Heintzen, NVwZ 2022, 1505 (1507).
47. Vgl. BVerfG, Urt. v. 18.4.1989 – 2 BvF 1/82 = BVerfGE 79, 311 (344); Heun, Staatshaushalt und Staatsleitung, 1989, S. 280 ff.; Drüen, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 110 Rn. 12; Gröpl, Haushaltsrecht und Reform, 2001, S. 88; Droege, in: Kahl/Ludwigs, Handbuch des Verwaltungsrechts, Band III, 2022, § 88 Rn. 16; van Kampen, Gewaltenteilung, funktionsgerechte Organstruktur und Legitimation im Haushaltsrecht, 2025, S. 123 ff.; vgl. auch Schmidt, Die demokratische Legitimationsfunktion der parlamentarischen Kontrolle, 2007.
48. Vgl. zum sogenannten Steuerstaatsprinzip grundlegend Schumpeter, Die Krise des Steuerstaats, 1918.
49. Ausdrücklich ausgeschlossen etwa in Art. 73 BayVerf: „Über den Staatshaushalt findet kein Volksentscheid statt.“
50. Dazu BVerfG, Beschl. v. 3.7.2000 – 2 BvK 3/98 = BVerfGE 102, 176; Waldhoff, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band V, § 116 Rn. 152 ff.

bestimmt maßgeblich die Richtung des staatlichen Handelns. Es entscheidet über Schwerpunkte in Zeiten begrenzter Ressourcen und bestimmt so den fiskalischen Rahmen für politische Maßnahmen der Regierung.

32 Zugleich ist das Budgetrecht ein zentrales Instrument der **parlamentarischen Kontrolle gegenüber der Regierung**.[53] Der Haushaltsplan dient als verbindlicher Maßstab zur Überprüfung, ob und inwieweit die gesetzten Ziele durch den Haushaltsvollzug tatsächlich erreicht werden. Diese Kontrollfunktion ermöglicht es dem Parlament, die Finanzplanung und -ausführung der Exekutive kritisch zu begleiten und gegebenenfalls korrigierend einzugreifen. Eine besondere Rolle kommt hierbei der Opposition zu, die Haushaltsdebatten regelmäßig für eine umfassende – teils auch als **Generalabrechnung** bezeichnete – Auseinandersetzung mit der Regierungspolitik nutzt.[54]

33 Ferner sichert die Pflicht zur öffentlichen Beratung des Haushaltsplans **Transparenz** hinsichtlich staatlicher Einnahmen und Ausgaben.[55] Art. 110

---

51. Drüen, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 110 Rn. 65; vgl. auch BVerfG, Beschl. v. 12.2.1964 – 1 BvL 12/62 = BVerfGE 17, 210 (216); BVerfG, Kammerbeschl. v. 2.10.2001 – 2 BvR 1594/01 = NJW 2002, 127; Strauß, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, Art. 110 GG Rn. 55 (76. EL November 2021).
52. Meickmann/Freund, Verfassungsblog v. 18.9.2024, abrufbar unter: https://verfassungsblog.de/verfassungsrecht-bundeshaushalt-2025/ (zuletzt abgerufen am: 14.9.2026); vgl. auch Ohler, in: Brenner/Hinkel/Hopfe/Poppenhäger/von der Weiden, Verfassung des Freistaats Thüringen, Art. 99 Rn. 10; Kilian, Nebenhaushalte des Bundes, 1993, S. 70; Tappe, Haushaltsgesetz als Zeitgesetz, 2008, S. 16, 29; Heun, in: Dreier, GG, Art. 110 Rn. 12; Matuschka, Das Nonaffektationsprinzip, 2019, S. 202; Heintzen, in: Kube u.a., Leitgedanken des Rechts, Band II, § 139 Rn. 16; Hinzen, Fiskalresilienz im Budgetparlamentarismus, 2025, S. 136.
53. BVerfG, Urt. v. 25.5.1977 – 2 BvE 1/74 = BVerfGE 45, 1 (32); BVerfG, Urt. v. 10.12.1980 – 2 BvF 3/77 = BVerfGE 55, 274 (303); BVerfG, Urt. v. 14.1.1986 – 2 BvE 14/83, 4/84 = BVerfGE 70, 324 (356); BVerfG, Urt. v. 18.4.1989 – 2 BvF 1/82 = BVerfGE 79, 311 (344); BVerfG, Beschl. v. 31.5.1990 – 2 BvL 12, 13/88, 2 BvR 1436/87 = BVerfGE 82, 159 (179); BVerfG, Beschl. v. 11.10.1994 – 2 BvR 633/86 = BVerfGE 91, 186 (202); BVerfG, Urt. v. 9.7.2007 – 2 BvF 1/04 = BVerfGE 119, 96 (119); BVerfG, Urt. v. 18.3.2014 – 2 BvE 6/12, 2 BvR 1390, 1421, 1438, 1439, 1440, 1824/12 = BVerfGE 135, 317 (416 Rn. 201); Drüen, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 110 Rn. 22; Isensee, JZ 2005, 971 (980); Waldhoff, Budgethoheit und Haushaltskontrolle, in: Bitburger Gespräche, Jahrbuch 2018, S. 124 f.; van Kampen, Gewaltenteilung, funktionsgerechte Organstruktur und Legitimation im Haushaltsrecht, 2025, S. 61 ff.; vgl. auch VerfGH Sachsen, Urt. v. 23.4.2008 – Vf. 87-I-06, S. 18 = NVwZ-RR 2008, 585 (586); VerfGH Sachsen, Urt. v. 28.8.2009 – Vf. 41-I-08, S. 23 = NVwZ-RR 2010, 1 (5); VerfGH Berlin, Urt. v. 6.10.2009 – VerfGH 143/08, Rn. 105 = NVwZ-RR 2010, 169 (172); StGH Baden-Württemberg, Urt. v. 6.10.2011 – GR 2/11 = NVwZ 2012, 300 (301).

Abs. 2 S. 1 GG i.V.m. Art. 42 Abs. 1 S. 1 GG gewährleistet die öffentliche Verhandlung und ermöglicht es der interessierten **Öffentlichkeit** sowie den Medien, die finanzpolitischen Entscheidungen nachzuvollziehen und einzuordnen. Zum **Grundsatz der Budgetöffentlichkeit** siehe Rn. 139 ff.

34 Diese Funktionen sind eng miteinander verwoben. Ihre Wirksamkeit wird durch die **Haushaltsgrundsätze** ausgeformt und abgesichert (siehe Rn. 60).[56] Werden sie unterlaufen, verliert das Budgetrecht an Substanz. Eine Schwächung der Transparenz – etwa durch komplexe Sondervermögen oder intransparente Finanzierungsformen – beeinträchtigt unweigerlich die Effektivität der parlamentarischen Kontrolle und kann die demokratische Legitimation der getroffenen Entscheidungen infrage stellen. Zugleich wird die Steuerungsfunktion des Haushalts zunehmend durch strukturelle Vorbindungen herausgefordert. Grundgesetzlich vorgezeichnete Leistungsansprüche, langfristige Zins- und Tilgungslasten oder unionsrechtliche Zahlungsverpflichtungen engen die haushaltspolitischen Spielräume ein. Diese Entwicklung kann die politische Durchsetzungskraft des „Königsrechts“ spürbar beeinträchtigen (zu den praktischen Grenzen und Herausforderungen siehe Rn. 42 ff.). Umgekehrt führt nicht jede Abweichung von den Haushaltsgrundsätzen dazu, dass auch das Budgetrecht beeinträchtigt wird. So können etwa einfach gehaltene Sondervermögen mit einer klaren (parlamentarischen) Zweckbestimmung und gut nachvollziehbaren Rückkopplung an den regulären Haushalt die Transparenz sogar erhöhen,[57] obwohl sie den Haushaltsgrundsatz der Einheit und Vollständigkeit durchbrechen (siehe Rn. 69 ff.); das parlamentarische Budgetrecht beeinträchtigen sie dann kaum.[58]

---

54. Drüen, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 110 Rn. 11; vgl. auch Heintzen, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 110 Rn. 7; Kloepfer, Finanzverfassungsrecht, 2014, S. 221.

56. Vgl. BVerfG, Beschl. v. 31.5.1990 – 2 BvL 12, 13/88, 2 BvR 1436/87 = BVerfGE 82, 159 (179); BVerfG, Beschl. v. 11.10.1994 – 2 BvR 633/86 = BVerfGE 91, 186 (202); BVerfG, Beschl. v. 7.11.1995 – 2 BvR 413/88, 1300/93 = BVerfGE 93, 319 (343); BVerfG, Urt. v. 19.3.2003 – 2 BvL 9, 10, 11, 12/98 = BVerfGE 108, 1 (16); BVerfG, Beschl. v. 17.7.2003 – 2 BvL 1, 4, 6, 16, 18/99, 1/01 = BVerfGE 108, 186 (216); BVerfG, Beschl. v. 18.5.2004 – 2 BvR 2374/99 = BVerfGE 110, 370 (388); BVerfG, Urt. v. 6.7.2005 – 2 BvR 2335, 2391/95 = BVerfGE 113, 128 (147); BVerfG, Urt. v. 9.7.2007 – 2 BvF 1/04 = BVerfGE 119, 96 (118); BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22 = BVerfGE 167, 86 (142 Rn. 162); Pünder, in: Friauf/Höfling, GG, Art. 110 Rn. 28 (25. EL Dezember 2008); Meickmann, NVwZ 2022, 106 (107).

57. Indes kann jede weitere Übersicht zum Kernhaushalt die Transparenz und Übersichtlichkeit des Gesamthaushalts auch reduzieren, vgl. Wernsmann/Meickmann, VerwArch 2023, 369 (397).

4. Haushaltspolitische Gesamtverantwortung

35 Über die spezifischen Rechte der Haushaltsgesetzgebung und Haushaltskontrolle hinaus trägt der Deutsche Bundestag die **haushaltspolitische Gesamtverantwortung**. Diese Verantwortung muss der Bundestag auch wahrnehmen. Mit anderen Worten: „Budgetrecht ist Budgetpflicht“[59].

36 Das Bundesverfassungsgericht hat diese haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Parlaments in seiner Rechtsprechung als **tragendes Strukturprinzip** der parlamentarischen Demokratie herausgestellt.[60] Sie gehört nach seiner Auffassung zum unverzichtbaren Kernbestand der Verfassungsidentität im Sinne von Art. 79 Abs. 3 GG. Der Bundestag darf sich seiner haushaltspolitischen Gesamtverantwortung daher weder ganz noch teilweise durch formale Delegation oder faktische Entäußerung entziehen, auch nicht im Rahmen europäischer Integrationsprozesse.[61]

---

58. Vgl. VerfGH Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 30.6.2026 – VerfGH 33/23, Rn. 113 ff. zur Sicherung der parlamentarischen Beteiligung bei einem parlamentarischen Zustimmungsvorbehalt im Zusammenhang mit der Errichtung und Bewirtschaftung eines Sondervermögens.
59. Mahrenholz, in: Denninger/Hoffmann-Riem/Schneider/Stein, GG, Art. 111 Rn. 5 (2. EL August 2002); zustimmend Heintzen, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 110 Rn. 33.
60. Vgl. BVerfG, Urt. v. 30.6.2009 – 2 BvE 2, 5/08, 2 BvR 1010, 1022, 1259/08, 182/09 = BVerfGE 123, 267 (359); BVerfG, Urt. v. 7.9.2011 – 2 BvR 987, 1485, 1099/10 = BVerfGE 129, 124 (177); BVerfG, Urt. v. 12.9.2012 – 2 BvE 6/12, 2 BvR 1390, 1421, 1438, 1439, 1440/12 = BVerfGE 132, 195 (239 Rn. 106); BVerfG, Urt. v. 18.3.2014 – 2 BvE 6/12, 2 BvR 1390, 1421, 1438, 1439, 1440, 1824/12 = BVerfGE 135, 317 (399 f. Rn. 161); BVerfG, Urt. v. 21.6.2016 – 2 BvE 13/13, 2 BvR 2728, 2729, 2730, 2731/13 = BVerfGE 142, 123 (195 Rn. 138); BVerfG, Beschl. v. 18.7.2017 – 2 BvR 859, 980, 1651, 2006/15 = BVerfGE 146, 216 (253 f. Rn. 54); BVerfG, Urt. v. 30.7.2019 – 2 BvR 1685, 2631/14 = BVerfGE 151, 202 (288 f. Rn. 123); BVerfG, Urt. v. 5.5.2020 – 2 BvR 859, 1651, 2006/15, 980/16 = BVerfGE 154, 17 (87 Rn. 104); BVerfG, Beschl. v. 15.4.2021 – 2 BvR 547/21 = BVerfGE 157, 332 (381 Rn. 84); BVerfG, Urt. v. 6.12.2022 – 2 BvR 547, 798/21 = BVerfGE 164, 193 (285 f. Rn. 134).
61. Vgl. BVerfG, Urt. v. 14.1.1986 – 2 BvE 14/83, 4/84 = BVerfGE 70, 324 (355 f.); BVerfG, Urt. v. 18.4.1989 – 2 BvF 1/82 = BVerfGE 79, 311 (329); BVerfG, Urt. v. 7.9.2011 – 2 BvR 987, 1485, 1099/10 = BVerfGE 129, 124 (177); BVerfG, Urt. v. 21.6.2016 – 2 BvE 13/13, 2 BvR 2728, 2729, 2730, 2731/13 = BVerfGE 142, 123 (195 Rn. 138); BVerfG, Urt. v. 30.7.2019 – 2 BvR 1685, 2631/14 = BVerfGE 151, 202 (288 Rn. 123); BVerfG, Urt. v. 5.5.2020 – 2 BvR 859, 1651, 2006/15, 980/16 = BVerfGE 154, 17 (87 Rn. 104); BVerfG, Beschl. v. 15.4.2021 – 2 BvR 547/21 = BVerfGE 157, 332 (381 Rn. 84); BVerfG, Urt. v. 6.12.2022 – 2 BvR 547, 798/21 = BVerfGE 164, 193 (285 f. Rn. 134); Morgenthaler, in: Depenheuer u.a., Festschrift für Isensee, 2007, S. 911 (926): „Pflichten ‚gegen sich selbst‘“; vgl. auch VerfGH Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 13.12.2011 – VerfGH 11/10 = NVwZ 2012, 631 (634).

Die Ausübung des Budgetrechts sowie die haushaltspolitische Gesamtverantwortung obliegen dem **Bundestagsplenum** und sind einer Delegation an den Haushaltsausschuss oder an ein Unterorgan grundsätzlich entzogen. Dies begründet das Bundesverfassungsgericht mit dem Recht jedes Abgeordneten aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 i.V.m. Art. 77 Abs. 1 S. 1 und Art. 110 Abs. 2 S. 1 GG, sich selbst ein Urteil über den Haushalt und damit verbundene Vorlagen zu bilden und an der Entscheidung darüber teilzuhaben.[62] Allenfalls zum Schutz anderer Rechtsgüter mit Verfassungsrang kommt eine Übertragung der Entscheidungsbefugnis auf einen Ausschuss in Betracht.[63] Als problematisch erweisen sich „Flexibilisierungsmaßnahmen", die de facto zu einer Delegation der Entscheidungsbefugnis auf die Exekutive führen können.[64] Dazu gehören **Sondervermögen**[65] (siehe Rn. 75 ff., 106), **Selbstbewirtschaftungsmittel**[66] (siehe Rn. 110) und **globale Minderausgaben**[67] (siehe Rn. 129 ff.). 37

Zu einer **faktischen Entäußerung** der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung kommt es zudem, wenn der Bundestag finanzwirksame Maßnahmen beschließt, die zukünftige Haushaltsgesetzgeber dauerhaft so sehr binden, dass für Letztere tatsächlich keine Entscheidungsspielräume mehr bestehen bleiben. Eine solche „Entleerung" des Budgetrechts künftiger Haushaltsgesetzgeber verstößt gegen das Recht auf demokratische 38

62. BVerfG, Urt. v. 28.2.2012 – 2 BvE 8/11 = BVerfGE 130, 318 (347).
63. BVerfG, Urt. v. 28.2.2012 – 2 BvE 8/11 = BVerfGE 130, 318 (Ls. 1, 347, 353 f., 356 ff.); dazu Sachs, JuS 2012, 955 (956 f.); Kube, AöR 137 (2012), 205 (214).
64. Vgl. zu solchen Flexibilisierungsmaßnahmen etwa Gröpl, Haushaltsrecht und Reform, 2001, S. 196 ff.; kritisch etwa Isensee, JZ 2005, 971 (979 f.).
65. Vgl. zu rechtlich unselbstständigen Sondervermögen etwa Müller, Sondervermögen und Kreditermächtigungen, 2025; Kuhn, Sondervermögen – verfassungsmäßige Umgehung der Verfassung?, 2025; Waldhoff, JuS 2022, 378; Meickmann, NVwZ 2022, 106; Schmidt, DÖV 2022, 526; zu rechtlich selbstständigen Sondervermögen etwa Kube, ZG 2010, 105 (122 ff.); Meickmann, ZG 2025, 323.
66. Vgl. dazu etwa Pracht, Gutachten zur Zulässigkeit von Selbstbewirtschaftungsmitteln, 2024; vgl. auch Vree, in: Butzer u.a., Hannoverscher Kommentar NV, Art. 65 Rn. 52; Tappe, in: Gröpl, BHO/LHO, § 15 BHO Rn. 43; von Lewinski/Burbat, BHO, 2013, § 15 Rn. 6 ff.
67. Vgl. dazu LVerfG Sachsen-Anhalt, Urt. v. 30.6.2025 – LVG 13/24 = NVwZ 2026, 162; Iwers, Zulässigkeit der Veranschlagung globaler Minderausgaben, Rechtsgutachten 2021; Siekmann, Zur Verfassungsmäßigkeit der Veranschlagung globaler Minderausgaben, Rechtsgutachten 2022; Kube, Verfassungsrechtliche Zulässigkeit und Grenzen von Globalpositionen im Haushaltsplan des Bundes, Rechtsgutachten 2024; Gröpl, Zur verfassungsrechtlichen Problematik globaler Minderausgaben, 2005; Wernsmann/Meickmann, NVwZ 2026, 15; Möstl, ZG 2005, 144.

Selbstbestimmung aus Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 GG und Art. 79 Abs. 3 GG. Siehe auch schon Rn. 27.

39 Eine wachsende Bedeutung haben in diesem Zusammenhang überstaatliche Maßnahmen des **europäischen Integrationsprozesses** erlangt – einerseits Vereinbarungen wie die Griechenlandhilfen,[68] der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM)[69] und NextGenerationEU,[70] andererseits die Anleihekaufprogramme der Europäischen Zentralbank (EZB) „Outright Monetary Transactions" (OMT)[71] und „Public Sector Purchase Programme" (PSPP)[72]. Dabei sind zwei Fallgruppen zu unterscheiden. Für Gewährleistungen und Hilfsmaßnahmen des Bundes gilt ein Bewilligungsvorbehalt. Sind sie aufgrund ihrer Größenordnung für das Budgetrecht des Deutschen Bundestages von struktureller Bedeutung, muss der Bundestag zur Wahrung der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung jede ausgabenwirksame Hilfsmaßnahme des Bundes größeren Umfangs im Einzelnen bewilligen. Nur so bleibt ein hinreichender parlamentarischer Einfluss auf die Art und Weise des Umgangs mit den zur Verfügung gestellten Mitteln gesichert.[73] Die Anleihekaufprogramme der EZB bewilligt der Bundestag dagegen nicht. Bundesregierung und Bundestag müssen aber die Durchführung der Programme dauerhaft beobachten und mit den ihnen zu Gebote stehenden Mitteln auf die Einhaltung des Mandats des ESZB hinwirken. In diesen Fällen ist die haushaltspolitische Gesamtverantwortung berührt, wenn aus Volumen und Risikostruktur der erworbenen Anleihen – etwa über eine Verlustbeteiligung – ein konkretes Risiko für den Bundeshaushalt erwächst.[74]

40 Die haushaltspolitische Gesamtverantwortung lässt sich auch in einem weiteren Sinne verstehen, wonach der Bundestag verpflichtet ist, sich nicht

68. BVerfG, Urt. v. 7.9.2011 – 2 BvR 987, 1485, 1099/10 = BVerfGE 129, 124.
69. BVerfG, Urt. v. 18.3.2014 – 2 BvE 6/12, 2 BvR 1390, 1421, 1438, 1439, 1440, 1824/12 = BVerfGE 135, 317.
70. BVerfG, Urt. v. 6.12.2022 – 2 BvR 547, 798/21 = BVerfGE 164, 193.
71. BVerfG, Urt. v. 21.6.2016 – 2 BvE 13/13, 2 BvR 2728, 2729, 2730, 2731/13 = BVerfGE 142, 123.
72. BVerfG, Urt. v. 5.5.2020 – 2 BvR 859, 1651, 2006/15, 980/16 = BVerfGE 154, 17.
73. BVerfG, Urt. v. 7.9.2011 – 2 BvR 987, 1485, 1099/10 = BVerfGE 129, 124 (180 f.); BVerfG, Urt. v. 28.2.2012 – 2 BvE 8/11 = BVerfGE 130, 318 (345); BVerfG, Urt. v. 12.9.2012 – 2 BvE 6/12, 2 BvR 1390, 1421, 1438, 1439, 1440/12 = BVerfGE 132, 195 (241 Rn. 110); BVerfG, Urt. v. 18.3.2014 – 2 BvE 6/12, 2 BvR 1390, 1421, 1438, 1439, 1440, 1824/12 = BVerfGE 135, 317 (402 Rn. 165); BVerfG, Urt. v. 6.12.2022 – 2 BvR 547, 798/21 = BVerfGE 164, 193 (286 Rn. 135).

auf die jährlich wiederkehrende Haushaltsaufstellung zu beschränken, sondern auch **langfristige finanzpolitische Wirkungen und systemische Folgelasten** seiner Entscheidungen in den Blick zu nehmen. Diese Verantwortung steht dabei in einem Spannungsverhältnis zu kurzfristigen politischen Handlungslogiken und elektoralen Anreizen, die regelmäßig auf eine gegenwartsbezogene Ausgabenpolitik drängen.

5. Ausnahmen vom Erfordernis der haushaltsgesetzlichen Ermächtigung

Von dem Erfordernis einer vorherigen haushaltsgesetzlichen Ermächtigung sieht das Grundgesetz zwei Ausnahmen vor: Art. 111 GG erlaubt als „Nothaushaltsrecht" unter bestimmten Voraussetzungen eine vorläufige Haushaltsführung (siehe Art. 111 Rn. ###) und Art. 112 S. 1 GG gewährt dem Bundesminister der Finanzen unter bestimmten Voraussetzungen ein „Notbewilligungsrecht" (siehe Art. 112 Rn. ###). Beide Ermächtigungen treten an die Stelle der haushaltsgesetzlichen Ermächtigung oder erweitern sie.[75] 41

6. Praktische Grenzen

Auch jenseits spezifischer Rechtsfragen existieren **praktische Grenzen**, die die effektive Ausübung des parlamentarischen Budgetrechts erschweren: 42

Zunächst fällt die **Komplexität** moderner Haushalte ins Auge. Die schiere Größe und technische Detailliertheit moderner Staatshaushalte können die Kapazitäten des Parlaments für eine tiefgehende Prüfung überfordern. Abgeordnete, oft Generalisten, verfügen selten über die Zeit und die spezialisierten Ressourcen, um jeden Haushaltsposten eingehend zu analysieren. 43

Hinzu treten Informationsasymmetrien und eine Dominanz der Exekutive und der Regierungsmehrheit. Die Exekutive verfügt durch ihre Ministerien und Fachbehörden typischerweise über einen erheblichen **Informations- und Analysevorsprung gegenüber dem Parlament**. Dies kann es insbesondere der Opposition erschweren, fundierte Alternativvorschläge zu entwickeln oder versteckte Probleme im Haushaltsentwurf aufzudecken. 44

74. BVerfG, Urt. v. 21.6.2016 – 2 BvE 13/13, 2 BvR 2728, 2729, 2730, 2731/13 = BVerfGE 142, 123 (230 Rn. 211 f., 232 Rn. 216, 234 Rn. 220); BVerfG, Urt. v. 5.5.2020 – 2 BvR 859, 1651, 2006/15, 980/16 = BVerfGE 154, 17 (146 ff. Rn. 222 ff., 149 Rn. 227, 150 f. Rn. 232 f.).
75. Siekmann, in: Sachs, GG, Art. 110 Rn. 17.

Verstärkt wird dieser Effekt durch das Initiativmonopol der Regierung bei der Haushaltseinbringung (siehe Rn. 147).

45 Schließlich schmälert auch der Einsatz von **Flexibilisierungsinstrumenten** die Steuerungsfähigkeit: Instrumente wie Nebenhaushalte, Globaltitel, Budgetierung oder erweiterte Übertragbarkeit und Deckungsfähigkeit zielen auf eine Effizienzsteigerung in der Verwaltung. Sie können jedoch die detaillierte parlamentarische Steuerung und Kontrolle über die Mittelverwendung reduzieren, wenn sie nicht von Mechanismen der Leistungsmessung und -kontrolle begleitet werden. Insofern ist es eine zentrale Herausforderung für die Haushaltsgestaltung, ein Gleichgewicht zwischen administrativer Agilität (Wirtschaftlichkeit) einerseits und demokratischer Legitimation und Aufsicht (parlamentarisches Budgetrecht) andererseits zu finden.

46 Unter den beschriebenen Bedingungen konzentriert sich die Haushaltsdebatte häufig eher auf **allgemeine politische Leitlinien** als auf konkrete finanzielle Entscheidungen. Das schwächt die demokratische Auseinandersetzung mit der Finanzpolitik und mindert die Rechenschaftspflicht bei einzelnen Ausgaben. Die dabei wirkenden praktischen Hürden – etwa Informationsasymmetrien oder die zunehmende Komplexität der Haushaltsführung – sind nicht bloß technischer Natur. Sie greifen tief in den demokratischen Prozess ein: Wenn das Parlament den Haushalt weder durchdringen noch wirksam gestalten kann, verliert das Budgetrecht seinen substanziellen Gehalt und wird zur bloßen Formalie. Das viel beschworene „Königsrecht" des Parlaments droht zur **symbolischen Hülle** zu werden.

47 Auch deshalb gehen die Einschätzungen zum Stellenwert des parlamentarischen Budgetrechts weit auseinander: Während es traditionell als Ausdruck demokratischer Selbstregierung gilt, sprechen Kritiker inzwischen von bloßer „**Verfassungsfolklore**"[76].[77]

76. So Jung, NVwZ 2002, 41 (42); in Anlehnung an den früheren Staatsminister des Bundes für kulturelle Angelegenheiten *Michael Naumann* im Hinblick auf die Kulturhoheit der Länder, Naumann, Zentralismus schadet nicht, in: Die Zeit v. 2.11.2000, S. 59, abrufbar unter: https://www.zeit.de/2000/45/Zentralismus_schadet_nicht (zuletzt abgerufen am: 19.9.2026).

77. Vgl. auch Waldhoff, Budgethoheit und Haushaltskontrolle, in: Bitburger Gespräche, Jahrbuch 2018, S. 113.

II. Haushaltsplan und Haushaltsgesetz

Nach Art. 110 Abs. 2 S. 1 GG wird der **Haushaltsplan durch das Haushaltsgesetz** festgestellt. Die Unterscheidung zwischen Haushaltsplan und Haushaltsgesetz folgt der deutschen Verfassungstradition.[78] Während der Plan im Kern aus der Gegenüberstellung von Einnahmen und Ausgaben besteht, enthält das Gesetz neben der parlamentarischen Feststellung des Haushaltsplans weitere Regelungen, die zwar auf den Plan bezogen sind, aber über ihn hinausgehen. Ein Beispiel dafür sind die gesetzlichen Kreditaufnahmeermächtigungen im Sinne des Art. 115 Abs. 1 GG (siehe Art. 115 Rn. ###). 48

Die sich aufdrängende Frage, ob **Haushaltsplan und Haushaltsgesetz als Einheit** zu betrachten sind,[79] ist vor allem akademischer Natur. Für eine nicht bloß formelle, sondern auch materielle Trennung spricht neben dem Wortlaut des Art. 110 Abs. 2 S. 1 GG, dass der Haushaltsplan in erster Linie ein Rechenwerk mit Einnahmeposten, Ausgabeermächtigungen und Verpflichtungsermächtigungen ist (vgl. § 8 Abs. 2 HGrG, § 11 Abs. 2 BHO), während das Haushaltsgesetz neben der Bezugnahme auf den Haushaltsplan auch andere Regelungen wie Kreditaufnahmeermächtigungen enthält.[80] Für eine einheitliche Betrachtung spricht dagegen, dass durch die Feststellung nach Art. 110 Abs. 2 S. 1 GG sowohl das Haushaltsgesetz als auch der Haushaltsplan rechtliche Verbindlichkeit erhalten. 49

Die Feststellung des Haushaltsplans durch (förmliches) Haushaltsgesetz (Art. 110 Abs. 2 S. 1 GG) ist ein genuin finanzrechtlicher Gesetzesvorbehalt (siehe Rn. 57).[81] Der auf das Haushaltsgesetz und den Haushaltsplan bezogene 50

78. Siehe etwa Art. 85 Abs. 2 WRV (siehe Rn. 8); vgl. auch Heintzen, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band V, § 120 Rn. 50; allgemein zur historischen Entwicklung hin zum Haushaltsplan vgl. Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, 1980, S. 1189 ff.

79. Für eine einheitliche Betrachtung BVerfG, Urt. v. 19.7.1966 – 2 BvF 1/65 = BVerfGE 20, 56 (91); BVerfG, Beschl. v. 22.10.1974 – 1 BvL 3/72 = BVerfGE 38, 121 (126); Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 4. Aufl. 2026, Rn. 562; Heintzen, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 110 Rn. 3; Heun, in: Dreier, GG, Art. 110 Rn. 8; Siekmann, in: Sachs, GG, Art. 110 Rn. 22; Droege, in: Kahl/Ludwigs, Handbuch des Verwaltungsrechts, Band III, 2022, § 88 Rn. 21; Heun, Staatshaushalt und Staatsleitung, 1989, S. 163 (mit Relativierungen auf S. 167 f.); Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 110 Rn. 57 f. (70. EL Dezember 2013); für eine getrennte Betrachtung Gröpl, in: Gröpl, BHO/LHO, § 1 BHO Rn. 35; Gröpl, in: Kahl/Waldhoff/Walter, GG, Art. 110 Rn. 420 (174. EL September 2015); von Mutius, VVDStRL 42 (1984), 147 (160 ff.), abrufbar unter: https://doi.org/10.1515/9783110871104 (zuletzt abgerufen am: 14.9.2026).

80. Gröpl, in: Gröpl, BHO/LHO, § 1 BHO Rn. 35.

Gesetzesvorbehalt des Art. 110 Abs. 2 S. 1 GG erfasst auch **Einnahmen aus Krediten**, also die Aufnahme von neuen Krediten (sogenannte **Nettokreditaufnahme** oder -neuverschuldung),[82] weil alle Einnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen sind (Haushaltsgrundsatz der Vollständigkeit, siehe Rn. 69 f.). Nicht vom Gesetzesvorbehalt des Art. 110 Abs. 2 S. 1 GG erfasst ist dagegen die **Aufnahme von Krediten**, die nur der Umschuldung (also der Ablösung bereits aufgenommener Kredite) dienen. Indes enthält Art. 115 Abs. 1 GG einen Gesetzesvorbehalt für die gesamte **Bruttokreditaufnahme** (siehe Art. 115 Rn. ###).[83]

1. Haushaltsplan

51 Der Haushaltsplan, der auch als Etat oder Budget bezeichnet wird, stellt die **systematisch geordnete Gegenüberstellung aller** für das jeweilige Haushaltsjahr[84] **erwarteten Einnahmen und voraussichtlich zu leistenden Ausgaben** dar (Art. 110 Abs. 1 S. 1 Hs. 1 GG, § 13 Abs. 2 S. 1 BHO).[85] In seiner äußeren Form gleicht der Haushaltsplan allein schon aufgrund des formalen Haushaltsausgleichs (Art. 110 Abs. 1 S. 2 GG; siehe Rn. 88 ff.) einem Rechenwerk (siehe Rn. 49). Die Anknüpfung an Einnahmen und Ausgaben als Zu- und Abfluss von Geldströmen ist Ausdruck des traditionellen, kameralistischen – also allein auf Zahlungsströme, nicht auf Aufwand und Ertrag abstellenden – Rechnungskonzepts[86] der deutschen Haushaltswirtschaft.[87]

52 Der Haushaltsplan dient der **Feststellung und Deckung des Finanzbedarfs**, der zur Erfüllung der Aufgaben des Bundes im

81. Ossenbühl, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band V, § 101 Rn. 38; Gröpl, in: Gröpl, BHO/LHO, § 1 BHO Rn. 23.
82. Zur Unterscheidung von Einnahmen aus Krediten und der Aufnahme von Krediten vgl. Tappe, Haushaltsgesetz als Zeitgesetz, 2008, S. 50 f.
83. Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 115 Rn. 68 (105. EL August 2024).
84. Der Haushaltsplan kann zwar mehrere Rechnungsjahre umfassen, ist aber stets nach Rechnungsjahren zu trennen (Art. 110 Abs. 2 S. 1 GG).
85. Weil eine allgemein anerkannte rechtsdogmatische Einordnung des Phänomens „Plan" angesichts der vielschichtigen Regelungsbereiche, Adressaten, Plangeber usw. bisher nicht gelungen ist (vgl. zum Plan in der verwaltungsrechtlichen Handlungsformenlehre etwa Barczak, JuS 2024, 289 (290)), führt ein Vergleich mit anderen Plänen zu keinem rechtsdogmatisch relevanten Erkenntnisgewinn, vgl. Gröpl, in: Gröpl, BHO/LHO, § 1 BHO Rn. 14.
86. Der Begriff Kameralistik lässt sich aus dem lateinischen camera (= Schatzkammer) ableiten.
87. Gröpl, in: Gröpl, BHO/LHO, § 1 BHO Rn. 18; Drüen, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 110 Rn. 23.

Bewilligungszeitraum voraussichtlich notwendig ist (sogenannte Programm- und Bedarfsdeckungsfunktion, § 2 S. 1 HGrG, § 2 S. 1 BHO). Er bildet die Grundlage für die staatliche Haushalts- und Wirtschaftsführung (sogenannte Steuerungs- und Kontrollfunktion, § 2 S. 2 HGrG, § 2 S. 2 BHO). Er wird daher auch als „staatsleitender Hoheitsakt“[88] bezeichnet. Bei der Aufstellung und Ausführung ist den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen (sogenannte gesamtwirtschaftliche Funktion, § 2 S. 3 HGrG, § 2 S. 3 BHO). In der Literatur wird er aufgrund seiner zentralen Ordnungs- und Steuerungsfunktion mitunter auch als „Plan der Pläne“[89] oder „Schicksalsbuch der Nation“[90] charakterisiert.[91]

Indes erfasst der Haushaltsplan stets nur den jeweiligen Haushaltsträger, hier also den Bund. Einnahmen und Ausgaben von bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts oder von privatrechtlich organisierten Gesellschaften, an denen der Bund beteiligt ist, sind daher nicht im Haushaltsplan abzubilden (zum Haushaltsgrundsatz der Vollständigkeit siehe Rn. 69 f.).[92] 53

Formal weist der Haushaltsplan eine **systematische und detaillierte Gliederung** auf, die durch das HGrG (siehe Rn. 207) für Bund und Länder weitgehend vereinheitlicht und in der BHO für den Bund detailliert geregelt ist. Er besteht aus einem **Gesamtplan** und mehreren **Einzelplänen** (§ 10 Abs. 1 HGrG, § 13 Abs. 1 BHO), die zumeist den Geschäftsbereichen der einzelnen Bundesministerien entsprechen. Diese Einzelpläne werden wiederum nach sachlichen und administrativen Kriterien in **Kapitel** und **Titel** unterteilt, um die jeweiligen Ausgabezwecke und Einnahmequellen transparent abzubilden.[93] Der Gesamtplan enthält insbesondere eine **Haushaltsübersicht**, eine 54

88. BVerfG, Urt. v. 25.5.1977 – 2 BvE 1/74 = BVerfGE 45, 1 (32); BVerfG, Urt. v. 14.1.1986 – 2 BvE 14/83, 4/84 = BVerfGE 70, 324 (355); BVerfG, Urt. v. 18.4.1989 – 2 BvF 1/82 = BVerfGE 79, 311 (328); BVerfG, Urt. v. 7.9.2011 – 2 BvR 987, 1485, 1099/10 = BVerfGE 129, 124 (178); BVerfG, Urt. v. 28.2.2012 – 2 BvE 8/11 = BVerfGE 130, 318 (343); BVerfG, Urt. v. 18.3.2014 – 2 BvE 6/12, 2 BvR 1390, 1421, 1438, 1439, 1440, 1824/12 = BVerfGE 135, 317 (416 Rn. 201); BVerfG, Beschl. v. 22.11.2022 – 2 BvF 1/22 = BVerfGE 164, 1 (49 Rn. 163).
89. Kirchhof, NVwZ 1983, 505 (506); Gröpl, in: Gröpl, BHO/LHO, § 1 BHO Rn. 13.
90. Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, 1980, S. 1238; Isensee, JZ 2005, 971 (972).
91. Kritisch Heintzen, in: von Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 110 Rn. 4 Fn. 17: „zu dramatisch“; differenzierend bereits Mußgnug, Der Haushaltsplan als Gesetz, 1976, S. 4.
92. Gröpl, in: Gröpl, BHO/LHO, § 1 BHO Rn. 16; BVerfG, Beschl. v. 22.11.2011 – 2 BvE 3/08 = BVerfGE 129, 356 (366).
93. Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 4. Aufl. 2026, Rn. 647 ff.

Finanzierungsübersicht und einen **Kreditfinanzierungsplan** (§ 10 Abs. 4 Nr. 1 bis Nr. 3 HGrG, § 13 Abs. 4 Nr. 1, Nr. 3, Nr. 4 BHO) sowie eine Übersicht zur Bereichsausnahme nach dem Art. 115-Gesetz (§ 13 Abs. 4 Nr. 2 BHO). Anlagen sind die **Gruppierungsübersicht**, die **Funktionsübersicht**, der **Haushaltsquerschnitt**, eine **Übersicht über durchlaufende Posten** und der **Stellenplan** (§ 11 Abs. 1 HGrG, § 14 Abs. 1 BHO).

2. Haushaltsgesetz

55 Der Beschluss des Haushaltsgesetzes ist der zentrale Akt, durch den der Haushaltsplan die für seine Umsetzung notwendige **Rechtsverbindlichkeit** und **demokratische Legitimation** erhält (zum Haushaltsverfahren siehe Rn. 146 ff.).

56 Über den Rechtsgehalt des Haushaltsgesetzes führt die Rechtswissenschaft eine inzwischen schon **traditionelle Debatte**,[94] die indes kaum praktische Relevanz hat.[95] Unstrittig ist zunächst, dass das Haushaltsgesetz ein Gesetz im formellen Sinne ist, da es ein parlamentarisches Gesetzgebungsverfahren durchläuft.[96] Die darüber hinausgehende, historisch auf *Paul Laband*[97] zurückgehende These, das Haushaltsgesetz sei ein **Gesetz im nur-formellen Sinne**, besagt im Kern, dass es keine materiellen, also keine abstrakt-generellen Rechtssätze mit Außenwirkung für die Bürgerinnen und Bürger enthalte.[98] Gegen die These vom rein formellen Gesetz wird vorgebracht, dass die Qualifikation auf Vorstellungen des Konstitutionalismus und der Auseinandersetzung über das Verhältnis von Monarch und Volksvertretung beruhe.[99] Das Haushaltsgesetz sei daher ein Gesetz wie jedes andere auch,[100]

94. Ausführlich dazu Tappe, Haushaltsgesetz als Zeitgesetz, 2008, S. 221 ff.
95. Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 4. Aufl. 2026, Rn. 564: „überholt"; Drüen, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 110 Rn. 75: „unfruchtbar und müßig"; Gröpl, in: Gröpl, BHO/LHO, § 1 BHO Rn. 22: „kann dahinstehen, da eine Antwort keinen Erkenntnisgewinn brächte"; Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 110 Rn. 14: „heute überholt beziehungsweise ohne Bedeutung"; dagegen Heintzen, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 110 Rn. 34: „mehr als theoretischer Ballast oder verfassungsgeschichtliches Bildungsgut".
96. Gröpl, in: Gröpl, BHO/LHO, § 1 BHO Rn. 20; Heintzen, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 110 Rn. 34.
97. Laband, Das Budgetrecht, 1871, S. 6 ff.
98. Vgl. Gröpl, in: Gröpl, BHO/LHO, § 1 BHO Rn. 22.
99. Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 4. Aufl. 2026, Rn. 564; Siekmann, in: Sachs, GG, Art. 110 Rn. 23.
100. Mußgnug, Der Haushaltsplan als Gesetz, 1976, S. 355; Heun, in: Dreier, GG, Art. 110 Rn. 9.

wobei unbestritten bleibt, dass es ein Gesetz mit besonderem Inhalt und Adressatenkreis[101] ist.

Wegen des finanzrechtlichen Gesetzesvorbehalts in Art. 110 Abs. 2 S. 1 GG ist das Budgetbewilligungsrecht des Parlaments **nicht delegierbar**.[102] Eine Ermächtigung der Regierung, den Haushaltsplan selbst – etwa als Rechtsverordnung – festzustellen, wäre damit nicht vereinbar.[103] Auch die Übertragung der Bewilligung einzelner Haushaltsansätze auf die Exekutive ist grundsätzlich ausgeschlossen. Kritisch gesehen wird in diesem Zusammenhang die Praxis **einfacher Sperrvermerke**, bei denen die Freigabe der im Haushaltsplan durch Vermerk gesperrten Mittel allein durch den Finanzminister erfolgt, da dies einer partiellen Delegation des Bewilligungsrechts gleichkommen kann.[104] **Qualifizierte Sperrvermerke** hingegen, bei denen die Freigabe der Zustimmung des Bundestages bedarf, wahren das parlamentarische Budgetrecht, jedenfalls solange diese Zustimmungsentscheidung nicht ihrerseits an einen Ausschuss delegiert wird, sondern dem Plenum vorbehalten bleibt.[105] Zur Einordnung qualifizierter Sperrvermerke als Mitwirkung im Haushaltsvollzug siehe Rn. 156. Indes sind auch parlamentarische Beteiligungsrechte im Haushaltsvollzug nicht unproblematisch, weil die Beschlussfassung (auch im Plenum) nicht die nach Art. 110 Abs. 2 S. 1 GG erforderliche Gesetzesform wahrt[106] und der Haushaltsvollzug nach der Konzeption des Art. 110 GG eigentlich der Exekutive überantwortet ist (siehe Rn. 154). 57

3. Wirkungen

Das Haushaltsgesetz **ermächtigt** die Regierung, die im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben zu leisten, und begrenzt sie zugleich auf die dort 58

101. Angesichts der bloßen Innenwirkung und fehlenden Außenwirkung wird das Haushaltsgesetz auch als „Organgesetz“ bezeichnet; vgl. Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, 1980, S. 1203.
102. Ossenbühl, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band V, § 101 Rn. 38; Gröpl, in: Gröpl, BHO/LHO, § 1 BHO Rn. 23.
103. BVerfG, Beschl. v. 27.6.2002 – 2 BvF 4/98 = BVerfGE 106, 1 (22); Heintzen, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 110 Rn. 34.
104. Kritisch insbesondere Drüen, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 110 Rn. 78.
105. Vgl. dazu nur Heintzen, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band V, § 120 Rn. 75 m.w.N.
106. Zum Gesetzesvorbehalt vgl. Kisker, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band IV, 1990, § 89 Rn. 56; Drüen, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 110 Rn. 78: „als Verfahrenserleichterung hinnehmbar“.

festgesetzten Ansätze und Zweckbestimmungen. Eine Überschreitung der Ansätze oder eine zweckfremde Verwendung ist grundsätzlich unzulässig; Ausnahmen regeln Art. 111 GG und Art. 112 GG. Das Haushaltsgesetz begründet jedoch keine Verpflichtung der Exekutive, die bewilligten Mittel auch tatsächlich vollständig auszugeben.[107] Der Regierung verbleibt ein Spielraum für einen eigenverantwortlichen, wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsvollzug.[108] Ebenso wenig begründet das Haushaltsgesetz eine Pflicht, die veranschlagten Einnahmen in voller Höhe zu realisieren; die Verpflichtung zur Erhebung von Abgaben folgt vielmehr aus den jeweiligen Fachgesetzen und dem Grundsatz der Belastungsgleichheit (siehe Art. 3 Rn. ###). Siehe zum Haushaltsvollzug auch Rn. 154.

59 Das Haushaltsgesetz, soweit es den Haushaltsplan feststellt, begründet für sich allein **keine subjektiven Rechte oder Ansprüche für Private**.[109] Die Veranschlagung einer Subvention im Haushaltsplan etwa verschafft den Bürgerinnen und Bürgern keinen einklagbaren Anspruch auf deren Gewährung. Ein solcher Anspruch kann sich nur aus einer speziellen gesetzlichen Regelung oder dem Grundsatz der Selbstbindung der Verwaltung ergeben. Umgekehrt bleibt der Staat an anderweitig begründete Leistungsverpflichtungen (zum Beispiel aus Leistungsgesetzen oder Verträgen) auch dann gebunden, wenn die Mittel im Haushalt nicht oder nicht ausreichend veranschlagt sind.[110] Für Dritte ist der durch das Haushaltsgesetz festgestellte Haushaltsplan allerdings insofern relevant, als eine Subventionsvergabe ohne Grundlage im Haushaltsplan wegen Verstoßes gegen den Vorbehalt des Gesetzes rechtswidrig ist,[111] wenn nicht eine sachgesetzliche Ermächtigung besteht.[112]

---

107. Drüen, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 110 Rn. 69; grundlegend von Mutius, VVDStRL 42 (1984), 147 (167 ff.), abrufbar unter: https://doi.org/10.1515/9783110871104 (zuletzt abgerufen am: 14.9.2026).

108. Zu den Grenzen der Beteiligung des Parlaments im Haushaltsvollzug sodann siehe Rn. 156.

109. BVerfG, Urt. v. 21.5.1952 – 2 BvH 2/52 = BVerfGE 1, 299 (307); BVerfG, Beschl. v. 22.10.1974 – 1 BvL 3/72 = BVerfGE 38, 121 (125); BVerwG, Urt. v. 8.4.1997 – 3 C 6.95 = BVerwGE 104, 220 (222); Drüen, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 110 Rn. 73; Gröpl, in: Kahl/Waldhoff/Walter, GG, Art. 110 Rn. 239 (174. EL September 2015).

110. Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 4. Aufl. 2026, Rn. 564; Gröpl, in: Kahl/Waldhoff/Walter, GG, Art. 110 Rn. 241 (174. EL September 2015); Heintzen, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band V, § 120 Rn. 18; Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 110 Rn. 73 (70. EL Dezember 2013); Kloepfer, in: Kment, Festschrift für Jarass, 2015, S. 217 (223); Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 110 Rn. 16; vgl. auch BAG, Urt. v. 26.9.1984 – 4 AZR 343/83 = BAGE 46, 394 (400 f.).

C. HAUSHALTSGRUNDSÄTZE (ABS. 1, ABS. 2)

I. Allgemeines

Haushaltsgrundsätze sind grundlegende, **teilweise verfassungsrechtlich verankerte Vorgaben** für Haushaltsplan und Haushaltsgesetz. Sie sollen eine geordnete, transparente sowie wirtschaftliche Aufstellung und Ausführung des Haushalts sicherstellen und dadurch die effektive Wahrnehmung des parlamentarischen Budgetrechts in seiner Steuerungs-, Kontroll- und Legitimationsfunktion ausformen und absichern. Aus dem Kreis der **einfachgesetzlich im HGrG** (zum Rang des HGrG in der Normenhierarchie siehe Art. 109 Rn. ###) und der BHO festgeschriebenen Haushaltsgrundsätze stattet Art. 110 GG einige – zum Teil ausdrücklich, zum Teil nur mittelbar – mit Verfassungsrang aus. 60

1. Überblick

Die Haushaltsgrundsätze lassen sich nicht immer klar voneinander abgrenzen. Sie weisen häufig **Wechselbezüglichkeiten und Überschneidungen** auf, können sich im Einzelfall aber auch widersprechen. Eine Systematisierung ist daher nur eingeschränkt möglich. In den verfassungsrechtlichen Haushaltsgrundsätzen kommt die Entscheidung des Verfassungsgebers zum Ausdruck, welche Grundsätze ihm als besonders wichtig erscheinen.[113] 61

Mit im Detail unterschiedlicher Terminologie werden grundsätzlich folgende Haushaltsgrundsätze unterschieden (hier in alphabetischer Reihenfolge):[114] 62

Haushaltsgrundsatz	Verfassungsrechtliche Grundlage (explizit oder durch Auslegung)	Entsprechung im HGrG[115]	Entsprechung in der BHO	weiterführende Informationen
	Art. 110 Abs. 4 GG			siehe Rn. 157 ff.

111. Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 110 Rn. 76 (70. EL Dezember 2013); Heun, in: Dreier, GG, Art. 110 Rn. 31; andere Ansicht Siekmann, in: Sachs, GG, Art. 110 Rn. 40.
112. Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 110 Rn. 16.
113. Heintzen, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band V, § 120 Rn. 24.
114. Vgl. auch die Übersichten bei Schmidt, Öffentliches Finanzrecht, 2023, Rn. 565; Gröpl, in: Kahl/Waldhoff/Walter, GG, Art. 110 Rn. 159 (174. EL September 2015).
115. Zu Bedeutung und Rang des HGrG siehe Art. 109 Rn. ###.

Bepackungsverbot				
Bruttoveranschlagung	Art. 110 Abs. 1 S. 1 Hs. 1 GG	§ 12 Abs. 1 S. 1 HGrG	§ 15 Abs. 1 S. 1 BHO	siehe Rn. 80 ff.
Einheit	Art. 110 Abs. 1 S. 1 Hs. 1 GG	§ 8 Abs. 1, Abs. 2 HGrG	§ 11 Abs. 1, Abs. 2 BHO	siehe Rn. 83 ff.
Fälligkeit	Art. 110 Abs. 1 GG	§ 8 Abs. 2 Nr. 1, Nr. 2 HGrG	§ 11 Abs. 2 Nr. 1, Nr. 2 BHO	siehe Rn. 112 ff.
Formaler Haushaltsausgleich	Art. 110 Abs. 1 S. 2 GG	§ 2 S. 1 HGrG	§ 2 S. 1 BHO	siehe Rn. 88 ff.
Gesamtdeckung	Verfassungsrang umstritten	§ 7 S. 1 HGrG	§ 8 S. 1 BHO	siehe Rn. 92 f.
Jährigkeit	Art. 110 Abs. 2 S. 1 GG	§ 4 S. 1, § 27 Abs. 1 S. 1 HGrG	§ 4 S. 1, § 45 Abs. 1 S. 1 BHO	siehe Rn. 102 ff.
Jährlichkeit	Art. 110 Abs. 2 S. 1 GG	§ 4 S. 1, § 8 Abs. 1 HGrG	§ 1 S. 1, § 4 S. 1, § 11 Abs. 1 BHO	siehe Rn. 99 ff.
Klarheit	Art. 110 Abs. 1 S. 1 Hs. 1 GG	§ 8 Abs. 2, §§ 10, 11 HGrG	§ 11 Abs. 2, §§ 13, 14 BHO	siehe Rn. 136 ff.
Öffentlichkeit	Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 GG; Art. 110 Abs. 2 S. 1 i.V.m. Art. 42 Abs. 1 S. 1 GG		§ 1 S. 2 BHO	siehe Rn. 139 ff.
Schätzgenauigkeit	Art. 110 Abs. 1 S. 1 Hs. 1 GG	§ 8 Abs. 2 HGrG	§ 11 Abs. 2 BHO	siehe Rn. 126

Spezialität, quantitative	Art. 110 Abs. 1 S. 1 Hs. 1 GG	§ 12 Abs. 1 S. 1 HGrG	§ 15 Abs. 1 S. 1 BHO	siehe Rn. 118
Spezialität, sachliche	Art. 110 Abs. 1 S. 1 Hs. 1 GG	§ 12 Abs. 4 S. 1 HGrG	§ 17 Abs. 1 S. 1 BHO	siehe Rn. 117
Spezialität, zeitliche	Art. 110 Abs. 1 S. 1 Hs. 1 GG	§ 27 Abs. 1 S. 1 HGrG	§ 45 Abs. 1 S. 1 BHO	siehe Rn. 119
Vollständigkeit	Art. 110 Abs. 1 S. 1 Hs. 1 GG	§ 8 Abs. 2 HGrG	§ 11 Abs. 2 BHO	siehe Rn. 69 ff.
Vorherigkeit	Art. 110 Abs. 2 S. 1 GG		§ 1 S. 1 BHO	siehe Rn. 94 ff.
Wahrheit	Art. 110 Abs. 1 S. 1 Hs. 1 GG	§ 8 Abs. 2 HGrG	§ 11 Abs. 2 BHO	siehe Rn. 126 ff.
Wirtschaftlichkeit	Art. 114 Abs. 2 S. 1 GG	§ 6 Abs. 1 HGrG	§ 7 Abs. 1 S. 1 BHO	siehe Rn. 142 ff.

2. Rechtsnatur, Durchbrechung und Rechtfertigung

Rechtsnatur und Rechtswirkungen der (verfassungsrechtlich) verankerten Haushaltsgrundsätze werden in Literatur und Rechtsprechung selten diskutiert. Zumeist werden die Begriffe Grundsatz, Prinzip oder Gebot im Kontext der Haushaltsgrundsätze synonym verwendet, ohne dass damit eine Aussage über die Rechtsnatur oder rechtliche Qualität der Haushaltsgrundsätze verbunden sein sollte.[116] Dogmatisch differenzierende, in sich geschlossene Untersuchungen zu Rechtsnatur und Rechtswirkungen der Haushaltsgrundsätze gibt es nur wenige.[117] 63

Als gesichert kann gelten, dass den Haushaltsgrundsätzen nicht jegliche rechtsnormative Qualität fehlt[118] und sie **kein „soft law" minderer Geltungskraft** sind.[119] Wie weit die Bindung der Haushaltsgrundsätze darüber hinaus greift, hängt maßgeblich davon ab, ob man sie als 64

116. Vgl. nur Stüber, DÖV 2024, 366 (369) zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.
117. Vgl. etwa Stüber, DÖV 2024, 366 (370); die umfassendsten Untersuchungen zur rechtsdogmatischen Einhegung der Haushaltsgrundsätze finden sich – soweit ersichtlich – bei Gröpl, Haushaltsrecht und Reform, 2001, S. 97 ff.
118. In diese Richtung angedeutet bei Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, 1980, S. 1238: „sofern nicht bloß Maximen der Finanzwissenschaft ohne rechtsnormative Qualität".

Rechtsregeln oder als **Rechtsprinzipien** begreift.[120] Während Rechtsprinzipien als Optimierungsgebote verstanden werden, die lediglich ein Ziel vorgeben, das der Adressat innerhalb des rechtlich und tatsächlich Umsetzbaren möglichst umfassend verwirklichen soll, schreiben Rechtsregeln konkrete Verhaltensregeln vor, die entweder ganz oder gar nicht erfüllt werden.[121] Aber auch verfassungsrechtliche Rechtsregeln gelten nicht absolut, sondern können erstens durch unmittelbar auf Ebene des Grundgesetzes geregelte Ausnahmen und zweitens durch kollidierendes Verfassungsrecht durchbrochen werden.[122] Auch wenn man die Haushaltsgrundsätze als Rechtsregeln begreift, führen Durchbrechungen daher nur dann zu einem

119. Vgl. BVerfG, Urt. v. 24.6.1986 – 2 BvF 1, 5, 6/83, 1, 2/85 = BVerfGE 72, 330 (388); BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22 = BVerfGE 167, 86 (125 Rn. 117); Wernsmann, NVwZ 2024, 694 (695); Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 4. Aufl. 2026, Rn. 792; Meickmann, Verfassungsblog v. 15.11.2023, abrufbar unter: https://verfassungsblog.de/das-ende-der-groszugigkeit/ (zuletzt abgerufen am: 14.9.2026); vgl. auch VerfG Brandenburg, Urt. v. 21.6.2024 – VfGBbg 22/23, Rn. 109 = DÖV 2024, 799; LVerfG Schleswig-Holstein, Urt. v. 15.4.2025 – LVerfG 1/24, Rn. 100 = NVwZ 2025, 1008; BayVerfGH, Entsch. v. 15.7.2026 – Vf. 11-VIII-22, Rn. 81 = BeckRS 2026, 17164.

120. Zur Differenzierung zwischen Rechtsregeln und Prinzipien im Allgemeinen vgl. Alexy, Theorie der Grundrechte, 9. Aufl. 2020, S. 71 ff.; Dworkin, Taking Rights Seriously, 2001, S. 22 ff. Zur Anwendung auf die Haushaltsgrundsätze vgl. Gröpl, Haushaltsrecht und Reform, 2001, S. 98 ff.; Gröpl, in: Kahl/Waldhoff/Walter, GG, Art. 110 Rn. 155 (174. EL September 2015); Stüber, DÖV 2024, 366 (370). Zur Übertragbarkeit dieser der Grundrechtsdogmatik entliehenen Unterscheidung auf die Haushaltsgrundsätze vgl. Matuschka, Das Nonaffektationsprinzip, 2019, S. 243 ff.

121. Alexy, Theorie der Grundrechte, 9. Aufl. 2020, S. 75 f.; Alexy, Zum Begriff des Rechtsprinzips, Rechtstheorie, Beiheft 1 (1979), S. 59 ff.; Alexy, Rechtsregeln und Rechtsprinzipien, ARSP, Beiheft 25 (1985), S. 13 ff.; Überblick auch bei Penski, JZ 1989, 105 ff.

122. Zu den Rechtfertigungsanforderungen für Durchbrechungen der Haushaltsgrundsätze bei Art. 110 GG vgl. – für verbindliche Rechtsregeln, deren Durchbrechung einer besonderen Rechtfertigung bedarf – Gröpl, in: Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, § 56 Rn. 27; Gröpl, in: Kahl/Waldhoff/Walter, GG, Art. 110 Rn. 156, 158 (174. EL September 2015); Puhl, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 168 f. (zugleich skeptisch gegenüber der Wirksamkeit derartiger Schranken); enger, für jeweils nur ausdrücklich im Grundgesetz vorgesehene Ausnahmen, Stüber, DÖV 2024, 366 (370); für eine Durchbrechung auch durch kollidierendes Verfassungsrecht Siekmann, in: Sachs, GG, Art. 110 Rn. 47a; Matuschka, Das Nonaffektationsprinzip, 2019, S. 249 f.; Wernsmann/Freund, DÖV 2025, 182 (185 f.); weitergehend, die Haushaltsgrundsätze als Rechtsprinzipien deutend und sachlich begründete Ausnahmen genügen lassend, Kube, in: Ehlers/Fehling/Pünder, Besonderes Verwaltungsrecht III, § 66 Rn. 103, 108; Kube, ZG 2010, 105 (114); Heun, in: Dreier, GG, Art. 110 Rn. 18 (zum Bruttoprinzip); vermittelnd Drüen, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 110 Rn. 34a (verbindliche Rechtsregeln, „die indes mit Sachgründen durchbrechbar sind“).

Verfassungsverstoß und damit (in der Regel) zur (Teil-)Nichtigkeit des Haushaltsgesetzes, wenn sie sich nicht verfassungsrechtlich rechtfertigen lassen.

Insofern ist zunächst festzustellen, dass zu einer Reihe von Haushaltsgrundsätzen bereits im Grundgesetz **Durchbrechungen vorausgesetzt** werden (vgl. Art. 110 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 GG zur Einheit und Vollständigkeit, siehe Rn. 69 ff., Art. 110 Abs. 4 S. 2 GG zur Jährigkeit, siehe Rn. 102 ff. oder Art. 111 GG zur Vorherigkeit, siehe Rn. 94 ff.). Zudem sind die verschiedenen Haushaltsgrundsätze zwar ineinander verschränkt,[123] aber nicht immer miteinander in Einklang zu bringen. Insbesondere die Grundsätze der Klarheit, der Wahrheit und der Wirtschaftlichkeit sprechen regelmäßig gegen eine allzu strenge Anwendung der übrigen Haushaltsgrundsätze.[124] Sofern man die Haushaltsgrundsätze als Rechtsregeln begreift, dürfte es daher selten auf die Folgefrage ankommen, ob Durchbrechungen nur mit **kollidierendem Verfassungsrecht** oder auch aus **bloßen Sachgründen** möglich sind.[125] Insgesamt ist der Streit um die Rechtsnatur der Haushaltsgrundsätze in seinen praktischen Auswirkungen weniger ergiebig, als es auf den ersten Blick erscheint.[126] 65

Vor diesem Hintergrund scheint es vielversprechender, den Blick auf die verfassungsrechtliche Funktion der Haushaltsgrundsätze zu richten, also die **Effektuierung und Absicherung des Budgetrechts des Parlaments**.[127] Nicht jede Durchbrechung (Berührung) eines Haushaltsgrundsatzes führt zugleich zu einer Beeinträchtigung des parlamentarischen Budgetrechts, was sich schon darin zeigt, dass sich verschiedene Haushaltsgrundsätze widersprechen können. In diesen Fällen ist der Haushaltsgesetzgeber dazu berufen, **praktische Konkordanz**[128] herzustellen, also die kollidierenden Grundsätze so zum Ausgleich zu bringen, dass jeder möglichst weitgehend wirksam bleibt. Denn es ist der Haushaltsgesetzgeber, der in seinem 66

123. Vgl. Heintzen, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band V, § 120 Rn. 49.
124. Zum Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit als Rechtfertigungsgrund vgl. etwa BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22 = BVerfGE 167, 86 (142 Rn. 161); Tappe, Haushaltsgesetz als Zeitgesetz, 2008, S. 102 f.
125. Für eine Rechtfertigungsmöglichkeit schon aus Sachgründen etwa Drüen, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 110 Rn. 34a.
126. Kisker, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band IV, 1990, § 89 Rn. 60.
127. Meickmann, NVwZ 2022, 106 (108).
128. Vgl. allgemein zum Konzept der praktischen Konkordanz Hesse, Verfassungsrecht, 20. Aufl. 1999, Rn. 72.

parlamentarischen Budgetrecht geschützt werden soll. Ihm wird man daher regelmäßig auch einen **Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum** einräumen können, der mit einem zurückgenommenen verfassungsgerichtlichen Prüfungsmaßstab der Vertretbarkeit und Nachvollziehbarkeit korrespondiert.[129]

67 All dies darf aber nicht zu dem Trugschluss führen, dass der (Haushalts-)Gesetzgeber frei über die verfassungsrechtlich verankerten Haushaltsgrundsätze verfügen dürfte. Weil er sich seines parlamentarischen Budgetrechts **nicht begeben** darf (siehe Rn. 35 ff.), können Durchbrechungen der Haushaltsgrundsätze auch nur so weit gerechtfertigt werden, wie ihr im parlamentarischen Budgetrecht wurzelnder Kern gewahrt bleibt. Soweit allgemeine Aussagen zu den verschiedenen Haushaltsgrundsätzen überhaupt getroffen werden können, lässt sich daher festhalten, dass die Anforderungen an die Rechtfertigung einer Durchbrechung der Haushaltsgrundsätze in gleichem Maße ansteigen wie die mit der Durchbrechung verbundene Betroffenheit des parlamentarischen Budgetrechts.[130]

3. Rechtsfolgen eines Verstoßes

68 Verstöße gegen Haushaltsgrundsätze können vor dem Bundesverfassungsgericht angegriffen werden (siehe Rn. 162 ff.). Sie führen zur **Verfassungswidrigkeit** und grundsätzlich auch zur **Nichtigkeit** des jeweiligen Haushaltsansatzes beziehungsweise -plans und unter Umständen sogar des gesamten Haushaltsgesetzes (vgl. § 78 S. 1 BVerfGG).[131] Die Nichtigkeit ist dabei auch im Haushaltsverfassungsrecht der gesetzlich angeordnete Regelfall, von dem nur bei Vorliegen besonderer Gründe abgewichen werden darf.[132] Für nichtig erklärt werden die beanstandeten Vorschriften daher insbesondere dann, wenn sich der Verstoß auf einen

129. Zu den Haushaltsgrundsätzen der Einheit und Vollständigkeit vgl. Meickmann, NVwZ 2022, 106 (109); zustimmend Waldhoff, JuS 2022, 378 (380); VerfGH Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 30.6.2026 – VerfGH 33/23, Rn. 48 = BeckRS 2026, 14265.

130. So zu den Haushaltsgrundsätzen der Einheit und Vollständigkeit StGH Hessen, Urt. v. 27.10.2021 – P.St. 2783, P.St. 2827, Ls. 6, Rn. 159 = NVwZ 2022, 147 (151 f.); Meickmann, NVwZ 2022, 106 (107 f.); vgl. auch VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 1.4.2022 – VGH N 7/21, Rn. 163 ff. = DÖV 2022, 553.

131. Siekmann, in: Sachs, GG, Art. 110 Rn. 47a; Kube, in: Ehlers/Fehling/Pünder, Besonderes Verwaltungsrecht III, § 66 Rn. 95; Gröpl, in: Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, § 56 Rn. 27; andere Ansicht Drüen, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 110 Rn. 51a; Heintzen, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 110 Rn. 48; Kemmler, in: Hofmann/Henneke, GG, Art. 110 Rn. 51.

abgrenzbaren Teil des Haushalts beschränkt und keine Rückabwicklung des gesamten Haushalts erfordert – etwa bei Überschreitungen der Kreditobergrenze oder bei Kreditermächtigungen, die (noch) nicht in Anspruch genommen worden sind.[133] Die Nichtigkeit zwingt auch nicht zur Rückabwicklung des bereits erfolgten Haushaltsvollzugs: Nach dem allgemeinen Rechtsgedanken des § 79 Abs. 2 S. 1 BVerfGG bleiben unanfechtbar gewordene Akte der öffentlichen Gewalt unberührt.[134] Weil sich verfassungsgerichtliche Entscheidungen zu Haushaltsgesetzen häufig auf bereits abgeschlossene Haushaltsjahre beziehen, wird gleichwohl zum Teil auf eine Nichtigerklärung verzichtet und allein die **Unvereinbarkeit mit der Verfassung festgestellt** – namentlich dann, wenn die beanstandeten Regelungen für eine Übergangszeit fortgelten sollen, weil andernfalls ein Zustand entstünde, der der verfassungsmäßigen Ordnung noch ferner stünde als der bisherige.[135]

II. Verfassungsrechtliche Haushaltsgrundsätze im Einzelnen

1. Vollständigkeit

Der Haushaltsgrundsatz der Vollständigkeit verlangt, dass **alle zu erwartenden Einnahmen und geplanten Ausgaben** in den Haushaltsplan einzustellen sind.[136] Der Vollständigkeitsgrundsatz bezweckt, das gesamte 69

132. LVerfG Schleswig-Holstein, Urt. v. 15.4.2025 – LVerfG 1/24, Rn. 221 f. = NVwZ 2025, 1008: „Die Verfassungswidrigkeit gesetzlicher Vorschriften führt im Regelfall zu deren Nichtigkeit“; BayVerfGH, Entsch. v. 15.7.2026 – Vf. 11-VIII-22, Rn. 141 ff. = BeckRS 2026, 17164; LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urt. v. 7.7.2005 – LVerfG 8/04, S. 22 f. („kein zwingender Grund, von der Regelnichtigkeit abzuweichen“); für den Bund § 78 S. 1, § 95 Abs. 3 S. 1 BVerfGG.
133. BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22 = BVerfGE 167, 86 (Rn. 230 f.) (Nichtigkeit des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2021); VerfG Brandenburg, Urt. v. 21.6.2024 – VfGBbg 22/23, Rn. 164 = DÖV 2024, 799; LVerfG Schleswig-Holstein, Urt. v. 15.4.2025 – LVerfG 1/24, Rn. 223 = NVwZ 2025, 1008: es gehe „nicht um eine komplexe Rückabwicklung des gesamten Haushalts, sondern lediglich um eine bereichsspezifische Korrektur, soweit die Kreditobergrenze durch die Aufnahme von Notkrediten überschritten worden ist“; nahezu wörtlich bereits LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urt. v. 7.7.2005 – LVerfG 7/04, S. 22: „Denn vorliegend geht es nicht um eine komplexe Rückabwicklung des gesamten (Nachtrags-)Haushaltes, sondern lediglich um eine punktuelle Korrektur, soweit die Regelkreditobergrenze überschritten worden ist.“
134. LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urt. v. 7.7.2005 – LVerfG 8/04, S. 23; VerfG Brandenburg, Urt. v. 21.6.2024 – VfGBbg 22/23, Rn. 165 = DÖV 2024, 799; für die Unvereinbarkeitserklärung ebenso StGH Bremen, Urt. v. 23.10.2025 – St 3/24, S. 47 = NordÖR 2026, 15.

staatliche Finanzvolumen der Budgetplanung und -entscheidung von Parlament und Regierung zu unterstellen und das Haushaltsbewilligungsrecht als eines der wesentlichen Instrumente des Parlaments zur Regierungskontrolle wirksam auszugestalten. Nur so erhält das Parlament in regelmäßigen Abständen einen lückenlosen Überblick über sämtliche dem Staat verfügbaren Mittel und damit zugleich über die den Bürgerinnen und Bürgern auferlegte Abgabenlast. Nur unter dieser Voraussetzung lassen sich sämtliche Einnahmen und Ausgaben vollständig den vorgesehenen Planungs-, Kontroll- und Rechenschaftsverfahren unterwerfen.[137]

70 Auf Ebene des Grundgesetzes ist der Haushaltsgrundsatz der Vollständigkeit in **Art. 110 Abs. 1 S. 1 Hs. 1 GG** („Alle Einnahmen und Ausgaben des Bundes") verankert. Einfachgesetzlich findet sich der Grundsatz in **§ 8 Abs. 2 HGrG** und in **§ 11 Abs. 2 BHO**.

a) Einnahmen und Ausgaben

71 Die Begriffe „**Einnahmen**" und „**Ausgaben**" in Art. 110 Abs. 1 GG gehen auf die Kameralistik zurück und setzen daher grundsätzlich Geldbewegungen

135. Vgl. zu diesem Maßstab BVerfG, Beschl. v. 25.9.1992 – 2 BvL 5, 8, 14/91 = BVerfGE 87, 153 (177 f.); BVerfG, Urt. v. 31.5.2006 – 2 BvR 1673, 2402/04 = BVerfGE 116, 69 (92 f.); BVerfG, Urt. v. 9.2.2010 – 1 BvL 1, 3, 4/09 = BVerfGE 125, 175 (255 f.); BVerfG, Beschl. v. 27.3.2012 – 2 BvR 2258/09 = BVerfGE 130, 372 (402). Aus der Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte StGH Hessen, Urt. v. 27.10.2021 – P.St. 2783, P.St. 2827, Rn. 325 (Fortgeltung bis längstens 31.3.2022; „Rückabwicklungspflichten für bereits verausgabte Mittel ergeben sich hieraus nicht"); ebenfalls ohne Rückabwicklungspflicht, dort allerdings tragend darauf gestützt, dass § 11 Abs. 2 BremStGHG anders als § 78 BVerfGG eine Nichtigerklärung überhaupt nicht vorsieht, StGH Bremen, Urt. v. 23.10.2025 – St 3/24, S. 46 f. = NordÖR 2026, 15, und StGH Bremen, Urt. v. 23.10.2025 – St 6/23, S. 52 f. = NVwZ 2026, 322.

136. Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, 1980, S. 1239; Kube, in: Ehlers/Fehling/Pünder, Besonderes Verwaltungsrecht III, § 66 Rn. 96; Siekmann, in: Sachs, GG, Art. 110 Rn. 48; Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 110 Rn. 91 (70. EL Dezember 2013); Drüen, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 110 Rn. 39; Pünder, in: Friauf/Höfling, GG, Art. 110 Rn. 28 (25. EL Dezember 2008); Heun, in: Dreier, GG, Art. 110 Rn. 15; Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 4. Aufl. 2026, Rn. 581; Kloepfer, Finanzverfassungsrecht, 2014, S. 324 f.; Puhl, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 224.

137. BVerfG, Beschl. v. 31.5.1990 – 2 BvL 12, 13/88, 2 BvR 1436/87 = BVerfGE 82, 159 (179); BVerfG, Beschl. v. 11.10.1994 – 2 BvR 633/86 = BVerfGE 91, 186 (202); BVerfG, Beschl. v. 7.11.1995 – 2 BvR 413/88, 1300/93 = BVerfGE 93, 319 (343); BVerfG, Urt. v. 19.3.2003 – 2 BvL 9, 10, 11, 12/98 = BVerfGE 108, 1 (16); BVerfG, Beschl. v. 17.7.2003 – 2 BvL 1, 4, 6, 16, 18/99, 1/01 = BVerfGE 108, 186 (216); BVerfG, Beschl. v. 18.5.2004 – 2 BvR 2374/99 = BVerfGE 110, 370 (388); BVerfG, Urt. v. 6.7.2005 – 2 BvR 2335, 2391/95 = BVerfGE 113, 128 (147); BVerfG, Urt. v. 9.7.2007 – 2 BvF 1/04 = BVerfGE 119, 96 (118 f.).

voraus.[138] Zum Grundsatz der Fälligkeit siehe Rn. 112 ff. Die in den Haushaltsplan einzustellenden **Einnahmen** sind dementsprechend die in dem jeweiligen Haushaltsjahr nach objektiven Maßstäben zu erwartenden kassenmäßigen Geldzuflüsse, ohne durchlaufende Posten (Beträge, die nur für Dritte vereinnahmt und weitergeleitet werden) und ohne Kassenverstärkungskredite (kurzfristige Kredite zur Überbrückung von Kassenengpässen).[139]

Ausgaben sind alle im Haushaltsjahr voraussichtlich zu leistenden Geldabflüsse.[140] 72

b) Verpflichtungsermächtigungen

Strittig ist, ob der verfassungsrechtliche Vollständigkeitsgrundsatz auch die Ausweisung von **Verpflichtungsermächtigungen**, also von Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben in künftigen Jahren (§ 5 HGrG, § 6 BHO), verlangt. Einfachgesetzlich ist die Vorgabe, alle im Haushaltsjahr voraussichtlich benötigten Verpflichtungsermächtigungen in den Haushaltsplan aufzunehmen, in § 8 Abs. 2 Nr. 3 HGrG, § 11 Abs. 2 Nr. 3 BHO enthalten. Der Sinn und Zweck der Vollständigkeit (Effektuierung des parlamentarischen Budgetrechts) und die Tatsache, dass Verpflichtungsermächtigungen zu Bindungen führen, die in späteren Haushaltsjahren zu kassenwirksamen Ausgaben werden, sprechen dafür, dass auch Verpflichtungsermächtigungen vom (grundgesetzlichen) Vollständigkeitsgrundsatz erfasst sind.[141] Dagegen lässt sich einwenden, dass sich der Vollständigkeitsgrundsatz auf die im jeweiligen Rechnungsjahr zu erwartenden Geldflüsse bezieht. Bei Verpflichtungsermächtigungen findet der Geldabfluss aber erst in späteren Rechnungsjahren statt, weshalb sie auch beim formalen Haushaltsausgleich unberücksichtigt bleiben (siehe Rn. 88 ff.).[142] 73

138. Vgl. Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Art. 110 GG Rn. 23 (52. EL Mai 2020); Stüber, DÖV 2024, 366 (367); Stüber/Keyhanian, DÖV 2013, 255 (256); Korioth, in: Hoffmann-Riem u.a., Grundlagen des Verwaltungsrechts III, 2009, § 44 Rn. 105; Gröpl, in: Kahl/Waldhoff/Walter, GG, Art. 110 Rn. 123 (174. EL September 2015).

139. Kube, in: Ehlers/Fehling/Pünder, Besonderes Verwaltungsrecht III, § 66 Rn. 97; Heintzen, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band V, § 120 Rn. 27; Tappe, in: Gröpl, BHO/LHO, § 11 BHO Rn. 41.

140. Gröpl, in: Kahl/Waldhoff/Walter, GG, Art. 110 Rn. 123 (174. EL September 2015); Heintzen, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 110 Rn. 13; Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 110 Rn. 94 (70. EL Dezember 2013); Strauß, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, Art. 110 GG Rn. 37 (76. EL November 2021); Tappe, in: Gröpl, BHO/LHO, § 11 BHO Rn. 41.

c) Schwarze Kassen und Ähnliches

74 Der Verfassungsgrundsatz der Vollständigkeit des Haushaltsplans wird berührt, wenn der Gesetzgeber **Einnahme- und Ausgabekreisläufe außerhalb des Budgets** organisiert,[143] weil der Haushaltsplan nicht mehr vollständig ist. Konkret ergibt sich aus dem Vollständigkeitsgrundsatz das Verbot sogenannter schwarzer Kassen, Geheimfonds und ähnlicher Instrumente, die darauf ausgerichtet sind, Geldflüsse am Parlament vorbei zu ermöglichen.[144]

d) Unselbstständige Nebenhaushalte (Sondervermögen und Bundesbetriebe)

75 Sogenannte **Nebenhaushalte**[145] sind aber nicht ausnahmslos verboten. Denn Art. 110 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 GG sieht Durchbrechungen des Grundsatzes der

141. Kube, in: Ehlers/Fehling/Pünder, Besonderes Verwaltungsrecht III, § 66 Rn. 99 (Verankerung im Budgetrecht; ob auch Art. 110 Abs. 1 GG, „kann dahinstehen"); Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 110 Rn. 95 (70. EL Dezember 2013); Heintzen, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 110 Rn. 13; vgl. Siekmann, in: Sachs, GG, Art. 110 Rn. 51; Gröpl, in: Kahl/Waldhoff/Walter, GG, Art. 110 Rn. 124 (174. EL September 2015); Kemmler, in: Hofmann/Henneke, GG, Art. 110 Rn. 8; Heintzen, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band V, § 120 Rn. 25 Fn. 93; Strauß, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, Art. 110 GG Rn. 38 (76. EL November 2021); andere Ansicht Drüen, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 110 Rn. 40; Schenke, in: Sodan, GG, 4. Aufl. 2018, Art. 110 Rn. 4.

142. In diesem Sinne Drüen, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 110 Rn. 40; Schenke, in: Sodan, GG, Art. 110 Rn. 4; das Argument des formalen Haushaltsausgleichs referiert (und verwirft) Heintzen, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 110 Rn. 13.

143. BVerfG, Beschl. v. 31.5.1990 – 2 BvL 12, 13/88, 2 BvR 1436/87 = BVerfGE 82, 159 (179); BVerfG, Beschl. v. 11.10.1994 – 2 BvR 633/86 = BVerfGE 91, 186 (202); BVerfG, Beschl. v. 7.11.1995 – 2 BvR 413/88, 1300/93 = BVerfGE 93, 319 (343); BVerfG, Urt. v. 19.3.2003 – 2 BvL 9, 10, 11, 12/98 = BVerfGE 108, 1 (16); BVerfG, Beschl. v. 17.7.2003 – 2 BvL 1, 4, 6, 16, 18/99, 1/01 = BVerfGE 108, 186 (216); BVerfG, Beschl. v. 18.5.2004 – 2 BvR 2374/99 = BVerfGE 110, 370 (388); BVerfG, Urt. v. 6.7.2005 – 2 BvR 2335, 2391/95 = BVerfGE 113, 128 (147); BVerfG, Urt. v. 3.2.2009 – 2 BvL 54/06 = BVerfGE 122, 316 (334); BVerfG, Beschl. v. 12.5.2009 – 2 BvR 743/01 = BVerfGE 123, 132 (141); Kirchhof, VVDStRL 52 (1993), 71 (102), abrufbar unter: https://doi.org/10.1515/9783110891270 (zuletzt abgerufen am: 14.9.2026); Siekmann, in: Sachs, GG, Art. 110 Rn. 92; Meickmann, NVwZ 2022, 106 (107).

144. Heintzen, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band V, § 120 Rn. 26; Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, 1980, S. 1239.

Vollständigkeit (und Einheit, siehe Rn. 83 ff.) bereits selbst vor: Bei Bundesbetrieben und bei Sondervermögen brauchen nur die Zuführungen oder die Ablieferungen eingestellt zu werden.[146] Eine Verpflichtung, die Zahlungsströme nicht im Haushaltsplan abzubilden, folgt daraus indes nicht („brauchen nur").[147] **Bundesbetriebe** sind **rechtlich unselbstständige** abgesonderte Teile der Bundesverwaltung, deren Tätigkeit erwerbswirtschaftlich ausgerichtet ist (vgl. VV Nr. 1.1 zu § 26 BHO). **Sondervermögen** sind **rechtlich unselbstständige** abgesonderte Teile des Bundesvermögens, die durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes entstanden und zur Erfüllung einzelner Aufgaben des Bundes bestimmt sind (vgl. VV Nr. 2.1 zu § 26 BHO). Beide sind damit rechtlich unselbstständig. Sondervermögen dieser Art werden deshalb auch als **Sondervermögen im engeren Sinne** bezeichnet. Von ihnen zu unterscheiden sind **Sondervermögen im weiteren Sinne**. Bei diesen handelt es sich um rechtlich selbstständige Träger, auf die Aufgaben und Mittel des Bundes ausgegliedert werden (näher Rn. 86 f.).[148] Für beide Gruppen zusammen wird im Folgenden der Oberbegriff des Nebenhaushalts verwendet.[149] Wo nichts anderes gekennzeichnet ist, meint „Sondervermögen" das rechtlich unselbstständige Sondervermögen im engeren Sinne.

Allerdings enthält Art. 110 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 GG keine Angaben dazu, unter welchen Umständen die **Errichtung von rechtlich unselbstständigen** 76

145. Im juristischen Sprachgebrauch werden die Begriffe Sonder-, Schatten-, Nebenhaushalt regelmäßig synonym verwendet für die in der Sache dem Bund zuzurechnende Bewirtschaftung von Geld, die nicht vollständig im Bundeshaushalt veranschlagt ist, vgl. etwa die Begriffsverwendung bei Kube, ZG 2010, 105 (109); Schwarz, COVuR 2020, 74 (75 f.); Meickmann, NVwZ 2022, 106; Puhl, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 31 Fn. 65; kritisch zur Begriffsverwendung etwa Gröpl, in: Kahl/Waldhoff/Walter, GG, Art. 110 Rn. 166 (174. EL September 2015).

146. Auch in Ländern, in denen explizite Regelungen zu Sondervermögen auf Verfassungsebene fehlen, sind diese nicht per se unzulässig; vgl. Meickmann, NVwZ 2022, 106 (106 f.); Waldhoff, JuS 2022, 378 (379).

147. Sogenannte integrierte Bundesbetriebe oder Sondervermögen; vgl. dazu Puhl, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 133 f., 137, 139.

148. Kube, ZG 2010, 105 (109); Meickmann, ZG 2025, 323 (324).

149. Als Nebenhaushalt wird hier die „Bewirtschaftung von Geld [verstanden], die der Finanzwirtschaft des Bundes zuzurechnen ist, ohne vollständig im Bundeshaushalt veranschlagt oder durch verfassungsunmittelbare Notkompetenzen der Art. 111 und 112 GG gedeckt zu sein"; Puhl, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 37; zustimmend Schmid, Staatliches Liegenschaftsmanagement, Staatsverschuldung und Staatsvermögen, 2007, S. 94; enger dagegen Kilian, Nebenhaushalte des Bundes, 1993, S. 274 f.

Sondervermögen, von Bundesbetrieben (oder von Sondervermögen im weiteren Sinne, siehe Rn. 86 f.) außerhalb des Kernhaushalts zulässig ist. Ihre Zulässigkeitskriterien sind vielmehr durch Auslegung zu ermitteln.[150] Einigkeit besteht insofern, als es für die Errichtung eines Sondervermögens einer **parlamentsgesetzlichen Ermächtigung** bedarf.[151] Die weitreichendste Auffassung lässt dies genügen und stellt keine weitergehenden materiellen Anforderungen.[152] Für ein solches Verständnis spricht, dass die Errichtung von unselbstständigen Bundesbetrieben und Sondervermögen in Art. 110 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 GG als Ausnahme vom Grundsatz der Vollständigkeit (und Einheit, siehe Rn. 83 ff.) vorausgesetzt wird, ohne dass konkrete Anforderungen aufgestellt würden. Auch aus dem Ausnahmecharakter allein kann nicht darauf geschlossen werden, dass eine enge Auslegung zwingend wäre.[153] Eine restriktive Auslegung ist aber jedenfalls dann angezeigt, wenn es sich erkennbar nicht nur technisch, sondern auch inhaltlich um ein Regel-Ausnahme-Verhältnis handelt und die Ausnahmefälle tatbestandlich nicht umrissen sind.[154] So aber liegen die Dinge im Verhältnis zwischen den Grundsätzen der Vollständigkeit und Einheit des Haushalts und ihren Durchbrechungen.[155] Die Einhaltung der verfassungsrechtlich normierten Haushaltsgrundsätze ist darum nicht in das Belieben des einfachen (Haushalts-)Gesetzgebers gestellt.[156]

---

150. Heintzen, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band V, § 120 Rn. 28.
151. Vgl. etwa Drüen, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 110 Rn. 59; Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 110 Rn. 107 (70. EL Dezember 2013); Gröpl, in: Kahl/Waldhoff/Walter, GG, Art. 110 Rn. 99 (174. EL September 2015).
152. In diesem Sinne wohl Reimer, in: Epping/Hillgruber, GG, Art. 110 Rn. 36, 37, 44 ff. (63. Edition, Stand: 15.9.2025); ähnlich noch Hillgruber/Drüen, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 110 Rn. 59: „[...] Ausnahmecharakter, *ohne dass allerdings die Verfassung selbst deshalb dafür besondere materielle Voraussetzungen aufstellen würde*“ (Hervorhebung hier entfernt); nunmehr jedoch zusätzlich „materiell hinreichende Rechtfertigungsgründe“ fordernd, Drüen, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 110 Rn. 59.
153. Vgl. Larenz, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 6. Aufl. 1991, S. 355; Heck, Gesetzesauslegung und Interessenjurisprudenz, 1914, S. 186.
154. Vgl. Selmer, in: Burmeister, Festschrift für Stern, 1997, S. 567 (576); Meickmann, NVwZ 2022, 106 (108).
155. Vgl. Heintzen, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 110 Rn. 19; Meickmann, NVwZ 2022, 106 (108); mit systematischen und teleologischen Erwägungen Jahndorf, Grundlagen der Staatsfinanzierung, 2003, S. 79 f.; vgl. auch Kilian, Nebenhaushalte des Bundes, 1993, S. 572.
156. Gröpl, in: Kahl/Waldhoff/Walter, GG, Art. 110 Rn. 168 (174. EL September 2015); vgl. Heun, in: Dreier, GG, Art. 110 Rn. 20 (zu rechtlich selbstständigen Nebenhaushalten); Siekmann, in: Sachs, GG, Art. 110 Rn. 53, 96; Heintzen, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 110 Rn. 15.

Die Ausgliederung in Sondervermögen bedarf vielmehr einer **sachlichen Rechtfertigung**.[157] Im Vergleich zum verfassungsrechtlichen Regelfall der Integration von Einnahme- und Ausgabekreisläufen in den Gesamthaushalt muss das Sondervermögen Vorteile bieten[158] – beispielsweise in Form von zu erwartenden Effizienzsteigerungen, wegen besonderer Sachnähe oder erhöhter Anpassungsfähigkeit.[159] Da die Grundsätze der Haushaltsvollständigkeit und -einheit das Budgetrecht des Parlaments effektuieren,[160] steigen die Anforderungen an die Rechtfertigungsgründe für ihre Durchbrechung, wenn damit eine Beeinträchtigung des Budgetrechts des Parlaments verbunden ist (siehe Rn. 67).[161] Dabei nehmen die Anforderungen im gleichen Maße zu wie die Intensität der Beeinträchtigung des parlamentarischen Budgetrechts. Bei der Intensität der Beeinträchtigung ist zu berücksichtigen, ob Instrumente vorgesehen sind, mit denen das parlamentarische Budgetrecht auf andere Weise abgesichert wird – etwa durch detaillierte Wirtschaftspläne und Übersichten, die eine adäquate Information des Parlaments sicherstellen, oder durch Bewilligungsrechte des Parlaments für Ausgaben, die einen bestimmten Betrag überschreiten.[162] Weitere Maßstäbe für die Intensität der Beeinträchtigung können sein: das 77

157. Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 110 Rn. 107 (70. EL Dezember 2013); Gröpl, in: Kahl/Waldhoff/Walter, GG, Art. 110 Rn. 168 (174. EL September 2015); Schenke, in: Sodan, GG, 4. Aufl. 2018, Art. 110 Rn. 5; Heintzen, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 110 Rn. 15; Siekmann, in: Sachs, GG, Art. 110 Rn. 92; Pünder, in: Friauf/Höfling, GG, Art. 110 Rn. 35 (25. EL Dezember 2008); Puhl, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 173 f.; Kirchhof, VVDStRL 52 (1993), 71 (104), abrufbar unter: https://doi.org/10.1515/9783110891270 (zuletzt abgerufen am: 14.9.2026); Kilian, Nebenhaushalte des Bundes, 1993, S. 590 f.; Battis/Kersten, NVwZ 2000, 1337 (1342); Maier-Bledjian, Sondervermögen des Bundes, 2011, S. 118 f.; ausführlich Jahndorf, Grundlagen der Staatsfinanzierung, 2003, S. 72 ff.; Meickmann, NVwZ 2022, 106 (108); VerfGH Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 30.6.2026 – VerfGH 33/23, Rn. 75, 78, 83 ff. = BeckRS 2026, 14265.

158. Heintzen, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 110 Rn. 15; Pünder, in: Friauf/Höfling, GG, Art. 110 Rn. 35 (25. EL Dezember 2008).

159. Pünder, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band V, § 123 Rn. 75; zu den Beweggründen für die Einrichtung von Nebenhaushalten allgemein Kilian, Nebenhaushalte des Bundes, 1993, S. 354 ff.; Puhl, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 18 f.; vgl. auch den Überblick bei Hering, Die Kreditfinanzierung des Bundes über Nebenhaushalte, 1998, S. 195 ff.

160. Vgl. Gröpl, in: Kahl/Waldhoff/Walter, GG, Art. 110 Rn. 146 (174. EL September 2015); Wendt, Haushaltsrechtliche Probleme der Kapitalbeteiligung Privater an öffentlichen Infrastrukturinvestitionen, in: Ipsen, Privatisierung öffentlicher Aufgaben, 1994, S. 37 (40 f.).

161. StGH Hessen, Urt. v. 27.10.2021 – P.St. 2783, P.St. 2827 = NVwZ 2022, 147 (151, 155); VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 1.4.2022 – VGH N 7/21, Rn. 163 = DÖV 2022, 553.

absolute Volumen des Sondervermögens, sein Volumen im Verhältnis zum Gesamthaushalt, seine Kreditfinanzierung (zu deren Grenzen, die auch für Sondervermögen gelten, siehe Art. 115 Rn. ###) oder eine überjährige Ausgestaltung (vgl. auch Rn. 106).[163]

78 Da das Parlament das zur Ausgliederungsentscheidung berufene Organ ist und es in der Sache um den Schutz seiner eigenen Rechte geht, ist dem Parlament für die Entscheidung über die Errichtung eines Sondervermögens jedoch grundsätzlich ein **Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum** eingeräumt hinsichtlich der damit verfolgten Vorteile (siehe schon Rn. 66).[164] Korrelat des Spielraums ist eine erhöhte Darlegungs- und Begründungslast des Gesetzgebers im Gesetzgebungsverfahren.[165] Hinsichtlich der Ausgliederungsentscheidung findet eine Verhältnismäßigkeitskontrolle im klassischen Sinne nicht statt, vielmehr ist zu prüfen, ob die Darlegungen des Gesetzgebers für die Errichtung eines Sondervermögens nachvollziehbar und vertretbar sind.[166] Es ist allerdings auszuschließen, dass die Errichtung allein zu dem Zweck erfolgt, haushaltsverfassungsrechtliche Grundsätze zu umgehen und grundlos leerlaufen zu lassen.[167]

79 Auf **Ebene des Grundgesetzes** selbst sind in jüngerer Vergangenheit zwei Sondervermögen verankert worden. Art. 87a Abs. 1a GG enthält ein kreditfinanziertes Sondervermögen mit einer Kreditermächtigung von bis zu 100 Milliarden Euro zur Stärkung der Bündnis- und Verteidigungsfähigkeit (sogenanntes **Sondervermögen Bundeswehr**, siehe Art. 87a Rn. ###).[168]

---

162. Vgl. StGH Hessen, Urt. v. 27.10.2021 – P.St. 2783, P.St. 2827 = NVwZ 2022, 147 (150, 152); VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 1.4.2022 – VGH N 7/21, Rn. 166 f. = DÖV 2022, 553; Meickmann, NVwZ 2022, 106 (108).
163. Vgl. StGH Hessen, Urt. v. 27.10.2021 – P.St. 2783, P.St. 2827 = NVwZ 2022, 147 (153, 155); VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 1.4.2022 – VGH N 7/21, Rn. 165 = DÖV 2022, 553; Meickmann, NVwZ 2022, 106 (108); skeptisch gegenüber quantitativen Grenzen Puhl, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 172 f.; Heintzen, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 110 Rn. 15; Siekmann, in: Sachs, GG, Art. 110 Rn. 53.
164. Vgl. Meickmann, NVwZ 2022, 106 (109 f.); Waldhoff, JuS 2022, 378 (380); VerfGH Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 30.6.2026 – VerfGH 33/23, Rn. 87 = BeckRS 2026, 14265.
165. Vgl. auch StGH Hessen, Urt. v. 27.10.2021 – P.St. 2783, P.St. 2827 = NVwZ 2022, 147 (150 f.); Meickmann, NVwZ 2022, 106 (109 f., 111); zum Verhältnis zu den strengen Rechtfertigungsanforderungen für selbstständige Rechtsträger siehe Rn. 87.
166. Vgl. VerfGH Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 30.6.2026 – VerfGH 33/23, Rn. 87, 99, 107 ff. = BeckRS 2026, 14265.
167. Vgl. VerfGH Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 30.6.2026 – VerfGH 33/23, Rn. 78 = BeckRS 2026, 14265; Drüen, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 110 Rn. 59b; Puhl, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 173 ff.

Art. 143h GG enthält ein kreditfinanziertes Sondervermögen mit einem Volumen von bis zu 500 Milliarden Euro für zusätzliche Investitionen in die Infrastruktur und für zusätzliche Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität (sogenanntes **Sondervermögen Infrastruktur**, siehe Art. 143h Rn. ###).[169] Für beide gilt: Die verfassungsunmittelbare Verankerung ersetzt die nach Rn. 76 ff. erforderliche sachliche Rechtfertigung, weil der verfassungsändernde Gesetzgeber die Durchbrechung der Grundsätze der Einheit und Vollständigkeit selbst angeordnet hat. Art. 143h Abs. 1 S. 4 GG lässt zudem eine Bewilligung über zwölf Jahre und damit eine Durchbrechung der Jährigkeit zu (siehe Rn. 106). Zur Vereinbarkeit der Verfassungsänderungen mit Art. 79 Abs. 3 GG siehe Rn. 28.

2. Bruttoveranschlagung

Der **Grundsatz der Bruttoveranschlagung** konkretisiert den Grundsatz der Vollständigkeit. Die Bruttoveranschlagung verlangt, dass Einnahmen und Ausgaben in voller Höhe getrennt voneinander aufgeführt und nicht (verdeckt) saldiert, also vorab verrechnet werden, etwa innerhalb eines Titels oder Sachbereichs.[170] Der Grundsatz der Bruttoveranschlagung dient der Übersichtlichkeit der Haushaltsführung und der Erleichterung ihrer Kontrolle.[171] 80

Die **verfassungsrechtliche Verankerung** des Grundsatzes der Bruttoveranschlagung ergibt sich aus dem Sinn und Zweck des Vollständigkeitsgrundsatzes und aus einem Umkehrschluss zu **Art. 110 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 GG**, der für Bundesbetriebe und Sondervermögen ausnahmsweise eine Nettoveranschlagung ausreichen lässt.[172] Einfachgesetzlich ist der Grundsatz der Bruttoveranschlagung in **§ 12 Abs. 1 S. 1 HGrG** und in **§ 15 Abs. 1 S. 1 BHO** enthalten. 81

Durchbrochen wird der Haushaltsgrundsatz der Bruttoveranschlagung, wenn Einnahmen und Ausgaben im Haushaltsplan nicht getrennt, sondern saldiert abgebildet werden. Als **verfassungsrechtliche Ausnahme** von der 82

168. Zu der Frage, ob das sogenannte Sondervermögen Bundeswehr Art. 110 Abs. 1 GG aushöhlt, vgl. Heintzen, NVwZ 2022, 1505 (1507).
169. Vgl. dazu etwa Waldhoff, in: Kahl/Waldhoff/Walter, GG, Vorb. Art. 104a Rn. 349 f. (229. EL 2025).
170. Vogel, DÖV 1977, 837 (842); Siekmann, in: Sachs, GG, Art. 110 Rn. 49; Kube, in: Ehlers/Fehling/Pünder, Besonderes Verwaltungsrecht III, § 66 Rn. 101; Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 4. Aufl. 2026, Rn. 594.
171. Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 110 Rn. 96 f. (70. EL Dezember 2013).

Bruttoveranschlagung genügt es nach Art. 110 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 GG, wenn bei **Bundesbetrieben** und **Sondervermögen** nur die saldierten Zuführungen oder Ablieferungen eingestellt werden (dazu bereits Rn. 75). Eine weitere verfassungsrechtliche Ausnahme ergibt sich aus Art. 109 Abs. 3 S. 1, Art. 115 Abs. 2 S. 1 GG, wonach Einnahmen und Ausgaben im Haushalt grundsätzlich ohne „**Einnahmen aus Krediten**" auszugleichen sind (sogenannter materieller Haushaltsausgleich, siehe Art. 115 Rn. ###). „Einnahmen aus Krediten" meint nur die Nettoneuverschuldung.[173] In der Folge werden Kredite als Nettoposition abgebildet (vgl. § 12 Abs. 1 S. 2 HGrG, § 15 Abs. 1 S. 2 BHO). Zwar ist eine Übertragung der Nettoveranschlagung auf die Abbildung im Haushaltsplan nicht zwingend, nach überwiegender Auffassung aber angesichts der Regelungen zur sogenannten Schuldenbremse zumindest verfassungsrechtlich zulässig.[174] Zum Teil wird argumentiert, dass dem parlamentarischen Budgetrecht durch eine Bruttoveranschlagung der Kreditaufnahme besser Rechnung getragen werden könnte.[175] Indes ergibt sich die Höhe der Bruttokreditaufnahme schon aus der regelmäßig im Haushaltsgesetz enthaltenen Ermächtigung nach Art. 115 Abs. 1 S. 1 GG. Sie ist zudem dem Kreditfinanzierungsplan (§ 10 Abs. 4 Nr. 3 HGrG, § 13 Abs. 4 Nr. 4 BHO) und der Finanzierungsübersicht (§ 10 Abs. 4 Nr. 2 HGrG, § 13 Abs. 4 Nr. 3 BHO) zu entnehmen, die Bestandteile des Haushaltsplans sind.[176] Verfassungsrechtlich angezweifelt wird vor allem aber die Abbildung der **Bundesergänzungszuweisungen** nach Art. 107 Abs. 2 S. 5 GG (siehe Art. 107

172. Vgl. Kube, in: Ehlers/Fehling/Pünder, Besonderes Verwaltungsrecht III, § 66 Rn. 102; Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 110 Rn. 4; Kemmler, in: Hofmann/Henneke, GG, Art. 110 Rn. 15; Puhl, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 248 ff.; Siekmann, in: Sachs, GG, Art. 110 Rn. 49 f.; Heintzen, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 110 Rn. 18; einschränkend etwa Heun, in: Dreier, GG, Art. 110 Rn. 18; andere Ansicht Drüen, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 110 Rn. 50; Piduch, DÖV 1969, 190 (192); Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Art. 110 GG Rn. 20, 31 (52. EL Mai 2020).

173. Tappe, Haushaltsgesetz als Zeitgesetz, 2008, S. 264; Wernsmann/Meickmann, VerwArch 2023, 369 (372).

174. Heintzen, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band V, § 120 Rn. 31; Pünder, in: Friauf/Höfling, GG, Art. 110 Rn. 36 (25. EL Dezember 2008); Heun, in: Dreier, GG, Art. 110 Rn. 18; Drüen, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 110 Rn. 51; Gröpl, in: Kahl/Waldhoff/Walter, GG, Art. 110 Rn. 186 (174. EL September 2015); Heintzen, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 110 Rn. 21; andere Ansicht Siekmann, in: Sachs, GG, Art. 110 Rn. 50; Kemmler, in: Hofmann/Henneke, GG, Art. 110 Rn. 15.

175. *Siekmann*, in: Sachs, GG, Art. 110 Rn. 50; Kube, in: Ehlers/Fehling/Pünder, Besonderes Verwaltungsrecht III, § 66 Rn. 104; andere Ansicht Tappe, in: Gröpl, BHO/LHO, § 15 BHO Rn. 20 f.

Rn. ###) und der Abführungen des **Mehrwertsteuer-Eigenmittels** der Europäischen Union als negative Einnahme.[177]

3. Einheit

Mit dem Haushaltsgrundsatz der Vollständigkeit eng verbunden ist der Haushaltsgrundsatz der Einheit; beide betreffen aber unterschiedliche Aspekte.[178] Der Haushaltsgrundsatz der Einheit besagt, dass die erwarteten Einnahmen und geplanten Ausgaben grundsätzlich vollständig (Grundsatz der Vollständigkeit, siehe Rn. 69 ff.) und in einer Bruttoaufgliederung (Bruttoveranschlagung, siehe Rn. 80) **in einen einzigen Haushaltsplan** einzustellen sind.[179] Damit soll sichergestellt werden, dass der Haushaltsplan eine Gesamtübersicht über die Finanzwirtschaft des Bundes vermittelt.[180] Nur so ist es der Regierung und dem demokratisch primär legitimierten Deutschen Bundestag möglich, übersichtlich und im Zusammenhang zwischen den in Betracht kommenden Finanzierungsbedarfen abzuwägen und Prioritäten zu setzen.[181] 83

Verfassungsrechtlich verankert ist der Haushaltsgrundsatz der Einheit in **Art. 110 Abs. 1 S. 1 Hs. 1 GG** („in den Haushaltsplan einzustellen").[182] Einfachgesetzliche Verankerungen des Haushaltsgrundsatzes der Einheit finden sich in **§ 8 Abs. 1 HGrG** und in **§ 11 Abs. 1 BHO**. 84

176. Ebenso Heintzen, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band V, § 120 Rn. 31; Pünder, in: Friauf/Höfling, GG, Art. 110 Rn. 36 (25. EL Dezember 2008); Heun, in: Dreier, GG, Art. 110 Rn. 18; Gröpl, in: Kahl/Waldhoff/Walter, GG, Art. 110 Rn. 186 (174. EL September 2015).
177. Kritisch etwa Heintzen, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 110 Rn. 21; Gröpl, in: Kahl/Waldhoff/Walter, GG, Art. 110 Rn. 187 (174. EL September 2015) (nur zu den Bundesergänzungszuweisungen); anders dagegen Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 110 Rn. 93 (70. EL Dezember 2013).
178. Dazu mit einer Positiv- und Negativabgrenzung Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Art. 110 GG Rn. 31 ff. (52. EL Mai 2020).
179. Kube, in: Ehlers/Fehling/Pünder, Besonderes Verwaltungsrecht III, § 66 Rn. 107; Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 4. Aufl. 2026, Rn. 581; Kloepfer, Finanzverfassungsrecht, 2014, S. 324; Schmidt, Öffentliches Finanzrecht, 2023, Rn. 538.
180. Drüen, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 110 Rn. 36.
181. Kube, in: Ehlers/Fehling/Pünder, Besonderes Verwaltungsrecht III, § 66 Rn. 107.
182. Kube, in: Ehlers/Fehling/Pünder, Besonderes Verwaltungsrecht III, § 66 Rn. 107; Siekmann, in: Sachs, GG, Art. 110 Rn. 53; Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, 1980, S. 1241; Kilian, Nebenhaushalte des Bundes, 1993, S. 113.

a) Unselbstständige Nebenhaushalte (Sondervermögen und Bundesbetriebe)

85 Durchbrochen wird der Grundsatz der Einheit, wenn **Einnahme- und Ausgabekreisläufe nicht im Haushaltsplan** enthalten sind; er verbietet etwa die Aufstellung mehrerer Haushaltspläne für ein Haushaltsjahr.[183] Auch sonstigen Nebenhaushalten (siehe Rn. 75)[184] erteilt der Einheitsgrundsatz prinzipiell eine Absage.[185] Die verfassungsrechtlichen Maßstäbe für die **Rechtfertigung von Durchbrechungen** des Haushaltsgrundsatzes der Einheit decken sich grundsätzlich mit jenen des Haushaltsgrundsatzes der Vollständigkeit (siehe Rn. 77).

b) Selbstständige Nebenhaushalte (selbstständige Rechtsträger)

86 Bezugspunkt des Einheitsgrundsatzes ist – wie bei den übrigen Haushaltsgrundsätzen – allein der **Rechtsträger Bund**. Daher erstreckt sich der Haushaltsgrundsatz der Einheit nicht auf andere Rechtsträger.[186] In der Folge werden Einnahmen und Ausgaben von **rechtlich selbstständigen Trägern** (juristische Personen des Privatrechts und des öffentlichen Rechts; Sondervermögen im weiteren Sinne, siehe Rn. 75) nicht im Haushaltsplan veranschlagt.[187] In der Literatur werden diese Formen der Ausgliederung aus dem Bundeshaushalt als „problematischer“[188] empfunden als rechtlich unselbstständige Bundesbetriebe und Sondervermögen (sogenannte „Budgetflucht“ oder „Flucht aus dem Budget“).[189]

87 Fraglich ist, ob die Errichtung selbstständiger, vom beherrschenden Einfluss des Bundes abhängiger Rechtsträger neben einer **parlamentsgesetzlichen**

183. Vgl. StGH Hessen, Urt. v. 27.10.2021 – P.St. 2783, P.St. 2827 = NVwZ 2022, 147 (151).
184. Im juristischen Sprachgebrauch werden die Begriffe Sonder-, Schatten-, Nebenhaushalt regelmäßig synonym verwendet für die in der Sache dem Bund zuzurechnende Bewirtschaftung von Geld, die nicht vollständig im Bundeshaushalt veranschlagt ist, vgl. etwa die Begriffsverwendung bei Kube, ZG 2010, 105 (109); Schwarz, COVuR 2020, 74 (75 f.); Meickmann, NVwZ 2022, 106; Puhl, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 31 Fn. 65; kritisch zur Begriffsverwendung etwa Gröpl, in: Kahl/Waldhoff/Walter, GG, Art. 110 Rn. 166 (174. EL September 2015).
185. Drüen, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 110 Rn. 37.
186. Kube, in: Ehlers/Fehling/Pünder, Besonderes Verwaltungsrecht III, § 66 Rn. 107.
187. Kube, in: Ehlers/Fehling/Pünder, Besonderes Verwaltungsrecht III, § 66 Rn. 109; Strauß, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, Art. 110 GG Rn. 26 ff., 32 (76. EL November 2021).
188. Kube, in: Ehlers/Fehling/Pünder, Besonderes Verwaltungsrecht III, § 66 Rn. 109.

Rechtsgrundlage[190] auch einer **sachlichen Rechtfertigung** bedarf. Bei einer rein **formalen Betrachtung** könnte man meinen, dass rechtlich selbstständige Träger vom Haushaltsgrundsatz der Einheit von vornherein nicht erfasst sind und daher keine besonderen Anforderungen für ihre Errichtung erfüllt sein müssen.[191] Allerdings sind die Gefahren für das parlamentarische Budgetrecht, die von der Errichtung und Bewirtschaftung von Nebenhaushalten durch eigene Rechtsträger ausgehen, mindestens ebenso groß wie die Gefahren, die unselbstständige Sondervermögen oder Bundesbetriebe mit sich bringen. Daher spricht eine **funktional-materielle Betrachtung** dafür, die Errichtung selbstständiger Rechtsträger von einer sachlichen Rechtfertigung abhängig zu machen[192] und dabei Rechtfertigungsmaßstäbe anzulegen, die zumindest nicht hinter denjenigen für die Errichtung von rechtlich unselbstständigen Sondervermögen zurückbleiben.[193] Insbesondere liegt eine verbotene Umgehung haushaltsverfassungsrechtlicher (insbesondere staatsschuldenrechtlicher) Grundsätze dann nahe, wenn die rechtliche Verselbstständigung keine

189. Grundlegend Puhl, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996; Kilian, Nebenhaushalte des Bundes, 1993; vgl. auch Meickmann, ZG 2025, 323.

190. Vgl. Tappe, in: Gröpl, BHO/LHO, § 11 BHO Rn. 21; Reimer, in: Epping/Hillgruber, GG, Art. 110 Rn. 41 (63. Edition, Stand: 15.9.2025); Kube, ZG 2010, 105 (119); Pünder, in: Friauf/Höfling, GG, Art. 110 Rn. 31 (25. EL Dezember 2008); Kemmler, in: Hofmann/Henneke, GG, Art. 110 Rn. 14; Puhl, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 177; Heintzen, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 110 Rn. 15; Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Art. 110 GG Rn. 37 (52. EL Mai 2020); Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 110 Rn. 108 (70. EL Dezember 2013); Heintzen, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band V, § 120 Rn. 28; Meickmann, ZG 2025, 323 (331); dies erkennen auch diejenigen Stimmen in der Literatur an, die keine materiellen Grenzen für die Errichtung rechtlich selbstständiger Sondervermögen sehen; vgl. Vree, in: Butzer u.a., Hannoverscher Kommentar NV, Art. 65 Rn. 41; Drüen, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 110 Rn. 33; wohl auch Dittrich, Bundeshaushaltsordnung, § 11 BHO Rn. 3 (63. EL 2022): „die Schaffung neuer Rechtspersonen ist eine politische Entscheidung, die im Ermessen von Regierung *und Parlament* steht“ (Hervorhebung nur hier).

191. In diesem Sinne Drüen, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 110 Rn. 31.

192. Kube, in: Ehlers/Fehling/Pünder, Besonderes Verwaltungsrecht III, § 66 Rn. 109; Reimer, in: Epping/Hillgruber, GG, Art. 110 Rn. 33b, 38 ff. (63. Edition, Stand: 15.9.2025); Kilian, Nebenhaushalte des Bundes, 1993, S. 554 ff.; Heun, in: Dreier, GG, Art. 110 Rn. 20; andere Ansicht Drüen, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 110 Rn. 31 ff.; explizit offenlassend BVerfG, Beschl. v. 22.11.2011 – 2 BvE 3/08 = BVerfGE 129, 356 (367): „Es kann offen bleiben, ob und bejahendenfalls welche Vorgaben dem Art. 110 GG hinsichtlich der Errichtung und Bewirtschaftung von Nebenhaushalten zu entnehmen sind.“

193. Ausführlich zu diesen Maßstäben Meickmann, ZG 2025, 323 (331 ff.).

besonderen Vorteile gegenüber der Errichtung eines unselbstständigen Sondervermögens bietet.[194] Allerdings ist dem Gesetzgeber auch insoweit für die Prognose und Gewichtung möglicher Vorteile ein Einschätzungsspielraum eingeräumt (siehe Rn. 78).

4. Formaler Haushaltsausgleich

88 **Art. 110 Abs. 1 S. 2 GG** verlangt, dass der Haushaltsplan **in Einnahme und Ausgabe auszugleichen** ist. Der Grundsatz des formalen Haushaltsausgleichs hat ausschließlich formale Bedeutung[195] und besagt, dass die Gesamtsumme der veranschlagten Ausgaben[196] der Gesamtsumme der Einnahmen rechnerisch entspricht. Es dürfen also nicht mehr Ausgaben veranschlagt werden, als Einnahmen zu erwarten sind.[197] Der formale Haushaltsausgleich zwingt die an der Haushaltsgesetzgebung beteiligten Verfassungsorgane zu einer ehrlichen und in sich geschlossenen Finanzplanung mit klarer Prioritätensetzung. Einfachgesetzlich lässt sich der Grundsatz des formalen Haushaltsausgleichs in **§ 2 S. 1 HGrG** und **§ 2 S. 1 BHO** erkennen.[198]

89 Materielle Begrenzungen – etwa zum Umfang der Kreditfinanzierung des Haushalts – lassen sich dem formalen Haushaltsausgleich nicht entnehmen.[199] Eine Begrenzung der Höhe der Einnahmen aus Krediten

194. Meickmann, ZG 2025, 323 (333 ff.).
195. VerfGH Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 3.5.1994 – VerfGH 10/92, Rn. 130 = NVwZ 1995, 159: „Rechenfaktor"; vgl. auch Drüen, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 110 Rn. 61; Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 4. Aufl. 2026, Rn. 601.
196. Mangels Fälligkeit werden Verpflichtungsermächtigungen auch von denjenigen Literaturstimmen, die Verpflichtungsermächtigungen als vom Grundsatz der Vollständigkeit erfasst ansehen, beim formalen Haushaltsausgleich nicht berücksichtigt; so etwa Kube, in: Ehlers/Fehling/Pünder, Besonderes Verwaltungsrecht III, § 66 Rn. 141 Fn. 367; Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 110 Rn. 139 Fn. 1 (70. EL Dezember 2013).
197. Weniger problematisch erscheint der umgekehrte Fall, in dem mehr Einnahmen erwartet und veranschlagt als Ausgaben geplant werden. Ein Verstoß gegen den Grundsatz des formalen Haushaltsausgleichs kann hier durch Zuführung des Überschusses an eine Rücklage vermieden werden; ausführlich zur Rücklagenbildung im Haushaltsverfassungsrecht Wernsmann/Meickmann, VerwArch 2023, 369.
198. Vgl. Heintzen, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band V, § 120 Rn. 44.
199. Gröpl, in: Kahl/Waldhoff/Walter, GG, Art. 110 Rn. 198 (174. EL September 2015); Kube, in: Ehlers/Fehling/Pünder, Besonderes Verwaltungsrecht III, § 66 Rn. 143; Reimer, in: Epping/Hillgruber, GG, Art. 110 Rn. 57 (63. Edition, Stand: 15.9.2025); Drüen, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 110 Rn. 55; Heintzen, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band V, § 120 Rn. 44.

(Nettoneuverschuldung) enthält vielmehr die sogenannte Schuldenbremse (sogenannter **materieller Haushaltsausgleich**, siehe Rn. 178; ausführlich Art. 109 Rn. ### und Art. 115 Rn. ###).

Um einen formalen Haushaltsausgleich zu erreichen, werden in der Staatspraxis oft sogenannte **globale Minderausgaben** (siehe dazu ausführlich Rn. 129 ff.) ausgebracht.[200] Diese stehen aber in erster Linie in Konflikt mit den Haushaltsgrundsätzen der Klarheit und Wahrheit und können allenfalls mittelbar gegen den formalen Haushaltsausgleich verstoßen.[201] 90

Ergibt sich im Vollzug, dass ein **formaler Ausgleich** trotz entsprechender Veranschlagung **nicht gelingen** wird – etwa weil sich die Ausgabenansätze als zu niedrig erweisen, ohne dass außer- oder überplanmäßige Ausgaben im Sinne des Art. 112 GG vorliegen (siehe Art. 112 Rn. ###) –, kann die Bundesregierung verpflichtet sein, einen **Entwurf für einen Nachtragshaushalt** einzubringen.[202] 91

5. Gesamtdeckung (Non-Affektation)

In engem Zusammenhang mit dem Grundsatz des formalen Haushaltsausgleichs steht der **Grundsatz der Gesamtdeckung** (sogenanntes Non-Affektationsprinzip[203]). Dieser Haushaltsgrundsatz besagt, dass alle in den Haushalt eingestellten Einnahmen grundsätzlich zur Deckung aller im Haushalt geplanten Ausgaben herangezogen werden.[204] Ziel des Grundsatzes ist es, eine Zersplitterung der Haushaltsführung in Sonderfonds („Töpfchenwirtschaft“[205]) sowie die Zweckbindung einzelner Einnahmen an bestimmte Aufgaben oder Bedarfe zu verhindern.[206] Zudem verhindert der 92

200. Zum Regierungsentwurf eines Bundeshaushalts 2025 vgl. Meickmann/Freund, Verfassungsblog v. 18.9.2024, abrufbar unter: https://verfassungsblog.de/verfassungsrecht-bundeshaushalt-2025/ (zuletzt abgerufen am: 14.9.2026); zur Veranschlagungspraxis Dittrich, Bundeshaushaltsordnung, § 11 BHO Rn. 8.4 (63. EL Juli 2022).
201. BVerfG, Urt. v. 9.7.2007 – 2 BvF 1/04 = BVerfGE 119, 96 (119 f.); vgl. Heintzen, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band V, § 120 Rn. 45 f.
202. Vgl. BVerfG, Urt. v. 25.5.1977 – 2 BvE 1/74 = BVerfGE 45, 1 (37, 43); vgl. auch Tappe, in: Gröpl, BHO/LHO, § 33 BHO Rn. 15 ff.; Platter, in: Iwers/Lieber, Verfassung des Landes Brandenburg, Art. 101 Rn. 38.
203. Affektation = Zweckbindung; Non-Affektation = Nicht-Zweckbindung; vgl. zur Wortbedeutung Matuschka, Das Nonaffektationsprinzip, 2019, S. 68 f. m.w.N.
204. Kube, in: Ehlers/Fehling/Pünder, Besonderes Verwaltungsrecht III, § 66 Rn. 145.
205. Reus/Mühlhausen, Haushaltsrecht in Bund und Ländern, 2014, Rn. 502.
206. Heun, in: Dreier, GG, Art. 110 Rn. 17.

Grundsatz der Gesamtdeckung, dass Ausgaben unterbleiben müssen, obwohl im Haushalt noch Mittel vorhanden sind, diese aber zweckgebunden und deshalb für die betreffende Ausgabe gesperrt wären.

93 Ob dem Gesamtdeckungs- oder Non-Affektationsprinzip Verfassungsrang zukommt, ist umstritten. Das Bundesverfassungsgericht und die (wohl noch) überwiegende Auffassung verneinen ihn.[207] Einfachgesetzlich ist der Grundsatz der Gesamtdeckung in **§ 7 S. 1 HGrG** und **§ 8 S. 1 BHO** normiert.

6. Vorherigkeit

94 Nach dem Grundsatz der Vorherigkeit muss der Haushaltsplan **vor Beginn der Haushaltsperiode** festgestellt werden. Dieses Gebot dient – wie die übrigen Haushaltsgrundsätze – der Ausgestaltung und Sicherung des parlamentarischen Budgetrechts.[208] Die Leitungs- und Steuerungsfunktion des Haushalts kann für das gesamte Haushaltsjahr nur gewährleistet werden, wenn das Parlament vor Beginn des Haushaltsjahres über das Budget abgestimmt hat.[209] Adressat des Vorherigkeitsgrundsatzes sind nicht nur der Gesetzgeber, sondern alle am Haushaltsgesetzgebungsverfahren beteiligten Verfassungsorgane.[210]

---

207. BVerfG, Kammerbeschl. v. 18.12.2002 – 2 BvR 591/95, Rn. 82 = NVwZ 2003, 467 (470) mit Verweis auf BVerfG, Beschl. v. 7.11.1995 – 2 BvR 413/88, 1300/93 = BVerfGE 93, 319 (348); Gröpl, in: Kahl/Waldhoff/Walter, GG, Art. 110 Rn. 220 (174. EL September 2015); Tappe, Haushaltsgesetz als Zeitgesetz, 2008, S. 44 ff.; Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 4. Aufl. 2026, Rn. 605; Heun, in: Dreier, GG, Art. 110 Rn. 17; Reus/Mühlhausen, Haushaltsrecht in Bund und Ländern, 2014, Rn. 502; Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, 1980, S. 1243; Kisker, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band IV, 1990, § 89 Rn. 77; andere Ansicht Kube, in: Ehlers/Fehling/Pünder, Besonderes Verwaltungsrecht III, § 66 Rn. 147; Heintzen, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band V, § 120 Rn. 47; Waldhoff, StuW 2002, 285 (298); Matuschka, Das Nonaffektationsprinzip, 2019, S. 155 ff., 192 ff., 250; Wernsmann, Verhaltenslenkung in einem rationalen Steuersystem, 2005, S. 451; Jahndorf, Grundlagen der Staatsfinanzierung, 2003, S. 40 f.; zum Meinungsstand auch Drüen, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 110 Rn. 38: „Gegenposition gewinnt an Zulauf".

208. BVerfG, Urt. v. 9.7.2007 – 2 BvF 1/04 = BVerfGE 119, 96 (120); BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22 = BVerfGE 167, 86 (157 f. Rn. 215).

209. Vgl. BVerfG, Urt. v. 9.7.2007 – 2 BvF 1/04 = BVerfGE 119, 96 (120); BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22 = BVerfGE 167, 86 (158 Rn. 216).

210. Vgl. BVerfG, Urt. v. 25.5.1977 – 2 BvE 1/74 = BVerfGE 45, 1 (33); BVerfG, Beschl. v. 15.12.1983 – 2 BvE 14/83 = BVerfGE 66, 26 (38); BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22 = BVerfGE 167, 86 (157 f. Rn. 215); Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 4. Aufl. 2026, Rn. 616.

Verfassungsrechtlich ist der Grundsatz der Vorherigkeit in **Art. 110 Abs. 2 S. 1 GG** enthalten („vor Beginn des ersten Rechnungsjahres"). Einfachgesetzlich wiederholt ihn **§ 1 S. 1 BHO**. 95

a) Nachtragshaushalte

Das Gebot der Vorherigkeit gilt auch bei der Aufstellung von **Nachtragshaushalten**,[211] die typischerweise erst nach Inkrafttreten des Haushaltsgesetzes eingebracht werden können. Die Feststellung eines Nachtragshaushalts vor Beginn der Haushaltsperiode wird nur ausnahmsweise vorkommen, wenn bereits zwischen der Verabschiedung des ursprünglichen Haushaltsgesetzes und dem Beginn der Haushaltsperiode Änderungen vorgenommen werden sollen.[212] Auch wenn der Wortlaut des Art. 110 Abs. 2 S. 1 GG Nachtragshaushalte nicht ausdrücklich nennt, ergibt sich die Geltung des Vorherigkeitsgebots aus dessen Sinn und Zweck. Dieser besteht darin, die Lenkungs- und Kontrollfunktion des Haushaltsgesetzes sowie die Budgethoheit des Parlaments zu sichern.[213] Ein Nachtragshaushaltsgesetz, das erst nach Ablauf des Haushaltsjahres erlassen wird, hat keinen Planungscharakter.[214] Ein solches rückwirkendes Nachtragshaushaltsgesetz kann den Haushaltsvollzug, der zu diesem Zeitpunkt bereits abgeschlossen ist, nicht steuern.[215] Daher verlangt der Vorherigkeitsgrundsatz für Nachtragshaushalte, dass der Nachtragshaushalt vor oder noch **während der laufenden Haushaltsperiode** (und nicht nach ihrem Ablauf) in Kraft treten muss.[216] 96

b) Rechtsfolgen von Verstößen

In der **Staatspraxis** kommt es immer wieder dazu, dass der reguläre Haushalt erst nach Beginn der Haushaltsperiode festgestellt wird – vor allem in den 97

211. BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22 = BVerfGE 167, 86 (158 Rn. 216); ausführlich Tappe, Haushaltsgesetz als Zeitgesetz, 2008, S. 195 ff.
212. Enger BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22 = BVerfGE 167, 86 (158 Rn. 216): „Nachtragshaushalte, die wesensgemäß erst während des laufenden Haushaltsjahres eingebracht werden können".
213. BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22 = BVerfGE 167, 86 (158 Rn. 216); vgl. auch BVerfG, Urt. v. 9.7.2007 – 2 BvF 1/04 = BVerfGE 119, 96 (120).
214. BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22 = BVerfGE 167, 86 (160 Rn. 220).
215. Meickmann, Verfassungsblog v. 15.11.2023, abrufbar unter: https://verfassungsblog.de/das-ende-der-groszugigkeit/ (zuletzt abgerufen am: 14.9.2026); vgl. bereits Tappe, Haushaltsgesetz als Zeitgesetz, 2008, S. 206.

Haushaltsjahren, die auf eine Bundestagswahl folgen.[217] Solchen **Verstößen gegen das Vorherigkeitsgebot** begegnet das Grundgesetz mit Art. 111 GG (siehe Rn. 41; ausführlich Art. 111 Rn. ###). Danach wird der Bundesregierung bis zum Inkrafttreten des Haushaltsgesetzes ein Nothaushaltsrecht eingeräumt. In Art. 111 Abs. 1 GG wird damit vorausgesetzt, dass ein Verstoß gegen den Vorherigkeitsgrundsatz die Wirksamkeit des Haushaltsgesetzes grundsätzlich unberührt lässt.[218] Weil sich auch das verspätet beschlossene Haushaltsgesetz nach dem Grundsatz der Periodizität aus Art. 110 Abs. 2 GG (siehe Rn. 99) auf das gesamte Haushaltsjahr beziehen muss, tritt dieses rückwirkend zum Jahresbeginn in Kraft,[219] sodass im Rahmen des Nothaushaltsrechts getätigte Ausgaben auf die Ausgabenermächtigungen des Haushaltsgesetzes angerechnet werden.[220]

98 Anderes gilt indes für die Aufstellung von **Nachtragshaushalten**, wenn diese nach Ablauf des Haushaltsjahres, auf das sie sich beziehen, festgestellt werden.[221] Aus dem Umstand, dass es nach Art. 111 Abs. 1 GG sanktionslos bleibt, wenn bis zum Schluss eines Rechnungsjahres der Haushaltsplan für das folgende Jahr nicht durch Gesetz festgestellt ist, kann nicht geschlossen werden, dass dies auch für Nachtragshaushalte gilt. Im Gegenteil fehlt es für Nachtragshaushalte an einer Art. 111 Abs. 1 GG entsprechenden Regelung, sodass ein Verstoß gegen den Vorherigkeitsgrundsatz bei Nachtragshaushalten grundsätzlich zur Nichtigkeit führt.[222] Ob Rechtfertigungen von Durchbrechungen des Vorherigkeitsgebots bei Nachtragshaushalten möglich sind, hat das Bundesverfassungsgericht bisher offengelassen.[223]

7. Jährlichkeit

99 Nach **Art. 110 Abs. 2 S. 1 GG** wird der Haushaltsplan für ein oder mehrere Rechnungsjahre (Haushaltsjahre), nach Jahren getrennt, auf- und festgestellt.

---

216. Vgl. BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22 = BVerfGE 167, 86 (159 Rn. 219); vgl. auch von Lewinski/Burbat, Bundeshaushaltsordnung, 1. Aufl. 2013, § 33 BHO Rn. 7.
217. Vgl. Hinzen, Fiskalresilienz im Budgetparlamentarismus, 2025, S. 38 f.; zur geschichtlichen Entwicklung Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Art. 110 GG Rn. 58 (52. EL Mai 2020).
218. BVerfG, Urt. v. 9.7.2007 – 2 BvF 1/04 = BVerfGE 119, 96 (121); in ähnlicher Weise wird dies auch in Art. 110 Abs. 4 S. 2 GG vorausgesetzt.
219. Heintzen, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band V, § 120 Rn. 42; Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Art. 110 GG Rn. 59 (52. EL Mai 2020); BVerfG, Urt. v. 9.7.2007 – 2 BvF 1/04 = BVerfGE 119, 96 (121).
220. Kube, in: Ehlers/Fehling/Pünder, Besonderes Verwaltungsrecht III, § 66 Rn. 131.
221. BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22 = BVerfGE 167, 86 (159 Rn. 218 f.).
222. BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22 = BVerfGE 167, 86 (160 f. Rn. 221; 159 Rn. 219).

Dieser **Haushaltsgrundsatz der Jährlichkeit** (auch **Periodizität**, **Annuität**)[224] sichert das parlamentarische Budgetrecht,[225] da er die Regierung zwingt, sich ihre finanziellen Pläne und Vorstellungen in regelmäßigen, überschaubaren Abständen vom Parlament neu bewilligen und damit demokratisch legitimieren zu lassen.[226] Das Jährlichkeitsprinzip stellt – insbesondere angesichts des fehlenden Budgetinitiativrechts des Parlaments – sicher, dass der Einfluss der Legislative auf die Haushaltsplanung durch wiederkehrende Planung erhalten bleibt.[227]

Die verfassungsrechtliche Verankerung der Jährlichkeit findet sich in **Art. 110 Abs. 2 S. 1 GG**. Einfachgesetzlich wird der Grundsatz der Jährlichkeit in **§ 8 Abs. 1 HGrG** und **§ 1 S. 1, § 11 Abs. 1 BHO** konkretisiert. Nach § 4 S. 1 HGrG (§ 4 S. 1 BHO) ist das Rechnungsjahr (Haushaltsjahr) das Kalenderjahr. Verfassungsrechtlich zwingend ist der Gleichlauf von Haushaltsjahr und Kalenderjahr indes nicht.[228] 100

Der Grundsatz der Jährlichkeit **gilt jedoch nicht absolut**.[229] Art. 110 Abs. 2 S. 1 GG selbst lässt **Doppel- oder Mehrjahreshaushalte** zu, sofern die Rechnungslegung nach Jahren getrennt erfolgt und der jährliche Rhythmus gewahrt bleibt.[230] Ob auch wahlperiodenübergreifende Mehrjahreshaushalte zulässig sind, ist umstritten.[231] Unklar ist auch, ob Mehrjahreshaushalte angesichts der strengen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Jährlichkeit und Jährigkeit bei sogenannten Notlagenkrediten auch dann aufgestellt werden dürfen, wenn in einem Mehrjahreshaushalt Einnahmen aus 101

223. Vgl. BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22 = BVerfGE 167, 86 (161 Rn. 225).
224. Vgl. zum Begriff Tappe, Haushaltsgesetz als Zeitgesetz, 2008, S. 64 ff.; Kloepfer, Finanzverfassungsrecht, 2014, S. 328 f.
225. Vgl. BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22 = BVerfGE 167, 86 (140 f. Rn. 158).
226. Kisker, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band IV, 1990, § 89 Rn. 70: „alljährliche[r] Bittgang zum Parlament".
227. Vgl. BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22 = BVerfGE 167, 86 (140 f. Rn. 158); Wernsmann/Freund, DÖV 2025, 182 (189); Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 4. Aufl. 2026, Rn. 612; Siekmann, in: Sachs, GG, Art. 110 Rn. 61; Heun, in: Dreier, GG, Art. 110 Rn. 13, 28; Tappe, Haushaltsgesetz als Zeitgesetz, 2008, S. 64 f.; Meyer, DÖV 2024, 90 (97).
228. Gröpl, in: Gröpl, BHO/LHO, § 4 BHO Rn. 3: „rein verwaltungsinterne Wirkung".
229. Vgl. BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22 = BVerfGE 167, 86 (145 f. Rn. 173); Meickmann, NVwZ 2024, 20 (21 f.).
230. Ob dies eine Modifikation der Jährlichkeit darstellt oder eine echte Durchbrechung, mag dahinstehen. Zum Teil wird der Begriff der Jährlichkeit angesichts der Möglichkeit zur Aufstellung von Haushaltsplänen für mehrere Jahre abgelehnt; vgl. Kube, in: Ehlers/Fehling/Pünder, Besonderes Verwaltungsrecht III, § 66 Rn. 136; Tappe, in: Gröpl, BHO/LHO, § 12 BHO Rn. 9.

solchen Notlagenkrediten eingeplant werden.[232] Nach Art. 110 Abs. 2 S. 2 GG kann für **Teile des Haushaltsplans** vorgesehen werden, dass sie für unterschiedliche Zeiträume, wiederum nach Rechnungsjahren getrennt, gelten. Indes wird es stets eine zeitliche Maximalgrenze geben müssen,[233] weil der Deutsche Bundestag mangels entsprechenden Gesetzesinitiativrechts keine Nachtragshaushalte initiieren kann (zur sogenannten Budgetinitiative siehe Rn. 147 ff.).[234]

8. Jährigkeit

102 In einem engen Zusammenhang mit dem Grundsatz der Jährlichkeit steht der davon zu trennende Haushaltsgrundsatz der **Jährigkeit**.[235] Dieser Grundsatz betrifft die Geltungsdauer der in den Haushaltsplänen enthaltenen Ermächtigungen für den **Haushaltsvollzug**. Der Grundsatz der Jährigkeit des Haushalts ist einfachgesetzlich normiert in **§ 4 S. 1, § 27 Abs. 1 S. 1 HGrG** und **§ 4 S. 1, § 45 Abs. 1 S. 1 BHO**. Danach dürfen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen nur bis zum Ende des Haushaltsjahres geleistet oder in Anspruch genommen werden.

103 Unabhängig von dieser einfachgesetzlichen Regelung verlangt das Rechtsstaatsprinzip, dass die in Haushaltsplan und Haushaltsgesetz erteilten Ausgabe-, Verpflichtungs- und Kreditaufnahmeermächtigungen nur so lange von der Exekutive in Anspruch genommen werden dürfen, wie sich aus Haushaltsplan und Haushaltsgesetz ergibt (sogenannte **zeitliche Bindung**).[236] Die zeitliche Bindung ist aber nicht nur Ausdruck des Vorrangs und Vorbehalts des Gesetzes, sondern zugleich eine Absicherung des

231. Dafür Wernsmann, NVwZ 2019, 1401; Heintzen, in: von Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 110 Rn. 10; Drüen, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 110 Rn. 91a; dagegen Schmidt, DVBl. 2018, 1530; vgl. auch Gröpl, in: Kahl/Waldhoff/Walter, GG, Art. 110 Rn. 254 (174. EL September 2015); Kube, in: Ehlers/Fehling/Pünder, Besonderes Verwaltungsrecht III, § 66 Rn. 136; Siekmann, in: Sachs, GG, Art. 110 Rn. 61.

232. Ausführlich zu dieser Problematik Matuschka, in: Junkernheinrich u.a., Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2025, 2025, S. 412 (421 f.) m.w.N.; zu den Kriterien für eine überjährige Mittelverwendung Meickmann, NVwZ 2024, 20 (22 ff.).

233. Einfachgesetzlich liegt die zeitliche Grenze bei zwei Haushaltsjahren, vgl. § 9 Abs. 1 HGrG, § 12 Abs. 1 BHO.

234. Vgl. BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22 = BVerfGE 167, 86 (140 f. Rn. 158); Tappe, Haushaltsgesetz als Zeitgesetz, 2008, S. 64; Kloepfer, Finanzverfassungsrecht, 2014, S. 329.

235. Zu den Wechselwirkungen etwa Tappe, Haushaltsgesetz als Zeitgesetz, 2008, S. 104.

236. Vgl. Tappe, Haushaltsgesetz als Zeitgesetz, 2008, S. 54 f., 102 f.; Kube, in: Ehlers/Fehling/Pünder, Besonderes Verwaltungsrecht III, § 66 Rn. 123.

Jährlichkeitsgrundsatzes, weil dadurch eine zeitlich unbegrenzte Inanspruchnahme einmal bewilligter Mittel verhindert wird. Der Jährigkeitsgrundsatz betrifft aber nicht nur die Exekutive im Haushaltsvollzug, sondern auch den Haushaltsgesetzgeber bei der Aufstellung des Haushaltsplans. Von ihm wird eine genaue zeitliche Umgrenzung der Ermächtigungen verlangt, die nach Art. 110 Abs. 2, Abs. 4 S. 1 GG grundsätzlich dem Haushaltsjahr entspricht (sogenannte **zeitliche Spezialität**, siehe Rn. 119).[237]

Die Grundsätze der Jährlichkeit und Jährigkeit bilden gewissermaßen zwei Seiten einer Medaille: Denn aus der zeitlichen – grundsätzlich jährlichen – Begrenzung der **Ermächtigungen** (Jährigkeitsprinzip) ergibt sich die Notwendigkeit der wiederkehrenden – grundsätzlich jährlichen – **Planung** (Jährlichkeitsprinzip). Aus diesem engen Zusammenhang wird überwiegend auch der **Verfassungsrang** des Jährigkeitsprinzips abgeleitet, das im Grundgesetz – anders als das Jährlichkeitsprinzip – keine explizite Erwähnung findet.[238] Hinsichtlich der zeitlichen Bindung der Exekutive kommt der Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes (siehe Art. 20 Rn. ###) hinzu (Rn. 103). Hinsichtlich der zeitlichen Spezialität kann der Verfassungsrang zudem Art. 110 Abs. 2 GG („nach Jahren getrennt“) entnommen werden.[239] 104

a) Überjährige Übertragbarkeit

Der Grundsatz der Jährigkeit gilt **nicht absolut**.[240] Zu Durchbrechungen kommt es insbesondere, wenn Ermächtigungen **überjährig übertragbar ausgewiesen** werden, womit zugleich auch der Grundsatz der Jährlichkeit 105

237. Vgl. Tappe, Haushaltsgesetz als Zeitgesetz, 2008, S. 54 f., 102 f.; Kube, in: Ehlers/Fehling/Pünder, Besonderes Verwaltungsrecht III, § 66 Rn. 123; Droege, in: Kahl/Ludwigs, Handbuch des Verwaltungsrechts, Band III, 2022, § 88 Rn. 26; Heintzen, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band V, § 120 Rn. 32.

238. BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22 = BVerfGE 167, 86 (142 Rn. 162); vgl. Siekmann, in: Sachs, GG, Art. 110 Rn. 62 (Rn. 60 kritisch zum Begriff der Jährigkeit); Gröpl, in: Kahl/Waldhoff/Walter, GG, Art. 110 Rn. 257 (174. EL September 2015); vgl. auch Kloepfer, Finanzverfassungsrecht, 2014, S. 331; Tappe, Haushaltsgesetz als Zeitgesetz, 2008, S. 103; VerfGH Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 30.6.2026 – VerfGH 33/23, Rn. 122 ff.; siehe auch Tappe, in: Gröpl, BHO/LHO, § 11 BHO Rn. 10; Heun, in: Dreier, GG, Art. 110 Rn. 23; Wernsmann/Freund, DÖV 2025, 182 (185); Meyer, DÖV 2024, 90 (97); andere Ansicht Stüber, DÖV 2024, 366 (370 f.).

239. Vgl. Tappe, Haushaltsgesetz als Zeitgesetz, 2008, S. 103.

240. BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22 = BVerfGE 167, 86 (141 Rn. 160); Meickmann, NVwZ 2024, 20 (21 f.).

durchbrochen wird. Diese Durchbrechungen können verfassungsrechtlich gerechtfertigt werden, wie sich schon aus der **Ausnahme in Art. 110 Abs. 4 S. 2 GG** ergibt. Danach ist es zulässig, Ermächtigungen im Haushaltsgesetz so auszugestalten, dass sie erst mit der Verkündung des nächsten Haushaltsgesetzes oder bei Kreditaufnahmeermächtigungen zu einem späteren Zeitpunkt außer Kraft treten. Auch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist die Übertragbarkeit im Einzelfall **verfassungsrechtlicher Rechtfertigung zugänglich**, etwa im Hinblick auf den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit; sie muss nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts jedoch auf Ausnahmen reduziert bleiben.[241] Der Haushaltsgesetzgeber sei verpflichtet, „Ausgabe- und Verpflichtungsermächtigungen jedenfalls grundsätzlich nicht überjährig übertragbar auszuweisen“[242]. Indes ist dem Haushaltsgesetzgeber bei der Frage der Übertragbarkeit im Rahmen der allgemeinen Jährigkeit grundsätzlich ein Einschätzungs- und Prognosespielraum zu gewähren – vom Bundesverfassungsgericht bislang allerdings nicht bestätigt.[243] Für die zeitbezogenen Anforderungen an notlagenbedingte Kreditermächtigungen (Art. 109 Abs. 3 S. 2, Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG) besteht ein solcher Spielraum nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts jedenfalls nicht (siehe auch Rn. 109).[244]

b) Sondervermögen

106 Eine besonders problematische Durchbrechung stellen zudem rechtlich unselbstständige **Sondervermögen** dar, die Finanzkreisläufe potenziell dauerhaft dem jährlichen parlamentarischen Bewilligungszyklus entziehen können. Die parlamentarische Kontrolle und Rückbindung ist im Falle einer mehrjährigen Bereitstellung von Haushaltsmitteln bei überjährig ausgestalteten Sondervermögen schwächer als bei der jährlichen Haushaltsbewilligung durch das Parlament.[245] Dem kann auch nicht pauschal entgegengehalten werden, dass das Parlament verfassungsrechtlich die Möglichkeit zu Gesetzesänderungen und damit die Möglichkeit hat, die Gestaltungsgewalt wieder an sich zu ziehen.[246] Je länger der Zeitraum, in dem

241. BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22 = BVerfGE 167, 86 (142 Rn. 161) mit Verweis auf Tappe, Haushaltsgesetz als Zeitgesetz, 2008, S. 102 f.
242. BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22 = BVerfGE 167, 86 (142 Rn. 161).
243. Tappe, Haushaltsgesetz als Zeitgesetz, 2008, S. 103.
244. BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22 = BVerfGE 167, 86 (148 f. Rn. 184).
245. StGH Hessen, Urt. v. 27.10.2021 – P.St. 2783, P.St. 2827 = NVwZ 2022, 147 (154).

ein Sondervermögen bewirtschaftet werden soll, desto stärker ist das parlamentarische Budgetrecht beeinträchtigt und desto höher sind die Rechtfertigungsanforderungen. Zur Möglichkeit der Rechtfertigung von Sondervermögen vor dem Vollständigkeitsgrundsatz siehe bereits Rn. 77.

c) Ausgabereste

Auch die Möglichkeit, nicht verausgabte Mittel in das nächste Haushaltsjahr zu übertragen (sogenannte **Ausgabereste**, § 27 Abs. 1 S. 2, Abs. 2–4 HGrG und § 45 Abs. 1 S. 2, Abs. 2–4 BHO), durchbricht den Grundsatz der Jährigkeit, da die Ausgabenbewilligung in diesen Fällen über das Haushaltsjahr hinaus fortwirkt. Die Übertragbarkeit von Ausgaben soll eine flexible Haushaltsführung ermöglichen und den Anreiz zu unwirtschaftlichen Ausgaben am Jahresende (sogenanntes „Dezemberfieber“)[247] verringern. Als Rechtfertigungsgrund für die mit Ausgaberesten verbundene Durchbrechung des Jährigkeitsgrundsatzes kann also der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit angeführt werden. 107

d) Sonderregelungen für Kreditaufnahmeermächtigungen

Eine ähnliche Durchbrechung enthalten § 13 Abs. 2 HGrG und § 18 Abs. 3 BHO für **Kreditaufnahmeermächtigungen**. Sie wird von Art. 115 Abs. 1 GG vorausgesetzt[248] und ist nach Art. 110 Abs. 4 S. 2 GG als Ausnahme für das Haushaltsgesetz ausdrücklich erlaubt (siehe Rn. 105).[249] Danach gelten im Haushaltsgesetz enthaltene Kreditaufnahmeermächtigungen zur Deckung von Ausgaben (sogenannte Deckungskredite) bis zum Ende des nächsten Haushaltsjahres und, wenn das Haushaltsgesetz für das zweitnächste Haushaltsjahr nicht rechtzeitig verkündet wird, bis zur Verkündung dieses Haushaltsgesetzes. Kreditaufnahmeermächtigungen für Kassenkredite (kurzfristige Kredite zur Liquiditätssicherung)[250] gelten bis zum Ende des 108

246. Vgl. StGH Hessen, Urt. v. 27.10.2021 – P.St. 2783, P.St. 2827 = NVwZ 2022, 147 (154).
247. Vgl. dazu Gröpl, Haushaltsrecht und Reform, 2001, S. 172 ff.; BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22 = BVerfGE 167, 86 (142 Rn. 161).
248. Nach Art. 115 Abs. 1 GG bedürfen Kreditaufnahmen einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmbaren Ermächtigung durch Bundesgesetz. Eine solche Kreditaufnahmeermächtigung muss jedoch nicht im Haushaltsgesetz enthalten sein, sondern kann auch in einem anderen Gesetz enthalten sein, für das aber weder der Jährlichkeitsgrundsatz noch der Jährigkeitsgrundsatz gilt. Eine unbefristete Kreditaufnahmeermächtigung außerhalb des Haushaltsgesetzes findet sich etwa in § 6 Abs. 3 StabG.
249. Vgl. Rossi, in: Gröpl, BHO/LHO, § 18 BHO Rn. 46.
250. Rossi, in: Gröpl, BHO/LHO, § 18 BHO Rn. 42 ff., 46 ff.

laufenden Haushaltsjahres und, wenn das Haushaltsgesetz für das nächste Haushaltsjahr nicht rechtzeitig verkündet wird, bis zur Verkündung dieses Haushaltsgesetzes. Diese Regelungen dienen einer möglichst **kontinuierlichen Schuldenbewirtschaftung**, die nicht zwingend an Jahresgrenzen gebunden ist[251] und sich damit stärker nach ökonomischen Erwägungen ausrichten kann. Die Übertragung der Kreditaufnahmeermächtigungen dient auch insofern der Wirtschaftlichkeit, als sie bei Investoren und Ratingagenturen Vertrauen dafür schaffen soll, dass der Bund stets zu Umschuldungen fähig ist und sich in der Folge zu günstigeren Konditionen verschulden kann. Ebenso verhindert die Regelung, dass die Handlungsfähigkeit des Staates in etatlosen Zeiten angesichts knapper Mittel und der Beschränkungen der Kreditaufnahme nach Art. 111 Abs. 2 GG (siehe Art. 111 Rn. ###) gefährdet wird, wie dies etwa in den USA regelmäßig im Zusammenhang mit dem sogenannten „Government Shutdown" der Fall ist.[252]

109 Bemerkenswert ist, dass das Bundesverfassungsgericht (Art. 110 Abs. 4 S. 2 GG i.V.m.) § 18 Abs. 3 BHO[253] nur für **„gewöhnliche" Kreditaufnahmeermächtigungen**, nicht dagegen für „notlagenbedingte" Kreditaufnahmeermächtigungen gelten lassen will.[254] Der Haushaltsgrundsatz der Jährigkeit ist daher in besonderem Maße zu beachten, wenn Sondervermögen mit Notlagenkrediten befüllt werden.[255] Absolut dürften auch die notlagenspezifischen Ausprägungen der Jährlichkeit und Jährigkeit gleichwohl nicht gelten. Das Bundesverfassungsgericht wendet sich gegen das „Ansparen" von Kreditermächtigungen durch buchhalterische Gestaltung,

251. Vgl. Rossi, in: Gröpl, BHO/LHO, § 18 BHO Rn. 50.

252. Vgl. Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 4. Aufl. 2026, Rn. 50.

253. Das Bundesverfassungsgericht nimmt ausdrücklich beide Vorschriften in Bezug. Indes kann § 18 Abs. 3 BHO nicht auf Art. 110 Abs. 4 S. 2 GG beruhen, weil letzterer nur für Haushaltsgesetze gilt; vgl. BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22 = BVerfGE 167, 86 (110 f. Rn. 78).

254. BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22 = BVerfGE 167, 86 (145 f. Rn. 173); unklar bleibt dabei, wieso zwischen „gewöhnlichen" und notlagenbedingten Kreditaufnahmeermächtigungen zu unterscheiden sein soll – jedenfalls finden sich dafür weder in Art. 110 Abs. 4 S. 2 GG noch in Art. 115 Abs. 1 S. 1 GG noch in § 18 Abs. 3 BHO entsprechende Anhaltspunkte; kritisch auch Stüber, DÖV 2024, 366 (371 f.).

255. BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22 = BVerfGE 167, 86 (139 f., 143 Rn. 155, 164 f.); Meickmann, NVwZ 2024, 20 (21 f.); vgl. auch Heintzen, in: Ogorek/Badenberg, Verfassung Berlin, Art. 85 Rn. 32 (2. Edition, Stand: 15.8.2025).

nicht gegen die bloße „Abfinanzierung“ bereits im Notlagenjahr beschlossener Maßnahmen.[256]

e) Selbstbewirtschaftungsmittel

Als problematisch angesehen werden auch sogenannte **Selbstbewirtschaftungsmittel**. § 12 Abs. 3 S. 1 HGrG und § 15 Abs. 2 S. 1 BHO erlauben, dass Ausgaben zur Selbstbewirtschaftung veranschlagt werden können, wenn hierdurch eine sparsame Bewirtschaftung gefördert wird. Selbstbewirtschaftungsmittel stehen der bewirtschaftenden Stelle über das laufende Haushaltsjahr hinaus zur Verfügung (§ 12 Abs. 3 S. 2 HGrG und § 15 Abs. 2 S. 2 BHO). Bei der Bewirtschaftung aufkommende Einnahmen fließen den Selbstbewirtschaftungsmitteln zu und bei der Rechnungslegung ist nur die Zuweisung der Mittel an die beteiligten Stellen als Ausgabe nachzuweisen (§ 12 Abs. 3 S. 3–4 HGrG und § 15 Abs. 2 S. 3–4 BHO). Buchungstechnisch gilt allein die Zuweisung der Finanzmittel zur Selbstbewirtschaftung als Ausgabe, auch wenn die entsprechenden Finanzmittel bei der begünstigten Stelle tatsächlich nicht verausgabt, sondern zunächst angespart und erst in späteren Haushaltsjahren tatsächlich verwendet werden.[257] Selbstbewirtschaftungsmittel durchbrechen daher nach überwiegender Auffassung den Grundsatz der Jährigkeit und stehen darüber hinaus auch in Konflikt mit weiteren Haushaltsgrundsätzen (insbesondere Fälligkeit und Haushaltsklarheit).[258] Vom Instrument der Selbstbewirtschaftungsmittel sollte daher grundsätzlich nur zurückhaltend Gebrauch gemacht werden. Aus Transparenzgründen (Haushaltsklarheit) sollten die Bestände der Selbstbewirtschaftungsmittel zudem in einer **Anlage zum Haushaltsplan** nachvollziehbar ausgewiesen werden. 110

f) Rücklagenbildung

Weniger problematisch erscheint allgemein die **Bildung von Rücklagen**,[259] weil diese keine haushaltsperiodenübergreifende rechtliche Wirkung hat, sondern nur eine tatsächliche Grundlage für eine Einnahme aus der Rücklage in folgenden Haushaltsjahren schafft. Die periodischen 111

256. Meickmann, NVwZ 2024, 20 (22 ff.).

257. Pracht, Gutachten zur Zulässigkeit von Selbstbewirtschaftungsmitteln, 2024, S. 6.

258. Vgl. Dittrich, Bundeshaushaltsordnung, § 15 BHO Rn. 5.1 (67. EL 2024); Pracht, Gutachten zur Zulässigkeit von Selbstbewirtschaftungsmitteln, 2024, S. 3, 12 ff.; andere Ansicht („streng genommen“ keine Ausnahme von der zeitlichen Bindung) Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Art. 110 GG Rn. 23 (52. EL Mai 2020).

Entscheidungskompetenzen des Haushaltsgesetzgebers werden durch Zuführungen an eine Rücklage rechtlich nicht begrenzt, weil der spätere Haushaltsgesetzgeber frei darüber entscheiden kann, ob er der Rücklage Mittel entnimmt und zu welchen Zwecken er diese Mittel verwendet.[260] Zu einer haushaltsperiodenübergreifenden Ermächtigung der Exekutive kommt es durch die Bildung von Rücklagen gerade nicht.[261] Zur Grenze für die Zuführung notlagenbedingter Kreditermächtigungen zu Rücklagen siehe Rn. 115.

9. Fälligkeit

112 Der Grundsatz der Jährlichkeit und der Grundsatz der Jährigkeit werden flankiert durch den Haushaltsgrundsatz der **Fälligkeit**. Dieser verlangt, dass im Haushaltsplan prinzipiell alle, aber auch nur solche Einnahmen und Ausgaben veranschlagt werden, die in der Haushaltsperiode voraussichtlich **fällig** und damit **kassenwirksam** werden.[262] Voraussetzung für die Veranschlagung im Haushaltsplan ist also grundsätzlich, dass tatsächliche Einbeziehungsweise Auszahlungen von Finanzmitteln (**Zahlungsvorgänge**) geplant sind.[263]

113 Das Prinzip der Fälligkeit ist einfach-gesetzlich in **§ 8 Abs. 2 Nr. 1, Nr. 2 HGrG** und **§ 11 Abs. 2 Nr. 1, Nr. 2 BHO** normiert, findet aber im Grundgesetz

259. Vgl. Drüen, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 110 Rn. 121; Reimer, in: Epping/Hillgruber, GG, Art. 110 Rn. 75 (52. Edition, Stand: 15.8.2022); Siekmann, in: Sachs, GG, Art. 110 Rn. 88; Wendt/Elicker, VerwArch 95 (2004), 471 (492); Wieland, Ausnahme vom Verbot der strukturellen Nettokreditaufnahme nach Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG sowie Art. 131a Abs. 3 Satz 1 LV, Rechtsgutachten 2023, S. 52, 61; Wernsmann/Meickmann, VerwArch 2023, 369 (392 f.); kritisch Birk, Sparen auf Pump?, in: Osterloh/Schmidt/Weber, Festschrift für Selmer, 2004, S. 589 (595).

260. Wernsmann/Meickmann, VerwArch 2023, 369 (393); vgl. auch schon Tappe, Haushaltsgesetz als Zeitgesetz, 2008, S. 365 ff.

261. Wernsmann/Meickmann, VerwArch 2023, 369 (393).

262. BVerfG, Beschl. v. 22.11.2022 – 2 BvF 1/22 = BVerfGE 164, 1 (62 Rn. 197); Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 4. Aufl. 2026, Rn. 584; Kloepfer, Finanzverfassungsrecht, 2014, S. 325; Wolffgang, DVBl. 1984, 1049 (1052); Gröpl, in: Kahl/Waldhoff/Walter, GG, Art. 110 Rn. 258 (174. EL September 2015); Wernsmann/Meickmann, VerwArch 2023, 369 (393); vgl. auch BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22 = BVerfGE 167, 86 (142 f. Rn. 163); StGH Niedersachsen, Urt. v. 30.9.2011 – StGH 1/10, S. 65; vgl. Tappe, in: Gröpl, BHO/LHO, § 11 BHO Rn. 32.

263. Gröpl, in: Kahl/Waldhoff/Walter, GG, Art. 110 Rn. 258 (174. EL September 2015); Tappe, in: Gröpl, BHO/LHO, Anh. zu § 11 BHO Rn. 33; Kube, in: Ehlers/Fehling/Pünder, Besonderes Verwaltungsrecht III, § 66 Rn. 152; Wernsmann/Meickmann, VerwArch 2023, 369 (393 f.).

keine ausdrückliche Erwähnung.[264] Es hat jedoch **Verfassungsrang**,[265] weil die Begriffe „Einnahmen“ und „Ausgaben“ in Art. 110 Abs. 1 GG kameralistisch zu verstehen sind und Geldbewegungen voraussetzen (siehe Rn. 71).[266] Ein solcher kassenwirksamer Zu- oder Abgang von Zahlungsmitteln setzt Fälligkeit voraus. Darüber hinaus lässt sich der Verfassungsrang der Fälligkeit aus dem – unbestritten verfassungsrechtlich verankerten – Grundsatz der Jährlichkeit ableiten.[267]

a) Verpflichtungsermächtigungen

Die praktisch bedeutsamste **Durchbrechung** dürften sogenannte **Verpflichtungsermächtigungen** (zum Begriff siehe Rn. 73) sein, die zugleich die verfassungsrechtlichen Grundsätze der Jährlichkeit und Jährigkeit durchbrechen. Sie erlauben es der Exekutive, bereits im laufenden Jahr Verpflichtungen einzugehen, die erst in künftigen Haushaltsjahren zu kassenwirksamen Ausgaben führen. Ihre verfassungsrechtliche Zulässigkeit ergibt sich aus der Notwendigkeit der Planungssicherheit, insbesondere für mehrjährige Maßnahmen.[268] Vor allem große Investitions- und Beschaffungsvorhaben lassen sich ohne die Möglichkeit, schon vor dem Jahr der kassenwirksamen Fälligkeit vertragliche Verpflichtungen für die Zukunft einzugehen, nicht sinnvoll oder wirtschaftlich durchführen. Die 114

264. BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22 = BVerfGE 167, 86 (142 Rn. 163); Gröpl, in: Kahl/Waldhoff/Walter, GG, Art. 110 Rn. 258 (174. EL September 2015).
265. Vgl. auch BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22 = BVerfGE 167, 86 (142 f. Rn. 163 f.); Gröpl, in: Kahl/Waldhoff/Walter, GG, Art. 110 Rn. 258 (174. EL September 2015); Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 110 Rn. 151 (70. EL Dezember 2013); Stüber, DÖV 2024, 366 (367 f., 370); Wernsmann/Freund, DÖV 2025, 182 (188 f.) („wohl herrschende Meinung“); andere Ansicht (nur einfachrechtlich) Mahrenholz, in: Denninger/Hoffmann-Riem/Schneider/Stein, GG, Art. 110 Rn. 65 (2. EL August 2002); Wieland, Ausnahme vom Verbot der strukturellen Nettokreditaufnahme nach Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG sowie Art. 131a Abs. 3 Satz 1 LV, Rechtsgutachten 2023, S. 52, 60.
266. Vgl. Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Art. 110 GG Rn. 23 (52. EL Mai 2020); Stüber, DÖV 2024, 366 (367); Stüber/Keyhanian, DÖV 2013, 255 (256); Gröpl, in: Kahl/Waldhoff/Walter, GG, Art. 110 Rn. 123 (174. EL September 2015); vgl. zur Auslegung der Begriffe „Einnahmen und Ausgaben“ auch Heintzen, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band V, § 120 Rn. 27.
267. Wernsmann/Freund, DÖV 2025, 182 (189); Gröpl, in: Kahl/Waldhoff/Walter, GG, Art. 110 Rn. 258 (174. EL September 2015); vgl. auch Heintzen, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 110 Rn. 11; Möstl, ZG 2005, 144 (145).
268. Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Art. 110 GG Rn. 9 (52. EL Mai 2020); Kube, in: Ehlers/Fehling/Pünder, Besonderes Verwaltungsrecht III, § 66 Rn. 141.

Durchbrechung des Fälligkeitsprinzips lässt sich mit dem Erfordernis einer kontinuierlichen, rationalen und wirtschaftlichen Staatstätigkeit rechtfertigen (zum **Wirtschaftlichkeitsgrundsatz** siehe Rn. 142 ff.). Das parlamentarische Budgetrecht wird bei der Ausbringung von Verpflichtungsermächtigungen gewahrt, weil sie betragsmäßig im Haushaltsplan ausgewiesen und vom Haushaltsgesetzgeber explizit bewilligt werden müssen. Auf diese Weise werden die Belastungen für künftige Haushalte transparent gemacht und demokratisch legitimiert. Ferner wird das Budgetrecht durch dieses Instrument sogar gestärkt: Ohne die Verpflichtungsermächtigung hätte die Exekutive die Möglichkeit, für künftige Jahre Verpflichtungen einzugehen, die das Budgetrecht späterer Parlamente empfindlich schwächen würden, ohne dass dem aktuellen Parlament eine Möglichkeit zur vorherigen Bewilligung gegeben gewesen wäre.[269] Daher wird dem Instrument der Verpflichtungsermächtigungen teilweise – wenn auch mit unterschiedlichen Herleitungen – **selbst Verfassungsrang** eingeräumt.[270]

b) Rücklagenbildung

115 In einem „gewissen Spannungsverhältnis“[271] zum Fälligkeitsgrundsatz steht auch die **Bildung von Rücklagen**, weil diese keinen Zahlungsstrom auslösen. Allerdings verbietet das Fälligkeitsprinzip nicht generell die Veranschlagung von finanziellen Transaktionen, die nicht unmittelbar an Dritte oder von Dritten zu leisten sind. Sinn und Zweck des Grundsatzes der Fälligkeit ist es, Eingriffe in das parlamentarische Budgetrecht des (künftigen) Haushaltsgesetzgebers zu verhindern.[272] Solche Eingriffe sind bei bloßen Vermögensumschichtungen – nichts anderes ist die Bildung einer Rücklage – aber nicht zu befürchten, auch wenn sie im kameralen Haushaltsplan als Einnahmen und Ausgaben abgebildet werden, ohne externe Zahlungsströme auszulösen.[273] Auch § 10 Abs. 3 Nr. 1, Nr. 2 HGrG und § 13 Abs. 3 Nr. 1, Nr. 2

269. Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Art. 110 GG Rn. 9 (52. EL Mai 2020).

270. So etwa Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Art. 110 GG Rn. 9 (52. EL Mai 2020); für eine Ableitung aus dem Grundsatz der Vollständigkeit etwa Gröpl, in: Kahl/Waldhoff/Walter, GG, Art. 110 Rn. 124 (174. EL September 2015) m.w.N.; Gröpl, Haushaltsrecht und Reform, 2001, S. 469 f.; andere Ansicht Drüen, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 110 Rn. 40; in mehreren Landesverfassungen sind Verpflichtungsermächtigungen explizit mit Verfassungsrang ausgestattet; vgl. Art. 61 Abs. 1 S. 1 MVVerf; Art. 65 Abs. 1 S. 3 NdsVerf; Art. 93 Abs. 1 S. 1 VerfLSA; Art. 58 Abs. 1 S. 1 SHVerf; Art. 98 Abs. 1 S. 1 ThürVerf.

271. Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Art. 110 GG Rn. 23 (52. EL Mai 2020).

272. In diese Richtung auch Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 110 Rn. 151 (70. EL Dezember 2013).

BHO bestimmen, dass Zuführungen zu und Entnahmen aus Rücklagen im Haushaltsplan als Ausgaben beziehungsweise Einnahmen darzustellen sind. Damit wird einfachgesetzlich zutreffend vorausgesetzt, dass Rücklagen nicht gegen den Haushaltsgrundsatz der Fälligkeit verstoßen.[274] Würde man davon ausgehen, dass die Bildung von Rücklagen wegen eines Verstoßes gegen den Grundsatz der Fälligkeit verfassungswidrig ist, wäre der Bund angesichts des formalen Haushaltsausgleichs in Phasen guter Einnahmesituation dazu gezwungen, kassenwirksame Ausgabeermächtigungen zu erteilen, weil er keine Möglichkeit hätte, „Überschüsse" in künftige Haushaltsjahre zu überführen. Eine Grenze zieht das Bundesverfassungsgericht allerdings für Rücklagen, mit denen **notlagenbedingte Kreditermächtigungen** faktisch für spätere Haushaltsjahre vorgehalten werden: Eine solche Entkoppelung der Kreditermächtigung von der tatsächlichen Verwendung der Kreditmittel verstoße gegen die jahresbezogenen Anforderungen der Art. 109 Abs. 3, Art. 115 Abs. 2 GG und sei mit dem Grundsatz der Jährigkeit in Verbindung mit dem Grundsatz der Fälligkeit nicht zu vereinbaren.[275] Dementsprechend wendet der StGH Bremen die landesrechtliche Möglichkeit, für Rücklagenentnahmen in Folgejahren Liquidität durch Kreditaufnahme bereitzustellen (§ 18 Abs. 4 LHO Bremen), im Wege verfassungskonformer Auslegung nicht auf notlagenbedingte Kreditermächtigungen an.[276]

10. Spezialität

Der Grundsatz der **Spezialität** (auch: Grundsatz der **Einzelveranschlagung**) verlangt, dass die Haushaltsansätze im Haushaltsplan so bestimmt beziehungsweise genau wie möglich veranschlagt werden. Dabei kann der Spezialitätsgrundsatz in eine sachliche oder qualitative, eine quantitative oder höhenmäßige und eine zeitliche oder temporale Dimension unterteilt werden.[277] In ihrer spezifizierten Form binden die Haushaltsansätze die 116

273. Wernsmann/Meickmann, VerwArch 2023, 369 (388 ff.); Stüber, DÖV 2024, 366 (368 f.).
274. Vgl. Drüen, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 110 Rn. 24; Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Art. 110 GG Rn. 23 (52. EL Mai 2020); Wieland, Ausnahme vom Verbot der strukturellen Nettokreditaufnahme nach Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG sowie Art. 131a Abs. 3 Satz 1 LV, Rechtsgutachten 2023, S. 52, 61.
275. BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22 = BVerfGE 167, 86 (155 f. Rn. 207 f.); andere Ansicht Wernsmann/Meickmann, VerwArch 2023, 369 (380 ff.).
276. StGH Bremen, Urt. v. 23.10.2025 – St 6/23, Ls. 4 = NVwZ 2026, 322.
277. Ähnlich bereits Strauß, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, Art. 110 GG Rn. 45 (76. EL November 2021).

Exekutive im Haushaltsvollzug an die Vorgaben des Haushaltsgesetzgebers (**Bindung**).[278]

117 Die **sachliche Spezialität** verlangt vom Haushaltsgesetzgeber eine möglichst spezifische Benennung des Verwendungszwecks der Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen beziehungsweise des Entstehungsgrundes der Einnahmen.[279] Der Deutsche Bundestag darf seine Budgetverantwortung nicht durch unbestimmte haushaltspolitische Ermächtigungen auf andere Akteure übertragen. Er muss „Herr seiner Entschlüsse" bleiben.[280] Für den Vollzug durch die Exekutive entfalten die sachlich spezifizierten Haushaltsansätze sachliche Bindungswirkung (**sachliche oder qualitative Bindung, Zweckbindung**).[281]

118 **Quantitative Spezialität** meint, dass Haushaltsansätze der Höhe nach hinreichend bestimmt sein müssen.[282] Die Ansätze dürfen im Vollzug der Höhe nach nicht überschritten werden – auch insofern wird die Exekutive gebunden (**quantitative Bindung, Betragsbindung**).[283]

119 **Zeitliche Spezialität** erfordert die genaue Umgrenzung der zeitlichen Geltung der Ermächtigungen.[284] Die Festlegung der Geltungsdauer bedeutet

278. Teils wird die Spezialität daher mit der Bindung gleichgesetzt; so etwa Drüen, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 110 Rn. 85.

279. Drüen, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 110 Rn. 85; Heun, in: Dreier, GG, Art. 110 Rn. 24; Heintzen, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 110 Rn. 22; Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, 1980, S. 1243 f.; Droege, in: Kahl/Ludwigs, Handbuch des Verwaltungsrechts, Band III, 2022, § 88 Rn. 26; vgl. auch Platter, in: Iwers/Lieber, Verfassung des Landes Brandenburg, Art. 101 Rn. 36.

280. Vgl. BVerfG, Urt. v. 7.9.2011 – 2 BvR 987, 1485, 1099/10 = BVerfGE 129, 124 (179 f.); BVerfG, Urt. v. 12.9.2012 – 2 BvE 6/12, 2 BvR 1390, 1421, 1438, 1439, 1440/12 = BVerfGE 132, 195 (240 Rn. 109); BVerfG, Urt. v. 18.3.2014 – 2 BvE 6/12, 2 BvR 1390, 1421, 1438, 1439, 1440, 1824/12 = BVerfGE 135, 317 (401 Rn. 164); BVerfG, Beschl. v. 13.2.2020 – 2 BvR 739/17 = BVerfGE 153, 74 (154 Rn. 140).

281. Vgl. VerfGH Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 3.5.1994 – VerfGH 10/92 = NVwZ 1995, 159 (160): „Bindung an die den Einzelveranschlagungen zugeordneten Zwecke"; VerfGH Sachsen, Urt. v. 28.8.2009 – Vf. 41-I-08, S. 26 f. = NVwZ-RR 2010, 1; VerfGH Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 16.9.2025 – VerfGH 32/23, Rn. 86; Schmidt, Öffentliches Finanzrecht, 2023, Rn. 552.

282. Pünder, in: Friauf/Höfling, GG, Art. 110 Rn. 38 (25. EL Dezember 2008); Strauß, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, Art. 110 GG Rn. 45 (76. EL November 2021); vgl. auch Kemmler, in: Hofmann/Henneke, GG, Art. 110 Rn. 18.

283. Gröpl, in: Kahl/Waldhoff/Walter, GG, Art. 110 Rn. 182 (174. EL September 2015); vgl. auch LVerfG Schleswig-Holstein, Urt. v. 15.4.2025 – LVerfG 1/24, Rn. 208.

284. Heun, in: Dreier, GG, Art. 110 Rn. 24; Schmidt, Öffentliches Finanzrecht, 2023, Rn. 554; vgl. auch LVerfG Schleswig-Holstein, Urt. v. 15.4.2025 – LVerfG 1/24, Rn. 207; Ewer, in: Becker/Brüning/Ewer/Schliesky, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, Art. 58 Rn. 26.

für den Haushaltsvollzug eine **zeitliche Bindung**. Zur zeitlichen Spezialität, die sich in der Regel auf das Haushaltsjahr bezieht und daher im Zusammenhang mit dem Jährigkeitsprinzip zu sehen ist, siehe bereits Rn. 103.

Einfachgesetzlich geregelt sind: die sachliche Spezialität in § 12 Abs. 4 S. 1 HGrG und § 17 Abs. 1 S. 1 BHO, die quantitative Spezialität in § 12 Abs. 1 S. 1 HGrG und § 15 Abs. 1 S. 1 BHO sowie die zeitliche Spezialität in § 27 Abs. 1 S. 1 HGrG und § 45 Abs. 1 S. 1 BHO. Ausdrücklich **verfassungsrechtlich normiert** ist die Spezialität nicht. Sie lässt sich aber aus der Formulierung in Art. 110 Abs. 1 S. 1 GG ableiten, wonach alle Einnahmen und Ausgaben in den Haushaltsplan einzustellen sind.[285] Die Formulierung im Plural verdeutlicht, dass es nicht um eine pauschale Ermächtigung gehen kann.[286] Der Zweck der Feststellung des Haushaltsplans durch Gesetz besteht gerade darin, die Bundesregierung durch die Festsetzung der Gesamtsummen und die inhaltliche Ausdifferenzierung rechtlich zu binden.[287] Der Verfassungsrang ergibt sich auch mittelbar aus Art. 112 GG.[288] Letztlich kann der Grundsatz der Spezialität auch als eine besondere haushaltsverfassungsrechtliche Ausformung des allgemeinen rechtsstaatlichen **Bestimmtheitsgebots** (siehe Art. 20 Abs. 3 GG Rn. ###),[289] des **Vorrangs und Vorbehalts des Gesetzes** (siehe Art. 20 Abs. 3 GG Rn. ###) und des **Wesentlichkeitsprinzips** (siehe Art. 20 Abs. 3 GG Rn. ###) verstanden werden. Der Verfassungsrang des Spezialitätsgrundsatzes kann daher kaum infrage gestellt werden.[290] 120

Der Grundsatz der Spezialität verpflichtet den **Haushaltsgesetzgeber** und dient – wie die anderen Haushaltsgrundsätze – der Wahrung der Budgethoheit des Parlaments. Nur mit Haushaltsansätzen, die dem Inhalt, der Höhe und der Geltungsdauer nach bestimmt sind, kann der 121

285. Pünder, in: Friauf/Höfling, GG, Art. 110 Rn. 37 (25. EL Dezember 2008).
286. Gröpl, in: Kahl/Waldhoff/Walter, GG, Art. 110 Rn. 176 (174. EL September 2015).
287. Drüen, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 110 Rn. 85.
288. Heintzen, in: von Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 110 Rn. 22.
289. Vgl. Stüber, DÖV 2026, 29 (29 f., 32).
290. Verfassungsrang anerkennend Heun, in: Dreier, GG, Art. 110 Rn. 23; Gröpl, Haushaltsrecht und Reform, 2001, S. 93; Heintzen, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 110 Rn. 22; Drüen, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 110 Rn. 85; Siekmann, in: Sachs, GG, Art. 110 Rn. 62; Pünder, in: Friauf/Höfling, GG, Art. 110 Rn. 37 f. (25. EL Dezember 2008); Gröpl, in: Kahl/Waldhoff/Walter, GG, Art. 110 Rn. 176 (174. EL September 2015); vgl. auch VerfGH Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 28.1.1992 – VerfGH 1/91, Rn. 33 f.; VerfGH Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 3.5.1994 – VerfGH 10/92 = NVwZ 1995, 159; StGH Bremen, Urt. v. 10.10.1997 – St 6/96, Rn. 72; LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urt. v. 26.9.2019 – LVerfG 2/18, Rn. 79; VerfGH Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 30.6.2026 – VerfGH 33/23, Rn. 127.

Haushaltsgesetzgeber wirksam steuern und kontrollieren – daher müssen grundsätzlich alle drei Dimensionen des Spezialitätsgrundsatzes erfüllt sein. **Blankettermächtigungen** können den Haushaltsvollzug nicht steuern, weil die Prioritätsentscheidung darüber, wie die Haushaltsmittel eingesetzt werden, der Exekutive überlassen bliebe. Ist zwar der Zweck hinreichend spezifiziert, die Höhe des Ansatzes aber nicht vorgegeben, verliert der Haushaltsplan ebenfalls seine Steuerungskraft, weil die Exekutive zu Ausgaben in unbestimmter Höhe ermächtigt würde. Fehlt Ermächtigungen eine zeitliche Limitierung, wäre es wiederum ins Belieben der Exekutive gestellt, wann von ihnen Gebrauch gemacht wird.

a) Keine übermäßige Spezialisierung

122 Die hohen Anforderungen, die der Spezialitätsgrundsatz stellt, werden in der Literatur auch kritisch gesehen.[291] Eine **übermäßige Spezialisierung** der Haushaltsansätze kann eine effektive parlamentarische Steuerung und Kontrolle erschweren, da die Abgeordneten durch einen ausufernden Detailgrad der Ansätze den Überblick über den Gesamthaushalt und seine Zusammenhänge verlieren können. Diese als **Überspezialisierung**[292] und **Atomisierung**[293] bezeichnete Entwicklung steht nicht nur in einem gewissen Spannungsverhältnis zum **Grundsatz der Haushaltsklarheit** (siehe Rn. 136 ff.), sondern kann auch das Budgetrecht des Parlaments in seinem Kern schwächen.

b) Über- und außerplanmäßige Ausgaben

123 Im Grundgesetz ist eine **Durchbrechung** des Spezialitätsgrundsatzes in Art. 112 GG für **über- und außerplanmäßige Ausgaben** vorgesehen, die ein unvorhergesehenes und unabweisbares Bedürfnis voraussetzen (siehe Art. 112 Rn. ###).

c) Weitere Durchbrechungen

124 Die (quantitative) Spezialität wird auch durchbrochen durch **einseitige oder gegenseitige Deckungsfähigkeit** von Haushaltsansätzen. Diese erlaubt es, bewilligte Mittel einem anderen Zweck zuzuführen als im Haushaltsplan

291. Heintzen, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 110 Rn. 22; Gröpl, in: Kahl/Waldhoff/Walter, GG, Art. 110 Rn. 178 (174. EL September 2015); Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 110 Rn. 127 (70. EL Dezember 2013).
292. Heintzen, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 110 Rn. 22.
293. Gröpl, in: Kahl/Waldhoff/Walter, GG, Art. 110 Rn. 178 (174. EL September 2015).

zunächst vorgesehen (§ 46 BHO). Deckungsfähigkeit kann sich aus der BHO oder aus entsprechenden Deckungsfähigkeitsvermerken im Haushaltsplan ergeben. Problematisch sind auch sogenannte **Globalansätze**, bei denen Mittel für einen ganzen Aufgabenbereich pauschal veranschlagt werden, wodurch die Entscheidung über die konkrete Mittelverwendung vom Parlament auf die Exekutive verlagert und der Grundsatz der (sachlichen) Spezialität erheblich eingeschränkt wird.[294] In ähnlicher Weise durchbrechen sogenannte **Leertitel** die (quantitative) Spezialität, weil sie der Höhe nach unbestimmt sind. Solche Leertitel kommen etwa bei durchlaufenden Posten zum Einsatz (vgl. VV Nr. 2.1 zu § 11 BHO).[295] Zur Durchbrechung durch **Ausgabereste** siehe bereits Rn. 107. Zur Problematik der sogenannten **globalen Minderausgaben** und sogenannten **globalen Mehreinnahmen** sodann Rn. 129 ff.

All diese **Flexibilisierungsmaßnahmen** können grundsätzlich mit **Wirtschaftlichkeitserwägungen** (siehe zum Wirtschaftlichkeitsgebot Rn. 142 ff.) gerechtfertigt werden.[296] Dabei darf das Parlament sich aber nicht seiner eigenen Gestaltungsmacht begeben. Letztlich kommt es darauf an, einen Mittelweg zu finden, mit dem einerseits hinreichende Flexibilität im Vollzug gewahrt werden kann, andererseits aber Haushaltsplan und Haushaltsgesetz ihre Kontroll- und Steuerungsfunktion nicht verlieren;[297] der Exekutive darf keine „unangemessene Verfügungsmacht“[298] eingeräumt werden. 125

11. Wahrheit

Der Haushaltsgrundsatz der Wahrheit verlangt, die in der Haushaltsperiode voraussichtlich eingehenden Einnahmen und die voraussichtlich zu leistenden Ausgaben möglichst genau zu errechnen oder zu schätzen.[299] Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Haushaltsplan angesichts seiner 126

294. Vgl. dazu BVerfG, Urt. v. 14.1.1986 – 2 BvE 14/83, 4/84 = BVerfGE 70, 324 (355 f.): Aus den Abgeordnetenrechten nach Art. 38 Abs. 1 i.V.m. Art. 77 Abs. 1 S. 1, 110 Abs. 2 S. 1 GG lässt sich die Verpflichtung der Bundesregierung ableiten, einen Haushaltsplan vorzulegen, „der hinreichend konkrete Angaben über Einnahmen und Ausgaben“ enthält.
295. Siehe dazu Strauß, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, Art. 110 GG Rn. 46 (76. EL November 2021).
296. Vgl. Kube, in: Ehlers/Fehling/Pünder, Besonderes Verwaltungsrecht III, § 66 Rn. 129; Siekmann, in: Sachs, GG, Art. 110 Rn. 63; Heun, in: Dreier, GG, Art. 110 Rn. 24.
297. Vgl. Kube, in: Ehlers/Fehling/Pünder, Besonderes Verwaltungsrecht III, § 66 Rn. 129; Hill, DÖV 2001, 793.
298. BVerfG, Urt. v. 14.1.1986 – 2 BvE 14/83, 4/84 = BVerfGE 70, 324 (357).

Zukunftsbezogenheit mit seinen Ansätzen **Prognosen** enthält, die häufig nicht eintreten.[300] Daher führt nicht jeder sich in der Rückschau (ex post) als falsch herausstellende Ansatz zu einem Verstoß gegen das Gebot der Haushaltswahrheit.[301] Die Haushaltsansätze müssen stets nur aus der ex-ante-Sicht sachgerecht und vertretbar ausfallen (Gebot der **Schätzgenauigkeit**).[302] Insbesondere enthält der Grundsatz der Haushaltswahrheit daher das Verbot bewusst falscher oder verschleiernder Angaben.[303] Den am Haushaltsprozess Beteiligten wird man im Übrigen aber einen Prognosespielraum gewähren müssen – allein schon, weil es die eine zutreffende Schätzung nicht geben kann, sondern eher von einem Schätzungskorridor auszugehen ist. Nach teilweise vertretener Auffassung lassen sich Klarheit und Wahrheit ohnehin rechtlich nicht erzwingen; Art. 110 Abs. 1 S. 1 GG könne nur ihre grobe Verfehlung verbieten.[304]

127 Der Grundsatz der **Haushaltswahrheit** dient – wie der Vollständigkeitsgrundsatz (Rn. 69) – dazu, das gesamte staatliche Finanzvolumen der Entscheidung von Parlament und Regierung zu unterwerfen,[305] und soll die **Wirksamkeit der Budgetfunktionen** im parlamentarischen Regierungssystem (Leitung, Kontrolle und Transparenz durch Öffentlichkeit der staatlichen Tätigkeiten) gewährleisten.[306]

128 Der Haushaltsgrundsatz der Wahrheit ergibt sich weder aus dem **Wortlaut des Grundgesetzes** noch ausdrücklich aus dem HGrG oder der BHO. § 8

299. BVerfG, Urt. v. 9.7.2007 – 2 BvF 1/04 = BVerfGE 119, 96 (129 f.); Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, 1980, S. 1245.
300. Vgl. BVerfG, Urt. v. 18.4.1989 – 2 BvF 1/82 = BVerfGE 79, 311 (329).
301. BVerfG, Urt. v. 9.7.2007 – 2 BvF 1/04 = BVerfGE 119, 96 (130); Siekmann, in: Sachs, GG, Art. 110 Rn. 54.
302. BVerfG, Urt. v. 9.7.2007 – 2 BvF 1/04 = BVerfGE 119, 96 (130); BVerfG, Beschl. v. 18.7.2005 – 2 BvF 2/01 = BVerfGE 113, 167 (234); BVerfG, Beschl. v. 9.3.1971 – 2 BvR 326, 327, 341, 342, 343, 344, 345/69 = BVerfGE 30, 250 (263); Siekmann, in: Sachs, GG, Art. 110 Rn. 54; Heun, in: Dreier, GG, Art. 110 Rn. 21; Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 4. Aufl. 2026, Rn. 592; vgl. auch LVerfG Hamburg, Urt. v. 6.9.2024 – HVerfG 1/23, Rn. 154; StGH Hessen, Urt. v. 27.10.2021 – P.St. 2783, P.St. 2827 = NVwZ 2022, 147 (163).
303. Vgl. VerfGH Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 28.1.1992 – VerfGH 1/91, S. 13 = NWVBl. 1992, 129 f.; VerfG Brandenburg, Urt. v. 21.6.2024 – VfGBbg 22/23, Rn. 159 = DÖV 2024, 799; Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Art. 110 GG Rn. 26 (52. EL Mai 2020); Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, 1980, S. 1245 (Verbot, Beträge und Sachverhalte zu verschleiern); Meickmann/Freund, Verfassungsblog v. 18.9.2024, abrufbar unter: https://verfassungsblog.de/verfassungsrecht-bundeshaushalt-2025/ (zuletzt abgerufen am: 14.9.2026).

Abs. 2 HGrG und § 11 Abs. 2 BHO setzen ihn mit der Veranschlagung der „zu erwartenden" Einnahmen und der „voraussichtlich zu leistenden" Ausgaben lediglich voraus. Er wird aus Art. 110 Abs. 1 S. 1 GG – insbesondere aus dem Vollständigkeitsgrundsatz[307] – und dem „gesamten Budgetrecht"[308] abgeleitet.[309]

a) Globale Minderausgaben und globale Mehreinnahmen

In einem problematischen Verhältnis zum Grundsatz der Haushaltswahrheit steht die Veranschlagung von sogenannten **globalen Minderausgaben** (GMA) und **globalen Mehreinnahmen** (GME).[310] 129

305. Vgl. BVerfG, Urt. v. 19.3.2003 – 2 BvL 9, 10, 11, 12/98 = BVerfGE 108, 1 (16); BVerfG, Beschl. v. 17.7.2003 – 2 BvL 1, 4, 6, 16, 18/99, 1/01 = BVerfGE 108, 186 (216); BVerfG, Beschl. v. 18.5.2004 – 2 BvR 2374/99 = BVerfGE 110, 370 (388); BVerfG, Urt. v. 6.7.2005 – 2 BvR 2335, 2391/95 = BVerfGE 113, 128 (147); BVerfG, Urt. v. 9.7.2007 – 2 BvF 1/04 = BVerfGE 119, 96 (118 f.); vgl. auch BVerfG, Beschl. v. 22.11.2022 – 2 BvF 1/22 = BVerfGE 164, 1 (66 Rn. 211); BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22 = BVerfGE 167, 86 (162 Rn. 227).
306. BVerfG, Urt. v. 9.7.2007 – 2 BvF 1/04 = BVerfGE 119, 96 (129); BVerfG, Beschl. v. 22.11.2022 – 2 BvF 1/22 = BVerfGE 164, 1 (66 f. Rn. 211).
304. Heintzen, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 110 Rn. 25; Heintzen, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band V, § 120 Rn. 37.
307. BVerfG, Urt. v. 9.7.2007 – 2 BvF 1/04 = BVerfGE 119, 96 (118); BVerfG, Urt. v. 18.3.2014 – 2 BvE 6/12, 2 BvR 1390, 1421, 1438, 1439, 1440, 1824/12 = BVerfGE 135, 317 (416 f. Rn. 201 f.); vgl. auch StGH Hessen, Urt. v. 27.10.2021 – P.St. 2783, P.St. 2827 = NVwZ 2022, 147 (163).
308. Vgl. Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, 1980, S. 1245.
309. BVerfG, Beschl. v. 31.5.1990 – 2 BvL 12, 13/88, 2 BvR 1436/87 = BVerfGE 82, 159 (178 f.); BVerfG, Urt. v. 9.7.2007 – 2 BvF 1/04 = BVerfGE 119, 96 (118 f.); Kemmler, in: Hofmann/Henneke, GG, Art. 110 Rn. 16; Kube, in: Ehlers/Fehling/Pünder, Besonderes Verwaltungsrecht III, § 66 Rn. 111, 116; Gröpl, Die Verwaltung 39 (2006), 215 (241); vgl. auch Droege, in: Kahl/Ludwigs, Handbuch des Verwaltungsrechts, Band III, 2022, § 88 Rn. 28; Kisker, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band IV, 1990, § 89 Rn. 72; weitergehend Gröpl, in: Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, § 56 Rn. 33: „Daher folgen die Haushaltsgrundsätze der Wahrheit und Klarheit nicht nur aus Art. 110 Abs. 1 S. 1 Hs. 1 GG, sondern auch aus dem republikanischen Prinzip [...] und mit seinem übergreifenden Gesichtspunkt der Rationalität, dh vor allem der Erzeugung von Bestimmtheit, Nachvollziehbarkeit und Transparenz" (Fußnoten hier entfernt).
310. Dazu Iwers, Zulässigkeit der Veranschlagung globaler Minderausgaben, 2021; Siekmann, Zur Verfassungsmäßigkeit der Veranschlagung globaler Minderausgaben, 2022; Kube, Verfassungsrechtliche Zulässigkeit und Grenzen von Globalpositionen im Haushaltsplan des Bundes, 2024; Gröpl, Zur verfassungsrechtlichen Problematik globaler Minderausgaben, 2005; Marcus, DÖV 2000, 675 (676); Dolde/Porsch, DÖV 2002, 232; Bajohr, DÖV 2004, 949 (951); Noll, ThürVBl. 2004, 125; Meickmann/Freund, Verfassungsblog v. 18.9.2024, abrufbar unter: https://verfassungsblog.de/verfassungsrecht-bundeshaushalt-2025/ (zuletzt abgerufen am: 14.9.2026).

130 **Globale Minderausgaben** sind weder im Grundgesetz noch im einfachen Haushaltsrecht geregelt. Sie beruhen auf der Erfahrung, dass die im Haushaltsplan in einer bestimmten Höhe veranschlagten Ausgabeermächtigungen häufig nicht vollständig in Anspruch genommen werden. Unsichere wirtschaftliche, gesellschaftliche oder politische Entwicklungen machen es aber schwer, genau abzuschätzen, in welchen Haushaltsbereichen Ausgabeermächtigungen nicht vollständig ausgeschöpft werden.[311] Deshalb weisen Haushaltspläne häufig sogenannte allgemeine globale Minderausgaben aus. Diese können durch Einsparungen in allen Ressorts gedeckt werden. In welchen Haushaltstiteln weniger ausgegeben wird, bleibt damit dem Haushaltsvollzug durch die Exekutive überlassen. Bei globalen Minderausgaben handelt es sich also um **faktische Ausgabenkürzungen**, deren Umsetzung der Exekutive im Haushaltsvollzug überlassen wird. Der Haushaltsgesetzgeber gibt lediglich die Höhe der Kürzung vor.

131 **Globale Mehreinnahmen** wiederum sind Haushaltsansätze, denen die Erwartung einer Einnahme zugrunde liegt, deren Realisierung aber noch von Zwischenschritten abhängt, sodass nicht mit hinreichender Wahrscheinlichkeit tatsächliche Einnahmen in den Haushaltsplan eingestellt werden können. In Betracht kommen beispielsweise Steuergesetze, die bereits in den Bundestag eingebracht, aber noch nicht abschließend beraten und beschlossen wurden.[312]

132 **Globale Minderausgaben** werden zu verschiedenen Zwecken ausgebracht, insbesondere zur Abschöpfung des erfahrungsgemäß im Haushaltsvollzug verbleibenden „Bodensatzes“ nicht ausgeschöpfter Haushaltsmittel. **Bodensatz-GMA** sind gerechtfertigt, weil sich vorab nicht bestimmen lässt, wo Ausgabeermächtigungen unausgeschöpft bleiben (Rn. 130); es widerspräche sogar der Haushaltswahrheit, voraussichtliche Minderausgaben nicht abzubilden.[313] Vergleichbares gilt für globale Mehreinnahmen: Der Haushaltsgesetzgeber ist verpflichtet, mit gewisser Wahrscheinlichkeit im

311. Vgl. Möstl, ZG 2005, 144 (147); Dolde/Porsch, DÖV 2002, 232 (232); Kube, Verfassungsrechtliche Zulässigkeit und Grenzen von Globalpositionen im Haushaltsplan des Bundes, 2024, S. 5 ff.

312. Vgl. Meickmann/Freund, Verfassungsblog v. 18.9.2024, abrufbar unter: https://verfassungsblog.de/verfassungsrecht-bundeshaushalt-2025/ (zuletzt abgerufen am: 14.9.2026); Tappe, in: Gröpl, BHO/LHO, § 11 BHO Rn. 62; Dittrich, Bundeshaushaltsordnung, § 11 BHO Rn. 10 (63. EL Juli 2022).

Haushaltsjahr zu erzielende Einnahmen zu veranschlagen, um dem Grundsatz der Klarheit und Wahrheit des Haushalts zu entsprechen.[314]

133 Geht der Ansatz der globalen Minderausgaben betragsmäßig über den zu erwartenden Bodensatz hinaus, führt dies nicht unmittelbar zur Verfassungswidrigkeit der ausgebrachten globalen Minderausgaben. Denn globale Minderausgaben können neben der Abschöpfung des Bodensatzes auch als **allgemeine Sparvorgabe an die Exekutive** gedacht sein, mit der im Haushalt enthaltene Effizienzreserven gehoben werden sollen.[315] Insbesondere kann damit der unwirtschaftlichen Verausgabung von noch zur Verfügung stehenden Mitteln am Jahresende, dem sogenannten „Dezemberfieber", entgegengewirkt werden.[316]

134 Die Grenze des verfassungsrechtlich Zulässigen ist überschritten, wenn globale Minderausgaben den erfahrungsgemäß am Jahresende nicht verausgabten Bodensatz und bestehende Effizienzreserven überschreiten[317] oder sie mit dem Ziel veranschlagt werden, **den Haushalt nur zum Schein**

313. Wernsmann/Meickmann, NVwZ 2026, 15 (17); vgl. auch Iwers, Zulässigkeit der Veranschlagung globaler Minderausgaben, 2021, S. 7: „prognostische Korrektur [...], um das ‚wahre' Haushaltsvolumen zu ermitteln."; Kube, Verfassungsrechtliche Zulässigkeit und Grenzen von Globalpositionen im Haushaltsplan des Bundes, 2024, S. 7 („zulässig und zugleich geboten"); andere Ansicht Siekmann, Zur Verfassungsmäßigkeit der Veranschlagung globaler Minderausgaben, 2022, S. 70, 82 ff.; Siekmann, in: Sachs, GG, Art. 110 Rn. 16a, 55 f.; kritisch auch Gröpl, in: Kahl/Waldhoff/Walter, GG, Art. 110 Rn. 196 (174. EL September 2015).

314. Vgl. Kube, Verfassungsrechtliche Zulässigkeit und Grenzen von Globalpositionen im Haushaltsplan des Bundes, 2024, S. 7.

315. Möstl, ZG 2005, 144 (149 ff.); Wernsmann/Meickmann, NVwZ 2026, 15 (18); Iwers, Zulässigkeit der Veranschlagung globaler Minderausgaben, 2021, S. 20; vgl. Gröpl, in: Gröpl, BHO/LHO, § 11 BHO Anh. Rn. 8, 13; Steinbach, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2025, 2024, S. 3; Dolde/Porsch, DÖV 2002, 232 (236 f.); Bajohr, DÖV 2004, 949 (953 f.); Kube, Verfassungsrechtliche Zulässigkeit und Grenzen von Globalpositionen im Haushaltsplan des Bundes, 2024, S. 7; Kisker, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band IV, 1990, § 89 Rn. 71; andere Ansicht Siekmann, in: Sachs, GG, Art. 110 Rn. 16a.

316. Dolde/Porsch, DÖV 2002, 232 (232 f.); Bajohr, DÖV 2004, 949 (953 f.); andere Ansicht Siekmann, Zur Verfassungsmäßigkeit der Veranschlagung globaler Minderausgaben, 2022, S. 3, S. 70.

317. Vgl. Möstl, ZG 2005, 144 (151); Iwers, Zulässigkeit der Veranschlagung globaler Minderausgaben, 2021, S. 20; Kube, Verfassungsrechtliche Zulässigkeit und Grenzen von Globalpositionen im Haushaltsplan des Bundes, 2024, S. 7 f.; enger Heintzen, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band V, § 120 Rn. 40; Gröpl, in: Kahl/Waldhoff/Walter, GG, Art. 110 Rn. 195 f. (174. EL September 2015); Heun, in: Dreier, GG, Art. 110 Rn. 21; Möstl, ZG 2005, 144 (147).

auszugleichen.[318] Ein solcher Scheinausgleich liegt nahe, wenn die veranschlagten GMA (und GME) im Vollzug ersichtlich nicht realisiert werden können.[319] Allerdings dürfte dem Haushaltsgesetzgeber bei der Höhe der globalen Minderausgaben angesichts des Prognosecharakters ein Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum einzuräumen sein,[320] der die verfassungsgerichtliche Kontrolldichte auf eine Missbrauchs- beziehungsweise Evidenzkontrolle reduziert. Dieser Spielraum betrifft die Prognose, in welchem Umfang Minderausgaben realisiert werden können. Er entbindet aber nicht von der Pflicht zur Schätzgenauigkeit (Rn. 126), für die die Veranschlagungspraxis der Vorjahre Indizwirkung haben kann, und findet seine Grenze dort, wo die Höhe der globalen Minderausgaben die Kürzungsentscheidung der Sache nach auf die Exekutive verlagert (Budgetpflicht, siehe Rn. 35 ff.).[321]

b) Rücklagenbildung

135 Dagegen steht der Haushaltsgrundsatz der Wahrheit der **Rücklagenbildung** nicht entgegen, wenn die Zuführungen und Entnahmen im Haushalt als Ausgaben und Einnahmen ausgewiesen sind und die Erfordernisse der Schätzgenauigkeit eingehalten werden. Insofern genügt es auch, wenn sich der Haushaltsgesetzgeber dazu entscheidet, im Haushaltsgesetz und Haushaltsplan zu regeln, dass mögliche – auch unerwartete – Haushaltsüberschüsse einer Rücklage zugeführt werden.[322]

---

318. Tappe, in: Gröpl, BHO/LHO, § 11 BHO Rn. 65: „optische Sparsamkeit"; Heintzen, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band V, § 120 Rn. 40; Kube, Verfassungsrechtliche Zulässigkeit und Grenzen von Globalpositionen im Haushaltsplan des Bundes, 2024, S. 5, 7 f.; Iwers, Zulässigkeit der Veranschlagung globaler Minderausgaben, 2021, S. 20.
319. Gröpl, in: Gröpl, BHO/LHO, § 11 BHO Anh. Rn. 15; Meickmann/Freund, Verfassungsblog v. 18.9.2024, abrufbar unter: https://verfassungsblog.de/verfassungsrecht-bundeshaushalt-2025/ (zuletzt abgerufen am: 14.9.2026).
320. Kube, Verfassungsrechtliche Zulässigkeit und Grenzen von Globalpositionen im Haushaltsplan des Bundes, 2024, S. 8, 19; Meickmann/Freund, Verfassungsblog v. 18.9.2024, abrufbar unter: https://verfassungsblog.de/verfassungsrecht-bundeshaushalt-2025/ (zuletzt abgerufen am: 14.9.2026); Borrmann, VR 1981, 307 (310).
321. Wernsmann/Meickmann, NVwZ 2026, 15 (19); zur Indizwirkung der Veranschlagungspraxis Meickmann/Freund, Verfassungsblog v. 18.9.2024 (Fn. 312); gegen eine Reduktion auf Evidenzkontrolle LVerfG Sachsen-Anhalt, Urt. v. 30.6.2025 – LVG 13/24 = NVwZ 2026, 162 (Rn. 118); Siekmann, Zur Verfassungsmäßigkeit der Veranschlagung globaler Minderausgaben, 2022, S. 82 f.

12. Klarheit

Eng mit dem Grundsatz der Haushaltswahrheit verbunden ist der Grundsatz der **Haushaltsklarheit** (sogenannte **Budgetklarheit**[323]). Dieser verlangt eine übersichtliche, durchschaubare und nachvollziehbare Haushaltssystematik; insbesondere muss der Haushaltsplan nach einheitlichen rationalen Gesichtspunkten gegliedert sein.[324] Aus der Bezeichnung der einzelnen Positionen muss zudem erkennbar sein, woher die jeweiligen Einnahmen stammen (**Mittelherkunft**) und wofür die jeweiligen Ausgaben getätigt werden sollen (**Mittelverwendung**).[325] Nur wenn Mittelherkunft und Mittelverwendung präzise bestimmt sind, wird der Haushaltsgesetzgeber in die Lage versetzt, das Finanzgebaren der Exekutive wirksam zu steuern. Insofern enthält der Haushaltsgrundsatz der Klarheit auch ein **Bestimmtheitsgebot**[326] und lässt sich daher nicht nur aus dem Vollständigkeitsgebot[327] und dem Wesen des Budgetrechts,[328] sondern auch aus dem allgemeinen rechtsstaatlichen **Bestimmtheitsgrundsatz**[329] ableiten.[330] Budgetklarheit bedeutet aber nicht schlicht ein Mehr an Informationen. Zusätzliche Anlagen und Übersichten können den Informationsgehalt einzelner Angaben zwar erhöhen, zugleich aber die Übersichtlichkeit des Gesamthaushalts verringern und die Verständlichkeit erschweren.[331] 136

322. Wernsmann/Meickmann, VerwArch 2023, 369 (395); andere Ansicht Gröpl, in: Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, § 56 Rn. 54: Rücklagenbildung bei teilweise kreditfinanziertem Haushalt grundsätzlich unwirtschaftlich und deshalb verfassungswidrig.
323. Heintzen, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band V, § 120 Rn. 38.
324. Vgl. StGH Niedersachsen, Urt. v. 30.9.2011 – StGH 1/10, Rn. 157; Kube, in: Ehlers/Fehling/Pünder, Besonderes Verwaltungsrecht III, § 66 Rn. 111 f.; Droege, in: Kahl/Ludwigs, Handbuch des Verwaltungsrechts, Band III, 2022, § 88 Rn. 28; Kisker, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band IV, 1990, § 89 Rn. 71; Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Art. 110 GG Rn. 26 (52. EL Mai 2020); Wernsmann/Meickmann, VerwArch 2023, 369 (395).
325. Heintzen, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 110 Rn. 25; VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 1.4.2022 – VGH N 7/21, Rn. 159 = DÖV 2022, 553.
326. Vgl. Gröpl, in: Kahl/Waldhoff/Walter, GG, Art. 110 Rn. 194 (174. EL September 2015), der indes zwischen Bestimmtheit (Haushaltsgenauigkeit) und Klarheit unterscheiden will; die Bestimmtheitskomponente des Klarheitsgebots weist deutliche Bezüge zum Grundsatz der Spezialität (siehe Rn. 116 ff.) auf.
327. Vgl. VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 26.5.1997 – VGH O 11/96 = NVwZ-RR 1998, 1; VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 1.4.2022 – VGH N 7/21, Rn. 159.
328. Vgl. Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, 1980, S. 1245.
329. Kisker, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band IV, 1990, § 89 Rn. 71.

Haushaltsklarheit und -vollständigkeit stehen insoweit in einem Spannungsverhältnis zueinander.

137 Einfachgesetzliche Konkretisierungen zur Gestaltung und Gliederung des Haushaltsplans finden sich in **§§ 10, 11 HGrG** und **§§ 13, 14 BHO**.[332]

138 Das Ziel **möglichst großer Klarheit** steht in einem Spannungsverhältnis zum Ziel **möglichst genauer Steuerung** nach dem Grundsatz der Spezialität (siehe Rn. 116 ff.). Denn ein möglichst einfach und klar verständlicher Haushalt kann nicht zugleich bis ins kleinste Detail „atomisiert" werden.[333]

13. Öffentlichkeit des Haushalts

139 Mit den Grundsätzen der Haushaltswahrheit und -klarheit eng verknüpft ist der Grundsatz der **Öffentlichkeit** des Haushalts (**Budgetpublizität**).[334] Er verlangt, dass Entstehung, Beschlussfassung und Vollzug des Haushaltsplans derart gestaltet sind, dass sich jedermann darüber Kenntnis verschaffen kann.[335] Nur so wird eine öffentliche Diskussion über das staatliche Finanzgebaren möglich. Da insbesondere die Schuldenentwicklung Gegenstand öffentlicher politischer Diskussionen ist, muss etwa auch erkennbar sein, wie sich die Kreditwirtschaft des Haushalts entwickelt.[336]

---

330. Allgemein aus Art. 110 GG ableitend etwa Kemmler, in: Hofmann/Henneke, GG, Art. 110 Rn. 7; weitergehend Gröpl, in: Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, § 56 Rn. 33: „Daher folgen die Haushaltsgrundsätze der Wahrheit und Klarheit nicht nur aus Art. 110 Abs. 1 S. 1 Hs. 1 GG, sondern auch aus dem republikanischen Prinzip [...] und mit seinem übergreifenden Gesichtspunkt der Rationalität, dh vor allem der Erzeugung von Bestimmtheit, Nachvollziehbarkeit und Transparenz" (Fußnoten hier entfernt); ähnlich Strauß, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, Art. 110 GG Rn. 43 (76. EL November 2021): „ergibt sich [...] aus einer Zusammenschau von Art. 110 GG und grundlegenden Verfassungsprinzipien wie insbesondere dem Rechtsstaatsgrundsatz."
331. Wernsmann/Meickmann, VerwArch 2023, 369 (397).
332. Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 4. Aufl. 2026, Rn. 646 ff.; Kloepfer, Finanzverfassungsrecht, 2014, S. 333, 337.
333. Vgl. Gröpl, in: Kahl/Waldhoff/Walter, GG, Art. 110 Rn. 178, 197 (174. EL September 2015): „je detaillierter [...] desto weiter entfernt [...] von dem Ziel der Klarheit"; Heintzen, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band V, § 120 Rn. 35.
334. Heintzen, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 110 Rn. 29; Heun, in: Dreier, GG, Art. 110 Rn. 22.
335. Heintzen, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band V, § 120 Rn. 41, 88; Gröpl, in: Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, § 56 Rn. 48; Kube, in: Ehlers/Fehling/Pünder, Besonderes Verwaltungsrecht III, § 66 Rn. 149; Droege, in: Kahl/Ludwigs, Handbuch des Verwaltungsrechts, Band III, 2022, § 88 Rn. 36.
336. Wernsmann/Meickmann, VerwArch 2023, 369 (396); vgl. auch Pünder, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band V, § 123 Rn. 95; von Lewinski, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band X, § 217 Rn. 21.

Der Grundsatz der Öffentlichkeit des Haushalts folgt aus dem allgemeinen Öffentlichkeitsprinzip der Demokratie und hat daher **Verfassungsrang**.[337] Verankert ist er im Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 GG) und für die parlamentarischen Beratung konkretisiert ihn Art. 110 Abs. 2 S. 1 i.V.m. Art. 42 Abs. 1 S. 1 GG (siehe Rn. 33). Einfachgesetzlich knüpft § 1 S. 2 BHO (Verkündung des Haushaltsgesetzes mit Gesamtplan, siehe Rn. 153) an ihn an. 140

Durchbrechungen des Haushaltsgrundsatzes der Öffentlichkeit können verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein, wenn zwingende Gründe des Staatswohls die Geheimhaltung erfordern, wie etwa das Sicherheitsinteresse im Fall der Haushaltstitel der Nachrichtendienste.[338] 141

14. Wirtschaftlichkeit

Das **Wirtschaftlichkeitsgebot** verlangt nach allgemeinem Verständnis ein möglichst günstiges Verhältnis zwischen den eingesetzten staatlichen Mitteln und den damit verfolgten Zwecken. Als ökonomisches Prinzip kennt Wirtschaftlichkeit zwei Ausprägungen. Entweder ist ein vorgegebenes Ziel unter Einsatz möglichst weniger knapper Mittel zu erreichen (**Kostenminimierung** oder **Minimalprinzip**) oder mit vorgegebenen Mitteln der größtmögliche Nutzen zu erzielen (**Nutzenmaximierung** oder **Maximalprinzip**).[339] Das Minimalprinzip wird auch als Gebot der Sparsamkeit bezeichnet.[340] 142

Indes ist das Wirtschaftlichkeitsgebot kein Selbstzweck, weil Wirtschaftlichkeit keine Ziele vorgeben kann. **Wirtschaftlichkeit „an sich" kann es nicht geben**.[341] Die Ziele, die verwirklicht werden sollen, werden 143

337. BVerfG, Urt. v. 14.1.1986 – 2 BvE 14/83, 4/84 = BVerfGE 70, 324 (358); Heun, in: Dreier, GG, Art. 110 Rn. 22; Kube, in: Ehlers/Fehling/Pünder, Besonderes Verwaltungsrecht III, § 66 Rn. 149; Gröpl, in: Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, § 56 Rn. 48.

338. BVerfG, Urt. v. 14.1.1986 – 2 BvE 14/83, 4/84 = BVerfGE 70, 324 (358 ff.); vgl. auch Heintzen, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 110 Rn. 29; Heun, in: Dreier, GG, Art. 110 Rn. 22.

339. Gröpl, in: Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, § 56 Rn. 53; Heintzen, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 114 Rn. 26; Kube, in: Ehlers/Fehling/Pünder, Besonderes Verwaltungsrecht III, § 66 Rn. 156; Heintzen, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band V, § 120 Rn. 48; Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 4. Aufl. 2026, Rn. 608.

340. Heintzen, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band V, § 120 Rn. 48; von Arnim, Wirtschaftlichkeit als Rechtsprinzip, 1988, S. 49 f.; Müller-Franken, Maßvolles Verwalten, 2004, S. 74 ff.; Gröpl, in: Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, § 56 Rn. 53; Siekmann, in: Sachs, GG, Art. 110 Rn. 67.

vielmehr vom demokratisch legitimierten Gesetzgeber selbst bestimmt – entweder im Rahmen seines Budgetrechts oder im Rahmen seiner Sachgesetzgebung.[342] Erst nachrangig greift das Wirtschaftlichkeitsgebot, anhand dessen die Effizienz der Zielerreichung zu überprüfen ist.

144 Auf einfachgesetzlicher Ebene verlangen **§ 6 Abs. 1 HGrG** und **§ 7 Abs. 1 S. 1 BHO**, dass bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten sind. Verfassungsrechtlich ist das Wirtschaftlichkeitsgebot in **Art. 114 Abs. 2 S. 1 GG** verankert (siehe Art. 114 Rn. ###). Danach prüft der Bundesrechnungshof die Rechnung sowie die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes. Unmittelbarer Adressat dieser Norm ist allein der Bundesrechnungshof, mittelbar zumindest auch der Haushaltsvollzug. Nach verbreiteter Auffassung fußt das Gebot wirtschaftlichen Handelns auf allgemeinen Wertungen des Grundgesetzes, insbesondere dem Rechtsstaats- und dem Verhältnismäßigkeitsprinzip. Es gilt danach umfassend, also von Verfassungs wegen nicht nur – wie in Art. 114 Abs. 2 S. 1 GG ausdrücklich vorgesehen – für Haushaltskontrolle und Haushaltsvollzug, sondern ebenso für die Haushaltsaufstellung.[343]

15. Bepackungsverbot

145 Zum sogenannten **sachlichen und zeitlichen Bepackungsverbot** siehe Rn. 157 ff.

---

341. Vgl. Gröpl, in: Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, § 56 Rn. 54 (referierend); Gröpl, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band V, § 121 Rn. 12; Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 4. Aufl. 2026, Rn. 609; Heintzen, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band V, § 120 Rn. 48; Luhmann, VerwArch 51 (1960), 97 (98): „nicht wirtschaftlich oder unwirtschaftlich, sondern [...] wirksam."

342. Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 4. Aufl. 2026, Rn. 609; Tappe, Haushaltsgesetz als Zeitgesetz, 2008, S. 69 f.

343. VerfGH Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 24.4.2007 – VerfGH 9/06, Rn. 68; VerfGH Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 2.9.2003 – VerfGH 6/02, Rn. 47; VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 20.11.1996 – VGH N 3/96 = NVwZ-RR 1998, 145 (145, 149); von Arnim, Wirtschaftlichkeit als Rechtsprinzip, 1988, S. 70 ff.; Hoffmann-Riem, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann, Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht, 1998, S. 11 (19 ff.); Gröpl, Haushaltsrecht und Reform, 2001, S. 288 ff.; Heintzen, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band V, § 120 Rn. 48; Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 4. Aufl. 2026, Rn. 607; zu den Zweifeln, ob überhaupt ein verfassungsrechtlicher Grundsatz der Wirtschaftlichkeit besteht, der auch den Haushaltsgesetzgeber bindet, vgl. Wernsmann, Verhaltenslenkung in einem rationalen Steuersystem, 2005, S. 232 f.; Wendt/Elicker, VerwArch 95 (2004), 471 (472 f.); Siekmann, in: Sachs, GG, Art. 110 Rn. 67 ff. jeweils m.w.N.

D. HAUSHALTSGESETZGEBUNGSVERFAHREN (ABS. 2, ABS. 3)

Das Verfahren der Haushaltsgesetzgebung ist in Art. 110 Abs. 2, Abs. 3 GG geregelt und enthält **Abweichungen vom üblichen Gesetzgebungsverfahren des Bundes**. Die Vorschriften in Art. 110 Abs. 2, Abs. 3 GG sind lex specialis gegenüber Art. 76 ff. GG. Daher ist auch Art. 80 Abs. 1 GG nicht anwendbar.[344] 146

I. Budgetinitiative

Abweichend von Art. 76 Abs. 1 GG steht das Initiativrecht für den Haushaltsplan und das Haushaltsgesetz allein der Bundesregierung zu,[345] wie sich daraus ergibt, dass die Gesetzesvorlagen gemäß Art. 110 Abs. 3 Hs. 1 GG gleichzeitig mit der Zuleitung an den Bundesrat beim Bundestag eingebracht werden. Dieses **Initiativmonopol** gilt auch für Nachtragshaushalte[346] und Ergänzungshaushalte[347]. Mit dem Initiativmonopol korrespondiert zugleich eine **Initiativpflicht**,[348] die nach einer etwaigen Etatverweigerung seitens des Parlaments wieder auflebt.[349] 147

Das Initiativmonopol der Bundesregierung im Haushaltsverfahren erscheint sachgerecht, weil die Regierung über den besten Überblick und die administrative Ausstattung verfügt, um einen realistischen und in sich 148

344. BVerfG, Beschl. v. 27.6.2002 – 2 BvF 4/98 = BVerfGE 106, 1 (22); Heun, in: Dreier, GG, Art. 110 Rn. 32; Gröpl, in: Kahl/Waldhoff/Walter, GG, Art. 110 Rn. 274 (174. EL September 2015).
345. BVerfG, Urt. v. 25.5.1977 – 2 BvE 1/74 = BVerfGE 45, 1 (29, 46); BVerfG, Urt. v. 14.1.1986 – 2 BvE 14/83, 4/84 = BVerfGE 70, 324 (357); andere Ansicht von Portatius, Bepackungsverbot, 1975, S. 62.
346. BVerfG, Urt. v. 14.1.1986 – 2 BvE 14/83, 4/84 = BVerfGE 70, 324 (357); Heintzen, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band V, § 120 Rn. 61; Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, 1980, S. 1212; Siekmann, in: Sachs, GG, Art. 110 Rn. 75; Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 110 Rn. 11; Heun, Staatshaushalt und Staatsleitung, 1989, S. 304; Drüen, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 110 Rn. 96.
347. Heintzen, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band V, § 120 Rn. 61; Siekmann, in: Sachs, GG, Art. 110 Rn. 75; Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 110 Rn. 11; Heintzen, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 110 Rn. 40; Drüen, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 110 Rn. 96; andere Ansicht Heun, in: Dreier, GG, Art. 110 Rn. 34; Heun, Staatshaushalt und Staatsleitung, 1989, S. 303 f.
348. Vgl. BVerfG, Urt. v. 25.5.1977 – 2 BvE 1/74 = BVerfGE 45, 1 (29); Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, 1980, S. 1212; Heun, in: Dreier, GG, Art. 110 Rn. 34.
349. Heintzen, in: von Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 110 Rn. 38; Gröpl, in: Kahl/Waldhoff/Walter, GG, Art. 110 Rn. 163 (174. EL September 2015); andere Ansicht Drüen, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 110 Rn. 99.

stimmigen Entwurf zu erarbeiten. So wird dem Parlament ein kohärenter Gesamtplan vorgelegt, anstatt dass das Verfahren von Anfang an durch zahlreiche Einzelinteressen zersplittert wird. Den Entwurf des Haushaltsgesetzes vorzubereiten, gehört grundsätzlich zum **Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung**, der den allgemeinen Informationsrechten des Parlaments entzogen ist; nach Abschluss des Aufstellungsverfahrens gilt dies nur noch nach Maßgabe einer Abwägung zwischen dem Informationsinteresse des Parlaments und dem (von der Regierung geltend gemachten) Geheimhaltungsinteresse.[350]

149 Das exekutive Verfahren für die **Aufstellung des Haushaltsplans** vor Zuleitung an den Bundestag und Bundesrat ist in **§§ 27–33 BHO** geregelt. Der Entwurf wird nach § 29 Abs. 1 BHO vom Bundeskabinett beschlossen.

II. Einbringung der Haushaltsvorlage in den Bundestag

150 Nach Art. 110 Abs. 3 Hs. 1 GG sind die Vorlagen abweichend von Art. 76 Abs. 2 GG gleichzeitig dem Bundestag und dem Bundesrat zuzuleiten, was der **Verfahrensbeschleunigung** dient.[351] Die Äußerungsfrist für den Bundesrat beträgt grundsätzlich sechs Wochen und bei Änderungsvorlagen drei Wochen (Art. 110 Abs. 3 Hs. 2 GG).

III. Verabschiedung im Bundestag

151 Wie jedes andere Bundesgesetz wird auch das Haushaltsgesetz nach Art. 77 Abs. 1 S. 1 GG (i.V.m. Art. 110 Abs. 2 S. 1 GG) **beschlossen**. Der Bundestag kann die Haushaltsvorlage der Bundesregierung als negative Ausübung des parlamentarischen Budgetrechts grundsätzlich auch ablehnen.[352] In diesem Fall ist die Bundesregierung zu einer erneuten Vorlage verpflichtet.[353] Allerdings dürfte sich aus Art. 110 Abs. 2 S. 1 GG ein Verbot der Verschleppung des Haushaltsgesetzgebungsverfahrens ergeben und ein Verbot der Totalverweigerung des Bundestages, überhaupt ein Haushaltsgesetz zu beschließen.[354] Dabei ist zu beachten, dass der Bundestag das Haushaltsgesetz

350. Vgl. BVerfG, Beschl. v. 30.3.2004 – 2 BvK 1/01 = BVerfGE 110, 199 (214 f., 221 ff.); VerfGH Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 15.12.2015 – VerfGH 12/14, Rn. 112 f.; Droege, DVBl. 2015, 937 (939, 940 ff.).

351. Drüen, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 110 Rn. 102.

352. Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 110 Rn. 174 (70. EL Dezember 2013); andere Ansicht Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Art. 110 GG Rn. 60 (52. EL Mai 2020).

353. Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 110 Rn. 174 (70. EL Dezember 2013).

354. Drüen, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 110 Rn. 107.

und den in ihm enthaltenen Bundeshaushaltsplan im Rahmen des parlamentarischen Verfahrens inhaltlich ändern kann. Indes bedarf die Erhöhung der von der Bundesregierung in der Vorlage veranschlagten Gesamtausgaben nach Art. 113 Abs. 1 S. 1 GG der Zustimmung der Bundesregierung.

IV. Beteiligung des Bundesrates

Das Haushaltsgesetz bedarf als **Einspruchsgesetz** nicht der Zustimmung des Bundesrates.[355] Die Zustimmung des Bundesrates ist nur erforderlich, wenn das Haushaltsgesetz (im Rahmen des nach Art. 110 Abs. 4 GG Zulässigen, siehe Rn. 157 ff.) materiell-rechtliche Vorschriften enthält, die ihrerseits zustimmungsbedürftig sind.[356] 152

V. Verkündung

Wie jedes andere Gesetz wird das Haushaltsgesetz vom Bundespräsidenten nach Gegenzeichnung ausgefertigt und im **Bundesgesetzblatt** verkündet (Art. 82 Abs. 1 GG). Allerdings werden nach althergebrachter Staatspraxis nur das Mantelgesetz und der Gesamtplan mit einer Finanzierungsübersicht und einem Kreditfinanzierungsplan, nicht aber die Einzelpläne im Bundesgesetzblatt veröffentlicht (§ 1 S. 2 BHO),[357] obwohl diese am Gesetzesrang des Haushaltsgesetzes teilhaben. Die Praxis, die Einzelpläne nicht im Bundesgesetzblatt, sondern an anderer Stelle zu veröffentlichen, wird vom Bundesverfassungsgericht akzeptiert, weil eine vollständige Veröffentlichung aller Einzelpläne das Verkündungsblatt übermäßig belasten würde.[358] Auch wenn diese Rechtfertigung in Zeiten der Verkündung im elektronischen Bundesgesetzblatt an Überzeugungskraft verloren hat, dürfte § 1 S. 2 BHO nunmehr von Art. 82 Abs. 1 S. 4 GG gedeckt sein (siehe Art. 82 Rn. ###).[359] 153

355. BVerfG, Urt. v. 14.1.1986 – 2 BvE 14/83, 4/84 = BVerfGE 70, 324 (361); Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, 1980, S. 1204; Heun, in: Dreier, GG, Art. 110 Rn. 38.
356. BVerfG, Urt. v. 14.1.1986 – 2 BvE 14/83, 4/84 = BVerfGE 70, 324 (361).
357. Heun, in: Dreier, GG, Art. 110 Rn. 39.
358. BVerfG, Urt. v. 19.7.1966 – 2 BvF 1/65 = BVerfGE 20, 56 (93).
359. Vgl. Lemke, DÖV 2024, 783.

E. VOLLZUG DES HAUSHALTS

154 Der Vollzug des Haushalts im Rahmen der durch Haushaltsgesetz erteilten Ermächtigungen ist im gewaltengeteilten Staat Aufgabe der Exekutive. Der Haushaltsvollzug gilt als „Hausgut der Exekutive".[360] Der gesetzlich festgestellte Haushaltsplan **ermächtigt die Bundesregierung, verpflichtet sie aber nicht**. Ihr kommt daher beim Haushaltsvollzug eine weitreichende Entscheidungskompetenz nicht nur hinsichtlich des „Wie", sondern auch hinsichtlich des „Ob" zu, wenn die Ausgaben nicht aufgrund anderer gesetzlicher Vorgaben zwingend sind.[361]

155 Insbesondere bei der Entscheidung darüber, ob, in welchem Umfang und zu welchem Zeitpunkt von einer gesetzlichen **Kreditaufnahmeermächtigung** – die auch außerhalb des Haushaltsgesetzes eingeräumt sein kann (siehe Art. 115 Rn. ###) – Gebrauch gemacht wird, kommt der Exekutive – genau genommen dem Bundesministerium der Finanzen – eine verfassungsgerichtlich nur eingeschränkt überprüfbare Einschätzungsprärogative zu.[362] Eine allgemeine Darlegungs- oder Begründungslast besteht dabei nicht; vielmehr kann die Exekutive ihre Erwägungen dazu auch erst im Nachgang gegenüber dem Bundestag offenlegen und gegebenenfalls in einem verfassungsgerichtlichen Verfahren vertiefen.[363]

Detaillierte Regelungen zum Vollzug enthalten das HGrG und die BHO.

156 **Mitwirkungsrechte des Parlaments** sind im Haushaltsvollzug von Verfassungs wegen nicht vorgesehen, sondern können im Gegenteil vor dem Hintergrund des Gewaltenteilungsprinzips als Eingriff in den exekutiven Bereich rechtfertigungsbedürftig sein.[364] Rechtfertigungsbedürftig sind insbesondere sogenannte qualifizierte Sperrvermerke, bei denen die Ausgaben oder Verpflichtungsermächtigungen von einer vorherigen parlamentarischen Zustimmung abhängig gemacht werden (§ 22 S. 3 BHO).[365]

---

360. Kube, DÖV 2000, 810 (817); vgl. auch VerfGH Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 16.9.2025 – VerfGH 32/23, Rn. 114 = DÖV 2026, 241.
361. Vgl. Heintzen, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band V, § 120 Rn. 73.
362. Vgl. VerfGH Sachsen, Urt. v. 28.8.2009 – Vf. 41-I-08, S. 27 = NVwZ-RR 2010, 1; VerfGH Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 16.9.2025 – VerfGH 32/23, Rn. 114 = DÖV 2026, 241.
363. Vgl. VerfGH Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 16.9.2025 – VerfGH 32/23, Rn. 114 = DÖV 2026, 241.
364. Vgl. von Mutius, VVDStRL 42 (1984), 147 (183), abrufbar unter: https://doi.org/10.1515/9783110871104 (zuletzt abgerufen am: 14.9.2026) m.w.N.; zu vergleichbaren Fragen im Staatsvermögensrecht, vgl. Birk/Wernsmann, DVBl. 2005, 1 ff.

Sie wahren zwar das Budgetrecht (siehe Rn. 57), verlagern aber eine Vollzugsentscheidung in das Parlament. In der Staatspraxis erteilt die Einwilligung zudem regelmäßig (nur) der Haushaltsausschuss, nicht das Plenum. Ob diese Praxis als Verfahrenserleichterung hinnehmbar ist oder ob die Zustimmungsentscheidung – wie es der Gesetzesvorbehalt des Art. 110 Abs. 2 S. 1 GG nahelegt – dem Plenum vorbehalten bleiben muss, ist bislang nicht geklärt.

F. BEPACKUNGSVERBOT (ABS. 4)

Das Bepackungsverbot des Art. 110 Abs. 4 S. 1 GG **grenzt die zulässigen Inhalte des Haushaltsgesetzes in sachlicher und zeitlicher Hinsicht** ein. Der anschauliche Begriff des Bepackungsverbots soll verdeutlichen, dass das Haushaltsgesetz nicht mit Vorschriften „bepackt" werden darf, die keinen Zusammenhang mit den Einnahmen und Ausgaben des Bundes haben oder die über das Haushaltsjahr hinaus gelten.[366] Historisch sollte das Bepackungsverbot ein Übergreifen des parlamentarischen Haushaltsgesetzgebers auf andere Politikbereiche verhindern.[367] 157

I. Sachliches Bepackungsverbot

Nach dem sogenannten **sachlichen Bepackungsverbot** dürfen in das Haushaltsgesetz nur Vorschriften aufgenommen werden, die sich auf die Einnahmen und die Ausgaben des Bundes beziehen (**Art. 110 Abs. 4 S. 1 Alt. 1 GG**). Da nahezu jede rechtliche Regelung jedenfalls geringfügige Auswirkungen auf das Budget hat, etwa indem Vollzugskosten verursacht werden, ist ein unmittelbarer Zusammenhang zu verlangen.[368] Andernfalls drohte das sachliche Bepackungsverbot leerzulaufen.[369] 158

Da das sachliche Bepackungsverbot seinen historischen Sinn im heutigen demokratischen System verloren hat,[370] wird der Zweck der Vorschrift heute darin gesehen, **Normenklarheit**[371] zu sichern und durch Freihaltung des Haushaltsgesetzes von budgetfremden Materien zur 159

365. Ausführlich dazu Heintzen, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band V, § 120 Rn. 75 m.w.N.
366. Gröpl, in: Kahl/Waldhoff/Walter, GG, Art. 110 Rn. 298 (174. EL September 2015).
367. Vgl. von Portatius, Bepackungsverbot, 1975, S. 17 ff.; Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 4. Aufl. 2026, Rn. 47.
368. Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 110 Rn. 184 (70. EL Dezember 2013); Gröpl, in: Kahl/Waldhoff/Walter, GG, Art. 110 Rn. 300 (174. EL September 2015).
369. Gröpl, in: Kahl/Waldhoff/Walter, GG, Art. 110 Rn. 300 (174. EL September 2015).

Verfahrensbeschleunigung beizutragen.[372] Es ist also kein Selbstzweck, dass das sachliche Bepackungsverbot den Charakter des **Haushaltsgesetzes als Finanzgesetz**[373] sichert.[374]

II. Zeitliches Bepackungsverbot

160 Nach dem sogenannten **zeitlichen Bepackungsverbot** dürfen in das Haushaltsgesetz nur Vorschriften aufgenommen werden, die sich auf den Zeitraum beziehen, für den das Haushaltsgesetz beschlossen wird (**Art. 110 Abs. 4 S. 1 Alt. 2 GG**). Damit wird eine allgemeine Wirkung des Haushaltsgesetzes über das Rechnungsjahr hinaus ausgeschlossen. Dieses Verbot verhindert, dass in dem oft unter Zeitdruck verabschiedeten Haushaltsgesetz dauerhafte Gesetzesänderungen „versteckt" werden, die eigentlich ein eigenes, reguläres Gesetzgebungsverfahren durchlaufen müssten. Das zeitliche Bepackungsverbot wahrt damit den Charakter des **Haushaltsgesetzes als Zeitgesetz**.[375] Es hat zudem eine gewisse Ähnlichkeit mit dem Grundsatz der zeitlichen Spezialität: Das zeitliche Spezialitätsgebot begrenzt die Ermächtigungswirkung auf das jeweilige Haushaltsjahr.[376] Das zeitliche Bepackungsverbot geht weiter: Es untersagt grundsätzlich schon die Aufnahme von Vorschriften, die über den Geltungszeitraum des

370. VerfGH Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 14.5.1996 – VerfGH 5/95 = OVGE 45, 308 (313); Tappe, Haushaltsgesetz als Zeitgesetz, 2008, S. 115; andere Ansicht Siekmann, in: Sachs, GG, Art. 110 Rn. 87; Stern, VVDStRL 25 (1967), 419 (419 f.), abrufbar unter: https://doi.org/10.1515/9783110875980 (zuletzt abgerufen am: 14.9.2026).
371. Schenke, in: Sodan, GG, 4. Aufl. 2018, Art. 110 Rn. 15; Pünder, in: Friauf/Höfling, GG, Art. 110 Rn. 90 (25. EL Dezember 2008): „Formenklarheit".
372. Heun, in: Dreier, GG, Art. 110 Rn. 41; von Portatius, Bepackungsverbot, 1975, S. 85 ff.; Heun, Staatshaushalt und Staatsleitung, 1989, S. 265 f.; Gröpl, in: Kahl/Waldhoff/Walter, GG, Art. 110 Rn. 298 (174. EL September 2015); Heintzen, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band V, § 120 Rn. 57.
373. Drüen, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 110 Rn. 113, 120; Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 110 Rn. 181 (70. EL Dezember 2013); Schwarz, JA 2021, 276 (279).
374. Andere Ansicht Heintzen, in: von Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 110 Rn. 46: „de facto obsolet".
375. Drüen, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 110 Rn. 113, 120; Pünder, in: Friauf/Höfling, GG, Art. 110 Rn. 92 (25. EL Dezember 2008); Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 110 Rn. 181 (70. EL Dezember 2013); Schwarz, JA 2021, 276 (279); Tappe, Haushaltsgesetz als Zeitgesetz, 2008, passim.
376. Vgl. Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 110 Rn. 186 (70. EL Dezember 2013): „Materiell entspricht es [sc. das zeitliche Bepackungsverbot] dem Haushaltsgrundsatz der Periodizität".

Haushaltsgesetzes hinauswirken – und zwar auch dann, wenn sie keine Ermächtigungswirkung haben.[377]

Art. 110 Abs. 4 S. 2 GG erlaubt von diesem Verbot – und damit auch von den Grundsätzen der Jährlichkeit und Jährigkeit (siehe Rn. 99 ff.) –[378] zwei **Abweichungen**, allerdings nach seinem eindeutigen Wortlaut nur im Haushaltsgesetz und nicht in anderen Gesetzen wie dem HGrG oder der BHO.[379] Die erste Ausnahme ermöglicht, dass die Vorschriften eines Haushaltsgesetzes erst mit der Verkündung des nächsten Haushaltsgesetzes außer Kraft treten können. Damit kann sichergestellt werden, dass die Vorschriften des nächsten Haushaltsgesetzes unmittelbar auf das vorherige Haushaltsgesetz folgen, auch wenn sich die Verkündung des nächsten Haushaltsgesetzes unter Verstoß gegen die Vorherigkeit (siehe Rn. 94 ff.) über den Abschluss des laufenden Haushaltsjahres hinaus verzögert (**kontinuierlicher Übergang**).[380] Nach der zweiten Ausnahme kann das Haushaltsgesetz vorsehen, dass Kreditaufnahmeermächtigungen erst zu einem späteren Zeitpunkt außer Kraft treten. Diese Regelung für Kreditermächtigungen nach Art. 115 GG ermöglicht eine **kontinuierliche Kreditwirtschaft** (siehe Rn. 108). 161

G. RECHTSSCHUTZ VOR DEM BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

Die Vorgaben des Art. 110 GG sind **voll justitiabel**, das heißt gerichtlich in vollem Umfang überprüfbar; es handelt sich nicht um unverbindliches „soft law“ (allgemein siehe Rn. 5; zu den Haushaltsgrundsätzen siehe Rn. 69 ff.). Art. 110 GG bildet daher einen verfassungsrechtlichen Maßstab für die Überprüfung von Legislativ- und Exekutivakten des Bundes. Der vollen Justitiabilität stehen weder die Einschätzungs- und Beurteilungsspielräume des Haushaltsgesetzgebers noch die daraus folgenden, teilweise zurückgenommenen Prüfungsmaßstäbe entgegen: Sie betreffen nicht das „Ob“ der gerichtlichen Kontrolle, sondern deren Dichte (dazu Rn. 163). Art. 110 GG bindet aber nur den Bund und ist allein deswegen schon kein tauglicher Prüfungsmaßstab für Landesverfassungsgerichte.[381] 162

377. Vgl. Tappe, Haushaltsgesetz als Zeitgesetz, 2008, S. 111 f., 119, 122.
378. BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22 = BVerfGE 167, 86 (141 Rn. 160, 145 f. Rn. 173).
379. Vgl. Tappe, Haushaltsgesetz als Zeitgesetz, 2008, S. 124.
380. Vgl. Drüen, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 110 Rn. 121; Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 110 Rn. 188 (70. EL Dezember 2013).

163 Auch wenn die Einhaltung der Haushaltsgrundsätze nicht in das freie Belieben des einfachen Gesetzgebers gestellt ist, folgt aus der überragenden Bedeutung des Budgetrechts in vielen (Detail-)Fragen grundsätzlich eine **Einschätzungsprärogative des Parlaments**. Die Haushaltsaufstellung ist keine exakte Wissenschaft, sondern beruht ganz wesentlich auf Prognosen über die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung und vor allem auf politischen Bewertungen von Bedarfen und Prioritäten. Innerhalb des grundgesetzlichen Rahmens hat der Bundestag dabei regelmäßig einen weiten Gestaltungsspielraum. Insofern kann das Bundesverfassungsgericht häufig nur die Nachvollziehbarkeit und Vertretbarkeit der parlamentarischen Entscheidung überprüfen. Es ist nicht Aufgabe der Gerichte, die politische Zweckmäßigkeit der parlamentarischen Haushaltsentscheidungen zu bewerten.

164 Im Haushaltsvollzug besteht dagegen eine **Einschätzungsprärogative der Exekutive**. Ob und in welchem Umfang sie von den Ermächtigungen des Haushaltsgesetzes Gebrauch macht, ist prinzipiell ihre Entscheidung.[382]

I. Abstrakte Normenkontrolle

165 Das wichtigste Verfahren zur Überprüfung eines Haushaltsgesetzes am Maßstab des Art. 110 GG ist das **abstrakte Normenkontrollverfahren** nach Art. 94 Abs. 1 Nr. 2 GG (siehe Art. 94 Rn. ###). Es ist das Mittel der parlamentarischen Opposition, das Finanzgebaren der Regierung und der sie tragenden Mehrheit vom Bundesverfassungsgericht überprüfen zu lassen.

II. Organstreitverfahren

166 Im **Organstreitverfahren** nach Art. 94 Abs. 1 Nr. 1 GG (siehe Art. 94 Rn. ###) kann der Bundestag (oder ein Teil davon, etwa eine Fraktion, in Prozessstandschaft, das heißt in Geltendmachung der Rechte des ganzen Bundestages) als Antragsteller geltend machen, dass **Maßnahmen der Regierung** im Haushaltsvollzug gegen Art. 110 GG und damit gegen das Budgetrecht des Parlaments verstoßen. Die Geltendmachung eines Verstoßes

381. Zu der Frage, ob etwa die Regelungen zur sogenannten Schuldenbremse in Art. 109 Abs. 3 GG, die nicht nur den Bund, sondern auch die Länder unmittelbar binden (sogenannte Durchgriffsnorm; vgl. Wernsmann, NVwZ 2024, 694 (695)), Prüfungsmaßstab vor den Landesverfassungsgerichten sein können, vgl. Wernsmann/Geiß, NVwZ 2023, 1113; VerfGH Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 14.1.2025 – VerfGH 34/23 = NVwZ 2025, 850.

382. VerfGH Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 16.9.2025 – VerfGH 32/23, Rn. 114 = DÖV 2026, 241.

gegen einen oder mehrere Haushaltsgrundsätze begründet für sich genommen aber in der Regel noch keine **Antragsbefugnis**.[383] Das ergibt sich daraus, dass Art. 110 GG das Budgetrecht als Organrecht des Bundestages ausformt (Rn. 26), während Art. 38 Abs. 1 S. 1, Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2, Art. 79 Abs. 3 GG nur seinen unverfügbaren Kern schützen (Rn. 27 f.), und dass die Haushaltsgrundsätze das Budgetrecht zwar sämtlich effektuieren (Rn. 66), nicht aber jede ihrer Berührungen das Organrecht auch beeinträchtigt (Rn. 66 f.). Erforderlich ist daher, dass mit der möglichen Verletzung eines Haushaltsgrundsatzes die Möglichkeit der Verletzung auch eines Organrechts einhergeht.

Unter Umständen kommt auch in Betracht, dass Teile des Bundestages in Prozessstandschaft im Wege des Organstreitverfahrens die **Verletzung des Budgetrechts des Parlaments** durch den Beschluss über das **Haushaltsgesetz** geltend machen. Allerdings darf das Organstreitverfahren nicht in ein Instrument der allgemeinen Verfassungsmäßigkeitskontrolle umgewandelt werden.[384] Soweit sich das Bundesverfassungsgericht mit der Integrationsverantwortung und der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Bundestages befasst hat,[385] ging es um den Schutz zukünftiger parlamentarischer Gestaltungsmacht vor bestimmten Folgewirkungen aktueller Mehrheitsentscheidungen. Das war die unausgesprochene Voraussetzung dafür, das Parlament vor sich selbst zu schützen.[386] In einer jüngeren Entscheidung ließ das Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt es dagegen genügen, wenn eine 167

383. Vgl. LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urt. v. 24.11.2022 – LVerfG 2/21, Rn. 50 = BeckRS 2022, 40819.

384. BVerfG, Urt. v. 24.1.2023 – 2 BvE 5/18= BVerfGE 165, 270 (285 Rn. 48); vgl. zudem auch BVerfG, Urt. v. 18.12.1984 – 2 BvE 13/83 = BVerfGE 68, 1 (69); BVerfG, Urt. v. 14.7.1986 – 2 BvE 5/83 = BVerfGE 73, 1 (30); BVerfG, Urt. v. 22.11.2001 – 2 BvE 6/99 = BVerfGE 104, 151 (193 f.); BVerfG, Urt. v. 30.6.2009 – 2 BvE 2, 5/08, 2 BvR 1010, 1022, 1259/08, 182/09 = BVerfGE 123, 267 (339); BVerfG, Urt. v. 18.3.2014 – 2 BvE 6/12, 2 BvR 1390, 1421, 1438, 1439, 1440, 1824/12 = BVerfGE 135, 317 (397 f. Rn. 156); BVerfG, Beschl. v. 11.12.2018 – 2 BvE 1/18 = BVerfGE 150, 194 (200 Rn. 18).

385. BVerfG, Urt. v. 30.6.2009 – 2 BvE 2, 5/08, 2 BvR 1010, 1022, 1259/08, 182/09 = BVerfGE 123, 267 (361 f.); BVerfG, Urt. v. 12.9.2012 – 2 BvE 6/12, 2 BvR 1390, 1421, 1438, 1439, 1440/12 = BVerfGE 132, 195 (237 f. Rn. 102, 247 Rn. 125); BVerfG, Beschl. v. 14.1.2014 – 2 BvE 13/13, 2 BvR 2728, 2729, 2730, 2731/13 = BVerfGE 134, 366 (397 f. Rn. 54); BVerfG, Urt. v. 18.3.2014 – 2 BvE 6/12, 2 BvR 1390, 1421, 1438, 1439, 1440, 1824/12 = BVerfGE 135, 317 (395 Rn. 150); BVerfG, Urt. v. 21.6.2016 – 2 BvE 13/13, 2 BvR 2728, 2729, 2730, 2731/13 = BVerfGE 142, 123 (182 f. Rn. 106, 183 f. Rn. 110 f.).

386. VerfGH Baden-Württemberg, Urt. v. 19.7.2023 – 1 GR 4/22, Rn. 32 = NVwZ 2023, 1321.

Fraktion als Antragstellerin die verfassungswidrige Aufgabe parlamentarischer Gestaltungsmacht („**Selbstentmachtung**“) rüge.[387] Auf eine weitergehende Bindung zukünftiger parlamentarischer Gestaltungsmacht komme es auch bei einem Beschluss über ein Haushaltsgesetz nicht an.[388] Vielmehr genüge es, dass eine Verletzung des parlamentarischen Budgetrechts nicht von vornherein ausgeschlossen sei.[389] Der StGH Bremen hat demgegenüber den Organstreit einer Fraktion gegen die Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation im Haushaltsgesetz als unzulässig verworfen: Mit dem Beschluss über das Haushaltsgesetz werde das Budgetrecht des Parlaments nicht verletzt, sondern ausgeübt. Der Schutz künftiger parlamentarischer Gestaltungsmöglichkeiten vermittle gegenüber dem Budgetrecht des gegenwärtigen Parlaments keine eigenständige organschaftliche Rechtsposition. Für eine von eigenen Rechten losgelöste Verfassungsmäßigkeitskontrolle sei die Opposition auf die Normenkontrolle verwiesen.[390]

III. Verfassungsbeschwerde

168 Zudem kann **jedermann** im Wege der **Verfassungsbeschwerde** nach Art. 94 Abs. 1 Nr. 4a GG geltend machen, dass durch ein Haushaltsgesetz das **Budgetrecht des Parlaments** und damit auch sein **Wahlrecht aus Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG** ausgehöhlt wird. Dabei ist die Möglichkeit der Entleerung des Wahlrechts substantiiert darzulegen (siehe Rn. 38).

169 Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG schützt den **Anspruch auf demokratische Selbstbestimmung** (Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 GG i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG). Einen darüber hinausgehenden individuellen Anspruch darauf, dass demokratische Mehrheitsentscheidungen auf ihre Rechtmäßigkeit kontrolliert werden, vermittelt Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG dagegen

387. LVerfG Sachsen-Anhalt, Urt. v. 30.6.2025 – LVG 13/24, Rn. 69 = NVwZ 2026, 162; vgl. dazu Wernsmann/Meickmann, NVwZ 2026, 15 (15 f.).
388. LVerfG Sachsen-Anhalt, Urt. v. 30.6.2025 – LVG 13/24, Rn. 69 = NVwZ 2026, 162; andere Ansicht VerfGH Baden-Württemberg, Urt. v. 19.7.2023 – 1 GR 4/22, Rn. 32 = NVwZ 2023, 1321.
389. LVerfG Sachsen-Anhalt, Urt. v. 30.6.2025 – LVG 13/24, Rn. 73 = NVwZ 2026, 162; strenger VerfGH Berlin, Beschl. v. 22.11.1993 – VerfGH 18/93, Rn. 19 = BeckRS 1993, 10278; StGH Baden-Württemberg, Urt. v. 20.11.1996 – GR 2/95 = NVwZ-RR 1997, 265.
390. StGH Bremen, Beschl. v. 15.6.2026 – St 2/24, S. 1 f. (Ls. 1 und Ls. 2); zur Abgrenzung von Rechten der Abgeordneten und Pflichten des Parlaments auch Classen, LKV 2026, 61 (62 f., 65 f.).

nicht.[391] Tatsächlich dürften einzelne Verletzungen des Art. 110 GG oder des übrigen Haushaltsverfassungsrechts[392] nur selten dazu führen, dass das parlamentarische Budgetrecht künftiger Haushaltsgesetzgeber faktisch entleert wird.

IV. Kontrolldefizit und -interesse

In der Regel ist eine bundesverfassungsgerichtliche Kontrolle eines Haushaltsgesetzes am Maßstab des Haushaltsverfassungsrechts (und damit des Art. 110 GG) nur im Wege der abstrakten Normenkontrolle (Art. 94 Abs. 1 Nr. 2 GG) möglich. Wegen des begrenzten Kreises der möglichen Antragsteller im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle (die Bundesregierung, eine Landesregierung oder ein Viertel der Mitglieder des Bundestages) wird insbesondere in Fällen, in denen die parlamentarische Opposition – aus welchen tatsächlichen Gründen auch immer – das Quorum für eine abstrakte Normenkontrolle des Haushaltsgesetzes nicht erreicht, ein „**spürbares Kontrolldefizit**“[393] beklagt. 170

Eine mögliche Erklärung für die vergleichsweise geringe Zahl abstrakter Normenkontrollverfahren gegen Haushaltsgesetze könnte in einer **strategischen Zurückhaltung der parlamentarischen Opposition** liegen. Es erscheint naheliegend, dass sich Oppositionsfraktionen mit Blick auf eine mögliche zukünftige eigene Regierungsverantwortung davor scheuen, durch verfassungsgerichtliche Entscheidungen zu Haushaltsgesetzen selbst an strengere Maßstäbe gebunden zu werden.[394] In den vergangenen Jahren ist allerdings eine Zunahme solcher Verfahren zu beobachten, insbesondere im 171

391. Vgl. BVerfG, Urt. v. 7.9.2011 – 2 BvR 987, 1485, 1099/10 = BVerfGE 129, 124 (168); BVerfG, Beschl. v. 14.1.2014 – 2 BvE 13/13, 2 BvR 2728, 2729, 2730, 2731/13 = BVerfGE 134, 366 (396 f. Rn. 52); BVerfG, Urt. v. 21.6.2016 – 2 BvE 13/13, 2 BvR 2728, 2729, 2730, 2731/13 = BVerfGE 142, 123 (190 Rn. 126); BVerfG, Urt. v. 30.7.2019 – 2 BvR 1685, 2631/14 = BVerfGE 151, 202 (286 Rn. 118); BVerfG, Urt. v. 5.5.2020 – 2 BvR 859, 1651, 2006/15, 980/16 = BVerfGE 154, 17 (85 f. Rn. 100); BVerfG, Beschl. v. 9.2.2022 – 2 BvR 1368, 1444, 1482, 1823/16, 2 BvE 3/16 = BVerfGE 160, 208 (264 f. Rn. 142).

392. Zu der Frage, ob ein Verstoß gegen die sogenannte Schuldenbremse (Art. 109 Abs. 3, Art. 115 GG) im Wege der Verfassungsbeschwerde angegriffen werden kann, vgl. Wernsmann, NVwZ 2024, 694 (699); Ruffert, EuR 2011, 842 (845); Meyer, NVwZ 2023, 1698; Brade, in: Huggins u.a., Zugang zu Recht, 2021, S. 175 (191).

393. Gröpl, in: Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, § 56 Rn. 1; zu den unterschiedlichen Antragsquoren in den Ländern Classen, LKV 2026, 61 (62).

394. Vgl. Meickmann, Verfassungsblog v. 15.11.2023, abrufbar unter: https://verfassungsblog.de/das-ende-der-groszugigkeit/ (zuletzt abgerufen am: 14.9.2026).

Zusammenhang mit sogenannten Notlagenkrediten infolge der Corona-Pandemie,[395] des völkerrechtswidrigen Angriffskriegs Russlands gegen die Ukraine[396] sowie des Klimawandels[397]. Diese Entwicklung deutet darauf hin, dass die verfassungsgerichtliche Kontrolle von Haushaltsplan und Haushaltsgesetz an Bedeutung gewinnt.

H. KONTEXT

I. Bezüge zu anderen Bestimmungen des Grundgesetzes

1. Vorschriften des Haushaltsverfassungsrechts

172 **Art. 110 GG** steht in engem Zusammenhang mit den **übrigen haushaltsverfassungsrechtlichen Normen**, die vor allem spezifische Aspekte der Haushaltsführung und der Kreditaufnahme regeln.

173 Gemäß **Art. 109 Abs. 1 GG** sind Bund und Länder in ihrer Haushaltsführung unabhängig voneinander (Trennungsgebot, siehe Art. 109 Rn. ###). Daher hat jedes Bundesland eigene verfassungsrechtliche Vorschriften für die Aufstellung und Feststellung des Haushalts. Art. 110 GG gilt folglich ausschließlich für den Bund. Indes sind die Regelungen auf Länderebene weitgehend mit Art. 110 GG vergleichbar (siehe Rn. 186). Nach **Art. 109 Abs. 4 GG** können durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, für Bund und Länder gemeinsam geltende Grundsätze für das Haushaltsrecht, für eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft und für eine mehrjährige Finanzplanung aufgestellt werden. Von dieser Möglichkeit hat der Bund Gebrauch gemacht (siehe Rn. 207; siehe Art. 109 Rn. ###).

174 Nach Art. 110 Abs. 2 S. 1 GG sind die an der Haushaltsgesetzgebung Beteiligten verpflichtet, sicherzustellen, dass der Haushaltsplan vor Beginn des neuen Haushaltsjahres verabschiedet wird (Grundsatz der Vorherigkeit,

395. Siehe etwa StGH Hessen, Urt. v. 27.10.2021 – P.St. 2783, P.St. 2827 = NVwZ 2022, 147; VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 1.4.2022 – VGH N 7/21 = DÖV 2022, 553; BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22 = BVerfGE 167, 86.

396. Siehe etwa VerfG Brandenburg, Urt. v. 21.6.2024 – VfGBbg 22/23 = DÖV 2024, 799; LVerfG Schleswig-Holstein, Urt. v. 15.4.2025 – LVerfG 1/24 = NVwZ 2025, 1008 (Ls.); VerfGH Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 14.1.2025 – VerfGH 34/23 = NVwZ 2025, 850; VerfGH Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 30.6.2026 – VerfGH 33/23; BayVerfGH, Entsch. v. 15.7.2026 – Vf. 11-VIII-22 = BeckRS 2026, 17164.

397. StGH Bremen, Urt. v. 23.10.2025 – St 3/24 = NordÖR 2026, 15; StGH Bremen, Urt. v. 23.10.2025 – St 6/23 = NVwZ 2026, 322; dazu Wernsmann/Selbertinger, NVwZ 2026, 312.

siehe Rn. 94 ff.). Gelingt dies nicht, erlaubt **Art. 111 GG** eine vorläufige Haushaltsführung (siehe Art. 111 Rn. ###). Bei diesem „Nothaushaltsrecht" handelt es sich um eine Durchbrechung des Budgetrechts des Parlaments.[398]

Nach Art. 110 Abs. 1 S. 1 Hs. 1 GG sind alle Einnahmen und Ausgaben in den 175
Haushaltsplan einzustellen (siehe Rn. 69 ff.). Als Ausnahme hiervon erlaubt **Art. 112 S. 1 GG** über- und außerplanmäßige Ausgaben, die der Zustimmung des Bundesministers der Finanzen bedürfen (siehe Art. 112 Rn. ###). Zugleich durchbricht Art. 112 GG den Grundsatz der Spezialität (siehe Rn. 123) und das Erfordernis einer haushaltsgesetzlichen Ermächtigung (siehe Rn. 41). Nach Art. 112 S. 2 GG darf diese Zustimmung nur im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses erteilt werden (siehe Art. 112 Rn. ###). Auch dieses „Notbewilligungsrecht" ist eine Durchbrechung des Budgetrechts des Parlaments.[399]

Gemäß **Art. 113 GG** dürfen Gesetze, die die Ausgaben des Bundes erhöhen 176
oder die Einnahmen des Bundes vermindern (sogenannte finanzwirksame Gesetze), nur mit Zustimmung der Bundesregierung ergehen (siehe Art. 113 Rn. ###). Die Vollständigkeitspflicht (Rn. 175) bleibt davon unberührt. Wenn ein finanzwirksames Gesetz im Sinne von Art. 113 GG nicht durch den aktuellen Haushalt gedeckt ist und auch die Voraussetzungen des Art. 112 GG nicht erfüllt sind, muss ein Nachtragshaushalt verabschiedet werden, um den Anforderungen des Art. 110 Abs. 1 S. 1 Hs. 1 GG zu entsprechen.[400]

Art. 114 GG enthält Regelungen zur Rechnungsprüfung und zum 177
Bundesrechnungshof. Insbesondere legt Art. 114 Abs. 2 S. 1 GG für die externe Finanzkontrolle der Bundesverwaltung durch den Bundesrechnungshof den Maßstab der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung fest. Zu der Frage, ob sich das darin zum Ausdruck kommende Gebot der Wirtschaftlichkeit auch auf die Aufstellung und Feststellung des Haushaltsplans bezieht, siehe Rn. 144; siehe Art. 114 Rn. ###.

Art. 115 Abs. 1 GG ergänzt den in Art. 110 Abs. 2 S. 1 GG enthaltenen 178
allgemeinen Haushaltsgesetzesvorbehalt um einen eigenständigen Gesetzesvorbehalt für die Aufnahme von Krediten sowie die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Rechnungsjahren führen können. **Art. 115 Abs. 2 GG** und **Art. 109 Abs. 3 GG** erweitern den nach Art. 110 Abs. 1 S. 2 GG vorgeschriebenen

398. Siekmann, in: Sachs, GG, Art. 110 Rn. 17.
399. Siekmann, in: Sachs, GG, Art. 110 Rn. 17.
400. Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 110 Rn. 11 (70. EL Dezember 2013).

formalen Haushaltsausgleich um einen materiellen Haushaltsausgleich. Einnahmen aus Krediten zum Haushaltsausgleich werden durch Art. 110 Abs. 1 S. 2 GG und die entsprechenden Landesvorschriften nicht ausgeschlossen.

2. Vorschriften zum Gesetzgebungsverfahren

179 Gegenüber den allgemeinen Vorschriften zum Gesetzesinitiativrecht nach **Art. 76 GG** ist Art. 110 Abs. 3 GG lex specialis (siehe Rn. 146). Die übrigen Vorschriften der **Art. 76 ff. GG** sind für das Haushaltsgesetzgebungsverfahren aber ergänzend heranzuziehen, soweit Art. 110 GG keine Sonderregelungen enthält.

3. Bezug zum Demokratieprinzip

180 Das parlamentarische Budgetrecht ist ein zentraler und **unverzichtbarer Bestandteil des Demokratieprinzips** (Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 GG). Es sichert die demokratische Legitimation allen finanzwirksamen Handelns des Staates, indem es die Regierung der öffentlichen Kontrolle durch das Parlament unterwirft und zur Rechenschaft zwingt. Das Bundesverfassungsgericht betont daher beständig die überragende Bedeutung der Budgethoheit und schützt ihren Kernbestand über die Ewigkeitsklausel des Art. 79 Abs. 3 GG sowie das Wahlrecht aus Art. 38 Abs. 1 GG (siehe Rn. 27 f.).

II. Bezüge zum Unionsrecht

181 Das Haushaltsrecht der Europäischen Union (insbesondere **Art. 14 Abs. 1 EUV, Art. 16 Abs. 1 EUV, Art. 17 Abs. 1 EUV, Art. 310 AEUV, Art. 312–317 AEUV**) ist grundsätzlich vom Haushaltsrecht des Bundes getrennt. Die für die Europäische Union geltenden Haushaltsgrundsätze aber sind im Wesentlichen mit denjenigen für den Bund (siehe Rn. 60 ff.) vergleichbar.[401]

182 Zudem ist das nationale Haushaltsrecht verfahrensmäßig und materiell an Vorgaben des Unionsrechts gebunden. Inhaltlich sind vor allem zu beachten: der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP)[402] sowie der Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (VSKS, sogenannter Fiskalpakt), der seit der Überführung seines Titels III in das Unionsrecht (Art. 16 VSKS) allerdings keine

401. Häde, in: Hatje/Müller-Graff, Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht – Enzyklopädie Europarecht I, § 20 Rn. 114; zu den Haushaltsgrundsätzen der Europäischen Union, vgl. Rossi, Europäisches Parlament und Haushaltsverfassungsrecht, 1997, S. 177 ff.; Bux, ZfRV 2013, 54 (58 ff.).

eigenständige Bedeutung mehr hat[403].[404] Darüber hinaus muss das nationale Haushaltsverfahren die Regeln des sogenannten **Europäischen Semesters**[405], eines Instruments zur Förderung der Transparenz in der Haushaltsführung der Mitgliedstaaten, beachten.

Mit dem in **Art. 136 Abs. 3 AEUV** vorgesehenen **Stabilitätsmechanismus** wird das Prinzip der Eigenständigkeit der nationalen Haushalte der Mitgliedstaaten der **Währungsunion** zwar relativiert, nicht aber aufgehoben.[406] 183

Grenzen der **haushaltsrechtlichen Integrationsfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland** ergeben sich daraus, dass das parlamentarische Budgetrecht als Bestandteil des Demokratieprinzips zur Verfassungsidentität gehört und sich das Parlament seiner haushaltspolitischen Gesamtverantwortung nicht entziehen darf (siehe bereits Rn. 35 ff.).[407] 184

402. Zunächst Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates v. 7.7.1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, ABl. L 209 v. 2.8.1997, S. 1, zuletzt geändert durch ÄndVO (EU) 1175/2011 v. 16.11.2011, ABl. L 306 v. 23.11.2011, S. 12; nunmehr Verordnung (EU) 2024/1263 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 29.4.2024 über die wirksame Koordinierung der Wirtschaftspolitik und über die multilaterale haushaltspolitische Überwachung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates, ABl. L 2024/1263 v. 30.4.2024; Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates v. 7.7.1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, ABl. L 209 v. 2.8.1997, S. 6, zuletzt geändert durch ÄndVO (EU) 2024/1264, ABl. L 2024/1264 v. 30.4.2024.

403. Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion v. 2.3.2012 (abgek. SKSV oder VSKS). Zur Überführung des Titels III in das Unionsrecht durch das Reformpaket 2024 (Verordnungen (EU) 2024/1263 und 2024/1264, Richtlinie (EU) 2024/1265) vgl. Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 4. Aufl. 2026, Rn. 548.

404. Vgl. dazu nur Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 4. Aufl. 2026, Rn. 522 ff.

405. Art. 3 der Verordnung (EU) 2024/1263 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 29.4.2024 über die wirksame Koordinierung der Wirtschaftspolitik und über die multilaterale haushaltspolitische Überwachung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates (ABl. L 2024/1263 v. 30.4.2024).

406. BVerfG, Urt. v. 12.9.2012 – 2 BvE 6/12, 2 BvR 1390, 1421, 1438, 1439, 1440/12 = BVerfGE 132, 195 (247 ff. Rn. 128 ff.).

407. BVerfG, Urt. v. 30.6.2009 – 2 BvE 2, 5/08, 2 BvR 1010, 1022, 1259/08, 182/09 = BVerfGE 123, 267 (357 f., 361 f.); BVerfG, Urt. v. 7.9.2011 – 2 BvR 987, 1485, 1099/10 = BVerfGE 129, 124 (177 ff., 181 f.).

III. Bezüge zu den Landesverfassungen

185 Nach Art. 109 Abs. 1 GG sind **Bund und Länder** in ihrer Haushaltswirtschaft selbstständig und **voneinander unabhängig**. Art. 110 GG bindet nur den Bund.

186 In den **Verfassungen der Länder** finden sich mit Art. 110 GG vergleichbare Regelungen. Auch wenn alle Landesverfassungen eigene Bestimmungen zum Haushaltsrecht enthalten, sind die inhaltlichen Unterschiede zwischen den Ländern und dem Bund gering.[408] Die Landesverfassungsgerichte greifen bei der Auslegung landesverfassungsrechtlicher Regelungen zum Haushaltsrecht regelmäßig selbst dann auf die Auslegung der Bestimmungen des Grundgesetzes zurück, wenn die Regelung der Landesverfassung im Vergleich zu der allein für den Bund geltenden Regelung des Art. 110 GG zurückbleibt.[409]

187 Beim Vergleich der nachfolgend abgedruckten Normtexte lohnt der Blick vor allem auf vier Punkte. Die Ausnahme für Landesbetriebe und Sondervermögen (Art. 110 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 GG) kehrt in den meisten Landesverfassungen nahezu wörtlich wieder (etwa Art. 79 Abs. 1 S. 1 BWVerf, Art. 116 Abs. 1 S. 1 RhPfVerf, Art. 93 Abs. 1 S. 1 SächsVerf, Art. 93 Abs. 1 S. 1 VerfLSA), fehlt aber in Bayern, Berlin, Bremen, Hamburg, Hessen und im Saarland. Der Haushaltsausgleich ist teils als strikte Pflicht (Art. 116 Abs. 1 S. 2 RhPfVerf), teils nur als Sollvorschrift ausgestaltet (Art. 79 Abs. 1 S. 2 BWVerf, Art. 81 Abs. 2 S. 3 NRWVerf). Auch die Vorherigkeit ist in Baden-Württemberg und Sachsen zur Sollvorschrift abgeschwächt (Art. 79 Abs. 2 S. 2 BWVerf, Art. 93 Abs. 2 S. 2 SächsVerf). Das Bepackungsverbot des Art. 110 Abs. 4 GG schließlich findet sich zwar in den meisten Landesverfassungen nahezu wortgleich, fehlt aber etwa in Brandenburg und Nordrhein-Westfalen; Art. 139 Abs. 3 S. 2 HessVerf enthält eine eigenständige Fassung.

1. Baden-Württemberg

188 **Art. 79 BWVerf lautet:[410]**

(1) [1]Alle Einnahmen und Ausgaben des Landes sind in den Haushaltsplan einzustellen; bei Landesbetrieben und bei Sondervermögen brauchen nur die

408. Vgl. etwa Gröpl, in: Gröpl, BHO/LHO, Einl. Rn. 16; Meickmann, NVwZ 2022, 106 (106 f. mit Fn. 5, 7, 8).

409. Drüen, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 110 Rn. 4; aus der Rechtsprechung etwa VerfGH Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 30.6.2026 – VerfGH 33/23, Rn. 74 = BeckRS 2026, 14265; BayVerfGH, Entsch. v. 15.7.2026 – Vf. 11-VIII-22, Rn. 66 = BeckRS 2026, 17164.

Zuführungen oder die Ablieferungen eingestellt zu werden. [2]Der Haushaltsplan soll in Einnahme und Ausgabe ausgeglichen sein.
(2) [1]Der Haushaltsplan wird für ein Rechnungsjahr oder mehrere Rechnungsjahre, nach Jahren getrennt, durch das Haushaltsgesetz festgestellt. [2]Die Feststellung soll vor Beginn des Rechnungsjahres, bei mehreren Rechnungsjahren vor Beginn des ersten Rechnungsjahres, erfolgen.
(3) [1]In das Haushaltsgesetz dürfen nur Vorschriften aufgenommen werden, die sich auf die Einnahmen und die Ausgaben des Landes und auf den Zeitraum beziehen, für den das Haushaltsgesetz beschlossen wird. [2]Das Haushaltsgesetz kann vorschreiben, daß die Vorschriften erst mit der Verkündung des nächsten Haushaltsgesetzes oder bei Ermächtigungen nach Artikel 84 zu einem späteren Zeitpunkt außer Kraft treten.
(4) Das Vermögen und die Schulden sind in einer Anlage des Haushaltsplans nachzuweisen.

2. Bayern

Art. 70 Abs. 2 BayVerf lautet:[411] 189

(2) Auch der Staatshaushalt muß vom Landtag durch formelles Gesetz festgestellt werden.

Art. 73 BayVerf lautet: 190

Über den Staatshaushalt findet kein Volksentscheid statt.

Art. 78 BayVerf lautet:[412] 191

(1) Alle Einnahmen und Ausgaben des Staates müssen für jedes Jahr veranschlagt und in den Haushaltsplan eingestellt werden.
(2) Ausgaben, die zur Deckung der Kosten bestehender bereits bewilligter Einrichtungen und zur Erfüllung rechtlicher Verpflichtungen des Staates erforderlich sind, müssen in den Haushaltsplan eingestellt werden.

---

410. Vgl. dazu Leißner, in: Sander, Verfassung des Landes Baden-Württemberg, Art. 79; Palm, in: Haug, Verfassung des Landes Baden-Württemberg, Art. 79; aus der Rechtsprechung: StGH Baden-Württemberg, Urt. v. 20.11.1996 – GR 2/95 = NVwZ-RR 1997, 265; StGH Baden-Württemberg, Urt. v. 11.10.2007 – GR 1/07 = LVerfGE 18, 65; StGH Baden-Württemberg, Urt. v. 6.10.2011 – GR 2/11 = LVerfGE 22, 3.

411. Vgl. dazu Möstl, in: Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 70 Rn. 8.

412. [412] Vgl. dazu Lindner, in: Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 78; aus der Rechtsprechung: BayVerfGH, Entsch. v. 3.11.1954 – Vf. 67-IV-54 = DÖV 1955, 23; BayVerfGH, Entsch. v. 15.12.1976 – Vf. 56-IX-76 = BayVerfGHE 29, 244; BayVerfGH, Entsch. v. 17.11.1994 – Vf. 96-IX-94 und 97-IX-94 = DVBl. 1995, 419; BayVerfGH, Entsch. v. 4.4.2008 – Vf. 8-IX-08 = DVBl. 2008, 784.

(3) Der Haushaltsplan wird vor Beginn des Rechnungsjahres durch Gesetz festgestellt.
(4) Wird der Staatshaushalt im Landtag nicht rechtzeitig verabschiedet, so führt die Staatsregierung den Haushalt zunächst nach dem Haushaltsplan des Vorjahres weiter.
(5) [1]Beschlüsse des Landtags, welche die im Entwurf des Haushaltsplans eingesetzten Ausgaben erhöhen, sind auf Verlangen der Staatsregierung noch einmal zu beraten. [2]Diese Beratung darf ohne Zustimmung der Staatsregierung nicht vor Ablauf von 14 Tagen stattfinden.
(6) Die Ausgaben werden in der Regel für ein Jahr, in besonderen Fällen auch für eine längere Dauer bewilligt.

3. Berlin

192 **Art. 85 BlnVerf lautet:**[413]

(1) [1]Alle Einnahmen und Ausgaben müssen für jedes Rechnungsjahr in den Haushaltsplan veranschlagt werden; er wird durch ein Gesetz festgestellt (Haushaltsgesetz). [2]Durch Gesetz kann eine Veranschlagung und Feststellung für einen längeren Zeitabschnitt und in besonderen Ausnahmefällen ein Nachweis von Einnahmen und Ausgaben außerhalb des Haushaltsplans zugelassen werden.
(2) [1]Jedem Bezirk wird eine Globalsumme zur Erfüllung seiner Aufgaben im Rahmen des Haushaltsgesetzes zugewiesen. [2]Bei der Bemessung der Globalsummen für die Bezirkshaushaltspläne ist ein gerechter Ausgleich unter den Bezirken vorzunehmen. [3]Zum Jahresschluss wird das erwirtschaftete Abschlussergebnis auf die Globalsumme für den nächsten aufzustellenden Bezirkshaushaltsplan vorgetragen.

4. Brandenburg

193 **Art. 101 BbgVerf lautet:**[414]

413. Vgl. dazu Korbmacher/Rind, in: Driehaus, Verfassung von Berlin, Art. 85; Heintzen, in: Ogorek/Badenberg, Verfassung Berlin, Art. 85 (2. Edition, Stand: 15.8.2025); aus der Rechtsprechung: VerfGH Berlin, Beschl. v. 22.11.1993 – VerfGH 18/93 = LVerfGE 1, 160; VerfGH Berlin, Beschl. v. 21.3.2003 – VerfGH 6/01 = LVerfGE 14, 35; VerfGH Berlin, Urt. v. 22.11.2005 – VerfGH 217/04 = LVerfGE 16, 80; VerfGH Berlin, Urt. v. 6.10.2009 – VerfGH 143/08 = LVerfGE 20, 45.

414. Vgl. dazu Platter, in: Iwers/Lieber, Verfassung des Landes Brandenburg, Art. 101; aus der Rechtsprechung: VerfG Brandenburg, Urt. v. 20.9.2001 – VfGBbg 57/00 = LVerfGE 12, 119; VerfG Brandenburg, Urt. v. 21.6.2024 – VfGBbg 22/23 = DÖV 2024, 799.

(1) Das Land hat bei seiner Haushaltswirtschaft im Rahmen der Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen gegenwärtiger und künftiger Generationen Rechnung zu tragen.
(2) [1]Alle Einnahmen und Ausgaben des Landes sind in den Haushaltsplan einzustellen. [2]Bei Landesbetrieben und bei Sondervermögen brauchen nur die Zuführungen oder Ablieferungen eingestellt zu werden. [3]Ein Nachtragshaushaltsplan kann sich auf einzelne Einnahmen und Ausgaben beschränken. [4]Der Haushaltsplan und der Nachtragshaushaltsplan haben in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen zu sein.
(3) [1]Der Haushaltsplan wird für ein Haushaltsjahr oder mehrere Haushaltsjahre, nach Jahren getrennt, vor Beginn des ersten Haushaltsjahres durch das Haushaltsgesetz festgestellt. [2]Für Teile des Haushaltsplanes kann vorgesehen werden, dass sie für unterschiedliche Zeiträume, nach Haushaltsjahren getrennt, gelten.

5. Bremen

Art. 131 BremVerf lautet:[415] 194

(1) Der Beginn und das Ende des Rechnungsjahres werden durch Gesetz festgelegt.
(2) [1]Der Haushaltsplan wird für ein oder zwei Rechnungsjahre nach Jahren getrennt, vor Beginn des ersten Rechnungsjahres durch das Haushaltsgesetz festgestellt. [2]Es enthält, die Festsetzung
1. der veranschlagten Einnahmen und Ausgaben im Haushaltsplan,
2. der Steuersätze, soweit sie für jedes Rechnungsjahr festzusetzen sind,
3. des Höchstbetrages der Kassenkredite.

6. Hamburg

Art. 66 HmbVerf lautet:[416] 195

(1) [1]Alle Einnahmen und Ausgaben der Freien und Hansestadt Hamburg müssen für jedes Rechnungsjahr veranschlagt und in den Haushaltsplan

415. Vgl. dazu Wieland, in: Fischer-Lescano/Rinken/Buse/Meyer/Stauch/Weber, Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, Art. 131; aus der Rechtsprechung: StGH Bremen, Entsch. v. 19.10.1996 – St 1/95 = BremStGHE 6, 54; StGH Bremen, Urt. v. 10.10.1997 – St 6/96 = BremStGHE 6, 149; StGH Bremen, Urt. v. 14.2.2000 – St 1/98 = BremStGHE 6, 203.
416. Vgl. dazu Fromm, in: Knops/Jänicke, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, Art. 66; aus der Rechtsprechung: LVerfG Hamburg, Urt. v. 30.5.1984 – HVerfG 1/84 = JVBl HA 1984, 169; LVerfG Hamburg, Urt. v. 4.12.2020 – HVerfG 4/20 = LVerfGE 31, 221.

eingestellt werden. [2]Der Haushaltsplan ist in Einnahmen und Ausgaben auszugleichen.
(2) [1]Der Haushaltsplan wird vom Senat für je ein Rechnungsjahr der Bürgerschaft vorgelegt und durch Beschluß der Bürgerschaft festgestellt. [2]Artikel 49 Absatz 2 findet entsprechende Anwendung.

7. Hessen

196 **Art. 139 HessVerf lautet:**[417]
(1) Der Landtag sorgt durch Bewilligung der erforderlichen laufenden Mittel für die Deckung des Staatsbedarfs.
(2) [1]Alle Einnahmen und Ausgaben des Staates müssen für jedes Rechnungsjahr veranschlagt und auf den Haushaltsplan gebracht werden. [2]Dieser wird vor Beginn des Rechnungsjahres durch ein förmliches Gesetz festgestellt.
(3) [1]Die Ausgaben werden in der Regel für ein Jahr bewilligt; sie können in besonderen Fällen auch für längere Dauer bewilligt werden. [2]Im übrigen sind im Haushaltsgesetz Vorschriften unzulässig, die über das Rechnungsjahr hinausreichen oder sich nicht auf die Einnahmen und Ausgaben des Staates oder ihrer Verwaltung beziehen.

8. Mecklenburg-Vorpommern

197 **Art. 61 MVVerf lautet:** [418]
(1) [1]Alle Einnahmen und Ausgaben sowie Verpflichtungsermächtigungen des Landes müssen für jedes Haushaltsjahr veranschlagt und in den Haushaltsplan eingestellt werden. [2]Bei Landesbetrieben und Sondervermögen des Landes brauchen nur die Zuführungen oder die Ablieferungen eingestellt zu werden. [3]Der Haushalt ist in Einnahmen und Ausgaben auszugleichen.
(2) Der Haushaltsplan wird vor Beginn des Haushaltsjahres durch ein Gesetz festgestellt.

---

417. Vgl. dazu Baudewin/Kallert/Meister/Schmitt/Schütz, Verfassung des Landes Hessen, 1. Aufl. 2024, Art. 139; Kadelbach, in: Ogorek/Poseck, Verfassung Hessen, Art. 139 (4. Edition, Stand: 15.4.2025); aus der Rechtsprechung: StGH Hessen, Urt. v. 19.1.1984 – P.St. 1013 = DVBl. 1984, 390; StGH Hessen, Urt. v. 27.10.2021 – P.St. 2783, P.St. 2827 = LVerfGE 32, 257.

418. Vgl. dazu Mediger/Korioth, in: Classen/Sauthoff, Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Art. 61; aus der Rechtsprechung: LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urt. v. 7.7.2005 – LVerfG 7/04 = LVerfGE 16, 333; LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urt. v. 7.7.2005 – LVerfG 8/04 = LVerfGE 16, 353; LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urt. v. 26.9.2019 – LVerfG 2/18 = LVerfGE 30, 266; LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urt. v. 24.11.2022 – LVerfG 2/21 = LVerfGE 33, 347.

(3) Der Gesetzentwurf nach Absatz 2 sowie Vorlagen zur Änderung des Haushaltsgesetzes und des Haushaltsplans werden von der Landesregierung in den Landtag eingebracht.
(4) [1]In das Haushaltsgesetz dürfen nur Vorschriften aufgenommen werden, die sich auf die Einnahmen und Ausgaben des Landes und auf den Zeitraum beziehen, für den das Haushaltsgesetz beschlossen wird. [2]Das Haushaltsgesetz kann vorschreiben, daß die Vorschriften erst mit der Verkündung des nächsten Haushaltsgesetzes oder bei Ermächtigung nach Artikel 66 zu einem späteren Zeitpunkt außer Kraft treten.
(5) [1]Das Vermögen und die Schulden sowie die Haushaltspläne der Landesbetriebe und Sondervermögen sind in einer Anlage des Haushaltsplanes nachzuweisen. [2]Die Beteiligungen des Landes an Wirtschaftsunternehmen sind offenzulegen.

9. Niedersachsen

Art. 65 NdsVerf lautet: [419] 198

(1) [1]Für jedes Haushaltsjahr sind alle Einnahmen des Landes nach dem Entstehungsgrund und alle Ausgaben des Landes nach Zwecken getrennt im Haushaltsplan zu veranschlagen. [2]Der Haushaltsplan ist in Einnahme und Ausgabe auszugleichen. [3]Zusätzlich können Verpflichtungsermächtigungen für die Folgejahre ausgewiesen werden.
(2) Die Verwaltung darf nur die im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben leisten und das Land zu Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren nur verpflichten, soweit der Haushaltsplan sie dazu ermächtigt.
(3) Bei Landesbetrieben und Sondervermögen des Landes brauchen nur die Zuführungen oder die Ablieferungen im Haushaltsplan veranschlagt zu sein.
(4) Der Haushaltsplan wird im Voraus durch Gesetz festgestellt.
(5) [1]In das Haushaltsgesetz dürfen nur Vorschriften aufgenommen werden, die sich auf die Einnahmen und die Ausgaben des Landes und auf den Zeitraum beziehen, für den das Haushaltsgesetz beschlossen wird. [2]Das Haushaltsgesetz kann vorschreiben, dass die Vorschriften erst mit der Verkündung des nächsten Haushaltsgesetzes oder bei Ermächtigung nach Artikel 71 zu einem späteren Zeitpunkt außer Kraft treten.

---

419. Vgl. dazu Vree, in: Butzer/Epping/Brosius-Gersdorf/Germelmann/Mehde/Rademacher/Waechter, Hannoverscher Kommentar zur Niedersächsischen Verfassung, 2. Aufl. 2021, Art. 65; aus der Rechtsprechung: StGH Niedersachsen, Beschl. v. 31.10.1996 – StGH 4/96 = NdsStGHE 3, 257; StGH Niedersachsen, Beschl. v. 11.11.1998 – StGH 1/98 = NdsStGHE 4, 9.

10. Nordrhein-Westfalen

199 **Art. 81 NRWVerf lautet:**[420]

(1) Der Landtag sorgt durch Bewilligung der erforderlichen laufenden Mittel für die Deckung des Landesbedarfs.

(2) [1]Alle Einnahmen und Ausgaben des Landes sind in den Haushaltsplan einzustellen; bei Landesbetrieben und bei Sondervermögen brauchen nur die Zuführungen oder Ablieferungen eingestellt zu werden. [2]Ein Nachtragshaushaltsplan kann sich auf einzelne Einnahmen und Ausgaben beschränken. [3]Der Haushaltsplan und der Nachtragshaushaltsplan sollen in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen sein.

(3) [1]Der Haushaltsplan wird für ein oder mehrere Haushaltsjahre, nach Jahren getrennt, vor Beginn des ersten Haushaltsjahres durch das Haushaltsgesetz festgestellt. [2]Für Teile des Haushaltsplans kann vorgesehen werden, daß sie für unterschiedliche Zeiträume, nach Haushaltsjahren getrennt, gelten.

11. Rheinland-Pfalz

200 **Art. 116 RhPf Verf lautet:**[421]

(1) [1]Alle Einnahmen und Ausgaben des Landes sind in den Haushaltsplan einzustellen; bei Landesbetrieben und bei Sondervermögen brauchen nur die Zuführungen und die Ablieferungen eingestellt zu werden. [2]Der Haushaltsplan ist in Einnahme und Ausgabe auszugleichen.

(2) [1]Der Haushaltsplan wird für ein Haushaltsjahr oder für mehrere Haushaltsjahre, nach Jahren getrennt, vor Beginn des Haushaltsjahres, bei mehreren Haushaltsjahren vor Beginn des ersten Haushaltsjahres, durch das Haushaltsgesetz festgestellt. [2]Für Teile des Haushaltsplans kann vorgesehen werden, daß sie für unterschiedliche Zeiträume, nach Haushaltsjahren getrennt, gelten.

(3) [1]In das Haushaltsgesetz dürfen nur Vorschriften aufgenommen werden, die sich auf die Einnahmen und die Ausgaben des Landes und auf den Zeitraum

---

420. Vgl. dazu Kamp, in: Heusch/Schönenbroicher, Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, Art. 81; aus der Rechtsprechung: VerfGH Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 28.1.1992 – VerfGH 1/91 = NWVBl. 1992, 129; VerfGH Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 3.5.1994 – VerfGH 10/92 = NVwZ 1995, 159; VerfGH Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 14.5.1996 – VerfGH 5/95 = OVGE 45, 308; VerfGH Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 2.9.2003 – VerfGH 6/02 = NWVBl. 2003, 419.

beziehen, für den das Haushaltsgesetz beschlossen wird. [2]Das Haushaltsgesetz kann vorschreiben, daß die Vorschriften erst mit der Verkündung des nächsten Haushaltsgesetzes oder bei Ermächtigung nach Artikel 117 Abs. 2 zu einem späteren Zeitpunkt außer Kraft treten.
(4) Ist bis zum Schluß eines Haushaltsjahres der Haushaltsplan für das folgende Jahr nicht durch Gesetz festgestellt, so führt die Landesregierung den Haushalt zunächst nach dem Haushaltsplan des Vorjahres weiter.
(5) Soweit die Einnahmen aus Steuern, Abgaben und sonstigen Quellen nicht ausreichen, die nach Absatz 4 zulässigen Ausgaben zu decken, darf die Landesregierung die zur Aufrechterhaltung der Wirtschaftsführung erforderlichen Mittel bis zur Höhe eines Viertels der Endsumme des abgelaufenen Haushaltsplans im Wege des Kredits beschaffen.

12. Saarland

Art. 105 SaarlVerf lautet:[422] 201

(1) [1]Alle Einnahmen und Ausgaben des Landes sind in den Haushaltsplan einzustellen. [2]Der Haushaltsplan ist in Einnahme und Ausgabe auszugleichen. [3]Der Haushaltsplan wird für ein oder zwei Rechnungsjahre, nach Jahren getrennt, vor Beginn des Rechnungsjahres durch das Haushaltsgesetz festgestellt.
(2) [1]In das Haushaltsgesetz dürfen nur Vorschriften aufgenommen werden, die sich auf die Einnahmen und Ausgaben des Landes und auf den Zeitraum beziehen, für den das Haushaltsgesetz beschlossen wird. [2]Das Haushaltsgesetz kann vorschreiben, daß die Vorschriften erst mit der Verkündigung des nächsten Haushaltsgesetzes oder bei Ermächtigung nach Artikel 108 zu einem späteren Zeitpunkt außer Kraft treten.
(3) Ist bis zum Schluß eines Rechnungsjahres der Haushaltsplan für das folgende Jahr nicht durch Gesetz festgestellt, so ist bis zu seinem Inkrafttreten die Landesregierung ermächtigt, alle Ausgaben zu leisten, die nötig sind,
a) um gesetzlich bestehende Einrichtungen zu erhalten und gesetzlich beschlossene Maßnahmen durchzuführen,

---

421. Vgl. dazu Droege, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Art. 116; aus der Rechtsprechung: VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 20.11.1996 – VGH N 3/96 = NVwZ-RR 1998, 145; VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 26.5.1997 – VGH O 11/96 = NVwZ-RR 1998, 1; VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 22.2.2017 – VGH N 2/15 = AS RP-SL 45, 232; VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 1.4.2022 – VGH N 7/21 = DÖV 2022, 553.
422. Vgl. dazu Wendt, in: Wendt/Rixecker, Verfassung des Saarlandes, Art. 105; aus der Rechtsprechung: VerfGH Saarland, Urt. v. 13.3.2006 – Lv 5/05 = AS RP-SL 34, 23.

b) um die rechtlich begründeten Verpflichtungen des Landes zu erfüllen,
c) um Bauten, Beschaffungen und sonstige Leistungen fortzusetzen oder Beihilfen für diese Zwecke zu gewähren, sofern durch den Haushaltsplan eines Vorjahres bereits Beträge bewilligt worden sind.
(4) Soweit nicht auf besonderem Gesetz beruhende Einnahmen aus Steuern, Abgaben und sonstigen Quellen die Ausgaben unter Absatz 3 decken, darf die Landesregierung die zur Aufrechterhaltung der Wirtschaftsführung erforderlichen Mittel bis zur Höhe eines Viertels der Endsumme des abgelaufenen Haushaltsplanes im Wege des Kredits flüssig machen.

13. Sachsen

202 **Art. 93 SächsVerf lautet:**[423]

(1) [1]Alle Einnahmen und Ausgaben des Freistaates sind in den Haushaltsplan einzustellen; bei Staatsbetrieben und bei Sondervermögen brauchen nur die Zuführungen oder Ablieferungen eingestellt zu werden. [2]Der Haushaltsplan ist in Einnahme und Ausgabe auszugleichen.
(2) [1]Der Haushaltsplan wird für ein Rechnungsjahr oder mehrere Rechnungsjahre, nach Jahren getrennt, durch das Haushaltsgesetz festgestellt. [2]Die Feststellung soll vor Beginn des Rechnungsjahres, bei mehreren Rechnungsjahren vor Beginn des ersten Rechnungsjahres, erfolgen.
(3) [1]In das Haushaltsgesetz dürfen nur Vorschriften aufgenommen werden, die sich auf die Einnahmen und die Ausgaben des Freistaates und auf den Zeitraum beziehen, für den das Haushaltsgesetz beschlossen wird. [2]Das Haushaltsgesetz kann vorschreiben, daß die Vorschriften erst mit der Verkündung des nächsten Haushaltsgesetzes oder bei Ermächtigungen nach Artikel 95 zu einem späteren Zeitpunkt außer Kraft treten.
(4) Die Schulden sind in einer Anlage des Haushaltsplanes nachzuweisen.

14. Sachsen-Anhalt

203 **Art. 93 VerfLSA lautet:**[424]

(1) [1]Alle Einnahmen und Ausgaben des Landes sowie die Verpflichtungsermächtigungen sind in den Haushaltsplan einzustellen; bei

423. Vgl. dazu Berlit/Porzucek, in: Baumann-Hasske, Verfassung des Freistaates Sachsen, Art. 93; aus der Rechtsprechung: VerfGH Sachsen, Urt. v. 23.4.2008 – Vf. 87-I-06 = LVerfGE 19, 387; VerfGH Sachsen, Urt. v. 28.8.2009 – Vf. 41-I-08 = NVwZ-RR 2010, 1; VerfGH Sachsen, Urt. v. 27.10.2016 – Vf. 134-I-15 = LVerfGE 27, 409.

Landesbetrieben und bei Sondervermögen brauchen nur die Zuführungen oder die Ablieferungen eingestellt zu werden. [2]Der Haushaltsplan ist in Einnahme und Ausgabe auszugleichen.
(2) [1]Der Haushaltsplan wird für ein oder zwei Rechnungsjahre, nach Jahren getrennt, vor Beginn des ersten Rechnungsjahres durch das Haushaltsgesetz festgestellt. [2]Für Teile des Haushaltsplanes kann vorgesehen werden, daß sie für unterschiedliche Zeiträume, nach Rechnungsjahren getrennt, gelten.
(3) Der Gesetzentwurf nach Absatz 2 sowie Entwürfe der Landesregierung zur Änderung des Haushaltsgesetzes und des Haushaltsplanes werden von ihr in den Landtag eingebracht.
(4) [1]In das Haushaltsgesetz dürfen nur Vorschriften aufgenommen werden, die sich auf die Einnahmen und die Ausgaben des Landes und auf den Zeitraum beziehen, für den das Haushaltsgesetz beschlossen wird. [2]Das Haushaltsgesetz kann vorschreiben, daß die Vorschriften erst mit der Verkündung des nächsten Haushaltsgesetzes oder bei Ermächtigung nach Artikel 99 zu einem späteren Zeitpunkt außer Kraft treten.
(5) [1]Das Vermögen und die Schulden sowie die Haushaltspläne der Sondervermögen sind in einer Anlage des Haushaltsplanes nachzuweisen. [2]Beteiligungen des Landes an Wirtschaftsunternehmen sind offenzulegen.

15. Schleswig-Holstein

Art. 58 SHVerf lautet:[425] 204

(1) [1]Alle Einnahmen und Ausgaben sowie Verpflichtungsermächtigungen des Landes müssen für jedes Rechnungsjahr veranschlagt und in den Haushaltsplan eingestellt werden; bei Landesbetrieben und Sondervermögen des Landes brauchen nur die Zuführungen oder die Ablieferungen eingestellt zu werden. [2]Der Haushaltsplan ist in Einnahme und Ausgabe auszugleichen.
(2) Der Haushaltsplan ist vor Beginn des Rechnungsjahres durch ein Gesetz festzustellen.
(3) Der Gesetzentwurf nach Absatz 2 sowie Entwürfe der Landesregierung zur Änderung des Haushaltsgesetzes und des Haushaltsplans werden von ihr in den Landtag eingebracht.

---

424. Vgl. dazu Reich, Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt, 2. Aufl. 2004, Art. 93; aus der Rechtsprechung: LVerfG Sachsen-Anhalt, Urt. v. 30.6.2025 – LVG 13/24 = NVwZ 2026, 162.

425. Vgl. dazu Ewer, in: Becker/Brüning/Ewer/Schliesky, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, Art. 58; aus der Rechtsprechung: LVerfG Schleswig-Holstein, Urt. v. 15.4.2025 – LVerfG 1/24 = NVwZ 2025, 1008.

(4) [1]In das Haushaltsgesetz dürfen nur Vorschriften aufgenommen werden, die sich auf die Einnahmen und die Ausgaben des Landes und auf den Zeitraum beziehen, für den das Haushaltsgesetz beschlossen wird. [2]Das Haushaltsgesetz kann vorschreiben, dass die Vorschriften erst mit der Verkündung des nächsten Haushaltsgesetzes oder bei Ermächtigung nach Artikel 61 zu einem späteren Zeitpunkt außer Kraft treten.

16. Thüringen

205 **Art. 98 Abs. 1, Abs. 3 ThürVerf lauten:[426]**

(1) [1]Alle Einnahmen und Ausgaben sowie Verpflichtungsermächtigungen des Landes sind in den Haushaltsplan einzustellen. [2]Bei Landesbetrieben und bei Sondervermögen brauchen nur die Zuführungen und die Ablieferungen eingestellt zu werden. [3]Der Haushaltsplan ist in Einnahmen und Ausgaben auszugleichen.

(3) Die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Personalausgaben darf grundsätzlich höchstens 40 vom Hundert der Summe der Gesamtausgaben des Haushalts betragen.

206 **Art. 99 ThürVerf lautet:[427]**

(1) [1]Der Haushaltsplan wird vor Beginn der Rechnungsperiode für ein oder mehrere Rechnungsjahre, nach Jahren getrennt, durch das Haushaltsgesetz festgestellt. [2]Für Teile des Haushaltsplans kann vorgesehen werden, daß sie, nach Rechnungsjahren getrennt, für unterschiedliche Zeiträume gelten.

(2) [1]In das Haushaltsgesetz dürfen nur Vorschriften aufgenommen werden, die sich auf die Einnahmen und Ausgaben des Landes und auf den Zeitraum beziehen, für den das Haushaltsgesetz beschlossen wird. [2]Das Haushaltsgesetz kann vorschreiben, daß die Vorschriften erst mit der Verkündung des nächsten Haushaltsgesetzes oder bei Ermächtigung nach Artikel 98 Abs. 2 S. 1 zu einem späteren Zeitpunkt außer Kraft treten.

(3) [1]Der Entwurf des Haushaltsgesetzes mit Haushaltsplan sowie Entwürfe zu deren Änderung werden von der Landesregierung eingebracht. [2]Der Landtag

---

426. Vgl. dazu Ohler, in: Brenner/Hinkel/Hopfe/Poppenhäger/von der Weiden, Verfassung des Freistaats Thüringen, Art. 98; Dette, in: Dressel/Poschmann, Verfassung des Freistaates Thüringen, Art. 98.

427. Vgl. dazu Ohler, in: Brenner/Hinkel/Hopfe/Poppenhäger/von der Weiden, Verfassung des Freistaats Thüringen, Art. 99; Dette, in: Dressel/Poschmann, Verfassung des Freistaates Thüringen, Art. 99; aus der Rechtsprechung: VerfGH Thüringen, Urt. v. 21.6.2005 – VerfGH 28/03 = ThürVBl. 2005, 228; VerfGH Thüringen, Urt. v. 2.11.2011 – VerfGH 13/10 = ThürVBl. 2012, 55.

darf Mehrausgaben oder Mindereinnahmen gegenüber dem Entwurf der Landesregierung oder dem festgestellten Haushaltsplan nur beschließen, wenn Deckung gewährleistet ist.

IV. Haushaltsgrundsätzegesetz

Mit dem **Haushaltsgrundsätzegesetz** (HGrG) hat der Bund für sich selbst und die Länder gleichermaßen **verbindliche, allgemeingültige Grundsätze** für das Haushaltsrecht, für eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft und für eine mehrjährige Finanzplanung aufgestellt (vgl. Art. 109 Abs. 4 GG). Allerdings wird die Verbindlichkeit dieser Regelungen regelmäßig dadurch abgeschwächt, dass Ausnahmen durch das Haushaltsgesetz oder durch den Haushaltsplan zugelassen werden.[428] 207

Zu Inhalt und Rang des HGrG in der Normenhierarchie siehe Art. 109 Rn. ###. 208

I. WEITERFÜHRENDE EMPFEHLUNGEN

- Zur historischen Wurzel des parlamentarischen Budgetrechts (siehe Rn. 24) erzählt LeMO – das Lebendige Museum Online des Deutschen Historischen Museums – den preußischen Heeres- und Verfassungskonflikt allgemeinverständlich nach, abrufbar unter: https://dhm.de/lemo/kapitel/reaktionszeit/deutscherbund/heereskonflikt (zuletzt abgerufen am: 14.9.2026).
- Wer die Zahlen hinter der Norm sehen möchte: Das Bundesministerium der Finanzen stellt den Bundeshaushalt interaktiv dar – mit Erklärungen zum Haushaltskreislauf und allen Haushaltsdokumenten zum Download – unter: https://www.bundeshaushalt.de/ (zuletzt abgerufen am: 14.9.2026).
- Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 (BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22) ist der aktuellste Einstieg in die Dogmatik der Haushaltsgrundsätze und im Volltext frei abrufbar unter: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2023/11/fs20231115_2bvf000122.html (zuletzt abgerufen am: 14.9.2026).
- Wie kontrovers die Folgen dieses Urteils sind, zeigt das Verfassungsblog-Symposium „Ausgebremst: Die Haushaltsentscheidung des BVerfG und die

428. Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 4. Aufl. 2026, Rn. 572.

Zukunft der Finanzverfassung“ mit 15 Beiträgen aus Rechts- und Wirtschaftswissenschaft, abrufbar unter: https://verfassungsblog.de/category/debates/ausgebremst-die-haushaltsentscheidung-des-bverfg-und-die-zukunft-der-finanzverfassung-debates/ (zuletzt abgerufen am: 14.9.2026).

- Eine knappe ökonomische Einordnung desselben Urteils bietet Désirée Christofzik, Das Haushaltsurteil und seine Folgen, Wirtschaftsdienst 2023, S. 794 f. (Open Access), abrufbar unter: https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2023/heft/12/beitrag/das-haushaltsurteil-und-seine-folgen.html (zuletzt abgerufen am: 14.9.2026).
- Zum Hören: Im Podcast „F.A.Z. Einspruch“ (Folge „Was folgt aus dem Karlsruher Urteil zur Schuldenbremse?“, November 2023) ordnet Gregor Kirchhof das Urteil im Gespräch mit Stephan Klenner ein, abrufbar unter: https://www.faz.net/einspruch/f-a-z-einspruch-podcast-was-folgt-aus-dem-karlsruher-urteil-zur-schuldenbremse-19332109.html (zuletzt abgerufen am: 14.9.2026).
- Einen aktuellen Überblick über die seit 2020 geschaffenen Nebenhaushalte des Bundes geben die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, „Sondervermögen, krisenbedingte Hilfsprogramme, Zinsausgaben und Schuldenentwicklung des Bundes“, WD 4 – 3000 – 009/26 v. 19.2.2026, abrufbar unter: https://www.bundestag.de/resource/blob/1157946/WD-4-009-26.pdf (zuletzt abgerufen am: 14.9.2026).

J. LITERATURVERZEICHNIS

Alexy, Robert, Theorie der Grundrechte, 9. Aufl., 2020 (zugl. Habil. Göttingen 1984)

Alexy, Robert, Zum Begriff des Rechtsprinzips, Rechtstheorie, Beiheft 1 (1979), S. 59 ff.

Alexy, Robert, Rechtsregeln und Rechtsprinzipien, ARSP, Beiheft 25 (1985), S. 13 ff.

von Arnim, Hans Herbert, Wirtschaftlichkeit als Rechtsprinzip, 1988

Bajohr, Stefan, Zu einer Aufnahme des Instruments der globalen Minderausgabe in das Haushaltsrecht, DÖV 2004, S. 949 ff.

Barczak, Tristan, Allgemeines Verwaltungsrecht als Lehre von den Handlungsformen, JuS 2024, S. 289 ff.

Battis, Ulrich/Kersten, Jens, Die Bildung von Versorgungsrücklagen für die Alterssicherung von Beamten – Zur Verfassungsmäßigkeit des § 14a BBesG, NVwZ 2000, S. 1337 ff.
Baudewin, Christian/Kallert, Rainer/Meister, Johannes/Schmitt, Olaf/Schütz, Carsten, Verfassung des Landes Hessen, 2024
Bergmoser, Ulrich, Beitrag der Verwaltungsreform zu einem funktionsgerechten parlamentarischen Budgetrecht, DÖV 2012, S. 741 ff.
Berlit, Uwe/Porzucek, Jens, Kommentierung zu Art. 93, in: Baumann-Hasske, Harald (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaates Sachsen Kommentar, 4. Aufl., 2021
Birk, Dieter, Sparen auf Pump? – Darf der Staat Kredite zur Verwendung in späteren Haushaltsjahren aufnehmen?, in: Osterloh, Lerke/Schmidt, Karsten/Weber, Hermann (Hrsg.), Staat, Wirtschaft, Finanzverfassung – Festschrift für Peter Selmer zum 70. Geburtstag, 2004, S. 589 ff.
Birk, Dieter/Wernsmann, Rainer, Beteiligungsrechte des Parlaments bei der Veräußerung von Staatsvermögen, insbesondere Unternehmensbeteiligungen, DVBl. 2005, S. 1 ff.
Borrmann, Gero-Falk, Die globale Minderausgabe – ein finanztechnisches Hilfsmittel im Rahmen der haushaltswirtschaftlichen Ordnung?, VR 1981, S. 307 ff.
Brade, Alexander, Der Anspruch auf Demokratie aus Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG, in: Huggins, Benedikt u.a. (Hrsg.), Zugang zu Recht, 2021, S. 175 ff.
Bux, Udo, Das Haushaltsrecht und die neue Haushaltsordnung der EU, ZfRV 2013, S. 54 ff.
Classen, Claus Dieter, Sondervermögen im Spiegel landesverfassungsgerichtlicher Urteile: welche Rechte stehen auf dem Spiel?, LKV 2026, S. 61 ff.
Colm, Gerhard, Haushaltsplanung, Staatsbudget, Finanzplan und Nationalbudget, in: Gerloff, Wilhelm/Neumark, Fritz (Hrsg.), Handbuch der Finanzwissenschaft, Band I, 2. Aufl., 1952
Dette, Hans Walter Sebastian, Kommentierung zu Art. 98, in: Dressel, Carl-Christian/Poschmann, Thomas (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaates Thüringen Kommentar, 2023
Dette, Hans Walter Sebastian, Kommentierung zu Art. 99, in: Dressel, Carl-Christian/Poschmann, Thomas (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaates Thüringen Kommentar, 2023

Dittrich, *Norbert* (Hrsg.), Bundeshaushaltsordnung, Loseblattsammlung (67. EL 2024)
Dolde, *Klaus-Peter*|*Porsch*, *Winfried*, Die globale Minderausgabe zwischen Budgethoheit des Parlaments, Haushaltsgrundsätzen und flexiblem Haushaltsvollzug, DÖV 2002, S. 232 ff.
Droege, *Michael*, § 88 Haushaltsverfassung, in: Kahl, Wolfgang/Ludwigs, Markus (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Band 3: Verwaltung und Verfassungsrecht, 2022
Droege, *Michael*, Die Budgetinitiative der Regierung und parlamentarische Informationsrechte – Konturen eines Kernbereiches exekutiver Eigenverantwortung im Haushaltsverfassungsrecht, DVBl. 2015, S. 937 ff.
Droege, *Michael*, Kommentierung zu Art. 116, in: Brocker, Lars/Droege, Michael/Jutzi, Siegfried (Hrsg.), Kommentar zur Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2. Aufl., 2022
Dworkin, *Ronald*, Taking Rights Seriously, 2001
Ewer, *Wolfgang*, Kommentierung zu Art. 58, in: Becker, Florian/Brüning, Christoph/Ewer, Wolfgang/Schliesky, Utz (Hrsg.), Kommentar zur Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2021
Friauf, *Karl Heinrich*, Der Staatshaushaltsplan im Spannungsfeld zwischen Parlament und Regierung, 1968 (zugl. Habil. Marburg 1965)
Friauf, *Karl Heinrich*, Öffentlicher Haushalt und Wirtschaft, VVDStRL 27 (1969), S. 1 ff., abrufbar unter: https://doi.org/10.1515/9783110877342 (zuletzt abgerufen am: 14.9.2026)
Fromm, *Calvin*, Kommentierung zu Art. 66, in: Knops, Kai-Oliver/Jänicke, Steffen P. J. (Hrsg.), Kommentar zur Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2023
Gröpl, *Christoph*, Haushaltsrecht und Reform, 2001 (zugl. Habil. Regensburg 2000)
Gröpl, *Christoph*, Zur verfassungsrechtlichen Problematik globaler Minderausgaben, Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (Hrsg.), KBI-Schrift Nr. 98, 2005, abrufbar unter: https://hdl.handle.net/10419/45562 (zuletzt abgerufen am: 19.8.2025)
Gröpl, *Christoph*, Schwächen des Haushaltsrechts – Wege zu einer nachhaltigen Finanzwirtschaft, Die Verwaltung 39 (2006), S. 215 ff.
Gröpl, *Christoph* (Hrsg.), Kommentar zu BHO/LHO, 2. Aufl., 2019

Gröpl, Christoph, § 56 Haushaltsverfassungsrecht, in: Stern, Klaus/Sodan, Helge/Möstl, Markus (Hrsg.), Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, 2. Aufl., 2022
Gröpl, Christoph, § 121 Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit staatlichen Handelns, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band V, 3. Aufl., 2007
Gröpl, Christoph, Kommentierung zu Art. 105, in: Wendt, Rudolf/Rixecker, Roland (Hrsg.), Verfassung des Saarlandes, 2009
Häde, Ulrich, § 20 Finanzordnung der Europäischen Union, in: Hatje, Armin/Müller-Graff, Peter-Christian (Hrsg.), Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht – Enzyklopädie Europarecht, Band 1, 2. Aufl., 2022, S. 1111 ff.
Heck, Philipp, Gesetzesauslegung und Interessenjurisprudenz, 1914
Heintzen, Markus, § 120 Staatshaushalt, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band V, 3. Aufl., 2007, S. 1175 ff.
Heintzen, Markus, § 139 Haushalt, in: Kube, Hanno/Mellinghoff, Rudolf/Morgenthaler, Gerd/Palm, Ulrich/Puhl, Thomas/Seiler, Christian (Hrsg.), Leitgedanken des Rechts – Paul Kirchhof zum 70. Geburtstag, Band II, Staat und Bürger, 2013, S. 1511 ff.
Heintzen, Markus, Die Schuldenbremse (Art. 109 III und 115 II GG) in der Abfolge der außergewöhnlichen Notsituationen der Jahre 2020 bis 2022, NVwZ 2022, S. 1505 ff.
Heintzen, Markus, Kommentierung zu Art. 85, in: Ogorek, Markus/Badenberg, Felor (Hrsg.), BeckOK Verfassung Berlin, (2. Edition, Stand: 15.8.2025)
Henneke, Hans-Günter, Das bundesstaatliche Finanzverfassungsrecht – (keine) Normen minderer Geltungskraft, in: Hofmann, Hans (Hrsg.), Zeiten der Bewährung – Festschrift 75 Jahre Grundgesetz, 2024, S. 837 ff.
Hering, Achim, Die Kreditfinanzierung des Bundes über Nebenhaushalte, 1998 (zugl. Diss. Bochum 1997)
Hesse, Konrad, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Neudruck der 20. Aufl., 1999
Heun, Werner, Staatshaushalt und Staatsleitung, 1989 (zugl. Habil. Bonn 1988)
Hill, Hermann, Zur Sicherung des parlamentarischen Budgetrechts im Neuen Steuerungsmodell, DÖV 2001, S. 793 ff.
Hinzen, Kevin, Fiskalresilienz im Budgetparlamentarismus: Krisenreaktionsphänomene im deutschen und europäischen Recht der öffentlichen Finanzen, 2025 (zugl. Diss. Frankfurt a.M. 2023)

Hoffmann-Riem, Wolfgang, Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht – einleitende Problemskizze, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard (Hrsg.), Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht, 1998, S. 11 ff.
Huber, Ernst Rudolf, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Band III: Bismarck und das Reich, 1963
Isensee, Josef, Budgetrecht des Parlaments zwischen Schein und Sein, JZ 2005, S. 971 ff.
Iwers, Steffen Johann, Zulässigkeit der Veranschlagung globaler Minderausgaben, Rechtsgutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg 2021
Jahndorf, Christian, Grundlagen der Staatsfinanzierung durch Kredite und alternative Finanzierungsformen im Finanzverfassungs- und Europarecht, 2003 (zugl. Habil. Münster 2002)
Jung, Ottmar, Unverdient höchster Segen, NVwZ 2002, S. 41 ff.
Kadelbach, Stefan, Kommentierung zu Art. 139, in: Ogorek, Markus/Poseck, Roman (Hrsg.), BeckOK Verfassung Hessen (4. Edition, Stand: 15.4.2025)
Kamp, Manuel, Kommentierung zu Art. 81, in: Heusch, Andreas/Schönenbroicher, Klaus (Hrsg.), Kommentar zur Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl., 2020
Kilian, Michael, Nebenhaushalte des Bundes, 1993 (zugl. Habil. Tübingen 1990)
Kirchhof, Paul, Die Steuerung des Verwaltungshandelns durch Haushaltsrecht und Haushaltskontrolle, NVwZ 1983, S. 505 ff.
Kirchhof, Ferdinand, Grundsätze der Finanzverfassung des vereinten Deutschlands, VVDStRL 52 (1993), S. 71 ff., abrufbar unter: https://doi.org/10.1515/9783110891270 (zuletzt abgerufen am: 14.9.2026)
Kisker, Gunter, § 89 Staatshaushalt, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band IV, 1990, S. 235 ff.
Kloepfer, Michael, Finanzverfassungsrecht, 2014
Kloepfer, Michael, Das begrenzte Budgetrecht des Gesetzgebers, in: Kment, Martin (Hrsg.), Das Zusammenwirken von deutschem und europäischem öffentlichen Recht – Festschrift für Hans D. Jarass zum 70. Geburtstag, 2015, S. 217 ff.
Korbmacher, Andreas/Rind, Justus, Kommentierung zu Art. 85, in: Driehaus, Hans-Joachim (Hrsg.), Kommentar zur Verfassung von Berlin, 4. Aufl., 2020

Korioth, Stefan, § 44 Finanzen, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Voßkuhle, Andreas u.a. (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band III, 2009
Kube, Hanno, Schattenhaushalte im Verfassungsstaat, ZG 25 (2010), S. 105 ff.
Kube, Hanno, Nationale Budgethoheit und Europäische Integration, AöR 137 (2012), S. 205 ff.
Kube, Hanno, § 66 Haushaltsrecht, in: Ehlers, Dirk/Fehling, Michael/Pünder, Hermann (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht III, 4. Aufl., 2021
Kube, Hanno, Neue Steuerung im Haushaltsrecht – Ein Kompetenzgefüge außer Balance?, DÖV 2000, S. 810 ff.
Kube, Hanno, Verfassungsrechtliche Zulässigkeit und Grenzen von Globalpositionen im Haushaltsplan des Bundes, Rechtsgutachten 2024, abrufbar unter: https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2024/09/10/Gutachten_GMA_und_GME_Kube_5.9.2024_-_final_clean.pdf (zuletzt abgerufen am: 19.8.2025)
Kuhn, Tim Alexander, Sondervermögen – verfassungsmäßige Umgehung der Verfassung?, 2025 (zugl. Diss. Berlin 2025)
Laband, Paul, Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der Preußischen Verfassungs-Urkunde unter Berücksichtigung der Verfassung des Norddeutschen Bundes, 1871
Larenz, Karl, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 6. Aufl., 1991
Leißner, Dirk, Kommentierung zu Art. 79, in: Sander, Gerald (Hrsg.), Kommentar zur Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 2023
Lemke, Tristan, Unvollständige Verkündung des Haushaltsgesetzes im elektronischen Bundesgesetzblatt?, DÖV 2024, S. 783 ff.
von Lewinski, Kai, § 217 Nationale und internationale Staatsverschuldung, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band X, 3. Aufl., 2012
von Lewinski, Kai, Staatshaushalt und finanzwirksames Gesetz, DÖV 2015, S. 406 ff.
von Lewinski, Kai/Burbat, Daniela, Bundeshaushaltsordnung, 2013
Lichterfeld, Frank, Der Wandel der Haushaltsfunktionen von Bundeslegislative und Bundesexekutive – Ein Beitrag zum Verhältnis von Parlament und Regierung im Haushaltsbereich unter besonderer Berücksichtigung der Stellung und Funktion des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages, 1969 (zugl. Diss. Heidelberg 1969)

Lindner, Josef Franz, Kommentierung zu Art. 78, in: Lindner, Josef Franz/Möstl, Markus/Wolff, Heinrich Amadeus (Hrsg.), Kommentar zur Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl., 2017
Luhmann, Niklas, Kann die Verwaltung wirtschaftlich handeln?, VerwArch 51 (1960), S. 97 ff.
Maier-Bledjian, Larissa, Sondervermögen des Bundes, 2011 (zugl. Diss. Mainz 2011)
Marcus, Paul, Implikationen eines verfassungskonformen Umgangs mit dem Instrument der „Globalen Minderausgabe" für die Haushaltspraxis, DÖV 2000, S. 675 ff.
Matuschka, Philip, Das Nonaffektationsprinzip: Der Haushaltsgrundsatz der Gesamtdeckung in Bund und Ländern, insbesondere rechtshistorische Entwicklung und Verfassungsrang, 2019 (zugl. Diss. Potsdam 2018)
Matuschka, Philip, Die Doppelhaushalte der Länder im Lichte des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023, in: Junkernheinrich, Martin/Korioth, Stefan/Lenk, Thomas/Ranscht-Ostwald, Anja/Scheller, Henrik/Woisin, Matthias (Hrsg.), Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2025, 2025, S. 412 ff.
Mediger, Jost/Korioth, Stefan, Vorbemerkung zu Art. 61, in: Classen, Claus Dieter/Sauthoff, Michael (Hrsg.), Kommentierung zur Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, 3. Aufl., 2023
Meickmann, Till Valentin, Budgetflucht durch Bildung selbstständiger Rechtsträger als Verfassungsproblem, ZG 2025, S. 323 ff.
Meickmann, Till Valentin, Schattenhaushalte und parlamentarisches Budgetrecht, NVwZ 2022, S. 106 ff.
Meickmann, Till Valentin, Das Ende der Großzügigkeit, Verfassungsblog v. 15.11.2023, abrufbar unter: https://verfassungsblog.de/das-ende-der-groszugigkeit/ (zuletzt abgerufen am: 19.8.2025)
Meickmann, Till Valentin, Durchbrechungen der Jährlichkeit und Jährigkeit bei Notlagenkrediten, NVwZ 2024, S. 20 ff.
Meickmann, Till Valentin/Freund, Niklas, Zahlen lügen nicht? Schein und Sein des Regierungsentwurfs zum Bundeshaushalt 2025, Verfassungsblog v. 18.9.2024, abrufbar unter: https://verfassungsblog.de/verfassungsrecht-bundeshaushalt-2025/ (zuletzt abgerufen am: 19.8.2025)
Meyer, Dirk, Das „Sondervermögen Bundeswehr" – Verfassungsdurchbrechung im Rahmen der Legalität, NJW 2022, S. 2242 ff.

Meyer, *Simon Diethelm*, Die Bremswirkung der Schuldenbremse, DÖV 2024, S. 90 ff.
Meyer, *Simon Diethelm*, Der grundrechtliche Anspruch auf Einhaltung der Schuldenbremse, NVwZ 2023, S. 1698 ff.
Ministerpräsidenten-Konferenz/Verfassungsausschuss (Hrsg.), Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee vom 10. bis 23. August 1948, 1948
Morgenthaler, *Gerd*, Finanzverfassungsrechtliche Maßstäbe für den Abbau von Steuersubventionen, in: Depenheuer, Otto/Heintzen, Markus/Jestaedt, Matthias/Axer, Peter (Hrsg.), Staat im Wort – Festschrift für Josef Isensee, 2007, S. 911 ff.
Möstl, *Markus*, Globale Minderausgaben in Zeiten angespannter öffentlicher Haushalte, ZG 2005, S. 144 ff.
Möstl, *Markus*, Kommentierung zu Art. 70, in: Lindner, Josef Franz/Möstl, Markus/Wolff, Heinrich Amadeus (Hrsg.), Kommentar zur Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl., 2017
Mußgnug, *Reinhard*, Der Haushaltsplan als Gesetz, 1976 (zugl. Habil. Heidelberg 1969)
von Mutius, *Albrecht*, Die Steuerung des Verwaltungshandelns durch Haushaltsrecht und Haushaltskontrolle, VVDStRL 42 (1984), S. 147 ff., abrufbar unter: https://doi.org/10.1515/9783110871104 (zuletzt abgerufen am: 14.9.2026)
Müller, *Lea-Marie*, Sondervermögen und Kreditermächtigungen, 2025 (zugl. Diss. Saarbrücken 2025)
Müller-Franken, *Sebastian*, Maßvolles Verwalten, 2004 (zugl. Habil. Passau 2002)
Naumann, *Michael*, Zentralismus schadet nicht, DIE ZEIT v. 2.11.2000, abrufbar unter: https://www.zeit.de/2000/45/Zentralismus_schadet_nicht (zuletzt abgerufen am: 19.9.2026)
Nebel, *Andreas*, Kommentierung zu Art. 110 GG, in: Piduch, Erwin (Hrsg.), Bundeshaushaltsrecht, Loseblattsammlung (52. EL Mai 2020)
Neumark, *Fritz*, Der Reichshaushaltsplan. Ein Beitrag zur Lehre vom öffentlichen Haushalt, 1929
Neumark, *Fritz*, Theorie und Praxis der Budgetgestaltung, in: Gerloff, Wilhelm/Neumark, Fritz (Hrsg.), Handbuch der Finanzwissenschaft, Band I, 2. Aufl., 1952

Noll, *Michael*, Zwischen Konformität und Abnormität – Die globale Minderausgabe im Kontext des Haushaltsverfassungsrechts, ThürVBl 2004, S. 125 ff.
Ohler, *Christoph*, Kommentierung zu Art. 98, in: Brenner, Michael/Hinkel, Klaus/Hopfe, Jörg/Poppenhäger, Holger/von der Weiden, Klaus (Hrsg.), Verfassung des Freistaats Thüringen, 2. Aufl., 2023
Ohler, *Christoph*, Kommentierung zu Art. 99, in: Brenner, Michael/Hinkel, Klaus/Hopfe, Jörg/Poppenhäger, Holger/von der Weiden, Klaus (Hrsg.), Verfassung des Freistaats Thüringen, 2. Aufl., 2023
Ossenbühl, *Fritz*, § 101 Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band V, 3. Aufl., 2007
Palm, *Ulrich*, Kommentierung zu Art. 79, in: Haug, Volker (Hrsg.), Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 2018
Penski, *Ulrich*, Rechtsgrundsätze und Rechtsregeln, JZ 1989, S. 105 ff.
Piduch, *Erwin Adolf*, Ist die Netto-Veranschlagung der Krediteinnahmen verfassungsrechtlich zweifelhaft?, DÖV 1969, S. 190 ff.
Platter, *Julia*, Kommentierung zu Art. 101, in: Iwers, Steffen Johann/Lieber, Hasso (Hrsg.), Kommentar zur Verfassung des Landes Brandenburg, 2. Aufl., 2025
von Portatius, *Alexander*, Das haushaltsrechtliche Bepackungsverbot, 1975 (zugl. Diss. Berlin 1974)
Pracht, *Robert*, Gutachten zur Zulässigkeit von Selbstbewirtschaftungsmitteln v. 4.9.2024, abrufbar unter: https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST18-2237.pdf (zuletzt abgerufen am: 19.8.2025)
Puhl, *Thomas*, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996 (zugl. Habil. Heidelberg 1994)
Pünder, *Hermann*, § 123 Staatsverschuldung, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band V, 3. Aufl., 2007
Reich, *Andreas*, Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt, 2. Aufl., 2004
Reus, *Andreas*/*Mühlhausen*, *Peter*, Haushaltsrecht in Bund und Ländern, 2014
Rossi, *Matthias*, Europäisches Parlament und Haushaltsverfassungsrecht, 1997 (zugl. Diss. Berlin 1997)
Ruffert, *Matthias*, Die europäische Schuldenkrise vor dem Bundesverfassungsgericht – Anmerkung zum Urteil vom 7. September 2011, EuR 2011, S. 842 ff.

Sachs, Michael, Staatsorganisationsrecht: Haushaltspolitische Gesamtverantwortung des gesamten Deutschen Bundestags – Grenzen des gesetzlichen Ausschlusses einzelner Abgeordneter von der Mitwirkung an der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung durch Übertragung von Entscheidungsbefugnissen auf ein Sondergremium, JuS 2012, S. 955 ff.
Schmid, Nils, Staatliches Liegenschaftsmanagement, Staatsverschuldung und Staatsvermögen, 2007 (zugl. Diss. Tübingen 2006)
Schmidt, Jörg, Die demokratische Legitimationsfunktion der parlamentarischen Kontrolle, 2007 (zugl. Diss. Bielefeld 2006)
Schmidt, Thorsten Ingo, Doppelhaushalte am Ende der Legislaturperiode, DVBl. 2018, S. 1530 ff.
Schmidt, Thorsten Ingo, Öffentliches Finanzrecht, 2023
Schmidt, Thorsten Ingo, Sondervermögen als offene Flanke des Haushaltsrechts, DÖV 2022, S. 526 ff.
Schumpeter, Joseph, Die Krise des Steuerstaats, 1918
Schwarz, Kyrill-Alexander, Haushaltsverfassungsrecht in Zeiten der Corona-Krise, COVuR 2020, S. 74 ff.
Schwarz, Kyrill-Alexander, Das Finanz- und Haushaltsverfassungsrecht des Grundgesetzes (Art. 104a–115 GG) – Teil II: Staatshaushalt, JA 2021, S. 276 ff.
Selmer, Peter, Art. 115 II GG – eine offene Flanke der Staatsverschuldung?, in: Burmeister, Joachim (Hrsg.), Verfassungsstaatlichkeit – Festschrift für Klaus Stern zum 65. Geburtstag, 1997, S. 567 ff.
Siekmann, Helmut, Zur Verfassungsmäßigkeit der Veranschlagung globaler Minderausgaben, Rechtsgutachten 2022, abrufbar unter: https://publikationen.ub.uni-frankfurt.de/opus4/frontdoor/deliver/index/docId/65693/file/IMFS_WP_173.pdf (zuletzt abgerufen am: 19.8.2025)
Spieker, Frank, Hermann Höpker Aschoff – Vater der Finanzverfassung, Schriften zur Verfassungsgeschichte, Band 66, 2004
Steinbach, Armin, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2025 (Öffentliche Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 23.9.2024), 2024, abrufbar unter: https://www.bundestag.de/resource/blob/1019560/4882475a0f9d5b6d0da2489e8f9bf3d3/Prof-Dr-Dr-Armin-Steinbach.pdf (zuletzt abgerufen am: 19.9.2026)
Stern, Klaus, Abhandlungen bei „Verwaltung durch Subventionen", VVDStRL 25 (1967), S. 419 ff., abrufbar unter: https://doi.org/10.1515/9783110875980 (zuletzt abgerufen am: 14.9.2026)

Stern, *Klaus*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II: Staatsorgane, Staatsfunktionen, Finanz- und Haushaltsverfassung, Notstandsverfassung, 1980
Strauß, *Thomas*, Kommentierung zu Art. 110 GG, in: Heuer, Ernst/Scheller, Kay (Hrsg.), Kommentar zum Haushaltsrecht, Loseblattsammlung (76. EL November 2021)
Stüber, *Stephan*/*Keyhanian*, *Cimin*, Haushaltsausgleich und Umsetzung der Schuldenbremse des Grundgesetzes in der staatlichen Doppik, DÖV 2013, S. 255 ff.
Stüber, *Stephan*, Der haushaltsrechtliche Bestimmtheitsgrundsatz, DÖV 2026, S. 29 ff.
Stüber, *Stephan*, Fälligkeit, Jährlichkeit, Jährigkeit, Vorherigkeit, DÖV 2024, S. 366 ff.
Tappe, *Henning*, Das Haushaltsgesetz als Zeitgesetz, 2008 (zugl. Diss. Münster 2008)
Tappe, *Henning*/*Wernsmann*, *Rainer*, Öffentliches Finanzrecht, 4. Aufl., 2026
van Kampen, *Jens Ole*, Gewaltenteilung, funktionsgerechte Organstruktur und Legitimation im Haushaltsrecht, 2025 (zugl. Diss. Münster 2024)
Vogel, *Klaus*, Verfassungsfragen der Investitionszulage und verwandte Vergünstigungen – Zur Abgrenzung zwischen Steuervergünstigungen und direkten Subventionen – Hans Schneider zum 65. Geburtstag am 11. Dezember 1977, DÖV 1977, S. 837 ff.
Vree, *Oliver*, Kommentierung zu Art. 65, in: Butzer, Hermann/Epping, Volker/Brosius-Gersdorf, Frauke/Germelmann, Claas Friedrich/Mehde, Veith/Rademacher, Timo/Waechter, Kay (Hrsg.), Hannoverscher Kommentar zur Niedersächsischen Verfassung, 2. Aufl., 2021
Waldhoff, *Christian*, Die Zwecksteuer – Verfassungsrechtliche Grenzen der rechtlichen Bindung des Aufkommens von Abgaben, StuW 2002, S. 285 ff.
Waldhoff, *Christian*, § 116 Grundzüge des Finanzrechts des Grundgesetzes, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band V, 3. Aufl., 2007
Waldhoff, *Christian*, Budgethoheit und Haushaltskontrolle – vom „Königsrecht" zum leeren Ritual?, in: Bitburger Gespräche: Jahrbuch 2018, Parlamentarische Kontrolle in der Krise?, 2019, S. 113 ff.
Waldhoff, *Christian*, Finanzverfassungsrecht: Hessisches Corona-Sondervermögen, JuS 2022, S. 378 ff.

Wendt, Rudolf, Haushaltsrechtliche Probleme der Kapitalbeteiligung Privater an öffentlichen Infrastrukturinvestitionen, in: Ipsen, Jörn (Hrsg.), Privatisierung öffentlicher Aufgaben – Private Finanzierung kommunaler Investitionen, 1994, S. 37 ff.
Wendt, Rudolf|Elicker, Michael, Staatskredit und Rücklagen, VerwArch 95 (2004), S. 471 ff.
Wernsmann, Rainer, Verhaltenslenkung in einem rationalen Steuersystem, 2005 (zugl. Habil. Münster 2003)
Wernsmann, Rainer, Verfassungsrechtliche Legitimation wahlperiodenübergreifender Haushaltspläne, NVwZ 2019, S. 1401 ff.
Wernsmann, Rainer|Meickmann, Till Valentin, Der unmittelbare Durchgriff des Bundes auf die Verfassungen der Länder, JZ 2026, S. 11 ff.
Wernsmann, Rainer|Meickmann, Till Valentin, Rücklagenbildung im Haushaltsverfassungsrecht, VerwArch 114 (2023), S. 369 ff.
Wernsmann, Rainer|Meickmann, Till Valentin, Budgetpflicht des Parlaments als Grenze Globaler Minderausgaben, NVwZ 2026, S. 15 ff.
Wernsmann, Rainer|Geiß, Nikolai, Die verfassungsgerichtliche Kontrolle der Schuldenbremse in den Ländern, NVwZ 2023, S. 1113 ff.
Wernsmann, Rainer, 75 Jahre Finanzverfassung des Grundgesetzes, NVwZ 2024, S. 694 ff.
Wernsmann, Rainer|Freund, Niklas, Gesetzliche Änderungen der Buchungstechnik als haushaltsverfassungsrechtliches Problem, DÖV 2025, S. 182 ff.
Wernsmann, Rainer|Selbertinger, David, Klimawandel und Schuldenbremse, NVwZ 2026, S. 312 ff.
Wieland, Joachim, Kommentierung zu Art. 131, in: Fischer-Lescano, Andreas/Rinken, Alfred/Buse, Karen/Meyer, Ilsemarie/Stauch, Matthias/Weber, Christian (Hrsg.), Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 2016
Wieland, Joachim, Rechtsgutachten zur Ausnahme vom Verbot der strukturellen Nettokreditaufnahme nach Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG sowie Art. 131a Abs. 3 Satz 1 LV für Maßnahmen zur Bekämpfung und Überwindung der Klimakrise und des Energienotstands, 2023, abrufbar unter: https://www.senatspressestelle.bremen.de/sixcms/media.php/13/20230221_Gutachten%2BProf%2BDr%2BWieland.pdf (zuletzt abgerufen am: 19.8.2025)

Wolffgang, Hans-Michael, Die Fortgeltung von Kreditermächtigungen nach § 13 Abs. 2 Satz 1 HGrG – Grundlage für eine „Schattenkreditwirtschaft“?, DVBl. 1984, S. 1049 ff.

KOMMENTIERUNG ZU

Artikel 145

Eine Kommentierung von Nikolas Eisentraut

ZITIERVORSCHLAG

Eisentraut, in: Eisentraut/Botta/Gebhard/Ruschemeier (Hrsg.), Open-Access-Kommentar zum Grundgesetz, Art. 145 Rn.

Kurzzitat: OAK GG/Eisentraut, Art. 145 Rn.

(1) Der Parlamentarische Rat stellt in öffentlicher Sitzung unter Mitwirkung der Abgeordneten Groß-Berlins die Annahme dieses Grundgesetzes fest, fertigt es aus und verkündet es.

(2) Dieses Grundgesetz tritt mit Ablauf des Tages der Verkündung in Kraft.

(3) Es ist im Bundesgesetzblatte zu veröffentlichen.

GLIEDERUNG

A. Einführung 129
I. Einordnung 129
II. Historie 130
III. Normstruktur 131
B. Feststellung der Annahme, Ausfertigung und Verkündung des Grundgesetzes (Abs. 1) 131
C. In Kraft treten des Grundgesetzes (Abs. 2) 133
D. Veröffentlichung des Grundgesetzes (Abs. 3) 134
E. Kontext 135
F. Weiterführende Empfehlungen 136
G. Literaturverzeichnis 136

A. EINFÜHRUNG

https://oa-kommentar.de/de/kommentierungen/artikel-145#mpcr3z79

Art. 145 GG
Einführungsvideo zur Kommentierung des Art. 145 GG

I. Einordnung

Gemeinsam mit Art. 144 GG regelt Art. 145 GG den Prozess der rechtsverbindlichen Entstehung des Grundgesetzes. Während Art. 144 GG die Annahme durch die Volksvertretungen der deutschen Länder vorschreibt (siehe näher die Kommentierung des Art. 144 Rn. ###), regelt Art. 145 GG das Verfahren im Parlamentarischen Rat als **„letzte Etappe" der Verfassungswerdung**[429]. Der Vorschrift kommt heute insbesondere historische und symbolische Bedeutung zu, weil sie als einzige Norm des Grundgesetzes den Parlamentarischen Rat ausdrücklich nennt[430] und die verfassungsgebende Gewalt im Zeitpunkt der Entstehung des Grundgesetzes adressiert.[431] 1

Die darin beschriebenen Schritte der Verfassungswerdung sind einmalig, weil sie nicht mit denen der Verfassungsänderung nach dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des Grundgesetzes übereinstimmen.[432] Sie enthalten also keine Regelungen für die verfasste Gewalt (für die die übrigen Vorschriften des Grundgesetzes Geltung beanspruchen), sondern für die **verfassungsgebende Gewalt** (das Deutsche Volk vermittelt über den Parlamentarischen Rat) im 2

429. Unruh, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 145 Rn. 2.
430. Hierauf weist hin Unruh, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 145 Rn. 3.
431. Kerkemeyer, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 145 Rn. 14.
432. Vgl. Unruh, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 145 Rn. 2.

Zeitpunkt ihres Zusammentritts am 23.5.1949.[433] Das Grundgesetz entfaltete schon vor seinem Inkrafttreten insofern Vorwirkung, als sich die verfassungsgebende Gewalt auf das Skript seiner Inkraftsetzung einigte. Als „verfahrensmäßige Voraussetzungen des Verfassungsrechts" werden die Vorschriften der Art. 145, 144 Abs. 1 GG daher teilweise nicht zum Verfassungsrecht gezählt, weil es sich um der Verfassung vorgelagerte, von der verfassungsgebenden Gewalt gesetzte Verfahrensregelungen handelt:[434] Mit Inkrafttreten des Grundgesetzes erübrigt sich ihr normativer Gehalt und die Regelungen haben nur noch historischen, beschreibenden Charakter. Fortwährende Bedeutung wird nur Art. 145 Abs. 2 GG zugemessen, soweit sich daraus der Zeitpunkt des Inkrafttretens des Grundgesetzes ergibt, um etwa die Unterscheidung zwischen vor- und nachkonstitutionellem Recht vornehmen zu können.[435]

II. Historie

3 Die Weimarer Reichsverfassung von 1919 proklamierte in Art. 181, dass das Deutsche Volk durch seine Nationalversammlung die Weimarer Reichsverfassung beschlossen und verabschiedet hat und mit dem Tage der Verkündung in Kraft tritt.[436]

4 Wie das Grundgesetz in Kraft treten solle, war im Prozess der Verfassungswerdung zunächst noch offen: Art. 148 des Entwurfs von Herrenchiemsee sah in einem ersten Schritt den Beschluss des Grundgesetzes durch eine Versammlung auf Grundlage des Gesetzes über den Parlamentarischen Rat vor (Abs. 1) und sodann (a) dessen Annahme durch Volksbeschluss in den Ländern und/oder (b) durch übereinstimmenden Beschluss der Volksvertretungen der Länder.[437] Das Grundgesetz wäre in der Folge als rechtsverbindliches Gesetz im Sinne der Landesverfassungen in Kraft getreten.

5 Im Parlamentarischen Rat nahm man davon Abstand, zog aber zumindest in Erwägung, die Verkündung des Grundgesetzes auf die Länder zu übertragen.

433. Vgl. Unruh, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 145 Rn. 2.
434. Starck, in: Huber/Voßkuhle, GG, Band 1, Überschrift, Verkündungsformel und Präambel Rn. 8.
435. Unruh, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 145 Rn. 3.
436. Abrufbar unter https://www.verfassungen.de/de19-33/verf19-i.htm (zuletzt abgerufen am: 18.5.2026).
437. Der Entwurf ist abrufbar unter https://www.verfassungen.de/de49/chiemseerentwurf48.htm (zuletzt abgerufen am: 18.5.2026).

438 In Anlehnung an die Paulskirchenverfassung[439] einigte man sich im Redaktionsausschuss jedoch schließlich darauf, dem Parlamentarischen Rat als alleiniger Vertretung des Volkes die von Art. 145 GG benannten Aufgaben zu übertragen und die Länder in den Prozess der Ausfertigung und Verkündung nicht weiter einzubinden.[440]

Der **finale Entwurf des Grundgesetzes** wurde sodann am 8.5.1949 vom Parlamentarischen Rat mit 53 gegen 12 Stimmen verabschiedet (siehe zum Prozess der Verfassungswerdung näher die Kommentierung der Überschrift, Eingangsformel und Präambel des Grundgesetzes Rn. 7 ff.). Mit diesem Beschluss des Grundgesetzes band sich der Parlamentarische Rat an das Skript der Art. 144 Abs. 1, 145 GG, ohne dass das Grundgesetz bereits in Kraft getreten wäre. 6

An den Beschluss schloss sich die **Ratifikation durch die Landesparlamente** in der Woche vom 16. – 22.5.1949 an, in der das Grundgesetz durch die Volksvertretungen von mehr als Zweidritteln der beteiligten deutschen Länder angenommen wurde (siehe Art. 144 Abs. 1 GG, Rn. ###). 7

Am **23.5.1949** trat der Parlamentarische Rat sodann zusammen, um auch die Vorgaben des Art. 145 GG abzuhandeln. 8

III. Normstruktur

Art. 145 GG gliedert sich in drei Absätze. Absatz 1 regelt die vom Parlamentarischen Rat zu absolvierenden Verfahrensschritte, die dann nach Absatz 2 die Rechtswirkung des „in Kraft Tretens" des Grundgesetzes auslösen. Absatz 3 verlangt schließlich die Veröffentlichung des Grundgesetzes im Bundesgesetzblatt. 9

B. FESTSTELLUNG DER ANNAHME, AUSFERTIGUNG UND VERKÜNDUNG DES GRUNDGESETZES (ABS. 1)

Die Sitzung des Parlamentarischen Rates am 23.5.1949 fand gemäß der Vorgabe des Art. 145 Abs. 1 GG in öffentlicher Sitzung statt. 10

438. Unruh, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 145 Rn. 1.

439. Die Paulskirchenverfassung von 1849 wurde von der Frankfurter Nationalversammlung erarbeitet, verabschiedet und verkündet; die Verfassung scheiterte schließlich auch an der fehlenden Anerkennung durch die Einzelstaaten, siehe zu den Gründen näher Korioth, Deutsche Verfassungsgeschichte, 2023, Rn. 448 ff.

440. Unruh, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 145 Rn. 1.

11 In der Urschrift des Grundgesetzes, also dem Originaldokument, das am 23.5.1949 zum Einsatz kam, wird auch die **Feststellung der Annahme** des Grundgesetzes und dessen **Ausfertigung** durch den Parlamentarischen Rat dokumentiert.
Ein Digitalisat der Urschrift kann hier im Format PDF angesehen und heruntergeladen werden.

12 Die Feststellung der Annahme bezieht sich auf die Annahme durch die Länder gem. Art. 144 Abs. 1 GG; Konrad Adenauer traf diese Feststellung als Präsident des Parlamentarischen Rates, ohne dass es einer Bestätigung durch die anwesenden Landtags- und Ministerpräsidenten bedurft hätte.[441] Der Feststellung wird von dem überwiegenden rechtswissenschaftlichen Schrifttum nur **deklaratorische Bedeutung** zugemessen.[442]

13 Durch Unterzeichnung der Urschrift durch die Mitglieder des Parlamentarischen Rates erfolgte sodann die Ausfertigung.[443] Die verfassungsrechtlich geforderte Mitwirkung der Abgeordneten Groß-Berlins wird unter anderem dadurch für gewahrt angesehen, weil der Oberbürgermeister Ernst Reuter und der Stadtverordnetenvorsteher Otto Suhr von Groß-Berlin die Urschrift des Grundgesetzes unterzeichneten.[444] Zudem unterschrieben die fünf Berliner Abgeordneten des Parlamentarischen Rates ebenfalls auf dem Dokument.[445]

14 Die **Verkündung** erfolgte sodann durch den Präsidenten des Parlamentarischen Rates, Konrad Adenauer, der erklärte: „Meine Damen und Herren! Gemäß Artikel 145 verkünde ich im Namen und im Auftrage des Parlamentarischen Rates unter Mitwirkung der Abgeordneten Groß-Berlins das Grundgesetz."[446] Die Verkündung wurde auch bildlich festgehalten.

15 Der Terminus der Verkündung zeigt ein Publikmachen an, ein Ausrufen, Verlautbaren. Die Verkündung überführt das Gesetz in seine rechtliche Existenz und verlautbart nicht nur einen bestimmten Norminhalt, sondern das Existent-werden der Norm als solches.[447] Dennoch ist diese Geltungskraft

441. Unruh, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 145 Rn. 5.
442. M.w.N. Unruh, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 145 Rn. 5.
443. Unruh, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 145 Rn. 6; die weiteren Unterschriften etwa der Ministerpräsidenten waren verfassungsrechtlich nicht geboten, a.a.O.
444. Unruh, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 145 Rn. 6.
445. Otto Suhr und Ernst Reuter unterschrieben zwei Mal, da sie auch Mitglieder des Parlamentarischen Rates waren, siehe Unruh, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 145 Rn. 6.
446. Zitiert nach Unruh, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 145 Rn. 7.
447. BVerwG, Urt. v. 11.10.2006 – 10 CN 2/05, Rn. 19.

beanspruchende Verfassungsurkunde bis zuletzt nicht jedermann frei zugänglich gewesen. Ein Digitalisat der Urfassung des Grundgesetzes, also der am 23.5.1949 verkündeten Version, ist erst auf zivilgesellschaftliches Bemühen seit 2023 zugänglich.[448]

Nicht in der Urschrift des Grundgesetzes dokumentiert und auch nicht von Art. 145 GG vorgegeben war, dass am Ende der Sitzung des Parlamentarischen Rates gesungen wurde. Die Abgeordneten erhoben sich und stimmten **das Lied „Ich hab‘ mich ergeben“** an. 16

https://oa-kommentar.de/de/kommentierungen/artikel-145#mpcgyafi

Melodie zum Lied "Ich hab' mich ergeben"
Quelle: https://de.wikipedia.org/wiki/Datei:Ich_hab%27_mich_ergeben.ogg

C. IN KRAFT TRETEN DES GRUNDGESETZES (ABS. 2)

Von keinem Mitwirkungsakt mehr abhängig war sodann das Inkrafttreten des Grundgesetzes. Abs. 2 ordnet dafür allein den Ablauf des Tages der Verkündung an. Mit Ablauf des 23.5.1949 trat das Grundgesetz daher in Kraft.[449] Mit dem Inkrafttreten entfaltete das Grundgesetz seine Geltungskraft und band von da an alle staatliche Gewalt der Bundesrepublik Deutschland an das Grundgesetz.[450] Als Geltungsbereich umfasste das Grundgesetz zunächst die in der Urschrift des Grundgesetzes genannten Länder; mit dem Beitritt des 17

448. Abrufbar unter https://cdn.openjur.net/i/gg.pdf (zuletzt abgerufen am: 18.5.2026); zum Hintergrund F. Böker, Das Original-Grundgesetz von 1949 ist erstmals digital zugänglich, netzpolitik.org v. 7.5.2023, abrufbar unter: https://netzpolitik.org/2023/oeffentliches-geld-oeffentliches-gut-das-original-grundgesetz-von-1949-ist-erstmals-digital-zugaenglich/ (zuletzt abgerufen am: 18.5.2026).
449. In der Staatsrechtslehre umstritten ist, ob dafür auf den 23.5.1949, 24:00 Uhr oder den 24.5.1949, 0:00 Uhr abzustellen ist, m.w.N. Unruh, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 145 Rn. 8.
450. Unruh, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 145 Rn. 9.

Saarlandes und dann der DDR erstreckt sich das Grundgesetz seither auf die in der Präambel genannten Bundesländer.[451]

D. VERÖFFENTLICHUNG DES GRUNDGESETZES (ABS. 3)

18 Im **Bundesgesetzblatt Nr. 1** wurde das Grundgesetz sodann noch am selben Tag veröffentlicht. Das Bundesgesetzblatt Nr. 1 ist hier abrufbar: https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?start=%2F%2F*%5B%40attr_id=%27bgbl149001.pdf%27%5D#__bgbl__%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl149001.pdf%27%5D__1743007484605

19 Die Veröffentlichung bildet zwar keine Voraussetzung für das Inkrafttreten des Grundgesetzes;[452] ihr wird in der Literatur daher nur **deklaratorische Bedeutung** zugemessen.[453] Sie war dennoch verfassungsrechtlich nach Abs. 3 verpflichtend, damit das Grundgesetz das Skript des Art. 145 GG erfüllen konnte. Seine Nicht-Verkündung hätte also das Inkrafttreten zwar nicht berührt, aber zu einem verfassungsrechtlichen „Makel" geführt.

20 Mit der Anordnung des Absatz 3, dass das Grundgesetz im Bundesgesetzblatt zu veröffentlichen ist, fordert es die Herstellung sogenannter formeller Publizität ein.[454] In ihm findet das vom BVerfG anerkannte allgemeine Öffentlichkeitsprinzip der Demokratie Ausdruck, das auch in bewusster Entgegensetzung zum Nationalsozialismus eine Geheimgesetzgebung nicht kennt und jede Form der Nichtöffentlichkeit unter Rechtfertigungszwang setzt.[455] Die Veröffentlichung stellt insofern die schriftgewordene Form der Verkündung dar. Sie verbreitet die Textfassung des Grundgesetzes im für die Publizität von Normen wesentlichen Organ: Dem Bundesgesetzblatt. Die Veröffentlichung ist somit der **Akt der amtlichen Herstellung von Textöffentlichkeit**[456] und damit der Kern von **formeller Publizität**. Sie begründet Rechtssicherheit, indem der geltende Normbestand schriftlich festgehalten wird. Das Gebot formeller Publizität erfasst über die Verfassung

451. Unruh, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 145 Rn. 10.
452. Hufeld, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band XII, § 259 Rn. 2.
453. Staat aller Unruh, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 145 Rn. 11.
454. Die folgende Passage nutzt Ausführungen des Verfassers in Eisentraut/Petras, Von Open Access zu Open Science, S. 45 ff., open access abrufbar unter: https://doi.org/10.5771/9783748950318-45 (zuletzt abgerufen am: 18.5.2026) auf Grundlage der dortigen offenen Lizenz nach.
455. BVerfG, Urt. v. 24.1.2001 – 1 BvR 2623/95, 622/99, Rn. 69 = BVerfGE 103, 44 (64); Mast, ZG 2022, 35 (47); Jestaedt, AöR 126 (2001), 204 (215 ff.).
456. Hufeld, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band XII, § 259 Rn. 2.

hinaus auch alle Akte der verfassten öffentlichen Gewalt, also Gesetzgebung, Judikative und Exekutive (siehe zur Veröffentlichung formeller Gesetze Art. 82 Rn. ###).[457] Seinem Gehalt nach drängt das Gebot formeller Publizität nur auf Zugänglichkeit des Geltung beanspruchenden Aktes, nicht jedoch auf seine Einordnung oder gar Erklärung. Ihm ist also mit der Publikmachung der Verfassung genügt.

Während sich der Regelungsgehalt des Art. 145 Abs. 3 GG in der Anordnung formeller Publizität erschöpft, gehen die insbesondere aus dem Rechtsstaats- und Demokratieprinzip abzuleitenden Publizitätsvorgaben darüber hinaus (siehe Art. 20 Rn. ###). Das Grundgesetz kennt durchaus den Unterschied zwischen Geltung und Wirksamkeit[458] und fordert auch letztere ein: Während Geltung mit dem formalen Akt der Verkündung/Bekanntgabe, also der Herstellung formeller Publizität erfolgt, erfordert Wirksamkeit mehr und weist über die bloße Publikmachung von Normen im formellen Sinne hinaus. Wirksam ist eine Norm nur, wenn sie wahrgenommen, befolgt und angenommen wird. Dafür genügt es nicht, eine Norm nur bekannt zu machen, die Regelung muss auch verstanden und angewandt werden können.[459] Die Kontrollierbarkeit der Staatsgewalt erfordert eine Kenntnis der Rechtslage, die sich nicht in einer Zurkenntnisnehmbarkeit erschöpft, sondern auch auf Zugänglichmachung und Rechtfertigung drängt.[460] Die Verfassung drängt daher auch auf **materielle Publizität** im Sinne eines Rechtsvermittlungsgebots.[461] 21

E. KONTEXT

Art. 145 GG weist einen engen Zusammenhang zu Art. 144 Abs. 1 GG auf, ansonsten kommt der Vorschrift aber singulärer Charakter zu, weil sie die „verfahrensmäßigen Voraussetzungen des Verfassungsrechts" normiert (siehe bereits Rn. 2) und insofern nicht dem übrigen Verfassungsrecht der verfassten Gewalt zugeordnet werden kann. Einen Bezug weist die Vorschrift zu Art. 123 22

457. Siehe näher Eisentraut, in: Eisentraut/Petras, Von Open Access zu Open Science, S. 45 (54 ff.).
458. Hufeld, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band XII, § 259 Rn. 4.
459. Vgl. zu diesem Mechanismus, um Rechtsbefolgung sicherzustellen Klement, in: Hilbert/Rauber, Warum befolgen wir Recht?, S. 231 f.
460. BVerfG, Urt. v. 2.3.1977 – 2 BvE 1/76, Rn. 63 = BVerfGE 44, 125; Mast, ZG 2022, 35 (53).
461. Näher zu den Ausprägungen Eisentraut, in: Eisentraut/Petras, Von Open Access zu Open Science, S. 45 (57 ff.); vgl. dazu auch in Ansätzen Sommermann, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 20 Rn. 303.

GG auf, der eine Überleitungsregel für vorkonstitutionelles Recht trifft. Art. 123 GG knüpft indes nicht an den Zeitpunkt des Art. 145 Abs. 2 GG an (siehe Art. 123 Rn. ###).

F. WEITERFÜHRENDE EMPFEHLUNGEN

- Eine Bildergalerie mit 30 Bildern der Fotografin Erna Wagner-Ehmke über die Geschichte des Parlamentarischen Rates findet sich auf der Website der Bundeszentrale für politische Bildung unter https://www.bpb.de/themen/nachkriegszeit/grundgesetz-und-parlamentarischer-rat/39240/bildergalerie-der-parlamentarische-rat/
- Das Bundesgesetzblatt Nr. 1 kann unter folgendem Link abgerufen werden: https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?start=%2F%2F*%5B%40attr_id=%27bgbl149001.pdf%27%5D#/switch/tocPane?_ts=1770389391749
- Ein Digitalisat der Urschrift des Grundgesetzes ist abrufbar unter https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/8/8b/Urschrift_des_Grundgesetzes_(autograph_of_the_German_Constitution_of_1949).pdf

G. LITERATURVERZEICHNIS

Eisentraut, Nikolas, Open Access zu Kommentaren – Zu den Auswirkungen des verfassungsrechtlichen Gebots materieller Publizität auf juristische Kommentarliteratur, in: Eisentraut/Petras (Hrsg.), Von Open Access zu Open Science, 2025, S. 45 ff., open access abrufbar unter: https://doi.org/10.5771/9783748950318-45

Huber, Peter Michael/Voßkuhle, Andreas (Hrsg.), Grundgesetz: Kommentar, 8. Aufl. 2024

- Band 1: Präambel, Art. 1–19
- Band 3: Art. 83–146

Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band XII: Normativität und Schutz der Verfassung, 3. Aufl. 2014

Jestaedt, Matthias, Das Geheimnis im Staat der Öffentlichkeit – Was darf der Verfassungsstaat verbergen?, AöR 126 2001, S. 204 ff.

Klement, Jan Henrik, in: Hilbert/Rauber (Hrsg.), Warum befolgen wir Recht? – Rechtsverbindlichkeit und Rechtsbefolgung in interdisziplinärer Perspektive, 2019, S. 227 ff.
Korioth, Stefan, Deutsche Verfassungsgeschichte, 2023
Mast, Tobias, Gesetzespublizität im Zeitalter der Vernetzung, ZG 2022, S. 35 ff.
von Münch, Ingo/Kunig, Philip (Begr.), herausgegeben von Kämmerer, Jörn Axel/Kotzur, Markus, Grundgesetz Kommentar, Band 2: Art. 70–146, 8. Aufl. 2025