



Das System der öffentlichen Haushalte

Herausgeber:
Bundesministerium der Finanzen, 11016 Berlin

Stand: August 2015

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	3
A. Grundsätze des Haushaltsrechts und der Haushaltssystematik	5
I. Rechtliche Grundlagen.....	5
II. Haushaltsgrundsätze	7
III. Haushaltssystematik	12
B. Die Entwicklung des Haushaltsrechts.....	18
C. Der Haushaltskreislauf.....	29
I. Haushaltsaufstellung	30
II. Die Aufstellung des Finanzplans	40
III. Haushaltsführung.....	43
IV. Die Buchführung über das Vermögen und die Schulden des Bundes.....	54
V. Rechnungslegung, Rechnungsprüfung und Entlastung	55
D. Personal	66
E. Zuwendungsrecht	69
F. Das Kassen- und Rechnungswesen	78
I. Aufgaben und Organisation der Kassen.....	78
II. Liquiditätsplanung des Bundes.....	79
III. Zahlungen.....	80
G. Ergebnisorientierung des Haushalts	81
I. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen	81
II. Öffentlich-private Partnerschaften.....	85
III. Einführung von Spending Reviews im Bundeshaushalt.....	87
IV. Kosten- und Leistungsrechnung/Controlling	89
H. Grundzüge der Finanzverfassung	90
I. Verteilung der Ausgabenlast.....	90
II. Verteilung der Steuergesetzgebungshoheit.....	99
III. Verteilung des Steueraufkommens.....	99
IV. Organisation der Finanzverwaltung	103
V. Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen	104
I. Haushalte der Länder und Kommunen	104
I. Haushalte der Länder	104
II. Haushalte der Gemeinden.....	107

J. Finanzbeziehungen zur EU	111
Stichwortverzeichnis	117

Abkürzungsverzeichnis

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union	ca.	circa
AL	Abteilungsleiter	d. h.	das heißt
ANBest-GK	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an Gebietskörperschaften und Zusammenschlüsse von Gebietskörperschaften	EGovG	E-Government-Gesetz
ANBest-I	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung	ePayBL	ePayment Bund/Länder
ANBest-P	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung	EP	Europäisches Parlament
ANBest-P-Kosten	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung auf Kostenbasis	Epl.	Einzelplan
apl.	außerplanmäßig	ERP	European Recovery Program
Art 115V	Verordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 5 des Artikel 115-Gesetzes	EU	Europäische Union
BAFöG	Bundesausbildungsförderungsgesetz	EuGH	Europäischer Gerichtshof
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch	EUV	Vertrag über die Europäische Union
BGBI.	Bundesgesetzblatt	ESF	Europäischer Sozialfonds
BHO	Bundshaushaltsordnung	E-VSF	elektronische Vorschriftenammlung der Bundesfinanzverwaltung
BIP	Bruttoinlandsprodukt	EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
BMF	Bundesministerium der Finanzen	f. / ff.	folgende
BMVBS	(ehemaliges) Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung	FiFo	Haushaltsinformationssystem „Finanzen und Volkswirtschaft“
BNE	Brottonationaleinkommen	G 115	Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes
BR	Bundesrat	GAK	Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes
BRH	Bundesrechnungshof	g. e. b. b.	Gesellschaft für Entwicklung, Beschaffung und Betrieb
BT	Deutscher Bundestag	GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
BVerfGE	Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts	GG	Grundgesetz
BWV	Bundesbeauftragter für die Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung	ggf.	gegebenenfalls
bzw.	beziehungsweise	GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
		GMBL.	Gemeinsames Ministerialblatt
		GO	Gemeindeordnung
		GO-BT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
		GRW	Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur
		HaFi	Datenbank „Haushalt und Finanzplan“ (BMF – Abteilung II)
		(HPL)	
		HaFi	Datenbank „Haushalt und

(RPL)	Finanzplan“ (Ressorts)	rd.	rund
HG	Haushaltsgesetz	RL	Referatsleiter
HGB	Handelsgesetzbuch	S.	Seite
HGrG	Haushaltsgrundsätze-gesetz	s. o.	siehe oben
HGrGMoG	Haushaltsgrundsätze-modernisierungsgesetz	SEPA	Single Euro Payments Area
hhm.	haushaltsmäßig	SGB	Sozialgesetzbuch
HKR-Verfahren	IT-Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes	StabiRatG	Stabilitätsratgesetz
HR	Haushaltsrechnung	StWG	Stabilitäts- und Wachstumsgesetz
HRB	Haushaltstechnische Richtlinien des Bundes	Tgr.	Titelgruppe
HÜL	Haushaltsüberwachungsliste	Tit.	Titel
IMK	Innenministerkonferenz	u. a.	unter anderem
IPR	Integrierter Produktrahmen	u. Ä.	und Ähnliches
IT	Informationstechnik	üpl.	überplanmäßig
IVBB	Informationsverbund Berlin-Bonn	usw.	und so weiter
i. V. m.	in Verbindung mit	vgl.	vergleiche
Kap.	Kapitel	v. H.	von Hundert
Kfz	Kraftfahrzeug	VIFG	Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung	VKR	Verwaltungskontenrahmen
KOM	Europäische Kommission	VR	Vermögensrechnung
ku	künftig umzuwandeln	VV-BHO	Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung
kw	künftig wegfallend	VV-ReVuS	Verwaltungsvorschriften für die Buchführung und die Rechnungslegung über das Vermögen und die Schulden des Bundes
MFR	Mehrjähriger Finanzrahmen	VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
Mio.	Million	z. B.	zum Beispiel
Mrd.	Milliarde	ZIVIT	Zentrum für Informationsverarbeitung und Informationstechnik
MwSt.	Mehrwertsteuer	ZÜV	Zahlungsüberwachungsverfahren
Nr.	Nummer		
oHG	Offene Handelsgesellschaft		
ÖPP	Öffentlich-Private Partnerschaft		
PD	ÖPP Deutschland AG, Partnerschaften Deutschland		
PPP	Public private Partnership		

A. Grundsätze des Haushaltsrechts und der Haushaltssystematik

I. Rechtliche Grundlagen

1. Verfassungsrechtliche Bestimmungen

Gemäß Artikel 20 Absatz 1 des Grundgesetzes (GG) ist die Bundesrepublik Deutschland ein föderal aufgebauter Bundesstaat, in dem die staatlichen Aufgaben grundsätzlich von Bund und Ländern getrennt im Rahmen der jeweiligen verfassungsrechtlich getroffenen Zuordnung wahrgenommen werden. Dabei ist gemäß Artikel 30 GG die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt.

Diese Aufgabenverteilung spiegelt sich auch in der Finanzverfassung, den in Abschnitt X Artikel 104a bis 115 des Grundgesetzes niedergelegten Regeln über das Finanzwesen in Bund und Ländern, wider. Ausführliches siehe hierzu im späteren Text zu Abschnitt H.

Im Hinblick auf die Haushaltswirtschaft legt Artikel 109 GG – dem Grundsatz des Föderalismus entsprechend – fest, dass Bund und Länder in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig sind. Die Norm bestimmt weiterhin, dass Bund und Länder gemeinsam die EU-rechtlichen Verpflichtungen zur Haushaltsdisziplin erfüllen und in diesem Rahmen den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung tragen. Schließlich enthält sie in ihrem Absatz 3 den Grundsatz der im Zuge der Föderalismusreform II eingeführten Schuldenregel, der zufolge die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich strukturell ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen sind. (Näheres hierzu an späterer Stelle im Abschnitt B.5)

Die Artikel 110 bis 115 GG enthalten Bestimmungen (speziell) für die Haushaltswirtschaft des Bundes. Diese regeln vor allem die Aufstellung des Haushaltsplans (Artikel 110 GG), den Fall der vorläufigen Haushaltsführung, soweit der Bundeshaushalt nicht rechtzeitig zu Jahresbeginn festgestellt und in Kraft gesetzt werden konnte (Artikel 111 GG), das sogenannte „Notermächtigungsrecht“ des Bundesministers der Finanzen im Falle unabweisbarer überplanmäßiger oder außerplanmäßiger Ausgaben (Artikel 112 GG – siehe hierzu unter Abschnitt C.III), das Verfahren der Rechnungslegung und Rechnungsprüfung einschließlich der Rolle des Bundesrechnungshofs (Artikel 114 GG – siehe hierzu unter Abschnitt C.V) sowie – in den einzelnen Vorgaben weitergehend als die für Bund und Länder gemeinsam geltende Bestimmung des Artikels 109 Absatz 3 GG – die Schuldenregel für den Bundeshaushalt / Artikel 115 Absatz 2 GG – siehe hierzu unter Abschnitt B.5).

2. Einfachgesetzliche Ausgestaltung

2.1 Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft

Dieses Gesetz aus dem Jahr 1967 (und die mit ihm verbundene Änderung des Artikels 109 GG) bildete den Auftakt einer seinerzeit grundlegenden Haushaltsrechtsreform und stellte dabei die Forderung in den Mittelpunkt, dass Bund und Länder bei ihrer Haushaltswirtschaft

den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen hätten. Die öffentlichen Haushalte sollten nicht mehr nur (wie bis dahin) eine bloße Bedarfsdeckungsfunktion erfüllen, sondern zugleich auch steuernd die Konjunktur beeinflussen (gesamtwirtschaftliche Budgetfunktion). Siehe hierzu im Einzelnen nachfolgend unter B.2.

2.2 Haushaltsgrundsätzegesetz

Als weiterer Schritt der mit dem StWG eingeleiteten Reform wurde im Jahr 1969 (verbunden mit einer grundlegenden Überarbeitung der Vorschriften der Finanzverfassung) das Haushaltsgrundsätzegesetz beschlossen, das – als (zustimmungsbedürftiges) Rahmengesetz – Bund und Länder verpflichtet, ihr jeweiliges Haushaltsrecht nach einheitlichen Grundsätzen auszurichten. Der erste Teil des Gesetzes enthält die entsprechenden rahmenrechtlichen Vorgaben; der zweite Teil (§§ 49 ff. HGrG) enthält Vorschriften, die einheitlich und unmittelbar für Bund und Länder gelten.

2.3 Bundeshaushaltsordnung

Mit der am 1. Januar 1970 in Kraft getretenen BHO, die grundlegende Vorschriften über die Aufstellung und Ausführung des Bundeshaushaltsplans, das Kassenwesen und die Rechnungslegung und Rechnungsprüfung enthält, hat der Bund für seinen Bereich die sich aus dem Regelungsauftrag des HGrG ergebende Verpflichtung zur Neuordnung seines Haushaltsrechts erfüllt. Die Länder haben zu diesem Zweck ihre jeweiligen Landeshaushaltsordnungen erlassen, deren Paragraphenfolge jeweils weitgehend identisch ist.

2.4 Haushaltsgesetz und Haushaltsplan

Mit dem jährlichen Haushaltsgesetz wird der diesem als Anlage beigefügte Haushaltsplan festgestellt. Der Haushaltsplan enthält die systematisch gegliederte Zusammenstellung der für das jeweilige Haushaltsjahr veranschlagten Ausgaben und der zu deren Deckung vorgesehenen Einnahmen. Durch ihn wird der Exekutive die Ermächtigung erteilt, entsprechende Ausgaben zu leisten und Verpflichtungen einzugehen. Hingegen werden durch den Haushaltsplan Ansprüche oder Verbindlichkeiten weder begründet noch aufgehoben. Diese Wirkung kann nur das materielle Recht erzeugen. Da der Haushaltsplan nur eine Ermächtigung begründet, ist die Regierung auch nicht rechtlich verpflichtet, in den Haushaltsplan eingestellte Ausgaben auch tatsächlich zu leisten.

Daneben enthält das Haushaltsgesetz weitere Regelungen, die sich – vor allem wegen ihrer zeitlich begrenzten Wirkung – nicht für eine Aufnahme in das Dauergesetz BHO eignen. Als (Einspruchs-)Gesetz ist das Haushaltsgesetz der BHO von der Rechtsqualität her gleichwertig und kann daher auch einzelne Regelungen der BHO (nicht aber Regelungen des Zustimmungsgesetzes HGrG) zeitlich begrenzt abändern.

In das Haushaltsgesetz dürfen nur Vorschriften aufgenommen werden, die sich auf die Einnahmen und Ausgaben des Bundes und auf den Zeitraum beziehen, für den das

Haushaltsgesetz beschlossen wird (sachliches und zeitliches Bepackungsverbot – siehe Artikel 110 Absatz 4 GG).

3. Verwaltungsvorschriften

Wesentliche Verwaltungsvorschriften sind vor allem die allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur BHO (VV-BHO) und die auf Bundesebene erlassenen Verwaltungsvorschriften zur Haushaltssystematik (Gruppierungsplan – siehe § 13 Absatz 2 BHO, Funktionenplan – siehe § 14 Absatz 2 BHO – sowie die Haushaltstechnischen Richtlinien des Bundes – HRB).

Die VV-BHO erlässt gemäß § 5 BHO das Bundesministerium der Finanzen, das hierbei nach den VV zu § 5 BHO in Abstimmung mit der Arbeitsgruppe Haushaltsrecht der obersten Bundesbehörden handelt. Mitglieder der Arbeitsgruppe sind die Beauftragten für den Haushalt der obersten Bundesbehörden; der Bundesrechnungshof nimmt nach seinem Ermessen an den Sitzungen beratend teil. Den Vorsitz der Arbeitsgruppe führt ein Vertreter des Bundesministeriums der Finanzen. Die Mitglieder können jeweils Vorschläge zur Änderung der VV-BHO in die Arbeitsgruppe einbringen, die in regelmäßigen Sitzungen erörtert und – sofern Einvernehmen unter den anwesenden Mitgliedern der Arbeitsgruppe besteht – beschlossen werden. Die beschlossenen Änderungen der VV-BHO werden durch BMF-Rundschreiben in Kraft gesetzt und im Gemeinsamen Ministerialblatt bekannt gegeben. Zudem ist der aktuelle Stand der VV-BHO in der elektronischen Vorschriftensammlung der Bundesfinanzverwaltung (E-VSF) veröffentlicht.

Die Haushaltstechnischen Richtlinien des Bundes regeln in Ergänzung der Bestimmungen der BHO und der VV-BHO die Aufstellung der Voranschläge (§ 27 BHO), des Entwurfs des Haushaltsplans (§ 28 BHO) sowie die haushaltstechnische Umsetzung von Änderungen im parlamentarischen Verfahren nach einheitlichen Grundsätzen.

Die maßgebenden Bestimmungen zur Erfassung und Bewertung des Vermögens und der Schulden des Bundes enthalten die seit dem 1. Januar 2013 anzuwendenden Verwaltungsvorschriften zu den §§ 73, 75, 76, 80 und 86 BHO für die Buchführung und die Rechnungslegung über das Vermögen und die Schulden des Bundes (VV-ReVuS).

II. Haushaltsgrundsätze

GG, HGrG und BHO enthalten eine Reihe von Regeln, die für die Aufstellung und Ausführung des Haushalts verbindlich und deren Einhaltung für eine geordnete Haushaltswirtschaft unerlässlich sind.

1. Der Grundsatz der Einheit und Vollständigkeit (Artikel 110 Absatz 1 Satz 1 GG)

Alle Einnahmen und Ausnahmen sind in den Haushaltsplan einzustellen. Ohne entsprechende Haushaltsermächtigung dürfen keine Mittel ausgegeben werden. Eine Ausnahme ist nur bei

Bundesbetrieben und bei Sondervermögen vorgesehen, bei denen nur die Zuführungen oder Ablieferungen in den Haushaltsplan eingestellt zu werden brauchen.

Exkurs: Sondervermögen

Bei Sondervermögen des Bundes handelt es sich um abgesonderte Teile des Bundesvermögens mit eigener Wirtschaftsführung. Sie werden durch Gesetz oder auf der Grundlage eines Gesetzes errichtet und sind zur Erfüllung einzelner Aufgaben des Bundes bestimmt. Ihre Verwaltung erfolgt in der Regel durch Bundesbehörden, kann aber auch auf Stellen außerhalb der Bundesverwaltung übertragen werden. Soweit einzelne Sondervermögen über eine Ermächtigung zur eigenen Kreditaufnahme verfügen, ist diese grundsätzlich im Rahmen der verfassungsrechtlichen Schuldenregel des Artikels 115 GG (vgl. nachfolgend im Abschnitt B.5) mit zu berücksichtigen; ausgenommen hiervon sind die am 31. Dezember 2010 bestehenden Kreditermächtigungen für seinerzeit bereits eingerichtete Sondervermögen.

Bedeutende Sondervermögen des Bundes sind beispielsweise

- das Bundeseisenbahnvermögen,
- das ERP-Sondervermögen,
- der Finanzmarktstabilisierungsfonds,
- der Investitions- und Tilgungsfonds,
- das Sondervermögen „Kinderbetreuungsausbau“
- die Versorgungsrücklage und der Versorgungsfonds des Bundes,
- der Energie- und Klimafonds,
- der Fonds „Aufbauhilfe“.

Eine vollständige Übersicht der Sondervermögen enthält die jährliche Haushaltsrechnung.

2. Der Grundsatz des Haushaltsausgleichs (Artikel 110 Absatz 1 Satz 2 GG)

Der Haushaltsplan des Bundes ist in Einnahme und Ausgabe auszugleichen. Dieses Ausgleichsgebot ist formal zu verstehen; der Haushalt muss für den Gesamtbetrag der in ihn eingestellten Ausgaben auf der Einnahmeseite die erforderliche Deckung ausweisen. Die Zielsetzung dieses Grundsatzes besteht darin, die Vollzugsfähigkeit des Haushaltsplans sicherzustellen, die anderenfalls nicht gewährleistet wäre. Als Deckung ist (im Rahmen der Schuldenregel des Artikels 115 GG – vgl. Abschnitt B.5) auch die Aufnahme von Krediten zulässig.

3. Der Grundsatz der Jährlichkeit (Artikel 110 Absatz 2 GG)

Der Haushaltsplan wird für ein Rechnungsjahr oder mehrere Rechnungsjahre, nach Jahren getrennt, durch das Haushaltsgesetz festgestellt. Auch bei mehrjährigen Haushalten wird mithin ein Jahreshaushalt aufgestellt, so dass eine jährliche Rechnungslegung und -kontrolle gewährleistet ist.

Die Möglichkeit, Haushaltspläne für mehrere Jahre aufzustellen, wird in § 1 BHO auf ein oder zwei Rechnungsjahre (so genannter Doppelhaushalt) eingeschränkt. Die Möglichkeit, durch ein Haushaltsgesetz gleich die Haushaltspläne zweier Jahre festzustellen, ist aus Vereinfachungsgründen – das aufwendige zunächst regierungsinterne und dann

parlamentarische Haushaltsaufstellungsverfahren liefe damit nur einmal für zwei Haushalte ab – geschaffen worden. Problematisch ist beim Doppelhaushalt, dass die Haushaltsansätze für das zweite Jahr wegen des langen Prognosezeitraums zwangsläufig ungenau sind. Dadurch kann dann für das zweite Jahr die Notwendigkeit entstehen, im Wege eines Nachtragshaushalts nachzusteuern, wodurch die angestrebten verfahrensmäßigen Vorteile gegebenenfalls wieder zunichte gemacht werden können. Aufgrund der Struktur des Bundeshaushalts, der nicht nur im Bereich der Steuereinnahmen, sondern auch auf der Ausgabeseite in großem Umfang durch Bereiche geprägt ist, die von der konjunkturellen Entwicklung abhängig sind (insbesondere bei den arbeitsmarkt- und rentenpolitischen Ausgaben), wird im Bereich des Bundes – anders als in einigen Ländern – von der Möglichkeit eines Doppelhaushalts kein Gebrauch gemacht.

Die Unterscheidung von Ausgabeermächtigungen und Verpflichtungsermächtigungen

Eine Folge des Jährlichkeitsgrundsatzes ist die Unterscheidung von Ausgabeermächtigungen und Verpflichtungsermächtigungen (vgl. § 3 Absatz 1 BHO). Ausgabeermächtigungen ermächtigen die Verwaltung, im jeweiligen Haushaltsjahr Ausgaben zu leisten. Verpflichtungsermächtigungen (§§ 16, 38 BHO) erlauben demgegenüber der Verwaltung, sich zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren zu verpflichten. Das Institut der Verpflichtungsermächtigung schafft hierfür die erforderliche parlamentarische Legitimation und sichert das parlamentarische Budgetrecht im Hinblick auf die durch den Eingang der Verpflichtungen bewirkte finanzielle Vorbelastung künftiger Haushalte.

Aus dem Jährlichkeitsprinzip folgt der für den Vollzug des Haushalts bedeutsame Grundsatz der zeitlichen Bindung. Ihm zufolge gelten die Ermächtigungen des Haushalts, Ausgaben zu leisten und ausgabewirksame Verpflichtungen einzugehen, grundsätzlich nur für dasjenige Jahr, für das der Haushaltsplan festgestellt worden ist (vgl. § 45 BHO).

4. Der Grundsatz der Vorherigkeit (Artikel 110 Absatz 2 Satz 1 GG)

Der Haushaltsplan ist grundsätzlich vor Beginn des Haushaltsjahres festzustellen. Dies bedeutet, dass das Haushaltsgesetz rechtzeitig vor dem Jahreswechsel ausgefertigt und im Bundesgesetzblatt verkündet werden muss.

Ausnahmen von diesem Grundsatz können sich insbesondere dann ergeben, wenn in Wahljahren aufgrund des Grundsatzes der Diskontinuität das Haushaltsgesetzgebungsverfahren nach einer Bundestagswahl erneut anlaufen muss. Auch in Fällen, in denen der Bundesrat im Rahmen des Haushaltsgesetzgebungsverfahrens den Vermittlungsausschuss angerufen und ggf. anschließend Einspruch gegen das Gesetz eingelegt hat, ist es in der Vergangenheit zu Verzögerungen gekommen. Verschiebt sich die Verkündung des Haushaltsgesetzes über den Jahreswechsel hinaus, so kommt es zunächst zu einer Phase der vorläufigen Haushaltsführung nach Maßgabe der in Artikel 111 GG enthaltenen Regelungen (vgl. im Einzelnen die Ausführungen in Abschnitt C.III)

5. Das sachliche und zeitliche Bepackungsverbot (Artikel 110 Absatz 4 Satz 1 GG)

In das Haushaltsgesetz dürfen nur Vorschriften aufgenommen werden, die sich auf die Einnahmen und Ausgaben des Bundes und auf den Zeitraum beziehen, für den das Haushaltsgesetz beschlossen wird. Das Bepackungsverbot untersagt die Nutzung des Haushaltsgesetzes zum Erlass solcher Vorschriften, die zeitlich und/oder sachlich weiter reichen, als es der eigentlichen Kernfunktion des Haushaltsgesetzes, den Haushaltsplan in Einnahme und Ausgabe festzustellen und die erforderlichen Kreditermächtigungen zu erteilen, entspricht.

6. Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 6 HGrG, § 7 BHO)

Diese Grundsätze sind bei Aufstellung und Ausführung des Haushalts zu beachten. Dabei stellt der Grundsatz der Sparsamkeit einen Unterfall des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit dar. Nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit ist das günstigste Verhältnis zwischen dem verfolgten Zweck und den dafür eingeplanten Mitteln anzustreben. Wirtschaftlichkeit bedeutet dabei, dass

- ein bestimmtes Ergebnis mit geringstmöglichem Mitteleinsatz (Minimalprinzip = Sparsamkeitsprinzip) oder
- mit einem bestimmten Mitteleinsatz das bestmögliche Ergebnis (Maximalprinzip = Ergiebigkeitsprinzip)

angestrebt wird. Mehr zum Gebot der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns siehe in Abschnitt G (zum Thema Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen).

7. Das Gebot der Gesamtdeckung (§ 7 HGrG, § 8 BHO)

Alle Einnahmen dienen grundsätzlich als Deckungsmittel für alle Ausgaben. Auf die Verwendung für bestimmte Zwecke dürfen Einnahmen – im Ausnahmefall – nur beschränkt werden, soweit dies durch Gesetz vorgeschrieben oder im Haushaltsplan (durch Haushaltsvermerk) zugelassen ist.

Der Grundsatz der Gesamtdeckung soll verhindern, dass Ausgaben nur aus dem Grunde geleistet werden, um zweckgebundene Einnahmen einer Verwendung zuzuführen oder aber umgekehrt, dass Ausgaben ggf. noch nicht geleistet werden können, weil die für diesen Zweck bestimmten Einnahmen noch nicht eingegangen sind. Die Bedeutung des Gesamtdeckungsprinzips liegt aber vor allem darin, die Flexibilität der Haushaltswirtschaft zu sichern und die Gestaltungsfreiheit des Haushaltsgesetzgebers zur Bestimmung der Verwendung der Haushaltseinnahmen und zur Setzung politischer Prioritäten zu gewährleisten.

8. Das Fälligkeitsprinzip - Grundsatz der Etatreife – (§ 8 HGrG, § 11 BHO)

Im Haushaltsplan dürfen nur diejenigen Einnahmen und Ausgaben veranschlagt werden, die im Haushaltsjahr voraussichtlich fällig und damit kassenwirksam werden. Dieser Grundsatz

verhindert eine unnötige Ausweitung des Etats und stellt sicher, dass der Haushaltsplan einen Überblick über den tatsächlichen Mittelbedarf im betroffenen Haushaltsjahr bietet.

9. Das Bruttoprinzip (§ 12 HGrG, § 15 Absatz 1 BHO)

Einnahmen und Ausgaben sind grundsätzlich in voller Höhe und getrennt voneinander zu veranschlagen. Es dürfen daher

- weder Einnahmen von Ausgaben vorweg abgezogen werden
- noch Einnahmen vorweg auf Ausgaben angerechnet werden
- noch Einnahmen mit Ausgaben in der Weise verrechnet werden, dass eine Veranschlagung und Buchung unterbleibt.

Der Grund hierfür liegt darin, dass ein Nettobudget nie ein vollständiges Bild der Haushaltswirtschaft zeigen würde. Im Falle einer vollständigen Verrechnung gleich hoher Einnahmen und Ausgaben würden finanzielle Vorgänge völlig unsichtbar werden.

Eine Ausnahme vom Bruttoprinzip gilt gemäß § 15 Absatz 1 Satz 2 BHO für die Veranschlagung von Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt und den hiermit zusammenhängenden Tilgungsausgaben. Hier wird (soweit im jeweiligen Haushaltsjahr eine entsprechende Kreditaufnahme vorgesehen ist) im Einzelplan 32 (Bundesschuld) nur die saldierte Nettokreditaufnahme veranschlagt. Die Beträge der Bruttokreditaufnahme und der Tilgung weist der Haushaltsplan dem gegenüber an anderer Stelle – im Kreditfinanzierungsplan, der gemäß § 13 Absatz 4 BHO Teil des Gesamtplans ist – aus.

Weitere Ausnahmen vom Bruttoprinzip ordnet das jährliche Haushaltsgesetz an (vgl. z. B. § 6 Absätze 1, 2 und 6 sowie § 13 Absätze 1 und 2 HG 2015).

Darüber hinaus können im Haushaltsplan – insbesondere für Nebenkosten und Nebenerlöse – Ausnahmen von der Bruttoveranschlagung zugelassen werden; hier handelt es sich um verhältnismäßig geringfügige Beträge. Zur Gewährleistung der erforderlichen Transparenz ist dabei die Berechnung des veranschlagten Betrages dem Haushalt als Anlage beizufügen oder in die Erläuterungen des betroffenen Titels aufzunehmen.

10. Der Grundsatz der Einzelveranschlagung (§ 12 Absatz 4 HGrG, § 17 Absatz 1 BHO)

Einnahmen sind nach dem Entstehungsgrund, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen nach Zwecken getrennt zu veranschlagen. Je stärker und detaillierter der Grundsatz der Einzelveranschlagung beachtet wird, desto stärker sind auch die Einflussmöglichkeit des Parlaments auf die Gestaltung des Haushaltsplans sowie die Bindung der Verwaltung im Rahmen des Haushaltsvollzugs (sachliche Bindung an den im Haushaltsplan bezeichneten Ausgabezweck, vgl. § 45 BHO).

11. Die Grundsätze der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit

Aus dem verfassungsrechtlich verankerten Grundsatz des Haushaltsausgleichs (vgl. vorstehend zu Nr. 2) folgen das – ungeschriebene – materielle Gebot der Haushaltswahrheit und das formelle Gebot der Haushaltsklarheit.

Der Grundsatz der Haushaltswahrheit fordert, die im betroffenen Haushaltsjahr voraussichtlich eingehenden Einnahmen und die voraussichtlich zu leistenden Ausgaben mit größtmöglicher Genauigkeit zu ermitteln oder zu schätzen. Der Grundsatz der Haushaltsklarheit verlangt, den Haushaltsplan transparent und übersichtlich zu gestalten. Dies erfordert eine nach einem durchgängigen System klar gegliederte Struktur, die Einnahmen und Ausgaben systematisch aufbereitet und die anfallenden Beträge nach Entstehungsgrund, Zweckbestimmung und Höhe klar erkennen lässt. Diesem Zweck dient die auf die einfachgesetzlichen Bestimmungen des Haushaltsrechts gegründete und durch verschiedene Verwaltungsvorschriften im Einzelnen ausgeformte Haushaltssystematik (siehe nachfolgend Abschnitt A.III).

III. Haushaltssystematik

Ohne eine sinnvolle Haushaltssystematik wären eine abgestimmte Finanzplanung und Haushaltswirtschaft der öffentlichen Gebietskörperschaften nur schwer möglich. Haushaltsführung, Rechnungslegung und Rechnungsprüfung würden einen unverhältnismäßig hohen personellen und zeitlichen Aufwand erfordern.

Mindestanforderungen an die mit der Haushaltsreform 1969 eingeführte, durch das Haushaltsgrundsätzemodernisierungsgesetz (HGrGMoG; siehe hierzu im Einzelnen nachfolgend Abschnitt B.4) erweiterte Systematik werden in §§ 10 und 11 HGrG sowie für den kamerale Bundeshaushalt in §§ 13 und 14 BHO aufgestellt. Durch die mit dem HGrGMoG eingeführte Vielfalt unterschiedlicher Haushaltssysteme ist es Bund und Ländern möglich, die Haushaltswirtschaft in ihrem Rechnungswesen kameral oder doppisch nach den Grundsätzen der staatlichen doppelten Buchführung zu gestalten. Die Aufstellung, Bewirtschaftung und Rechnungslegung des Haushalts kann gegliedert nach Titeln, Konten oder Produktstrukturen (Produkthaushalt) erfolgen. Unabhängig von der Ausgestaltung ihres Haushalts ist sowohl vom Bund als auch den Ländern zur Vergleichbarkeit der jeweiligen Haushalte sicherzustellen, dass zur Erfüllung finanzstatistischer Anforderungen Plan- und Ist-Daten weiterhin nach dem Gruppierungs- und Funktionenplan auf Ebene der dreistelligen Gliederung bereitgestellt werden.

Zur Gewährleistung einheitlicher Verfahrens- und Datengrundlagen jeweils für Kameralistik, Doppik und Produkthaushalt ist ein Bund/Länder-Gremium eingerichtet, das folgende Standards erarbeitet hat und einmal jährlich überprüft:

- Integrierter Produktrahmen,
- Verwaltungskontenrahmen,
- Standard staatlicher Doppik,

- Gruppierungsplan mit Allgemeinen Vorschriften und Zuordnungshinweisen,
- Funktionenplan mit Allgemeinen Vorschriften und Zuordnungshinweisen.

Die erarbeiteten Standards gelten nicht unmittelbar. Sie sind durch Verwaltungsvorschriften des Bundes und der Länder umzusetzen.

1. Gesamtplan

Die Einzelpläne werden im Gesamtplan zusammengefasst, in dessen Haushaltsübersicht alle Einzelpläne systematisch dargestellt werden.

In einer Finanzierungsübersicht wird die Berechnung des Finanzierungssaldos und im Kreditfinanzierungsplan werden die Einnahmen aus Krediten und die Tilgungsausgaben gegenübergestellt. Bei doppisch basierten Haushalten treten an die Stelle der Finanzierungsübersicht und des Kreditfinanzierungsplans eine Übersicht über den Zahlungsfluss von Ein- und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit, Investitionstätigkeit, Finanzierungstätigkeit sowie die sich daraus ergebenden zahlungswirksamen Veränderungen des Zahlungsmittelbestandes (doppischer Finanzplan) und eine Übersicht über den Finanzierungssaldo.

Näheren Aufschluss über die systematische Zusammensetzung des Haushaltsplans geben die jeweiligen Übersichten zum Haushaltsplan, die als Anlage des Haushaltsplans abgedruckt werden.

2. Einzelpläne

In den Einzelplänen sind die Einnahmen, Ausgaben, Verpflichtungsermächtigungen, Planstellen und Stellen veranschlagt. Dabei gilt grundsätzlich das Ministerialprinzip, d. h. jedem Ressort ist ein Einzelplan zugewiesen. Für bestimmte Aufgabenbereiche wird das Realprinzip angewandt. So bildet die Bundesschuld (Epl. 32) einen eigenen Einzelplan.

Bis zum Haushalt 2005 wurden beim Bund auch Versorgungsausgaben nach dem Realprinzip zentral für alle Ressorts im damaligen Einzelplan 33 veranschlagt. Mit dem Haushalt 2006 wurden die ressortbezogenen Versorgungsausgaben in die jeweiligen Einzelpläne integriert (Ministerialprinzip).

3. Kapitel

Die Einzelpläne gliedern sich in Kapitel, in denen alle Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen eines bestimmten Behörden- oder Verwaltungsbereichs bzw. eines bestimmten Aufgabengebiets abzubilden sind.

Nach der seit dem Bundeshaushalt 2013 sukzessive und ab dem Bundeshaushalt 2016 vollumfänglich umgesetzten Neustrukturierung des Bundeshaushalts (siehe hierzu nachfolgend Abschnitt G.V) sind die ersten (bis zu) neun Kapitel eines Einzelplans als Fachkapitel für eine Zusammenfassung von Fach- und Programmtiteln – jeweils unter einer gemeinsamen fach- bzw. aufgabenorientierten Überschrift – vorgesehen.

In das Kapitel ..10 („Sonstige Bewilligungen“) eines Einzelplans sind diejenigen Fach- und Programmausgaben aufzunehmen, die thematisch nicht den jeweils vorstehenden Kapiteln zugeordnet werden können. Das Kapitel ..11 des Einzelplans enthält zentral veranschlagte Verwaltungseinnahmen und -ausgaben des jeweiligen Einzelplans, das Kapitel ..12 ist für das jeweilige Bundesministerium bzw. die entsprechende oberste Bundesbehörde vorgesehen. In den nachfolgenden Kapiteln (Kapitel ..13 ff.) sind die Ausgaben der nachgeordneten Verwaltungsbehörden des jeweiligen Geschäftsbereichs behördenbezogen zu veranschlagen.

Hieraus ergibt sich das nachfolgende grundsätzliche Muster einer Kapitelgliederung:

Kapitel	Inhalt
..01 bis ..09	Jeweilige Fachkapitel nach Bedarf
..10	Sonstige Bewilligungen
..11	Zentral veranschlagte Verwaltungseinnahmen und -ausgaben
..12	Bundesministerium bzw. (sonstige) oberste Bundesbehörde
..13 ff.	Jeweilige Behördenkapitel

Im Einzelplan 04 (Bundeskanzlerin und Bundeskanzleramt) ist eine weitere Differenzierung der Verwaltungsausgaben u. a. mit drei Zentralkapiteln, drei Kapiteln für oberste Bundesbehörden (Kapitel ..12, ..32 und ..52) sowie den nachgeordneten Behörden in den jeweils nachfolgenden Kapiteln vorgesehen.

Für die Einzelpläne 01 bis 03, 19, 20, 32 und 60 können abweichende Regelungen getroffen werden.

4. Titel

Titel und diesen vergleichbar Konten und Produktstruktur stellen die unterste Stufe der Gliederungsebene des Haushaltsplans dar.

Die gesetzliche Feststellung und damit Verbindlichkeit erstreckt sich auf das so genannte Dispositiv, das sich zusammensetzt aus:

- Zweckbestimmung,
- Betrag für das Haushaltsjahr,
- Verpflichtungsermächtigungen,
- Haushaltsvermerken.

Hinzu kommen die unverbindlichen Erläuterungen. Sie können durch Haushaltsvermerk für verbindlich erklärt werden.

Titeln sind eine fünfstellige Titelnummer (dreistellige Gruppierungsnummer und zweistellige Zählnummer) sowie eine dreistellige Funktionenkenzahl zugeordnet.

Titel können zu einer Titelgruppe zusammengefasst werden, wenn eine – innerhalb des Kapitels abgrenzbare – übergeordnete Zweckidentität vorliegt und alle Titel entweder einheitlich flexibilisiert oder einheitlich nicht-flexibilisiert sind (vgl. zur Flexibilisierung im

Einzelnen Abschnitt C.III.6). Dadurch wird die Übersicht über sachlich zusammenhängende Titel erleichtert. Für die Bildung von Konten bzw. Produktstrukturen gelten vergleichbare Kriterien.

5. Verschiedene Muster aus dem Bundeshaushalt

5.1 Muster aus dem Verwaltungsbereich (flexibilisierte Ausgabetitel)

Titel Funktion	Zweckbestimmung	Soll 2016 1 000 €	Soll 2015 Reste 2015 1 000 €	Ist 2014 1 000 €
-------------------	-----------------	-------------------------	------------------------------------	------------------------

Ausgaben

Haushaltsvermerk:

- Es gelten die Flexibilisierungsregelungen gem. § 5 Abs. 2 bis 5 HG.
In die Flexibilisierung einbezogen ist auch Tit. 533 01.
Ausgenommen ist Tgr. 01.
- Mehrausgaben bei folgenden Titeln: Kap. 0813 flexibilisierter Bereich dürfen bis zur Höhe der Mehreinnahmen bei folgendem Titel geleistet werden: Kap. 0811 Tit. 282 08.

Titel Funktion	Zweckbestimmung	Soll 2016 1 000 €	Soll 2015 Reste 2015 1 000 €	Ist 2014 1 000 €
-------------------	-----------------	-------------------------	------------------------------------	------------------------

<i>F 422 01</i>	<i>Bezüge und Nebenleistungen der planmäßigen Beamtinnen und Beamten</i>	<i>1 438 512</i>	<i>1 324 621</i>	<i>1 300 305</i>
<i>-061</i>				
<i>F 422 02</i>	<i>Bezüge und Nebenleistungen der beamteten Hilfskräfte</i>	<i>18 800</i>	<i>21 100</i>	<i>8 361</i>
<i>-061</i>				
<i>F 422 03</i>	<i>Bezüge der Anwärterinnen und Anwärter sowie Nebenleistungen der Beamtinnen und Beamten auf Widerruf im Vorbereitungsdienst</i>	<i>34 000</i>	<i>25 819</i>	<i>24 407</i>
<i>-061</i>				
<i>F 427 09</i>	<i>Entgelte für Arbeitskräfte mit befristeten Verträgen, sonstige Beschäftigungsentgelte (auch für Auszubildende) sowie Aufwendungen für nebenberuflich und nebenamtlich Tätige</i>	<i>6 000</i>	<i>6 000</i>	<i>5 482</i>
<i>-061</i>				
<i>F 428 01</i>	<i>Entgelte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer</i>	<i>200 000</i>	<i>267 139</i>	<i>192 707</i>
<i>-061</i>				

Titel Funktion	Zweckbestimmung	Soll 2016 1 000 €	Soll 2015 Reste 2015 1 000 €	Ist 2014 1 000 €
-------------------	-----------------	-------------------------	------------------------------------	------------------------

F 525 01 Aus- und Fortbildung -061 709 942 511

Haushaltsvermerk:

1. Mehrausgaben dürfen bis zur Höhe der Mehreinnahmen bei folgendem Titel geleistet werden: 119 99.
2. Nach § 63 Abs. 3 Satz 2 BHO wird zugelassen, dass Lehr- und Unterrichtsmaterial an Lehrgangsteilnehmerinnen und Lehrgangsteilnehmer unentgeltlich abgegeben wird.

F 527 01 Dienstreisen -061 625 625 609

Haushaltsvermerk:

Mehrausgaben dürfen bis zur Höhe der Mehreinnahmen bei folgendem Titel geleistet werden: 119 99.

F 532 01 Aufträge und Dienstleistungen im Bereich Informationstechnik -061 6 936 6 895 11 766

Haushaltsvermerk:

1. Die Ausgaben sind in Höhe von 600 T€ mit folgendem Titel gegenseitig deckungsfähig: Kap. 0816 Tit. 532 01.
2. Mehrausgaben dürfen bis zur Höhe der Mehreinnahmen bei folgendem Titel geleistet werden: 119 99.

F 539 99 Vermischte Verwaltungsausgaben -061 565 458 664

Haushaltsvermerk:

Mehrausgaben dürfen bis zur Höhe der Mehreinnahmen bei folgendem Titel geleistet werden: 119 99.

Erläuterungen:

Bezeichnung	1 000 €
1. Gebühren für die Auszahlung von Kriegsschadenrente.....	250
2. Vermessungskosten und Kosten für Verkehrsgutachten.....	100
3. Interne Umzüge/Aktentransporte.....	55
4. Haltung von Fahrzeugen.....	45
5. Sonstiges.....	115
Zusammen.....	565

5.2 Muster aus dem Programmbereich

Titel Funktion	Zweckbestimmung	Soll 2016 1 000 €	Soll 2015 Reste 2015 1 000 €	Ist 2014 1 000 €
-------------------	-----------------	-------------------------	------------------------------------	------------------------

Ausgaben

Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Investitionen)

686 05	Nationale Kofinanzierung des ESF-Bundesprogramms "Soziale Stadt -	9 100	8 901	23 809
-423	Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier - BIWAQ"		9 276	

Haushaltsvermerk:

- Die Ausgaben zu Nr. 1 und 3 der Erläuterungen sind übertragbar.
- Mehrausgaben zu Nr. 2 und 4 der Erläuterungen dürfen bis zur Höhe der Einsparungen bei folgendem Titel geleistet werden: Kap. 1106 Tit. 686 12.
- Mehrausgaben zu Nr. 2 und 4 der Erläuterungen dürfen bis zur Höhe der zweckgebundenen Mehreinnahmen bei folgendem Titel geleistet werden: Kap. 1106 Tit. 272 02.
Dies gilt auch für zu erwartende Einnahmen aus bestehenden Ansprüchen. Falls Ausgaben aufgrund zu erwartender Einnahmen geleistet wurden und diese Einnahmen im laufenden Haushaltsjahr nicht eingehen, dürfen diese Einnahmen, soweit sie in den folgenden Haushaltsjahren eingehen, nicht mehr zur Leistung von Ausgaben verwendet werden.
- Einnahmen aus Forderungen gegenüber Maßnahmeträgern und Auftragnehmern fließen den Ausgaben zu.

Erläuterungen:

Mehrfährige Maßnahmen (davon neue Maßnahmen in Fettdruck)	Gesamt- ausgaben des Bundes 1 000 €	Verausgabt bis 2014 1 000 €	Bewilligt 2015 1 000 €	Nach 2015 übertra- gene Aus- gabereste 1 000 €	Veran- schlagt 2016 1 000 €	Vorbe- halten für 2017 ff 1 000 €
1	2	3	4	5	6	7
I. ESF-Förderperiode 2007 - 2013.....						
1. Kofinanzierungsanteil des Bundes.....	60 000	51 238	2 740	6 022	-	-
2. Finanzierungsanteil der EU.....	73 302	72 064	-	1 238	-	-
Zusammen.....	133 302	123 302	2 740	7 260	-	-
II. ESF-Förderperiode 2014 - 2020.....						
3. Kofinanzierungsanteil des Bundes.....	64 460	84	6 161	2 016	9 100	47 099
4. Kofinanzierungsanteil der EU.....	-	-	-	-	-	-
Zusammen.....	64 460	84	6 161	2 016	9 100	47 099
Zusammen.....	197 762	123 386	8 901	9 276	9 100	47 099

Gefördert werden im Sinne des Operationellen Bundesprogramms für den Europäischen Sozialfonds arbeitsmarktbezogene Maßnahmen in den Programmgebieten der Sozialen Stadt.

B. Die Entwicklung des Haushaltsrechts

1. Die Reichshaushaltsordnung von 1922

Nachdem in der Zeit des Deutschen Kaiserreichs Versuche, zu einer Kodifikation des Reichshaushaltsrechts zu gelangen, ohne Erfolg geblieben waren, gelang es nach dem ersten Weltkrieg erstmals, durch die Reichshaushaltsordnung vom 31. Dezember 1922 eine gesetzliche Normierung des Haushaltsrechts für das Deutsche Reich zu schaffen. Die Reichshaushaltsordnung baute auf den Grundsätzen einer ordnungsmäßigen Haushaltswirtschaft auf und diente dem fiskalischen Ziel, die Bedarfsdeckung des Staates zu gewährleisten. Aus haushaltssystematischer Sicht kennzeichnend war für das damalige Haushaltsrecht die (heute nicht mehr praktizierte) Aufteilung in einen ordentlichen und einen außerordentlichen Haushalt. Dem lag die Auffassung zugrunde, die regelmäßigen („ordentlichen“) Ausgaben müssten sich nach den laufenden („ordentlichen“) Einnahmen richten; eine Finanzierung durch Kreditaufnahme („außerordentliche“ Einnahme) sollte nur bei einem „außerordentlichen“ Bedarf und in der Regel nur für rentierliche Zwecke zulässig sein.

Nach dem zweiten Weltkrieg galt die Reichshaushaltsordnung zunächst (bis zur Haushaltsreform 1969) in Bund und Ländern fort. Für den Bereich des Bundes wurde dies durch die im Zusammenhang mit dem Haushaltsgesetz 1949 verkündete Vorläufige Haushaltsordnung vom 7. Juni 1950 (BGBl. I S. 199) bestimmt.

2. Das StWG 1967 und die Haushaltsreform 1969

Eine grundlegende Wende in der Haushaltspolitik und im Verständnis ihrer Aufgabe trat in der zweiten Hälfte der sechziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts ein. Nicht zuletzt die Rezession der Jahre 1966/1967 führte zu der Auffassung, dass die öffentlichen Haushalte nicht mehr nur allein dem Ziel dienen sollten, den öffentlichen Finanzbedarf zu decken, sondern dass sie zugleich Einfluss auf die Entwicklung der Konjunktur nehmen sollten. Neben die herkömmliche Bedarfsdeckungsfunktion trat damit zusätzlich die gesamtwirtschaftliche Budgetfunktion. In diesem Rahmen wurden auch die Notwendigkeit einer sich über mehrere Jahre erstreckenden Finanzplanung und das Bedürfnis nach einer koordinierten Finanzplanung von Bund und Ländern erkannt.

Den Auftakt der Reform machte im Jahr 1967 das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz (siehe bereits oben zu A.I.2.1), das die Wahrung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (in § 1 StWG definiert als Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand und außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum) zur Zielsetzung staatlicher Wirtschafts- und Finanzpolitik erklärte und verschiedene konjunktursteuernde Maßnahmen vorsah, durch die einer drohenden oder bereits eingetretenen Störung des Gleichgewichts begegnet werden sollte. Dem lag die Vorstellung einer staatlichen „Globalsteuerung“ der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zugrunde.

Durch das StWG wurde für den Bund auch erstmals eine mittelfristige Finanzplanung eingeführt, mit der Umfang und Zusammensetzung der voraussichtlich im Planungszeitraum

anfallenden Ausgaben und deren Deckungsmöglichkeiten in ihren Wechselbeziehungen zur mutmaßlichen Entwicklung des gesamtwirtschaftlichen Leistungsvermögens darzustellen sind.

Die mit dem StWG eingeleitete Wirtschaftsgesetzgebung wurde mit den Gesetzen zur Haushaltsreform, bestehend aus

- einer Novellierung der haushaltsverfassungsrechtlichen Vorschriften des Grundgesetzes – vor allem auch der Einführung einer sich an der Höhe der im Bundeshaushalt veranschlagten Investitionen orientierenden verfassungsrechtlichen Verschuldungsregel (Artikel 115 Absatz 1 Satz 2 GG damaliger Fassung; inzwischen ersetzt durch die im Zuge der Föderalismusreform II neu eingeführte Schuldenregel – vgl. unten Abschnitt B.5),
- dem Haushaltsgrundsätzegesetz (vgl. bereits oben in Abschnitt A.I.2.2) und
- der die bis dahin fortgeltende Reichshaushaltsordnung ablösende BHO (vgl. bereits oben in Abschnitt A.I.2.3)

fortgesetzt.

Kerngedanke der Reform war die Notwendigkeit einheitlicher Grundsätze für die Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern. Die mit dem StWG eingeführte mittelfristige Finanzplanung wurde mit dem HGrG auch auf den Bereich der Länder erstreckt und inhaltlich näher konkretisiert. Als Ebenen übergreifendes Gremium wurde ein Finanzplanungsrat unter Vorsitz des BMF eingerichtet, der Empfehlungen für eine Koordinierung der Finanzplanungen von Bund, Ländern, Gemeinden und Gemeindeverbänden abgab. (Im Rahmen der Föderalismusreform II der Jahre 2006 bis 2009 wurde der Finanzplanungsrat zu einem Stabilitätsrat weiterentwickelt, siehe hierzu nachstehend Abschnitt B.5.)

In der Folgezeit erfuhr das Haushaltsrecht verschiedene Änderungen. Als wichtigste sind zu nennen:

3. Das Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz und die Einführung der Flexibilisierung

Mit dem am 1. Januar 1998 in Kraft getretenen Gesetz zur Fortentwicklung des Haushaltsrechts von Bund und Ländern (Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz) wurde durch Änderung des HGrG und der BHO für den Bund die Möglichkeit geschaffen, mittels Haushaltsvermerk Ausnahmen vom Grundsatz der Gesamtdeckung (Verstärkungsvermerk), vom Grundsatz der sachlichen Bindung (Deckungsvermerk) und vom Grundsatz der zeitlichen Bindung (Übertragbarkeitsvermerk) zuzulassen. Auf dieser Grundlage wurde die Einführung der Flexibilisierung für die Verwaltungsausgaben beim Bund durch eine haushaltsgesetzliche Regelung zur generellen Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit bestimmter Ausgabenbereiche ermöglicht (siehe hierzu ausführlich Abschnitt C.III 6).

Darüber hinaus wurde im Rahmen dieses Gesetzes bei allen finanzwirksamen Maßnahmen eine Verpflichtung zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorgesehen (siehe hierzu Abschnitt G.I) sowie die Kosten- und Leistungsrechnung gesetzlich verankert (siehe hierzu Abschnitt G.IV).

4. Das Haushaltsgrundsätzemodernisierungsgesetz 2009 (HGrGMoG)

- Einführung der Doppik

4.1 Die Sach- und Rechtslage in Bund und Ländern

Das alte HGrG ermöglichte durch eine „Experimentierklausel“ nach § 33a HGrG, dass zusätzlich zum kameralen Titelhaushalt doppelte Produkthaushalte aufgestellt werden konnten. Auf dieser Basis entwickelten Länder wie Hamburg und Hessen ihre Reformmodelle. Wesentliches Ziel der Novelle des HGrG im Jahr 2009 war es, unterschiedliche Rechnungssysteme zu ermöglichen. Die Verpflichtung, das Haushalts- und Rechnungswesen kameral zu gestalten und alternative Möglichkeiten nur zusätzlich und mit entsprechendem Doppelaufwand zuzulassen, sollte aufgehoben werden. Dafür mussten allerdings klare und einheitliche Regeln geschaffen werden (§ 1a Absatz 1 Satz 1 HGrG).

Aus dem HGrGMoG folgen keine zwingenden Handlungsvorgaben für den Bund und die Länder. Die Gebietskörperschaften müssen ihre Reformvorhaben selber beschließen und entsprechend rechtlich umsetzen. Das HGrGMoG ist am 6. August 2009 im Bundesgesetzblatt veröffentlicht worden und am 1. Januar 2010 in Kraft getreten. Ziel war nicht, ein in absehbarer Zeit nicht erreichbares einziges System vorzuschreiben. Es wurde stattdessen der Weg gegangen, Einheitlichkeit und Vergleichbarkeit über Normierungen zu erreichen. Das HGrGMoG lässt somit auch vier Gestaltungsmodelle des öffentlichen Haushalts zu, für die jeweils einheitliche Regelungen gelten. Dies sind

- der kameraler Haushalt mit führender Titelgliederung nach Gruppierungsplan,
- der doppelte Haushalt mit führender Kontengliederung nach Verwaltungskontenrahmen,
- der kameraler Produkthaushalt mit führender Gliederung nach Produkten, die sich dem Integrierten Produktplan zuordnen lassen und Titeln basierend auf dem Gruppierungsplan,
- der doppelte Produkthaushalt mit führender Gliederung nach Produkten, die sich dem Integrierten Produktplan zuordnen lassen und Konten basierend auf dem Verwaltungskontenrahmen.

Die Regelungen für doppelte Haushalte orientieren sich an den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung sowie den übrigen Rechnungslegungsvorschriften des HGB. Besonderheiten öffentlicher Haushalte werden in den untergesetzlichen Regelungen berücksichtigt. Dies sind der Verwaltungskontenrahmen (VKR), der Integrierte Produktraum (IPR) sowie die Standards staatlicher Doppik (SsD). Damit wird einerseits ein einheitlicher Rahmen vorgegeben und andererseits den speziellen Bedürfnissen der öffentlichen Verwaltung Rechnung getragen. Die Fortentwicklung dieser Regelungen erfolgt in einem Bund-Länder-Gremium zur Standardisierung des staatlichen Rechnungswesens nach § 49 a HGrGMoG.

4.2 Die Sach- und Rechtslage in den Kommunen

Die Diskussion über eine grundlegende Reform der Haushaltswirtschaft wurde zunächst auf kommunaler Ebene geführt. Bereits in den neunziger Jahren wurden erste doppelte

Kommunalhaushalte auf experimenteller Basis betrieben. Im Jahr 2003 verabschiedete die Innenministerkonferenz der Länder (IMK) Rahmenregelungen zur Umstellung der Kommunalhaushalte von der Kameralistik auf die erweiterte Kameralistik bzw. die Doppik. Zu weiteren Einzelheiten siehe nachfolgend die Ausführungen zum neuen kommunalen Rechnungswesen in Abschnitt I.II.4.

5. Die Föderalismusreform II / Föderalismuskommission II 2006 bis 2009

Im Anschluss an die im Oktober 2003 (d. h. in der 15. Legislaturperiode) eingesetzte „Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bundesstaatlichen Ordnung“ (Föderalismuskommission I), deren Auftrag es war, Vorschläge zur Steigerung der Zweckmäßigkeit und Effizienz bei der Aufgabenerfüllung von Bund und Ländern zu erarbeiten, die Gesetzgebungskompetenzen auf Bund und Länder neu zu verteilen sowie die Finanzbeziehungen zu überprüfen, wurde in der nachfolgenden 16. Legislaturperiode durch den Deutschen Bundestag und den Bundesrat im Dezember 2006 die „Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen“ (Föderalismuskommission II) eingesetzt.

Dem Einsetzungsbeschluss war eine sogenannte „offene Themensammlung“ beigelegt, in deren Nummer 1 unter anderem

„1. Haushaltswirtschaft; Vorbeugung von Haushaltskrisen

- *Etablierung eines Frühwarnsystems (z. B. Aufwertung Finanzplanungsrat) zur Erkennung und Bekämpfung von Haushaltskrisen*
- *Entwicklung materieller Kriterien zulässiger Verschuldung (Einführung von Verschuldungsgrenzen und „Schuldenbremsen“), Änderung von Artikel 115 und Artikel 109 Grundgesetz zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen (...)*

als Aufgabe formuliert wurde.

Nach einer Anlaufphase verlagerte sich der Schwerpunkt der Arbeit der Kommission vor allem auf eine Reform der Regeln zur Neuverschuldung. Die Kommission schloss ihre Beratungen am 5. März 2009 ab und verständigte sich auf ein Paket von Reformvorschlägen. Die entsprechenden Rechtsänderungen sind vom Deutschen Bundestag am 29. Mai 2009 verabschiedet worden. Der Bundesrat hat ihnen am 12. Juni 2009 zugestimmt.

Aus haushaltspolitischer Sicht stellte dabei die Neugestaltung der verfassungsrechtlichen Regeln für eine Begrenzung der staatlichen Kreditaufnahme in Bund und Ländern das zentrale Element dar. (Siehe hierzu nachfolgend unter 5.1)

In diesem Zusammenhang wurde auch geregelt, dass die fünf finanzschwächsten Bundesländer Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein angesichts ihrer besonders schwierigen Haushaltslagen in den Jahren 2011 bis 2019 zusätzliche Konsolidierungshilfen der bundesstaatlichen Gemeinschaft in Höhe von insgesamt 800 Millionen Euro jährlich erhalten, um sie in die Lage zu versetzen, die (für die Länder ab dem Jahr 2020 geltende) neue Schuldenregel einzuhalten.

Ebenfalls von haushaltspolitischer Bedeutung ist die Weiterentwicklung des bisherigen Finanzplanungsrats zu einem Stabilitätsrat, der zur Vermeidung künftiger Haushaltsnotlagen als gemeinsames Gremium von Bund und Ländern deren Haushaltsführung überwacht. (Siehe hierzu nachfolgend unter 5.2)

5.1 Die neue verfassungsrechtliche Schuldenregel

Mit der Haushaltsreform des Jahres 1969 (vgl. Abschnitt B.2) wurde unter anderem auch eine Verschuldungsregel in das Grundgesetz eingeführt, die inhaltsgleich auch Bestandteil vieler Verfassungen der Länder wurde.

Nach dieser Regel durften die Einnahmen aus Krediten im Regelfall die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten. Ausnahmen waren nur zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zulässig. Diese Konzeption folgte der Überlegung, dass eine Erhöhung der Staatsverschuldung dann hingenommen werden könne, wenn sie der Erhöhung des Staatsvermögens dient („Goldene Regel“). Die Finanzierung staatlicher Investitionen sollte damit auch von deren zukünftigen Nutzern getragen werden. Eine wesentliche Schwachstelle der Regel bestand darin, dass für die Kreditemächtigung die Bruttoinvestitionen maßgeblich waren und der Werteverzehr durch Abschreibungen oder Veräußerungen unberücksichtigt blieb (Nettoinvestitionen).

Zudem wurde die Regelobergrenze im Zeitraum der Wirksamkeit der damaligen Schuldenregel bei der Haushaltsaufstellung in 16 Jahren überschritten, davon allein sechsmal im Zeitraum zwischen 2002 und 2010. Das Verhältnis von Regel und Ausnahme drohte sich umzukehren. Ein weiterer Kritikpunkt bestand darin, dass die Regel nur für die Aufstellung des Bundeshaushalts galt, für den Haushaltsvollzug hingegen keine unmittelbare Wirkung entfaltete. Ausweich- und Umgehungsreaktionen konnten damit nicht ausgeschlossen werden. Infolge dessen wurde diese Schuldenregel im Rahmen der Föderalismusreform durch eine neue Regel ersetzt.

Diese (in Artikel 109 Absatz 3 GG für Bund und Länder festgeschriebene) neue Schuldenregel orientiert sich an den Vorgaben des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes und schreibt für den Bund wie für die Länder den Grundsatz eines strukturell ohne Einnahmen aus Krediten ausgeglichenen Haushalts fest. Dieser Vorgabe ist für den Bund entsprochen, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten. Für den Bereich der Länder lässt das Grundgesetz insoweit keine (strukturelle) Kreditaufnahme zu.

Möglich sind hingegen – für Bund wie Länder – eine Kreditaufnahme zur (im konjunkturellen Auf- und Abschwung symmetrischen) Berücksichtigung einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung (so genannte „Konjunkturkomponente“) sowie Ausnahmen im Falle von Naturkatastrophen oder bestimmten außergewöhnlichen Notsituationen.

Für den Bereich des Bundes wird die Schuldenregel in Artikel 115 Absatz 2 GG weiter präzisiert. Aufgrund einer dort enthaltenen Ermächtigung sind die rechtlichen Einzelheiten der Schuldenregel für den Bundesbereich im Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 des

Grundgesetzes (Artikel 115-Gesetz – G 115) vom 10. August 2009 (BGBl. I S. 2702, 2704) sowie in der auf diesem Gesetz fußenden Verordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 5 des Artikel 115-Gesetzes (Artikel 115-Verordnung – Art 115V) vom 9. Juni 2010 (BGBl. I S. 790) geregelt.

Von besonderer Bedeutung waren bzw. sind die zur Einführung der neuen Schuldenregel in Artikel 143d GG getroffenen Übergangsregelungen. Angesichts der Situation der Haushalte von Bund und Ländern, die zum Zeitpunkt der Föderalismusreform II durch die Auswirkungen der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise des Jahres 2008 belastet waren, bedurfte es eines Anpassungszeitraums. Für den Bund wurde dem dadurch Rechnung getragen, dass ihm für die Haushaltsjahre 2011 bis 2015 eine Übergangsphase eingeräumt wurde, in der er sein strukturelles Defizit in gleichmäßigen Schritten auf die ab dem Jahr 2016 dauerhaft geltende Obergrenze zurückzuführen hatte; für die Länder gilt der Grundsatz des Haushaltsausgleichs ohne jegliche strukturelle Neuverschuldung erstmalig für das Haushaltsjahr 2020.

Der grundsätzliche Aufbau der Schuldenregel ergibt sich aus der nachfolgenden Übersicht:

Grundregel:

maximal zulässige strukturelle Verschuldung (siehe 5.1.1)
+ Konjunkturkomponente (+/-) (siehe 5.1.2)
+ Saldo der finanziellen Transaktionen (+/-) (siehe 5.1.3)
= **maximal zulässige Nettokreditaufnahme**

Besondere Komponenten:

+ Kreditermächtigung aufgrund der Ausnahmeregel (siehe 5.1.5)
+ Kreditermächtigung aus Nachtragshaushalt (siehe 5.1.6)
- Abbauverpflichtung bei Überschreitung des Kontrollkontos (siehe 5.1.4)
= **(ggf.) modifizierte maximal zulässige Nettokreditaufnahme**

Ihre verschiedenen Komponenten und deren Zusammenwirken werden nachfolgend im Einzelnen dargestellt.

5.1.1 Der Grundsatz des (strukturell) ohne Neuverschuldung ausgeglichenen Haushalts

Gemäß Artikel 115 Absatz 2 GG sind die Einnahmen und Ausgaben des Bundeshaushalts grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Die neue Schuldenregel folgt dabei der Philosophie des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts, in dessen Rahmen der Anforderung eines strukturell ausgeglichenen Haushalts noch bei einem strukturellen Defizit des Gesamtstaates von 0,5 % des Bruttoinlandprodukts entsprochen wird. Unter Anknüpfung an den in Artikel 109 Absatz 5 GG festgelegten Maßstab zur Aufteilung etwaiger finanzieller Sanktionsmaßnahmen der EU zwischen Bund und Ländern (im Verhältnis 65 zu 35) wurde hieraus ein „Bundesanteil“ an der gesamtstaatlichen Quote von 0,35 % hergeleitet. Dieser Wert bildet ab 2016 (nach dem Ende der für den Bund geltenden Übergangsphase) die Obergrenze der strukturellen Neuverschuldung des Bundes. Die Länder verständigten sich im Rahmen der Föderalismuskommission II darauf, den auf sie entfallenden Teil des strukturel-

len Neuverschuldungsspielraums von 0,15 % nicht in Anspruch zu nehmen, so dass für ihren Bereich ab dem Jahr 2020 ein vollständiges Verbot struktureller Neuverschuldung gilt.

Nach der oben bereits angesprochenen Übergangsregelung musste der Bund sein strukturelles Defizit in den Haushaltsjahren 2011 bis 2015 in gleichmäßigen Schritten zurückführen. In den Haushaltsjahren 2011 bis 2013 lag sein strukturelles Defizit jeweils deutlich unter dem vorgegebenen Abbaupfad. Bereits im Soll des Bundeshaushalts 2014 (und damit zwei Jahre früher, als von Verfassungen wegen erforderlich) konnte auf eine strukturelle Neuverschuldung verzichtet werden; im Ist-Ergebnis des Jahres 2014 ist es sogar gelungen, ohne jegliche Nettokreditaufnahme auszukommen. Im Soll des Bundeshaushalts 2015 – d. h. im letzten Jahr der Übergangsphase – wie auch für die nachfolgenden Haushalts- bzw. Finanzplanjahre kommt der Bund gänzlich ohne Neuverschuldung aus.

5.1.2 Die Konjunkturkomponente

Die Konjunkturkomponente gewährleistet, dass der Bundeshaushalt im Konjunkturverlauf seiner Stabilisierungsfunktion nachkommen kann. Im Aufschwung verringert sie die zulässige Nettokreditaufnahme, im Abschwung schafft sie zusätzliche Spielräume, so dass in jeder Konjunkturphase die automatischen Stabilisatoren ihre Wirkung entfalten können. Dadurch, dass auf diese Weise in „guten Zeiten“ Überschüsse erwirtschaftet werden müssen, wird zugleich verhindert, dass die in Krisenzeiten zulässige zusätzliche Kreditaufnahme langfristig zu einem systematischen Aufwuchs der Staatsverschuldung führt.

Das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente orientiert sich am Konjunkturbereinigungsverfahren, das im europäischen Haushaltsüberwachungsverfahren angewandt wird und ist rechtlich in der Artikel 115-Verordnung geregelt. Danach wird zunächst mit Hilfe einer gesamtwirtschaftlichen Produktionsfunktion die Produktionslücke – die Unter- oder Überauslastung der gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazitäten im Vergleich zum Produktionspotential bei einer Normalauslastung der Produktionsfaktoren – ermittelt. Die Produktionslücke wird mit der Budgetsensitivität multipliziert, die zum Ausdruck bringt, in welchem Maße sich der Finanzierungssaldo des Bundes in Relation zum Bruttoinlandsprodukt verändert, wenn dieses um ein Prozent vom Produktionspotential abweicht. Aus dem Produkt dieser beiden Faktoren ergibt sich die Konjunkturkomponente.

Im Regelfall wird die Konjunkturkomponente für einen Haushalt zweimal berechnet: Bei der Haushaltsaufstellung und nach dem Haushaltsabschluss. Sofern ein Nachtragshaushalt notwendig wird, muss sie auch zu diesem Zeitpunkt noch einmal neu berechnet und an die jeweils aktuelle Einschätzung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung angepasst werden.

5.1.3 Die Bereinigung um finanzielle Transaktionen

Zur Bestimmung der maximal zulässigen strukturellen Verschuldung sind die Einnahmen und Ausgaben um die sogenannten finanziellen Transaktionen zu bereinigen. Hierbei handelt es sich

- um die Einnahmen aus der Veräußerung von Beteiligungen, aus der Kreditaufnahme beim öffentlichen Bereich sowie aus Darlehensrückflüssen und
- um die Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen, für Tilgungen an den öffentlichen Bereich und für die Vergabe von Darlehen.

Damit wird in der Schuldenregel die Veränderung der Vermögensposition des Bundes (Begründung von Forderungen und Verbindlichkeiten) berücksichtigt. So können beispielsweise Privatisierungserlöse (anders als noch bis zum Jahr 2010) heute keinen Beitrag mehr zur Einhaltung der Schuldenregel leisten. Sie verringern zwar weiterhin eine etwaige Nettokreditaufnahme, schränken aber gleichzeitig den zulässigen strukturellen Neuverschuldungsspielraum ein. Umgekehrt erhöhen z. B. Beteiligungserwerbe die Höhe der zulässigen Kreditaufnahme, ohne aber Auswirkung auf die strukturelle Kreditaufnahme zu haben.

5.1.4 Das Kontrollkonto

Anders als die bis zum Jahr 2010 geltende Schuldenregel – die eine reine Aufstellungsregel war – erfasst die neue Schuldenregel auch den Haushaltsvollzug. Nicht konjunkturbedingte Abweichungen von der Regelobergrenze der zulässigen Verschuldung, die sich im Rahmen des Haushaltsvollzugs ergeben, werden auf einem Kontrollkonto gebucht. Überschreitungen der zulässigen Nettokreditaufnahme führen zu einer entsprechenden Belastung, Unterschreitungen zu einer Gutschrift.

Ein negativer Saldo des Kontrollkontos soll einen Schwellenwert von 1,5 % des nominalen Bruttoinlandsprodukts nicht überschreiten. Überschreitet er einen Wert von 1 % des BIP, so setzt die Steuerungswirkung des Kontrollkontos ein und die nach der Schuldenregel im nächsten Jahr zulässige Kreditermächtigung verringert sich um den überschießenden Betrag, höchstens aber um 0,35 % des BIP. Damit diese Abbaupflichtung in einer Phase des konjunkturellen Abschwungs nicht zu dessen Verstärkung führt, gilt sie nur in solchen Jahren, in denen sich die Produktionslücke positiv verändert.

Während der bis zum Ende des Jahres 2015 dauernden Übergangsphase hat sich aufgrund der deutlichen Unterschreitung des zulässigen Abbaupfades (vgl. oben zu 5.1.1) auf dem Kontrollkonto ein erhebliches Guthaben gebildet. Am Ende des Jahres 2014 betrug es 119,8 Mrd. Euro und wird voraussichtlich noch auf etwa 138 Mrd. Euro anwachsen, bevor das Kontrollkonto mit Ablauf des Jahres 2015 auf null gestellt wird. Mit dieser Maßnahme (vgl. § 9 Absatz 3 des Artikel 115-Gesetzes) wird sichergestellt, dass die im Laufe des Übergangszeitraums gebuchten Positivsalden nicht in den ab dem Jahr 2016 geltenden Regelbetrieb der neuen Schuldenregel übernommen werden und dort einen zusätzlichen, nach der Intention der Übergangsregelung nicht gewollten Puffer schaffen.

5.1.5 Finanzpolitische Handlungsfähigkeit in Notsituationen

Im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, darf die Obergrenze der zulässigen Neuverschuldung überschritten werden. Hierzu bedarf es eines Beschlusses der Mehrheit der Mitglieder des Deutschen Bundestages. Dieser Beschluss ist mit

einem Tilgungsplan zu verbinden, der die Rückführung des zusätzlich aufgenommenen Kredites in einem angemessenen Zeitraum regeln muss.

Die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme dieser Ausnahmeklausel sind bewusst eng gefasst worden, um eine extensive Inanspruchnahme zu verhindern.

5.1.6 Besonderheiten für Nachtragshaushalte

Da die finanziellen Verpflichtungen des Bundes kurzfristig, d. h. unterjährig, nur in engen Grenzen gesteuert werden können, kann es erforderlich werden, dass der Bund zur Erfüllung seiner Verpflichtungen die nach der Grundregel zulässige Nettokreditaufnahme mit einem Nachtragshaushalt überschreiten muss, um unerwartete Belastungen (z. B. bei einer unerwartet hohen Inanspruchnahme von Leistungsgesetzen) auffangen zu können. Um in derartigen Fällen die finanzielle Handlungsfähigkeit des Bundes sicherzustellen, sieht die Schuldenregel vor, dass in diesen Fällen die zulässige Nettokreditaufnahme bis zu einem Betrag in Höhe von 3 % der veranschlagten Steuereinnahmen überschritten werden darf. Um sicherzustellen, dass das Instrument des Nachtragshaushalts nicht dazu genutzt wird, neue finanzwirksame Initiativen unter Umgehung der Regelgrenze der Schuldenregel zu ergreifen, dürfen in einem solchen Nachtrag ausdrücklich keine neuen Maßnahmen veranschlagt werden, die zu Mehrausgaben oder zu Mindereinnahmen führen.

5.1.7 Die Berücksichtigung von Sondervermögen in der Schuldenregel

Bis zum Ende des Jahres 2010 ermöglichte Artikel 115 Absatz 2 GG für Sondervermögen des Bundes eine Ausnahme von der damaligen Grundregel. Abweichend vom Grundsatz der Einheit des Haushalts (vgl. Abschnitt A.II.1) konnten „Nebenhaushalte“ errichtet werden, die mit einer eigenen Kreditermächtigung ausgestattet werden konnten, ohne dass diese dem Umfang nach einer verfassungsmäßigen Beschränkung unterworfen gewesen wäre.

Die neue Schuldenregel lässt für neu errichtete Sondervermögen keine Ausnahme mehr zu. Seit 2011 unterliegen Kreditermächtigungen für Sondervermögen zusammen mit der Kreditermächtigung des Kernhaushalts der durch die Schuldenregel festgelegten Obergrenze. Gemäß Artikel 143d Absatz 1 GG bleiben lediglich die am 31. Dezember 2010 bestehenden Kreditermächtigungen für zu diesem Zeitpunkt bereits eingerichtete Sondervermögen unberührt. Es gibt damit keine Anreize mehr, ein Sondervermögen mit dem Ziel einzurichten, auf diesem Wege bestehende Verschuldungsobergrenzen zu umgehen.

5.2 Der Stabilitätsrat

Neben der neuen Schuldenregel wurde im Zuge der Föderalismusreform II mit dem – ebenfalls im Grundgesetz (dort in Artikel 109a GG) verankerten – Stabilitätsrat eine zweite institutionelle Grundlage für die Sicherung der langfristigen Tragfähigkeit der Haushalte von Bund und Ländern geschaffen. Dem Stabilitätsrat gehören die Finanzminister des Bundes und der Länder sowie der Bundeswirtschaftsminister an. Eine seiner zentralen Aufgaben ist es, die Haushaltsentwicklung im Bund und in den Ländern regelmäßig zu überwachen und mit Gebietskörperschaften, denen eine Haushaltsnotlage droht, Sanierungsmaßnahmen zu verein-

baren, die die drohende Haushaltsnotlage abwenden und zu einer dauerhaften Sanierung ihrer Haushalte führen. Zudem überprüft der Stabilitätsrat jährlich die Einhaltung der mit den fünf Konsolidierungshilfelandern vereinbarten Defizitobergrenzen und entscheidet auf dieser Grundlage über die Gewährung der Konsolidierungshilfen.

Außerdem wacht der Stabilitätsrat aufgrund der mit dem Fiskalvertragsumsetzungsgesetz getroffenen Regelungen (vgl. hierzu nachfolgend Abschnitt 6) darüber, dass die Haushalte von Bund, Ländern, Kommunen und Sozialversicherungen insgesamt die in § 51 Absatz 2 des Haushaltsgrundsätzegesetzes festgelegte Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits von 0,5 % des Bruttoinlandsprodukts nicht überschreiten. Hierdurch wird sichergestellt, dass Deutschland die entsprechenden Vorgaben des Fiskalvertrags und des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts einhält. Falls die Obergrenze überschritten wird, empfiehlt er den Regierungen und Parlamenten des Bundes und der Länder geeignete Konsolidierungsmaßnahmen. Bei der Wahrnehmung dieser Aufgaben wird der Stabilitätsrat durch einen unabhängigen Beirat unterstützt.

6. Der Fiskalvertrag 2012

Im März 2012 haben 25 EU-Mitgliedstaaten den neben dem Unionsrecht stehenden völkerrechtlichen Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion, kurz „Fiskalvertrag“, unterzeichnet. Das Vereinigte Königreich, die Tschechische Republik und die Republik Kroatien beteiligen sich (derzeit) nicht.

Der Fiskalvertrag ist ein weiteres Instrument zur Durchsetzung von Haushaltsdisziplin auf europäischer Ebene neben dem im Dezember 2011 durch das Legislativpaket zur Stärkung der haushalts- und wirtschaftspolitischen Überwachung und Koordinierung (sogenanntes Sixpack) verschärften Stabilitäts- und Wachstumspakt¹. Der Fiskalvertrag verpflichtet die Unterzeichnerstaaten, einheitliche und dauerhaft verbindliche Haushaltsregeln in ihren nationalen Rechtsordnungen zu verankern – vorzugsweise auf Verfassungsebene. Der Vertrag ist am 1. Januar 2013 in Kraft getreten.

Die Vertragsparteien sind Staaten, deren Währung der Euro ist sowie jene, die eine entsprechende Erklärung abgegeben haben. Sie hatten sich verpflichtet, die Fiskalregeln des Vertrags bis zum 1. Januar 2014 in das jeweilige nationale Recht umzusetzen.

6.1 Wesentlicher Vertragsinhalt

- Niedrigere Defizitgrenze: Artikel 3 Absatz 1 des Fiskalvertrags sieht vor, dass das strukturelle gesamtstaatliche Haushaltsdefizit 0,5 % des nominalen Bruttoinlandsprodukts (BIP) nicht übersteigen darf, solange die Schuldenquote nicht deutlich unter 60 % liegt.

¹ Hier relevant: Verordnung (EU) Nr. 1175/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken; Verordnung (EU) Nr. 1177/2011 des Rates vom 8. November 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit; Verordnung (EU) Nr. 1173/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euro-Währungsgebiet.

- Rechtliche Verbindlichkeit: Die Umsetzung dieser Vorgabe in nationales Recht musste mit starker und dauerhafter Bindungswirkung, vorzugsweise auf Verfassungsebene erfolgen, d. h. die Einhaltung und Befolgung der Regelungen der Defizitregel muss im gesamten Haushaltsverfahren gewährleistet sein (Artikel 3 Absatz 2 des Fiskalvertrags). In Deutschland wurde dies bereits durch die im Rahmen der Föderalismusreform II eingeführte neue Schuldenregel sichergestellt (vgl. vorstehend Abschnitt B.5.1).
- Klage- und Sanktionsmöglichkeiten: Die Umsetzung der Defizitregel in nationales Recht kann durch eine Klage vor dem Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) durchgesetzt werden (Artikel 8 des Fiskalvertrags und Protokoll über die Unterzeichnung). Für den Fall der Nichtbefolgung von EuGH-Urteilen sind Strafzahlungen in Höhe von bis zu 0,1 % des BIP vorgesehen.
- Eigenverantwortung und Überwachung: Mitgliedstaaten, die sich in einem Defizitverfahren nach den Bestimmungen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes befinden (vgl. Artikel 126 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union), müssen ein Haushalts- und Wirtschaftspartnerschaftsprogramm auflegen, das vom Rat der EU und der Europäischen Kommission genehmigt und überwacht wird.
- Abstimmung im Defizitverfahren: Die Eröffnung und alle weiteren Beschlüsse des Rates der EU im Rahmen eines Defizitverfahrens werden hinsichtlich der Nichteinhaltung des Defizitkriteriums zukünftig quasi-automatisch erfolgen (umgekehrte qualifizierte Mehrheitsentscheidung, Artikel 7 des Fiskalvertrags).
- Austausch auf europäischer Ebene: Der Vertrag etabliert ein Verfahren zu einer besseren politischen Steuerung des Euro-Währungsgebiets in Gestalt von regelmäßigen, mindestens zweimal im Jahr stattfindenden Tagungen des Euro-Gipfels (Artikel 12 des Fiskalvertrags). Der Euro-Gipfel besteht aus den Staats- und Regierungschefs der Vertragsparteien, deren Währung der Euro ist, und dem Präsidenten der Europäischen Kommission.

6.2 Umsetzung des Fiskalvertrags in Deutschland

Wie oben in Abschnitt B.5.1 dargestellt, wurde in Deutschland schon im Zuge der Föderalismusreform II von 2009 die Regel des ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichenden Haushalts im GG für Bund und Länder festgeschrieben (Artikel 109 Absatz 3, Artikel 115 Absatz 2 und Artikel 143d GG). Artikel 115 GG wird durch das Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes (G 115) konkretisiert. Zudem wurde (s. o. Abschnitt B.5.2) der Stabilitätsrat in Artikel 109a GG verankert, der ein System regelmäßiger Haushaltsüberwachung begründet.

Das kommunale Haushaltsrecht der Länder ist maßgeblich für die Aufstellung der Haushalte der Kommunen. Für die einzelnen Zweige der Sozialversicherung sind die entsprechenden Fiskalregeln in den Sozialgesetzbüchern SGB II, SGB III, SGB IV, SGB V, SGB VI und SGB VII festgelegt.

In Ergänzung dieser Bestimmungen wurden mit dem Gesetz zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrags (Fiskalvertragsumsetzungsgesetz) vom 15. Juli 2013 das Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) und das Stabilitätsratsgesetz (StabiRatG) geändert und ergänzt, um die Vorgaben des Fiskalvertrags und des 2011 reformierten Stabilitäts- und Wachstumspakts

innerstaatlich weiter abzusichern. Die durch den Fiskalvertrag auf 0,5 % des nominalen BIP festgelegte Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits wurde gemeinsam mit einem Verweis auf die relevanten Bestimmungen des Fiskalvertrages sowie jene der reformierten Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken in § 51 HGrG festgeschrieben.

Zudem wurde der Stabilitätsrat – wie bereits vorstehend in Abschnitt B.5.2 erläutert – damit beauftragt, die Einhaltung der Obergrenze des gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits zu überwachen (§§ 2, 6 StabiRatG); im Stabilitätsratsgesetz wurde zugleich gesetzlich verankert, dass der Stabilitätsrat hierbei durch einen unabhängigen Beirat unterstützt wird (§ 7 StabiRatG).

C. Der Haushaltskreislauf

Als Haushaltskreislauf bezeichnet man den Ablauf des Haushaltsverfahrens vom Beginn der Haushaltsaufstellung bis zum Abschluss des parlamentarischen Entlastungsverfahrens. Der Zeitraum für einen Haushaltskreislauf beträgt ungefähr dreieinhalb Jahre. Dabei wechseln in den einzelnen Phasen die Entscheidungsträger: Die Exekutive (Regierung bzw. Verwaltung) stellt den Entwurf des Haushaltsgesetzes und des Haushaltsplans auf und führt den vom Parlament beschlossenen Haushalt aus. Das Parlament berät den von der Bundesregierung vorgelegten Haushaltsentwurf, stellt den Haushalt fest und beschließt zum Ende des Haushaltskreislaufs aufgrund der vom Bundesministerium der Finanzen vorgelegten Haushalts- und Vermögensrechnung und der Bemerkungen des Bundesrechnungshofs über die Entlastung der Regierung.

Einen Überblick über den Haushaltskreislauf anhand des Bundeshaushalts des Jahres 2013 gibt die folgende Tabelle:

Haushaltskreislauf am Beispiel des Haushalts 2013	
2011	
Dezember	<ul style="list-style-type: none"> • Rundschreiben des BMF an die Ressorts zur Aufstellung des Haushalts 2013 und des Finanzplans 2012 bis 2016
2012	
Januar	<ul style="list-style-type: none"> • Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung mit Jahresprojektion
Februar/März	<ul style="list-style-type: none"> • Entwicklung des Eckwertebeschlusses im „Top-down-Verfahren“ durch BMF
März	<ul style="list-style-type: none"> • Kabinettsitzung zum Eckwertebeschluss
April	<ul style="list-style-type: none"> • Vorlage der Anmeldungen zum Personalhaushalt und der (auf dem Eckwertebeschluss aufbauenden) Voranschläge der Ressorts zum Sachhaushalt beim BMF
Mai	<ul style="list-style-type: none"> • Mittelfristprojektion zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung • mittelfristige Steuerschätzung

Mai/Juni	<ul style="list-style-type: none"> • Haushaltsgespräche zwischen BMF und den Ressorts auf RL-, AL-; St- und Minister-Ebene (Chefgespräche)
Ende Juni	<ul style="list-style-type: none"> • Kabinettsentscheidung zum Haushaltsentwurf und Finanzplan
August	<ul style="list-style-type: none"> • Zuleitung des Haushaltentwurfs an BT und BR zur Beratung und Zuleitung des Finanzplans zur Kenntnis
September	<ul style="list-style-type: none"> • 1. Lesung im BT • 1. Beratung im BR • Beginn der Berichterstattegespräche und der Beratungen im Haushaltsausschuss des BT
Oktober	<ul style="list-style-type: none"> • Beratungen im Haushaltsausschuss
November	<ul style="list-style-type: none"> • Mittelfristige Prognose der Wirtschaftsentwicklung und mittelfristige Steuerschätzung; Abschlussberatung im Haushaltsausschuss des BT („Bereinigungssitzung“) • 2. und 3. Lesung im BT
Dezember	<ul style="list-style-type: none"> • 2. Beratung im BR • Rundschreiben des BMF an die Ressorts zur Haushaltsführung 2013
2013	
Januar	<ul style="list-style-type: none"> • Beginn der Haushaltsausführung
September	<ul style="list-style-type: none"> • Rundschreiben des BMF an die Ressorts zur Rechnungslegung für 2013
2014	
Januar bis Mai	<ul style="list-style-type: none"> • Erstellung der Haushalts- und Vermögensrechnung
Juni	<ul style="list-style-type: none"> • Übersendung der Haushalts- und Vermögensrechnung an BT, BR und BRH durch BMF
Dezember	<ul style="list-style-type: none"> • Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2013 im Jahresbericht des BRH
2015	
Juni	<ul style="list-style-type: none"> • Entlastung der Bundesregierung durch BR
September	<ul style="list-style-type: none"> • Entlastung der Bundesregierung durch BT

I. Haushaltsaufstellung

1. Der Regierungsentwurf

Bis zur Aufstellung des Bundeshaushalts 2011 verlief das regierungsinterne Haushaltsaufstellungsverfahren „bottom up“. Es wurde damit eröffnet, dass die einzelnen Ressorts bzw. die sonstigen für einen Einzelplan zuständigen Stellen ihre Haushaltsanmeldungen (Vorschläge) dem Bundesministerium der Finanzen übersandten und anschließend über die jeweiligen Ressortwünsche „von unten nach oben“ auf den verschiedenen hierarchischen Ebenen verhandelt wurde (wobei verbleibende Streitpunkte auf die jeweils nächsthöhere Stufe gehoben wurden). Seit der Aufstellung des Bundeshaushalts 2012 wird der Sachhaushalt „top down“ aufgestellt. Nunmehr analysiert das Bundesministerium der Finanzen zu Beginn des Haushaltsaufstellungsprozesses auf der Grundlage der aktuellen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen und Prognosen, welche Anforderungen sich auf der Grundlage der verfassungsrechtlichen Schuldenregel (vgl. oben Abschnitt B.5.1) sowie aus sonstigen haushaltspolitischen Vorgaben für das kommende Haushaltsjahr und den weiteren Finanzplanzeitraum ergeben. Auf dieser Grundlage erstellt es den Entwurf eines (vom Kabinett zu beschließenden) Eckwertebeschlusses, mit dem der finanzielle Rahmen der einzelnen Einzelpläne abgesteckt wird und bedeutsame Einnahme- und Ausgabepositionen festgelegt werden. Damit steht nicht mehr der von den einzelnen Ressorts eingeforderte Bedarf im Vordergrund, son-

dern die Setzung politischer Schwerpunkte unter Einhaltung des finanzverfassungsrechtlich vorgegebenen Rahmens. Ausgenommen von diesem neuen Verfahren sind die in § 28 Absatz 3 BHO genannten Organe (Bundespräsident, Deutscher Bundestag, Bundesrat, Bundesverfassungsgericht, Bundesrechnungshof), deren Voranschläge auch weiterhin in herkömmlicher Weise behandelt werden.

Erst in der sich dann anschließenden weiteren Phase des regierungsinternen Verfahrens erstellen dann im Rahmen der Festlegungen des Eckwertebeschlusses die Ressorts ihre jeweiligen Haushaltsanmeldungen.

1.1 Das Eckwerte-Verfahren

Vorbereitet wird das Verfahren dadurch, dass das Bundesministerium der Finanzen zum Ende des zweitletzten Jahres vor dem Jahr, für das der neu aufzustellende Haushalt gilt („n - 2“) auf der Grundlage des geltenden Finanzplans, einer aktualisierten Einschätzung der mittelfristigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (in die dann die gesamtwirtschaftlichen Annahmen des im Januar vorzulegenden Jahreswirtschaftsberichtes der Bundesregierung sowie einer auf diesen aufbauenden – internen – Steuerschätzung des Bundesministeriums der Finanzen einfließen), des durch die Schuldenregel gesetzten Rahmens sowie ggf. weiterer – beispielsweise durch einen Koalitionsvertrag oder durch Kabinettsbeschlüsse definierter – politischer Zielvorgaben den vorhandenen haushaltspolitischen Handlungsspielraum und einen sich hieraus ggf. ergebenden Konsolidierungsbedarf ermittelt. In diesem Stadium des Verfahrens führen auch die Referate der Haushaltsabteilung – über den ohnehin ganzjährig bestehenden laufenden Informationsaustausch hinaus – intensive Informationsgespräche mit den Ressorts, um zu einer belastbaren aktuellen Einschätzung der zu erwartenden Einnahme- und Ausgabeentwicklung des jeweiligen Einzelplans zu gelangen. Auf dieser Grundlage entwickelt das Bundesministerium der Finanzen dann für das neue Haushaltsjahr wie auch für den weiteren Finanzplanzeitraum (vgl. hierzu nachfolgend Abschnitt C.II) einen Eckwertevorschlag. Dieser enthält die Entwürfe der Eckwerte des Haushalts (d. h. der Einnahme- und Ausgabeplafonds der einzelnen Einzelpläne sowie weiterer bedeutsamer Einzelpositionen), die dann zur Vorbereitung des entsprechenden Kabinettsbeschlusses zur Diskussion und Abstimmung gestellt und im Anschluss (in der Regel im März) in einer Kabinettsitzung der Bundesregierung beschlossen werden.

Eingeleitet wird dieses Verfahren durch das in der Regel bereits Ende November bzw. Anfang Dezember vom Bundesministerium der Finanzen an die obersten Bundesbehörden versandte Aufstellungs Rundschreiben. Dieses enthält grundsätzliche Hinweise zum vorgesehenen Ablauf des gesamten regierungsinternen Aufstellungsverfahrens, einen ersten Terminplan sowie eine Vielzahl vorwiegend haushaltstechnischer Vorgaben.

Erstmalig zur Aufstellung des Bundeshaushalts 2014 hat das Bundesministerium der Finanzen die Beteiligung der übrigen Ressorts durch eine Klausursitzung auf Staatssekretärebene eingeleitet, in deren Rahmen die finanzwirtschaftliche Ausgangslage und die sich daraus ergebenden haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen vorgestellt und erörtert werden.

1.2 Die Aufstellung des Regierungsentwurfs

Zeitlich im Anschluss an den Eckwertebeschluss und inhaltlich auf diesem aufsetzend (soweit sie nicht als in § 28 Absatz 3 BHO genannten Organe vom Eckwerteverfahren ausgenommen sind, vgl. oben zu C.I.1) erstellen die obersten Bundesbehörden ihre Haushaltsvoranschläge. Hierzu beteiligen sie ihrerseits die nachgeordneten Behörden ihres Geschäftsbereichs, die ihre einzelnen Bedarfsanmeldungen der jeweils übergeordneten Dienststelle zuleiten. Dabei obliegt es auf jeder Stufe der Behördengliederung jeweils dem Beauftragten² für den Haushalt der Dienststelle, die Voranschläge aufzustellen (§ 9 Absatz 2 Satz 1 BHO).

Zuständig für die Aufstellung der Voranschläge für die Einzelpläne 32 – Bundesschuld – und 60 – Allgemeine Finanzverwaltung – ist das Bundesministerium der Finanzen.

Exkurs: Der Beauftragte für den Haushalt (§ 9 BHO)

Bei jeder Dienststelle, die Einnahmen oder Ausgaben bewirtschaftet, ist ein Beauftragter für den Haushalt zu bestellen, soweit der Leiter der Dienststelle diese Aufgabe nicht selbst wahrnimmt. Der Beauftragte soll dem Leiter der Dienststelle unmittelbar unterstellt werden. Ihm obliegen

- im Rahmen der Haushaltsaufstellung die Erstellung der Unterlagen für den Entwurf des Haushaltsplans und für die Finanzplanung,
- die Ausführung des Haushaltsplans im Rahmen des Haushaltsvollzugs; hierbei kann er Aufgaben (im Rahmen der Mittelbewirtschaftung) übertragen.

Der Beauftragte für den Haushalt hat darüber zu wachen, dass im Rahmen der Haushaltswirtschaft alle maßgeblichen Vorschriften, Grundsätze und Erfordernisse der Mitwirkung oder Beteiligung anderer Stellen eingehalten werden. Er ist bei allen Maßnahmen der Dienststelle, die von finanzieller Bedeutung sind, zu beteiligen und hat das Recht, der Durchführung eines finanzwirksamen Vorhabens ggf. zu widersprechen.

Im Rahmen der durch den Eckwertebeschluss festgelegten Einzelplanplafonds sowie der dort getroffenen weiteren verbindlichen Festlegungen zu Einzelpositionen besteht für die Ressorts grundsätzlich die Freiheit, die aus ihrer Sicht erforderlichen Prioritäten zu setzen und die Ansätze ihres jeweiligen Einzelplans entsprechend zu schichten.

Die auf dieser Grundlage erstellten Voranschläge zum Sachhaushalt wie auch die Anmeldungen (Stellenforderungen) zum Personalhaushalt werden dem Bundesministerium der Finanzen übersandt (§ 27 BHO) und dort auf inhaltliche Plausibilität, Einhaltung der Vorgaben des Eckwertebeschlusses und ggf. auf (im Rahmen des Eckwertebeschlusses explizit zugelassene) Ausnahmen – z. B. bei in der Zwischenzeit aktualisierten gesamtwirtschaftlichen Annahmen – geprüft (§ 28 Absatz 1 BHO). Ein weiteres Exemplar der Voranschläge übersendet die für den Einzelplan zuständige Stelle dem Bundesrechnungshof, der hierzu Stellung nehmen kann (§ 27 Absatz 2 BHO).

Im Rahmen dieser Prüfung und Bewertung berücksichtigt das Bundesministerium der Finanzen auch das Ergebnis der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung, mit der die dem Eck-

² Zur besseren Lesbarkeit wird hier und im folgenden Text ausschließlich die männliche Sprachform verwendet.

werteverfahren zugrunde gelegten gesamtwirtschaftlichen Annahmen des Jahreswirtschaftsberichts aus dem Januar turnusmäßig an die aktuelle Entwicklung angepasst werden sowie die auf dieser aktualisierten gesamtwirtschaftlichen Prognose aufsetzenden Ergebnisse des unabhängigen Arbeitskreises „Steuerschätzung“. Zu diesem Arbeitskreis gehören neben dem federführenden Bundesministerium der Finanzen das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, die Finanzministerien der Länder, die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, die Deutsche Bundesbank, das Statistische Bundesamt, der Sachverständigenrat zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und die führenden wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute.

Der Eckwertebeschluss enthält regelmäßig den Vorbehalt, dass die in ihm enthaltenen von der konjunkturellen Entwicklung abhängigen Ansätze auf der Grundlage dieser beiden aktualisierten Prognosen angepasst werden.

Wenn die von den obersten Bundesbehörden vorgelegten Voranschläge mit den Vorgaben des Eckwertebeschlusses in Einklang stehen (bzw. aufgrund einer im Rahmen des Eckwertebeschlusses zugelassenen Aktualisierung modifiziert worden sind) und auch ansonsten der Höhe und rechnerischen Ableitung nach plausibel sind, besteht für das Bundesministerium der Finanzen grundsätzlich kein Anlass, auf ihre Änderung hinzuwirken. Es ist an sie jedoch nicht gebunden und kann sie „nach Benehmen mit den beteiligten Stellen“ ändern (§ 28 Absatz 1 Satz 2 BHO). Dies geschieht im Rahmen von Haushaltsverhandlungen bzw. -gesprächen auf den verschiedenen Hierarchieebenen (Referatsleiter-, Abteilungsleiter- und Chefebene). Diese Verhandlungen bzw. Gespräche werden geführt

- bei den Einzelplänen der nicht dem Eckwerteverfahren unterliegenden Organen nach § 28 Absatz 3 BHO,
- bei allen Einzelplänen hinsichtlich des nicht vom Eckwerteverfahren umfassten Personalhaushalts,
- wenn Voranschläge nicht mit den Eckwerten übereinstimmen oder sich zwar im Rahmen der Eckwerte bewegen, aber aus Sicht des Bundesministeriums der Finanzen gleichwohl Erörterungsbedarf besteht.

Verbleibende Streitpunkte werden dabei jeweils auf die nächsthöhere Ebene gehoben. Sollte dies (bilateral) auch auf Ministerebene nicht gelingen, müsste die Bundesregierung entscheiden (siehe dazu § 28 Absatz 2 BHO). Im Rahmen der Gespräche auf Referatsleiterebene nimmt dabei auch der Bundesrechnungshof in beratender Funktion teil.

Im Anschluss stellt das Bundesministerium der Finanzen den Entwurf des Bundeshaushalts auf (§ 28 Absatz 1 BHO) und erstellt die zugehörige Kabinetttvorlage.

Die Bundesregierung beschließt sodann den Regierungsentwurf des Bundeshaushalts Ende Juni oder Anfang Juli, damit sich nach der parlamentarischen Sommerpause zeitnah die parlamentarischen Haushaltsberatungen anschließen können und das Gesetzgebungsverfahren noch rechtzeitig vor dem Beginn des betreffenden Haushaltsjahres abgeschlossen werden kann.

Exkurs: Die Haushaltsdatenbank im Rahmen der Aufstellung des Regierungsentwurfs

Bei der Haushaltsaufstellung handelt es sich um einen jährlich wiederkehrenden, hochgradig frist- und formgebundenen Geschäftsprozess. An fast allen Teilprozessen sind sämtliche Ressorts beteiligt. Der Prozess der Haushalts- und Finanzplanung wird unterstützt durch das IT-Verfahren „Haushalt und Finanzplan“, HaFi (HPL) bzw. HaFi (RPL). Das Finanzplanungsverfahren ist ein Dialog- und Publikationssystem zur Aufstellung und Veröffentlichung des Bundeshaushaltsplans und des Finanzplans mit allen Verhandlungsständen. Die Daten werden in zwei physisch getrennten Umgebungen abgelegt, in der so genannten „Haushaltsdatenbank“ und in der „Ressortdatenbank“:

- Die Haushaltsdatenbank, HaFi (HPL), ist für Anwender in der Haushaltsabteilung (Abteilung II) des Bundesministeriums der Finanzen bestimmt. Hieraus werden u. a. die Druckstücke des Bundeshaushaltsplans, Beschlussempfehlungen für das parlamentarische Verfahren, Teile der Kabinetttvorlage, Arbeitslisten und modellierte Auswertungen (u. a. eine aggregierte Zusammenfassung sämtlicher Titel des Bundeshaushalts zu ca. 150 wesentlichen Einnahme- und Ausgabenpositionen (sogenannte „100-Punkte-Punkte“, weil ursprünglich auf rd. 100 Positionen begrenzt) erstellt.
- Die Ressortdatenbank, HaFi (RPL), ist ein Dialogsystem zur Erfassung der Ressortanforderung. Über eine Schnittstelle können Daten zwischen Haushalts- und Ressortdatenbank ausgetauscht werden. Mit dieser Austauschmöglichkeit werden ca. 55 % der außerhalb der Abteilung II gepflegten Titel bearbeitet. Das Verfahren HaFi (RPL) dient als Schnittstelle zu ressorteigenen Verfahren zur Ermittlung des Ressortfinanzbedarfs.

Das IT-Verfahren HaFi ist eingebettet in ein Portal (Haushaltsportal), das über den Informationsverbund Berlin-Bonn (IVBB) für die gesamte Bundesverwaltung zugänglich ist. Neben vielen offenen Informationsbereichen und Services werden geschützte Funktionen nur für berechtigte Nutzer angeboten. Es ist vornehmlich als Service für die Haushaltsabteilung konzipiert, und kann sehr kurzfristig aktuell auftretende fachliche Bedürfnisse und Anforderungen realisieren und diese auch den Ressorts zur Verfügung stellen.

Das IT-Verfahren HaFi

- unterstützt den Prozess der Haushalts- und Finanzplanung in allen Phasen durchgängig, effektiv, effizient, ergonomisch und medienbrucharm,
- erstellt „per Knopfdruck“ ohne Redakteure jederzeit umfangreiche und komplexe Gesetzesanlagen und Vorlagen für den Bundestag und den Bundesrat in einer hohen Druckqualität,
- unterstützt kurzfristige politische Vorgaben der Regierung und des Parlaments mit erheblichen Auswirkungen auf die Struktur des Verfahrens,
- arbeitet auch unter kritischen Bedingungen schnell, sicher und zuverlässig,
- passt sich unter Einhaltung von für die Bundesverwaltung verbindlichen Standards flexibel an geänderte Anforderungen an,
- ist modular aufgebaut,
- arbeitet mit anderen IT-Lösungen der Bundesverwaltung zusammen (Interoperabilität),
- vermeidet unnötige Redundanz und
- fördert den Einsatz zukunftsorientierter Lösungen.

Neben den Anforderungen an ein modernes Dialogsystem, das ein umfangreiches Zahlenmaterial und ausführliche, rechtsverbindliche Texte verwaltet, liegt ein besonders hervor-

zuhebender Schwerpunkt der Prozessunterstützung der Haushalts- und Finanzplanung durch das IT-Verfahren HaFi in der redakteurlosen, vom Endbenutzer gesteuerten, Ersterstellung von druckfertigen Produkten in Buchdruckqualität. Einen weiteren Schwerpunkt bildet die internetfähigen Aufbereitung der Plandaten für die unterschiedlichsten Adressaten.

Daraus resultieren folgende Unterstützungsleistungen:

- Die Unterstützung der Abteilungsleitung in der Haushaltsabteilung in den Bereichen Sach- und Personalhaushalt im Vorfeld der Haushaltsaufstellung und während des gesamten Aufstellungsprozesses, um Steuerungsinformationen für die politische Ebene sowie für den Aufstellungsverlauf zu gewinnen.
- Die Abbildung jeder Verhandlungsrunde während der einzelnen Verhandlungsphasen. Die Entscheidungsträger und die Sachbearbeitung in der Haushaltsabteilung werden mit zielorientierten Auswertungen in allen Phasen des Aufstellungsprozesses unterstützt. Hierzu zählen neben den Arbeitslisten auch ad-hoc-Auswertungen sowie Übersichten mit den notwendigen Aggregationen. Sämtliche Auswertungen und alle Besprechungs- und Verhandlungsunterlagen werden über die einheitliche webbasierte Schnittstelle *Haushalt@WeB* abgerufen. Spezielle Auswertungen zum Finanzplan des Bundes sowie zur Unterstützung des Eckwertebeschlusses runden die Auswertungsmöglichkeiten ab.

Ein wesentlicher Bestandteil des IT-Verfahren HaFi ist die Erstellung der hochgradig qualitätsgesicherten, termin- und formgebundenen Zulieferungen zum jährlichen Haushaltsgesetz nebst Haushaltsplan, teilweise in drucktechnischer Aufbereitung:

- Unterlagen zur Entscheidungsfindung im Kabinett (Kabinetlisten),
- der Gründruck des Bundeshaushalts (Entscheidungsgrundlage für die Kabinettsentscheidung),
- das Zuleitungsexemplar an das Bundeskanzleramt,
- die Bundestagsdrucksache (Gesetzentwurf, Regierungsentwurf, Gesetz, Gesamtplan, Übersichten zum Haushalt, Einzelpläne),
- die Bundesratsdrucksache,
- die seitentreuen Sonderdrucke des Regierungsentwurfs mit eingedruckten Ist-Ergebnissen des aktuellen Haushaltsjahres,

2. Das parlamentarische Verfahren

Der Haushaltsentwurf wird gleichzeitig dem Bundesrat zugeleitet und beim Deutschen Bundestag eingebracht (Artikel 110 Absatz 3 GG, § 30 BHO), und zwar in der Regel spätestens in der ersten Sitzungswoche des Bundestages nach dem 1. September (§ 30 BHO). Wegen der Dringlichkeit des Haushalts und der zeitlichen Enge des bis zum Beginn des Haushaltsjahres zur Verfügung stehenden Beratungszeitraums weicht dieses Verfahren vom normalen Gang der Gesetzgebung, in deren Rahmen Gesetzentwürfe der Bundesregierung zunächst vom Bundesrat beraten und erst dann dem Bundestag zugeleitet werden, ab.

Mit dem Haushaltsentwurf werden auch der Finanzplan des Bundes (in dem Umfang und Zusammensetzung der voraussichtlichen Einnahmen und Ausgaben für einen Zeitraum von fünf Jahren darzustellen sind - §§ 9 StWG, 50 HGrG; vgl. im Einzelnen nachfolgend Abschnitt C.II), der Finanzbericht (Bericht über den Stand und die voraussichtliche Entwicklung

der Finanzwirtschaft auch im Zusammenhang mit der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung - § 31 BHO) sowie alle zwei Jahre der Subventionsbericht (zahlenmäßige Übersicht über die Finanzhilfen des Bundes und die Steuervergünstigungen - § 12 Absatz 2 bis 4 StWG) vorgelegt.

2.1 Der erste Beratungsdurchgang im Bundesrat

Im Rahmen der Beratungen des Bundesrats wirken die Länder bei der Aufstellung des Bundeshaushalts mit. Der Bundesrat ist berechtigt, innerhalb von sechs Wochen zum Haushaltsentwurf Stellung zu nehmen (Artikel 110 Absatz 3 GG). Zur Vorbereitung der Beschlussfassung des Plenums und Erarbeitung einer Stellungnahme wird der Haushaltsentwurf (federführend) dem Finanzausschuss des Bundesrates zugewiesen, der eine entsprechende Beschlussempfehlung erarbeitet. Dem (auf politischer Ebene besetzten) Finanzausschuss arbeitet wiederum dessen Unterausschuss zu, dem die so genannten Finanzreferenten der einzelnen Bundesländer angehören.

Die vom Bundesrat beschlossene Stellungnahme wird der Bundesregierung zugeleitet. Zu ihr erarbeitet, wenn nötig (dies ist der Regelfall), das Bundesministerium der Finanzen federführend eine Gegenäußerung, die dem Bundeskanzleramt als Kabinettvorlage übersandt und von der Bundesregierung beschlossen wird. Im Anschluss übermittelt das Bundeskanzleramt die Stellungnahme des Bundesrats und die hierzu beschlossene Gegenäußerung der Bundesregierung unverzüglich dem Präsidenten des Deutschen Bundestages.

2.2 Einbringung und erste Lesung im Deutschen Bundestag

Wie jeder Gesetzentwurf wird auch der Haushaltsentwurf dreimal im Plenum des Deutschen Bundestages beraten. In der ersten Beratung (Lesung), die in der Regel Anfang September stattfindet, trägt zum Beginn der (sich über insgesamt eine Woche erstreckenden) Beratungen der Bundesminister der Finanzen in seiner Einbringungsrede zu den haushaltspolitischen Rahmenbedingungen, den grundsätzlichen haushalts- und finanzpolitischen Erwägungen und Zielvorstellungen der Bundesregierung und dem sich daraus ergebenden Inhalt des zur Beratung anstehenden Haushaltsentwurfs vor. Danach und in den folgenden Sitzungstagen schließen sich Einzelplan nach Einzelplan die weiteren Beratungen an, in denen sich Abgeordnete aller im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien zu einzelnen mit dem Haushaltsentwurf verbundenen Themen und Themenfeldern äußern.

2.3 Die Beratungen im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

Am Schluss der ersten Lesung wird der Haushaltsentwurf dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zur federführenden Beratung überwiesen. Dort wird er in der Regel von Ende September bis Mitte November in einer Vielzahl von Sitzungsterminen beraten.

Zunächst werden jedoch die Beratungen des Ausschusses einzelplanweise durch ein Gremium von jeweils mehreren Ausschussmitgliedern aus allen (Regierungs- wie Oppositions-) Fraktionen – den sogenannten Berichterstattern bzw. Mitberichterstattern – vorbereitet. Diese beraten den Regierungsentwurf des entsprechenden Einzelplans in sogenannten Bericht-

erstattegesprächen mit Vertretern der betroffenen obersten Bundesbehörde, des Bundesministeriums der Finanzen und des Bundesrechnungshofs. Die im Rahmen dieser Gespräche von den Berichterstattern vorgetragenen Änderungswünsche zu einzelnen Titeln (Berichterstattervorschläge) bilden die Grundlage für die Beratungen des Haushaltsausschusses. Sofern sie zwischen den Mitgliedern von Regierungs- und Oppositionsfraktionen einvernehmlich sind, werden sie vom Ausschuss in den meisten Fällen ohne größere Erörterung übernommen. Zu einer Diskussion kommt es hingegen, wenn die Berichterstatter über den jeweiligen Punkt kein Einvernehmen erzielen konnten, wenn nach dem Berichterstattergespräch noch weiterer, zusätzlicher Diskussionsbedarf zu Tage getreten ist oder wenn es sich um Fragen von grundsätzlicher Bedeutung handelt. In die Beratungen des Haushaltsausschusses fließen auch die Stellungnahmen der mitberatenden Fachausschüsse des Deutschen Bundestages sowie die vom Bundesrat beschlossene Stellungnahme ein.

Offene Punkte, die bei der Ausschussberatung des jeweiligen Einzelplans nicht abschließend abgearbeitet werden können, stellt der Ausschuss bis zur so genannten „Bereinigungssitzung“ zurück. Diese bildet – üblicher Weise im November – den Abschluss der Beratung des Haushaltsentwurfs im Haushaltsausschuss.

Beschlussunterlagen für die Bereinigungssitzung werden in der Regel auf zwei Wegen vorbereitet:

Zum einen legen die einzelnen im Haushaltsausschuss vertretenen Fraktionen noch einmal eine Vielzahl von Änderungsanträgen (sogenannte „Deckblätter“) zur Beschlussfassung vor; zum anderen stellt das Bundesministerium der Finanzen für die Bereinigungssitzung Beschlussunterlagen zusammen, in denen die in den bisherigen Beratungen nicht abgearbeiteten Punkte sowie weitere aus seiner Sicht noch entscheidungs- bzw. aktualisierungsbedürftige Fragen zusammengefasst sind (sogenannte „Bereinigungsvorlage“).

In diesem Rahmen werden dann unter anderem auch die im Haushaltsplan zu veranschlagenden Steuereinnahmen aufgrund der Schätzergebnisse der Herbstsitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzung“ und die Ansätze der von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängenden Ausgaben auf der Grundlage der Herbstprojektion der Bundesregierung angepasst.

2.4 Die zweite und dritte Beratung im Deutschen Bundestag

Auf der Basis des Berichtes des Haushaltsausschusses über Inhalt und Ablauf seiner Beratungen sowie seiner Beschlussempfehlungen wird der Bundeshaushalt sodann (in einer weiteren „Haushaltswoche“) im Plenum des Deutschen Bundestages beraten. Dabei erhalten zum Beginn der Beratung des jeweiligen Einzelplanes zunächst die entsprechenden Berichterstatter das Wort. Im Rahmen der Debatte schließen sich dann weitere Redebeiträge an. Am Ende der Einzelplanberatung wird jeweils – einzeln – über den betroffenen Einzelplan abgestimmt.

Am letzten Tag der Beratungen wird dann – nach Erledigung von Änderungs- und Entschließungsanträgen – im Zusammenhang über den Haushaltsentwurf im Ganzen abgestimmt.

Exkurs: Die Haushaltsdatenbank im Rahmen des parlamentarischen Verfahrens

Während des parlamentarischen Verfahrens werden Änderungen dokumentiert, d. h. die Empfehlungen an das Parlament, die sich als Ergebnis der Berichterstattergespräche, der Entscheidungen des Haushaltsausschusses und der Beschlüsse aus der Bereinigungssitzung in den Bereichen Sach- und Personalhaushalt ergeben werden protokolliert.

Daraus resultiert die Erstellung der Zulieferungen zum jährlichen Haushaltsgesetz nebst Haushaltsplan mit drucktechnischer Aufbereitung:

- Deckblätter, Übersichten und Reports für die Bereinigungssitzung des Haushaltsausschusses,
- die Beschlussempfehlungen des Parlaments zum Regierungsentwurf,
- die ergänzenden Beschlussempfehlungen des Parlaments zum Regierungsentwurf und zu den Beschlussempfehlungen sowie
- der Druck des vom Parlament beschlossenen Bundeshaushalts (Enddruck: Gesetz, Gesamtplan, Übersichten zum Haushalt, Einzelpläne).

Neben den elektronischen Publikationen des Bundeshaushalts in einem portablen Dokumentenformat wird eine offene und nutzerfreundliche Bereitstellung der Daten des Bundeshaushalts in der speziellen Internetpräsenz *www.bundshaushalt-info.de* bereitgestellt. Über die Darstellung des reinen Zahlenmaterials hinaus können hier die Informationen interaktiv zusammengestellt, grafisch visualisiert und ausgewertet werden.

Mit dem Druck des Bundeshaushalts ist das technische Verfahren noch nicht abgeschlossen. Als integriertes System wird der sich anschließende Haushaltsvollzug, die Haushaltsrechnung aber auch die Vorbereitungen für die Planung des folgenden Haushalts vorbereitet und unterstützt. Im Detail bedeutet dies:

- Bereitstellung der Plandaten für das HKR-Verfahren des Bundes für die Initialisierung des Haushaltsvollzugs (vergleiche hierzu den Exkurs am Ende des Abschnitts C.III),
- Erfassung zusätzlicher Daten für den Haushaltsvollzug (außerplanmäßige und überplanmäßige Ansätze sowie Verpflichtungsermächtigungen nebst Begründungen, Freigabe von Ausgaberesten, Sperren nach Haushaltsgesetz oder BHO, Vorgriffe) inklusive deren Übertragung an das HKR-Verfahren,
- Erstellung von druckfertigen Unterlagen zur vierteljährlichen Unterrichtung des Parlaments,
- Bereitstellung von Daten für die Erstellung der Haushaltsrechnung (siehe hierzu Abschnitt C.V.1),
- Initialisierung des Folgehaushalts mit der Möglichkeit die Eckwerte zu erfassen und
- Bereitstellung von Daten für das Haushaltsinformationssystem „Finanzen und Volkswirtschaft“ (FiFo).

2.5 Der zweite Beratungsdurchgang im Bundesrat

Nach dem Abschluss der Beratungen übersendet der Präsident des Deutschen Bundestages den beschlossenen Haushaltsentwurf unverzüglich dem Bundesrat (Artikel 77 Absatz 1 GG). Dessen Beschlussfassung wird wiederum – wie bereits im ersten Beratungsdurchgang – vom dortigen Finanzausschuss und dessen Unterausschuss vorbereitet. Das weitere Verfahren entspricht dem üblichen Gesetzgebungsverfahren eines Einspruchsgesetzes: Wenn der Bundesrat

mit dem vom Deutschen Bundestag beschlossenen Haushalt nicht einverstanden ist, kann er binnen drei Wochen den Vermittlungsausschuss anrufen (Artikel 77 Absatz 2 GG). Sollte der Vermittlungsausschuss eine Änderung des Haushalts vorschlagen, müsste der Bundestag hierüber erneut Beschluss fassen. Danach hat der Bundesrat – da das Haushaltsgesetz kein Zustimmungsgesetz ist – nur noch die Möglichkeit, binnen zwei Wochen Einspruch einzulegen (Artikel 77 Absatz 3 GG). Der Bundestag kann den Einspruch allerdings mit entsprechender Mehrheit zurückweisen (Artikel 77 Absatz 4 GG).

Ein Vermittlungsverfahren zum Bundeshaushalt ist in der Praxis der Vergangenheit nur sehr selten durchgeführt worden. Zur praktischen Anwendung gelangt ist dieses Verfahren dabei vor allem im Falle sich wechselseitig blockierender Mehrheitsverhältnisse in Bundestag und Bundesrat. In der weit überwiegenden Zahl der Fälle beschränkt sich der Bundesrat darauf, aus seiner Sicht auch nach den parlamentarischen Beratungen (noch) bestehende Kritikpunkte im Rahmen eines Entschließungsantrags anzusprechen und damit zum Ausdruck zu bringen, dass aus seiner Warte noch weiterer Handlungsbedarf besteht, ohne damit allerdings das weitere Gesetzgebungsverfahren und damit das fristgerechte Inkrafttreten des Haushalts zu verzögern.

2.6 Gegezeichnung, Ausfertigung und Verkündung

Nach Abschluss der Beratungen in Bundestag und Bundesrat wird das Haushaltsgesetz, mit dem der Haushaltsplan festgestellt wird, (in Form der so genannten „Bütte“) vom Bundesminister der Finanzen und von der Bundeskanzlerin gegengezeichnet, vom Bundespräsidenten ausgefertigt und – in der Regel Ende Dezember und damit rechtzeitig vor dem Beginn des neuen Haushaltsjahres – im Bundesgesetzblatt verkündet. Er tritt dann zum 1. Januar des neuen Jahres in Kraft. Verzögert sich dieses Verfahren ausnahmsweise und ist der Haushalt zu Beginn des Jahres noch nicht verkündet worden, ergibt sich eine Phase der vorläufigen Haushaltsführung (siehe dazu mehr nachstehend in Abschnitt C.III).

Exkurs: Der Nachtragshaushalt

Ein Nachtragshaushalt wird erforderlich, wenn angesichts der unterjährigen haushaltswirtschaftlichen Entwicklung

- die im Stammhaushalt vorgesehenen Kreditermächtigungen nicht zur Finanzierung der Ausgaben ausreichen und daher (im Rahmen der verfassungsrechtlichen Schuldenregel, vgl. Abschnitt B.5.1, insbesondere B.5.1.6) eine zusätzliche Kreditermächtigung durch den Haushaltsgesetzgeber erforderlich wird und/oder
- zusätzliche, im Stammhaushalt nicht enthaltene Ausgabe- und/oder Verpflichtungsermächtigungen benötigt werden, ohne dass diese im Rahmen des „Notbewilligungsrechts“ des Bundesministers der Finanzen über- oder außerplanmäßig erteilt werden können (siehe Artikel 112 GG i. V. m. § 37 Absatz 1 BHO).

Ursache können beispielsweise konjunkturelle Faktoren, die auf der Einnahmeseite des Bundeshaushalts Steuermindereinnahmen und auf der Ausgabeseite Mehrausgaben (z. B. im Bereich des Arbeitsmarkts) zur Folge haben, oder auch die Notwendigkeit zusätzlicher Ausgaben aufgrund aktueller, im Stammhaushalt nicht berücksichtigter Ereignisse und Entwicklungen, sein.

Auf einen Nachtragshaushalt sind grundsätzlich die Vorschriften über die Aufstellung des Bundeshaushalts entsprechend anzuwenden (§ 33 BHO). Dabei hat die Bundesregierung – die auch für einen Nachtragshaushalt das ausschließliche Initiativrecht hat – den Entwurf spätestens bis zum Jahresende beim Parlament einzubringen. Da die Notwendigkeit eines Nachtragshaushalts erst im Jahresverlauf und gerade bei konjunkturell bedingten Nachträgen oftmals auch erst in der zweiten Jahreshälfte zu Tage tritt, ergibt sich im Allgemeinen ein zeitlich gedrängtes, beschleunigtes Gesetzgebungsverfahren. Von Inhalt und Umfang eines Nachtragshaushalts her ist dies möglich, weil sich dieser in der Regel auf einige wenige Segmente des Haushalts beschränkt. Rechtlich wird das Gesetzgebungsverfahren dadurch beschleunigt, dass Artikel 110 Absatz 3 GG bei Änderungsvorlagen zum Haushalt die Stellungnahmefrist des Bundesrates auf drei Wochen verkürzt. Im Hinblick auf die Beratungen des Deutschen Bundestages sieht § 95 GO-BT vor, dass der Entwurf eines Nachtragshaushalts vom Präsidenten dem Haushaltsausschuss ohne erste Beratung im Plenum überwiesen werden kann und dort ggf. in einer Sitzung abschließend zu behandeln ist. Sofern der Ausschuss seine Beratungen nicht innerhalb der geschäftsordnungsmäßig vorgegebenen Fristen abschließt, kann der Entwurf des Nachtragshaushalts auch ohne Ausschussbericht auf die Tagesordnung der nächsten Plenarsitzung des Bundestages gesetzt werden.

Im Einvernehmen aller beteiligten politischen Entscheidungsträger ist es darüber hinaus im Falle extremer Eilbedürftigkeit möglich, einzelne oder mehrere rechtlich festgelegte Verfahrensfristen bis auf ein absolutes Minimum zu verkürzen.

II. Die Aufstellung des Finanzplans

Der Haushaltswirtschaft des Bundes ist eine fünfjährige Finanzplanung zugrunde zu legen, in der Umfang und Zusammensetzung der voraussichtlichen Ausgaben und die Deckungsmöglichkeiten in ihren Wechselbeziehungen zu der mutmaßlichen Entwicklung des gesamtwirtschaftlichen Leistungsvermögens darzustellen sind (siehe §§ 9 StWG und 50 HGrG). Dabei ist das erste Jahr des Fünfjahreszeitraums das (zur Zeit der Aufstellung) laufende Haushaltsjahr. Beim zweiten Jahr handelt es sich um das Jahr des kommenden, in Aufstellung befindlichen Haushalts, so dass noch drei weitere Jahre des Finanzplanzeitraums („echte“ Finanzplanjahre) folgen.

Zur Einführung der mittelfristigen Finanzplanung durch das StWG siehe bereits oben in Abschnitt B.2. Eine mittelfristige Finanzplanung hat sich als erforderlich erwiesen, um

- im Rahmen der jährlichen Haushaltsentscheidungen die voraussichtliche mittelfristige Finanzentwicklung berücksichtigen zu können,
- bei neuen gesetzlichen und sonstigen Maßnahmen frühzeitig deren volle Dimension erkennen und berücksichtigen zu können,
- den finanzpolitischen Handlungsspielraum in kommenden Jahren rechtzeitig einschätzen, etwaige Fehlentwicklungen erkennen und ihnen frühzeitig entgegenwirken zu können.

Dabei hat sich ein Fünfjahreszeitraum als zweckmäßig erwiesen. Ein längerfristiger Planungszeitraum wäre mit zu vielen Unsicherheiten behaftet, um aus haushaltswirtschaftlicher Sicht noch eine belastbare Prognose abgeben zu können. Als Instrument der langfristigen Analyse erstellt das Bundesministerium der Finanzen – außerhalb der Haushalts- und Finanzplanung –

in einem mehrjährigen Turnus einen Bericht über die Auswirkungen der Bevölkerungsalterung und die langfristige Entwicklung der Staatsfinanzen (Tragfähigkeitsbericht).

Exkurs: Der Tragfähigkeitsbericht als langfristiges Planungsinstrument

Seit 2005 erstattet das Bundesministerium der Finanzen einmal pro Legislaturperiode Bericht über die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, um neben den gegenwärtigen und mittelfristigen Herausforderungen, die im Finanzplanungszeitraum abgebildet werden, auch langfristige finanzpolitische Risiken (insbesondere durch den demografischen Wandel) eng im Blick zu haben.

Wesentlicher Bestandteil des Berichts sind Tragfähigkeitsberechnungen, die von externen Wissenschaftlern durchgeführt werden. Diese projizieren die Entwicklung der öffentlichen Finanzen bis zum Jahr 2060 unter der Annahme einer Fortgeltung der rechtlichen Ausgangslage und zeigen damit als Frühwarninstrument möglichen Handlungsbedarf auf.

Insbesondere werden im Tragfähigkeitsbericht die Staatsausgaben für Alterssicherung, Gesundheit und Pflege, Arbeitslose, Bildung und Familie projiziert, also für Bereiche, die von der demografischen Entwicklung voraussichtlich besonders betroffen sein werden. Die Altersstruktur der ansässigen Bevölkerung lässt sich über Jahrzehnte hinweg mit einem hohen Genauigkeitsgrad fortschreiben; angesichts niedriger Geburtenraten und steigender Lebenserwartung ist eine im Durchschnitt älter werdende sowie zahlenmäßig zurückgehende Bevölkerung absehbar. Zugleich tragen die Berechnungen der Unsicherheit über zukünftige Entwicklungen in Form von Alternativvarianten Rechnung, die auch verdeutlichen, welche Rahmenbedingungen für die Sicherung langfristig tragfähiger Finanzen vor dem Hintergrund des demografischen Wandels eine besonders bedeutsame Rolle spielen.

In der Regel orientiert sich der Berichtsturnus an der Veröffentlichung neuer amtlicher Bevölkerungsvorausberechnungen, derzeit die 13. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung. Die Projektionen orientieren sich methodisch am Berichtssystem, das auf europäischer Ebene durch den Wirtschaftspolitischen Ausschuss der EU koordiniert wird, und begleiten somit auch entsprechende Methodendiskussionen.

Die bisher erschienenen Berichte betonen die Bedeutung einer soliden finanzpolitischen Ausgangsposition, also eines niedrigen Schuldenstandes und möglichst ausgeglichenen Haushalts, um für die Herausforderungen der Zukunft gerüstet zu sein. Daneben wirken sich Reformen in den Sozialversicherungen, höheres Produktivitätswachstum, qualifizierte Zuwanderung, höhere Geburtenraten und eine stärkere Erwerbsbeteiligung von Älteren und Zweitverdienern positiv auf die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen und damit auf die Handlungsfähigkeit des Staates aus.

Methodik der Berechnungen im Tragfähigkeitsbericht:

1. Erstellung der Hintergrundscenarien

Projektion der Bevölkerungsentwicklung, der Arbeitsmarktentwicklung sowie der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

2. Projektion der öffentlichen Ausgaben und Einnahmen

Separate Projektion einzelner altersabhängiger Ausgabenzeile, Fortschreibung der sonstigen Annahmen und der Einnahmen

3. Fortschreibung der gesamtstaatlichen Haushaltslage

Ermittlung der jährlichen Finanzierungsdefizite bzw. -überschüsse, Fortschreibung der Schuldenstandsquote

Der Finanzplan wird (im zeitlichen Zusammenhang mit der Aufstellung des Regierungsentwurfs) vom Bundesministerium der Finanzen aufgestellt und begründet. Er wird von der Bundesregierung beschlossen und anschließend dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat – spätestens im Zusammenhang mit dem Entwurf des Haushaltsgesetzes für das nächste Haushaltsjahr – vorgelegt (§ 9 Absatz 2 StWG, § 50 Absatz 3 HGrG).

Der Finanzplan ist jedoch ein reines (internes) Planungsinstrument der Bundesregierung. Anders als das vom Parlament beschlossene Haushaltsgesetz erlangt er keine rechtliche Verbindlichkeit. Die Vorlage des Finanzplans an die Legislative dient zu deren Information; der Finanzplan wird von Bundestag und Bundesrat beraten und zur Kenntnis genommen, nicht jedoch (im Gegensatz zum Bundeshaushalt) inhaltlich beeinflusst oder gar beschlossen.

Beim Finanzplan des Bundes handelt es sich um einen gleitenden Finanzplan; er wird jedes Jahr neu aufgestellt, dabei an die aktuelle – wirtschaftliche wie politische – Entwicklung angepasst und um ein weiteres, im Vergleich zum bisherigen Plan neu hinzutretendes Finanzplanjahr fortgeschrieben. Damit ist er viel aktueller und flexibler als ein fester Plan, der seine Gültigkeit während des gesamten Planungszeitraums behielte und erst nach abgelaufener Laufzeit durch den nächsten Plan abgelöst würde. Eine derartige Flexibilität ist vor allem deshalb von Nöten, weil der Finanzplan seine Funktion als gesamtwirtschaftliches Steuerungsmittel nur dann wirksam erfüllen kann, wenn er jährlich an die aktuellen wirtschaftlichen Gegebenheiten und Einschätzungen angepasst und auch die Einnahme- und Ausgabeansätze auf den neuesten Planungsstand gebracht werden. Formal hat der Finanzplan zwar keine Bindungswirkung für die Aufstellung der Bundeshaushalte künftiger Jahre. In jahrzehntelanger und verfestigter Praxis bildet er jedoch die Ausgangsbasis für das jeweils nachfolgende Haushaltsaufstellungsverfahren. Dies gilt umso mehr, seit das regierungsinterne Aufstellungsverfahren „top down“ erfolgt.

Den gesetzlichen Vorgaben entsprechend wird der Finanzplan des Bundes in Form einer nach Einnahme- und Ausgabeblöcken gegliederten, im Wesentlichen nach funktionalen Gesichtspunkten zusammengefassten und zum Teil weiter untergliederten textlichen Darstellung

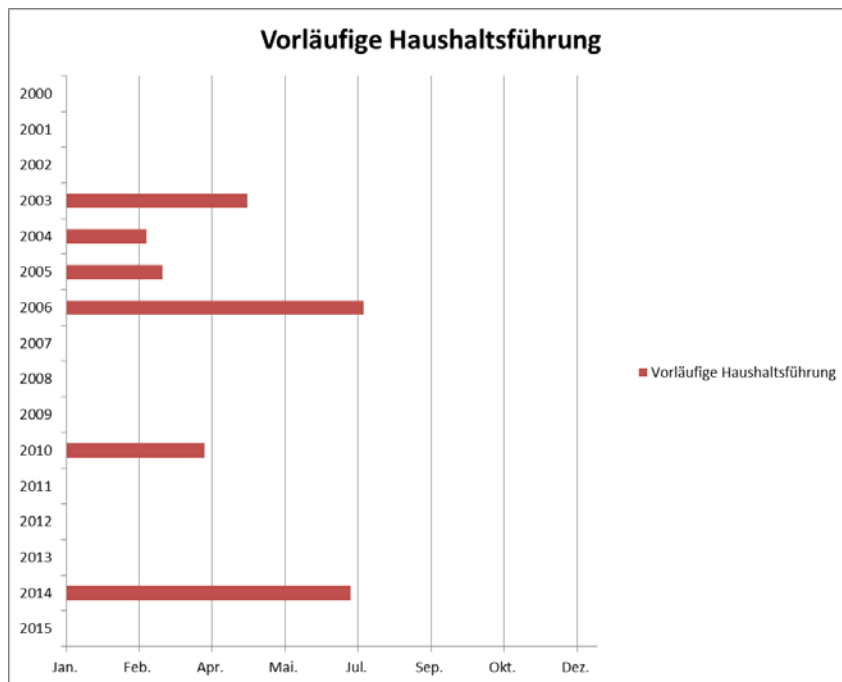
erstellt und veröffentlicht, die durch eine Vielzahl grafischer Schaubilder und Tabellen ergänzt wird. Über diesen Rahmen hinaus sind verwaltungsintern alle mittelfristigen Planungsdaten zu den rund 6300 aktiven Titeln des Bundeshaushalts (davon rund 1000 Einnahme- und rund 5300 Ausgabetitel) verfügbar und für alle Finanzplanjahre in der Haushaltsdatenbank des Bundesministeriums der Finanzen hinterlegt.

III. Haushaltsführung

1. Rechtlicher Rahmen

Die Haushaltsführung richtet sich nach den Vorgaben der BHO, des jährlichen HG und des durch das HG festgestellten Haushaltsplans (zu den Wirkungen des Haushaltsplans vgl. § 3 BHO sowie die Ausführungen in Abschnitt A.I.2.4).

Wird das HG nicht rechtzeitig zu Beginn des Haushaltsjahres verkündet, wird die Bundesregierung unmittelbar durch Artikel 111 GG ermächtigt, bis zur Verkündung des HG alle Ausgaben zu leisten, die nötig sind, um die Verwaltung aufrechtzuerhalten und rechtliche Verpflichtungen zu erfüllen (sogenannte vorläufige Haushaltsführung). Regelungen des vorjährigen HG gelten nach Maßgabe von Artikel 110 Absatz 4 GG i. V. m. den Regelungen zur Fortgeltung im HG (z. B. § 2 Absatz 7 und § 22 HG 2015) weiter. Im Zeitraum 2000 bis 2015 ist es in sechs Jahren (2003 bis 2006, 2010 und 2014) vorgekommen, dass der Grundsatz der Vorherigkeit (siehe hierzu auch die Ausführungen in Abschnitt A.II.2.4) nicht eingehalten wurde und die Verkündung des Haushaltsgesetzes im Bundesgesetzblatt erst nach Beginn des Haushaltsjahres erfolgte. Dies ist insbesondere regelmäßig nach Bundestagswahlen der Fall, da dann aufgrund des Grundsatzes der Diskontinuität zu Beginn der neuen Wahlperiode das Verfahren zur Aufstellung des Bundeshaushalts erneut von Anfang an aufgenommen werden muss.



Nähere Bestimmungen zur vorläufigen und endgültigen Haushaltsführung erlässt das BMF in einem Rundschreiben an die obersten Bundesbehörden (§ 5 BHO; sogenanntes Haushaltsführungs Rundschreiben).

2. Bewirtschaftung der Haushaltsmittel durch die Ressorts

Gemäß Artikel 65 GG leitet jeder Bundesminister das Ressort in eigener Verantwortung; dieser Grundsatz gilt auch im Hinblick auf die Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit (§§ 7 und 34 BHO) aller durchgeführten Maßnahmen. Verantwortlich für die Ausführung des Haushaltplans ist bei jeder Dienststelle, die Einnahmen oder Ausgaben bewirtschaftet, der Beauftragte für den Haushalt (§ 9 BHO – siehe auch die entsprechenden Ausführungen unter Abschnitt C.I.1.2). Der Beauftragte für den Haushalt kann Teile des Haushaltplans zur Bewirtschaftung an andere Stellen innerhalb der Dienststelle oder an andere Behörden übertragen.

Das Bundesministerium der Finanzen hat im Rahmen der Haushaltsführung nur Einflussmöglichkeiten, wenn dies – wie in den nachfolgend dargestellten Fällen – gesetzlich vorgesehen ist. Die Bewirtschaftung erfolgt im HKR-Verfahren des Bundes (siehe hierzu den Exkurs am Ende des Abschnitts III).

3. Sperren

3.1 Haushaltswirtschaftliche Sperre (§ 41 BHO)

Es ist Aufgabe des Bundesministeriums der Finanzen, den Haushaltsablauf zu überwachen und notfalls in den planmäßigen Haushaltsvollzug einzugreifen, wenn die Entwicklung der Einnahmen oder Ausgaben dies erfordert. Eine Sperre nach § 41 BHO kommt nur in Betracht, wenn der Vollzug des gesamten Bundeshaushaltes durch die Entwicklung in allen oder auch nur in einem Einzelplan gefährdet ist. Regelmäßig verfallen die auf diese Weise erzielten Ein-

sparungen und stehen als Ausgabeermächtigungen auch in den Folgejahren nicht mehr zur Verfügung. Letztmals wurde eine Sperre nach § 41 BHO während der Haushaltsführung 2004 ausgesprochen.

3.2 Sperre gem. § 6 StWG

Nach dieser Regelung kann das Bundesministerium der Finanzen mit dem Ziel der Wahrung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (siehe hierzu die entsprechenden Ausführungen in Abschnitt B.2) durch Kabinettsbeschluss „im Falle einer die volkswirtschaftliche Leistungsfähigkeit übersteigenden Nachfrageausweitung“ ermächtigt werden, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen zu sperren. Die Nachfrage des Staates soll in diesem Fall zur Wiederherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts reduziert werden. Erzielte Einsparungen würden der zusätzlichen Schuldentilgung oder einer Zuführung an die Konjunkturausgleichsrücklage dienen.

3.3 Konkrete Sperren im Einzelfall oder aufgrund allgemeiner Regelung im HG

Die Ermächtigungen des Haushaltsplans (Ausgabeermächtigungen, Verpflichtungsermächtigungen, Planstellen und Stellen) können im Einzelfall aus bestimmten Gründen mit der Folge gesperrt sein, dass die Bewirtschafter die Ermächtigungen nicht in Anspruch nehmen dürfen.

- **Sperren durch einfachen oder qualifizierten Sperrvermerk (§§ 22, 36 BHO)**
Aus besonderen Gründen können (im Haushaltsplan) Sperrvermerke ausgebracht werden. Eine Inanspruchnahme gesperrter Haushaltsermächtigungen setzt die vorherige Aufhebung der Sperre durch das Bundesministerium der Finanzen gemäß § 36 BHO voraus. Dieses hebt die Sperre auf Antrag des betreffenden Ressorts erst dann auf, wenn der für die Ausbringung der Sperre maßgebliche Sperrgrund entfallen ist (einfache Sperre). In den Fällen einer qualifizierten Sperre gemäß § 22 Satz 3 BHO bedarf es zuvor der Einwilligung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages.
- **Sperren durch die BHO (§§ 24 Absatz 3 Satz 3, 36, 54 BHO)**
Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Baumaßnahmen, größere Beschaffungen und größere Entwicklungsvorhaben dürfen grundsätzlich erst veranschlagt werden, wenn erforderliche haushaltsbegründende Unterlagen vollständig vorliegen und anerkannt sind. Wird hiervon ausnahmsweise abgewichen, sind diese Ermächtigungen kraft Gesetz gemäß § 24 Absatz 3 Satz 3 BHO gesperrt. Das Bundesministerium der Finanzen hebt die Sperre auf Antrag des betreffenden Ressorts erst dann auf, wenn die erforderlichen Unterlagen vorliegen.
- **Sperren durch das HG (z. B. § 8 Absatz 1 HG 2015, § 5 Absatz 7 HG 2014, § 5 Absatz 10 HG 1997)**
Ob bei der Aufhebung dieser Sperren ein Beteiligungserfordernis des Bundesministeriums der Finanzen besteht, hängt von der jeweils getroffenen Regelung ab. Die Sperre gemäß § 8 Absatz 1 HG 2015 entfällt, wenn das BMF den Wirtschaftsplan des Zuwendungsempfängers gebilligt hat. Bei der Begrenzung gemäß § 5 Absatz 7 HG 2014 hat das BMF letztlich die Sperre vollständig aufgehoben. Bei der Sperre gemäß § 5 Absatz 10 HG 1997 durfte das BMF hingegen lediglich die Einsparung an anderer Stelle zulassen.

4. Ausgabereste

4.1 Ausgabereste außerhalb des flexibilisierten Bereichs

Die durch den Haushaltsplan erteilten Ermächtigungen zur Leistung von Ausgaben und zum Eingehen von Verpflichtungen stehen der Verwaltung grundsätzlich nur bis zum Ende des laufenden Haushaltsjahres zur Verfügung (Grundsatz der zeitlichen Bindung, vgl. § 45 Absatz 1 Satz 1 BHO, siehe auch Abschnitt A.II.3).

Ausnahmen von diesem Grundsatz bestehen kraft dauergesetzlicher Regelung in der BHO für Ausgaben für Investitionen und für Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen (§ 19 Absatz 1 Satz 1 BHO, sogenannte geborene Übertragbarkeit) sowie bei mittels Haushaltsvermerk im Haushaltsplan für übertragbar erklärten Ausgaben (§ 19 Absatz 1 Satz 2 BHO, sogenannte gekorene Übertragbarkeit). Am Ende des Haushaltsjahres nicht verbrauchte Ausgabermächtigungen werden als übertragbare Ausgaben bezeichnet.

Bei übertragbaren Ausgaben können im folgenden Haushaltsjahr Ausgabereste gebildet werden, die bis zum Ende des auf die Bewilligung folgenden zweitnächsten Haushaltsjahres verfügbar bleiben. Für Bauten gibt es eine Sonderregelung (§ 45 Absatz 2 BHO). Für die Bildung von Ausgaberesten sind die Ressorts eigenverantwortlich zuständig. Sie sind jedoch wegen des Ausnahmecharakters vom Grundsatz der zeitlichen Bindung gehalten, von dieser Möglichkeit nur Gebrauch zu machen, wenn u. a. ein „sachliches Bedürfnis“ für die Bildung besteht. Ein solcher Bedarf wird insbesondere dann gegeben sein, wenn über das laufende Haushaltsjahr hinaus noch Rechtsverpflichtungen zu erfüllen sind, die aufgrund des übertragbaren Ausgabeansatzes eingegangen wurden. Eine Beteiligung des Bundesministeriums der Finanzen ist bei der Bildung von Ausgaberesten nur erforderlich, wenn der Verfügungszeitraum verlängert werden muss (§ 45 Absatz 2 Satz 3 BHO).

Die Inanspruchnahme von Ausgaberesten bedarf ausnahmslos der Einwilligung des Bundesministeriums der Finanzen. Gemäß § 45 Absatz 3 BHO darf dieses seine Einwilligung nur erteilen, wenn an anderer Stelle Minderausgaben anfallen (so genannte kassenmäßige Einsparung). Durch dieses Deckungserfordernis ist sichergestellt, dass die Inanspruchnahme übertragener Ausgabeermächtigungen aus Vorjahren nicht zur Überschreitung der vorgesehenen Gesamtausgaben des Haushaltsplans des laufenden Jahres führt. Die erforderliche Einwilligung des Bundesministeriums der Finanzen in die Inanspruchnahme von Ausgaberesten wird im Haushaltsführungsrundschreiben für die Fälle allgemein erteilt, in denen eine konkrete zulässige Einsparstelle (Vorgaben hierzu finden sich ebenfalls im Haushaltsführungsrundschreiben) feststeht. In allen anderen Fällen bedarf es der gesonderten Einwilligung des Bundesministeriums der Finanzen im Einzelfall.

4.2 Ausgabereste innerhalb des flexibilisierten Bereichs

Für diese gelten zusätzlich die allgemeinen Regelungen bzw. Ausnahmen für flexibilisierte Ausgaben (siehe nachfolgend Abschnitt C.III.6).

5. Haushaltsüberschreitungen

5.1 Über- und außerplanmäßige Ausgaben (Artikel 112 GG, § 37 BHO, § 4 HG)

Von einer überplanmäßigen (üpl.) Ausgabe spricht man, wenn die Ausgabe den Geldansatz eines Ausgabetitels nach Verwendung von Ausgaberesten und nach Ausschöpfung aller Deckungs- und Verstärkungsmöglichkeiten überschreitet. Außerplanmäßig (apl.) sind solche Ausgaben, für die weder ein Ausgabetitel im Haushaltsplan noch ein Ausgabereist aus dem abgelaufenen Haushaltsjahr vorhanden ist.

Beim Haushaltsvollzug können Ereignisse eintreten, die eine Überschreitung des Haushaltsplans bei einzelnen Titeln erfordern. Für solche Fälle räumt Artikel 112 GG dem Bundesministerium der Finanzen (d. h. der Haushaltsabteilung) die Ermächtigung ein, über Anträge der mittelbewirtschaftenden Ressorts auf Zustimmung zu einer üpl. oder apl. Ausgabe zu entscheiden (sogenanntes Notermächtigungsrecht). Das Bundesministerium der Finanzen entscheidet in diesen Fällen endgültig (§ 116 BHO).

Die einzelnen Voraussetzungen für die Einwilligung in üpl. und apl. Ausgaben hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Grundsatzurteil vom 25. Mai 1977 (BVerfGE 45, 1) definiert. Das Bundesministerium der Finanzen entscheidet auf dieser Grundlage nach eigener Bewertung, ob die Voraussetzungen für ein „unvorhergesehenes Bedürfnis, das zeitlich und sachlich unabweisbar ist“, vorliegen:

- **Bedürfnis:** Es muss dem Grunde und der Höhe nach ein konkreter Bedarf vorhanden sein, der nicht anderweitig finanziert werden kann.
- **Unvorhergesehen** ist jedes Bedürfnis, das tatsächlich, gleich aus welchen Gründen, vom Bundesministerium der Finanzen oder der Bundesregierung bei der Aufstellung des Haushaltsplans oder vom Gesetzgeber bei dessen Beratung und Feststellung oder dessen gesteigerte Dringlichkeit, die es durch eine Veränderung der Sachlage inzwischen gewonnen hat, im konkreten Fall nicht vorhergesehen wurde. Auf die hypothetische Vorhersehbarkeit kommt es nicht an.
- **Sachlich unabweisbar** ist eine Mehrausgabe dann, wenn sie unbedingt notwendig ist, weil sie auf einer Rechtsverpflichtung beruht oder ohne sie schwerwiegende politische, wirtschaftliche oder soziale Staatsinteressen beeinträchtigt werden.
- Als **zeitlich unabweisbar** ist eine Mehrausgabe dann anzusehen, wenn ihre Verschiebung bis zum nächsten regelmäßigen Haushalt oder die Einbringung eines Nachtragshaushalts (zum Nachtragshaushalt siehe die Ausführungen am Ende des Abschnitts C.I) als nicht mehr vertretbar anerkannt werden kann.

In § 37 Absatz 1 Satz 4 BHO ist geregelt, dass es eines Nachtragshaushaltsgesetzes nicht bedarf, wenn die Mehrausgabe im Einzelfall einen im HG festzulegenden Betrag nicht überschreitet oder wenn Rechtsverpflichtungen zu erfüllen sind. In § 4 Absatz 1 Satz 1 HG 2015 wird dieser Betrag auf fünf Mio. Euro festgesetzt.

Des Weiteren regelt § 4 Absatz 1 Satz 2 HG 2015 das so genannte „Konsultationsverfahren“ zur Beteiligung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages. Danach ist bei üpl.

und apl. Ausgaben, die den Betrag von fünf Mio. Euro, im Falle der Erfüllung von Rechtsverpflichtungen einen Betrag von 50 Mio. Euro überschreiten, vor Erteilung der Einwilligung des Bundesministeriums der Finanzen grundsätzlich der Haushaltsausschuss zu informieren. Dieser wird somit mit in die Beurteilung der Frage einbezogen, ob ein Nachtragshaushaltsverfahren – unberührt von den gemäß § 37 Absatz 1 Satz 4 BHO zulässigen Ausnahmen – rechtzeitig eingeleitet werden könnte.

In § 37 Absatz 4 BHO werden Informationspflichten vorgegeben. Das Bundesministerium der Finanzen hat über erteilte Notbewilligungen den Deutschen Bundestag und den Bundesrat vierteljährlich, in Fällen grundsätzlicher oder erheblicher finanzieller Bedeutung unverzüglich, zu unterrichten. Eine üpl. oder apl. Ausgabe von „grundsätzlicher Bedeutung“ wird in der Praxis angenommen, wenn die Mehrausgabe eine über den Einzelfall hinausgehende Auswirkung auf die Haushaltsentwicklung hat und die künftige Haushaltsgesetzgebung maßgeblich präjudizieren würde. Als ein Fall von „erheblicher finanzieller Bedeutung“ wird eine üpl. oder apl. Ausgabe dann eingestuft, wenn die Mehrausgabe einen im Haushaltsgesetz (z. B. in § 4 Absatz 1 HG 2015) festgelegten Betrag übersteigt.

5.2 Über- und außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen (§ 38 BHO, § 4 HG)

Die verfassungsrechtlichen Regelungen der Artikel 110 ff. GG befassen sich neben den Einnahmen nur mit den Ausgaben, nicht aber mit Verpflichtungsermächtigungen. Das Grundgesetz räumt deshalb mit Artikel 112 GG auch nur für üpl. und apl. Ausgaben ein verfassungsrechtlich verankertes Notermächtigungsrecht für das Bundesministerium der Finanzen ein. Die Ermächtigung zur Erteilung von üpl. und apl. Verpflichtungsermächtigungen ist lediglich einfachgesetzlich in § 38 Absatz 1 Satz 2 BHO geregelt. Diese Vorschrift stellt jedoch klar, dass die Bewilligung einer üpl. oder apl. Verpflichtungsermächtigung nur unter den gleichen Voraussetzungen, wie sie für üpl./apl. Ausgaben gelten (unvorhergesehener und unabweisbarer Bedarf), zulässig ist.

Eines Nachtragshaushaltsgesetzes bedarf es in diesen Fällen nicht, wenn im Einzelfall der Gesamtbetrag der üpl. oder apl. Verpflichtungsermächtigungen einen im Haushaltsgesetz festzulegenden Betrag nicht überschreitet oder wenn Rechtsverpflichtungen zu erfüllen sind. In § 4 Absatz 2 HG 2015 ist dieser Betrag auf zehn Mio. Euro, für üpl. oder apl. Verpflichtungsermächtigungen, bei denen die Ausgaben nur in einem Haushaltsjahr fällig werden, auf fünf Mio. Euro festgesetzt.

6. Flexibilisierung gemäß § 5 HG 2015

Vor dem HG 1998 war es im Haushaltsvollzug nur in Ausnahmefällen und mit größerem Aufwand möglich, die im Rahmen der Haushaltsaufstellung vorgenommene titelscharfe Veranschlagung der Ausgabeermächtigungen an einen neuen Bedarf anzupassen. Auch bestand ein Anreiz, bislang nicht in Anspruch genommene Ausgabeermächtigungen zum Jahresende noch zu nutzen (sogenanntes „Dezemberfieber“), da diese Ermächtigungen mit dem Schluss des Haushaltsjahres verfielen. Um eine wirtschaftlichere Verwendung der Haushaltsmittel zu fördern, wurden mit dem Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz 1998 (siehe die Ausführ-

rungen in Abschnitt B.3) die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen zur Einführung flexibler Haushaltsinstrumente geschaffen.

§ 19 Absatz 1 BHO wurde um die Passage „Andere Ausgaben können im Haushaltsplan für übertragbar erklärt werden, wenn dies ihre wirtschaftliche und sparsame Verwendung fördert.“ ergänzt. § 20 BHO wurde um den Absatz 2 „Im Haushaltsplan können Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen jeweils für gegenseitig oder einseitig deckungsfähig erklärt werden, wenn ein verwaltungsmäßiger oder sachlicher Zusammenhang besteht oder eine wirtschaftliche und sparsame Verwendung gefördert wird.“ erweitert.

Auf dieser rechtlichen Grundlage wurden beginnend mit § 5 HG 1998 die Regelungen zu den flexibilisierten Verwaltungsausgaben geschaffen. Hierbei handelt es sich grundsätzlich um die Ausgaben, die für einen ordnungsgemäßen Behördenbetrieb erforderlich sind. Darunter fallen gemäß § 5 HG 2015 die Ausgabenbereiche Personalausgaben (grundsätzlich Hauptgruppe 4), sächliche Verwaltungsausgaben (Festtitel der Hauptgruppe 5), Festtitel der Hauptgruppe 6, Hochbaumaßnahmen (Gruppen 711 bis 739) und sonstige Investitionsausgaben (Hauptgruppe 8). Die letzte größere Erweiterung erfolgte im Rahmen der Neustrukturierung des Bundeshaushaltes (siehe hierzu die Ausführungen in Abschnitt G.V) mit der Aufnahme bestimmter Festtitel der Hauptgruppe 6 und aller Titel der Gruppen 712 (vorher nur 712 .1) bis 739 in die Flexibilisierung. Für die Zentralkapitel wurde in diesem Zusammenhang eine kapitelübergreifende Deckungsmöglichkeit aufgenommen. Für Behördenkapitel muss die Anwendung von § 5 HG explizit im Gesamtplan erklärt werden. Im Haushalt 2015 fallen 121 Kapitel mit einem Volumen von 14,6 Mrd. € unter diesen Anwendungsbereich (siehe Gesamtplan des Bundeshaushaltsplans 2015, Teil I, Flexibilisierte Ausgaben nach § 5 des HG).

Seit 1998 gibt es vier wesentliche Säulen, die die Flexibilisierung ausmachen:

- Vollständige gegenseitige Deckungsfähigkeit innerhalb der Ausgabenbereiche und eine ausgabenbereichsübergreifende 20%ige Deckungsfähigkeit (§ 5 HG).
- Überjährige Verfügbarkeit nicht in Anspruch genommener Haushaltsmittel (§ 5 HG).
- Allgemein erklärte Zustimmung und Verzicht auf Einsparung im jeweiligen Einzelplan bei Inanspruchnahme entsprechender Ausgabereste (Rundschreiben des BMF).
- Allgemeine Ausnahme von der zeitlichen Verfügungsbeschränkung des § 45 Absatz 2 BHO (Rundschreiben des BMF).

Exkurs: IT-Unterstützung der Mittelbewirtschaftung – das HKR-Verfahren

1. HKR-Zentralverfahren

Die technische Unterstützung des Haushaltsvollzugs ist über ein eigenständiges automatisiertes Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes – kurz „HKR-Verfahren“ – realisiert.

Nach Abschluss der Planungsphase werden die im Haushaltsgesetz festgelegten Ansätze (Ausgaben, Einnahmen und Verpflichtungsermächtigungen) automatisiert aus der Finanzplanungsdatenbank in das HKR-Verfahren übernommen und den am Haushaltsvollzug beteiligten Stellen vom Kompetenzzentrum für das Kassen- und Rechnungswesen des Bundes (Kompetenzzentrum) zur weiteren Bewirtschaftung zur Verfügung gestellt. Das Kompetenzzentrum richtet hierbei für die obersten Bundesbehörden die so genannten Haupttitelkonten mit den Sollansätzen der Haushaltsstellen des verabschiedeten Haushaltsplans ein.

Im Anschluss leiten die obersten Bundesbehörden die Mittel eigenverantwortlich über (im Regelfall) mehrere Verteilungsstufen den nachgeordneten Geschäftsbereichen und letztlich den mit der Mittelverwendung beauftragten Stellen zu. Dabei können sowohl Landes- als auch Kommundienststellen in den Verteilungsprozess mit einbezogen sein.

Jede Stelle agiert im Verteilungsprozess eigenständig und sorgt für die bedarfsgerechte Weitergabe der Mittel. Damit die einzelnen Stellen im System eindeutig identifiziert werden können, erhalten sie eine sogenannte Bewirtschafternummer, die u. a. auch Auskunft über die Funktion im Haushaltsvollzug (Mittelverteiler oder Mittelverwender/Titelverwalter) gibt.

Für jedes Titelkonto sind die Verteilungswege festgelegt, über die die Haushaltsmittel von der obersten Bundesbehörde bis in die Titelverwalterebene zu leiten sind. Dieses im automatisierten Verfahren abgebildete hierarchische Mittelverteilernetz wird als Bewirtschaftersstruktur bezeichnet.

Auf dem für die Mittelverteilung festgelegten Weg erfolgt dann tagesaktuell in umgekehrter Richtung die Rückmeldung der Vollzugsdaten von der Verwendungsebene über alle Verteilerstufen bis hinauf zum Haupttitelkonto. Durch diese Vorgehensweise ist auf allen Ebenen der Bewirtschaftungsstand im Haushaltsvollzug abrufbar. Der Bewirtschaftler erhält u. a. Informationen über die vom übergeordneten Bewirtschaftler zugewiesenen Haushaltsmittel, die an die nachgeordneten Bewirtschaftler weiter verteilten Haushaltsmittel, die durch Zahlungsverpflichtungen (Verträge) gebundenen Mittel, die zur Annahme bzw. Zahlung angeordneten Beträge, die Höhe der ein- bzw. ausgezahlten Beträge sowie die Höhe der noch verfügbaren restlichen Haushaltsmittel.

Bei allen Bewirtschaftungsmaßnahmen findet eine Verfügbarkeitsprüfung im HKR-Verfahren statt. Bewirtschaftungsvorgänge, die zur Überschreitung der verfügbaren Mittel führen würden, werden vom Verfahren mit einer entsprechenden Fehlermeldung an den zuständigen Bewirtschaftler abgelehnt. Ist in Ausnahmefällen vorgesehen, dass eine Zahlung auch ohne verfügbare Haushaltsmittel erfolgen muss, z. B. weil der Empfänger einen Rechtsanspruch auf Zahlung der Beträge aufgrund eines Leistungsgesetzes hat (z. B. Kindergeld, Unterhaltssicherung usw., sogenannte „Soll=Ist“-Fälle), so kann dies im HKR-Verfahren entsprechend hinterlegt werden. Bei „Soll=Ist“-Fällen ist eine Mittelverteilung nicht erforderlich. Jedoch werden die Mittelverteiler der obersten Stufe bei Überschreiten bestimmter Ausschöpfungsgrade des Ansatzes regelmäßig durch besondere Kontoauszüge über den Bewirtschaftungsstand informiert. So können rechtzeitig vor einer drohenden Überschreitung der verfügbaren Mittel Anträge auf Bewilligung überplanmäßiger Haushaltsmittel gestellt werden.

Vielfach ergibt sich die Notwendigkeit, ein Titelkonto nach eigenen Kriterien weiter zu untergliedern, etwa durch Einzelbeträge, die in den Erläuterungen zu einer bestimmten Haushaltsstelle im Haushaltsplan ausgebracht sind. Technisch wird dies durch das Unterteilen von Titelkonten in sogenannte Objektkonten realisiert. Diese können auf jeder Stufe der Bewirtschaftungsstruktur gebildet werden. Eine einmal getroffene Unterteilung kann im nachgeordneten Bereich zwar beliebig weiter unterteilt, jedoch nicht rückgängig gemacht werden. In einigen Ressorts sind auf diesem Wege feste Titel- und Objektkontenstrukturen vorgegeben worden.

Das HKR-Verfahren und seine Subverfahren (siehe nachfolgend Abschnitt 2) werden vom Zentrum für Informationsverarbeitung und Informationstechnik (ZIVIT) betrieben. Im ZIVIT werden die von den Bundeskassen und Bewirtschaftern eingelieferten Daten in einer Nachtverarbeitung gebucht und die erforderlichen Zahlungsdateien erstellt. Über die Zentralkasse beim Kompetenzzentrum werden die zahlungsrelevanten Daten an die Banken (primär die Post- und die Bundesbank) zur Ausführung übermittelt.

Die Bundeskassen sind für die Überwachung und Ausführung des gesamten Zahlungs- und Buchungsgeschäfts zuständig. Sie prüfen und erfassen die dafür benötigten Daten – sofern dies nicht direkt beim Bewirtschaftler geschieht – und leiten die Daten elektronisch an das ZIVIT weiter. Ebenso werden die Verarbeitungsergebnisse (Kontoauszüge, Auswertungen, Fehlerprotokolle usw.) von den Bundeskassen an die Bewirtschaftler zurückgeleitet, sofern die Ergebnisse nicht unmittelbar im Dialog eingesehen, abgerufen bzw. im Filetransfer an die externen automatisierten Verfahren der Bewirtschaftler übergeben werden.

2. Personenkontenverfahren (Subverfahren)

Für die Abwicklung von Einzahlungen betreut das Kompetenzzentrum eigene Personenkontenverfahren. Diese Einnahmeverfahren verfügen zwar über spezifische Besonderheiten, die technischen Abläufe sind jedoch in allen Fällen ähnlich: Zunächst werden die anzunehmenden Beträge mit den dazugehörigen Fälligkeitsterminen in den Personenkonten zum Soll gestellt und den Zahlungspflichtigen mitgeteilt. Die Einzahlungen der Beträge erfolgen dann zum Fälligkeitstag überwiegend per Lastschriftinzug und werden ansonsten, insbesondere bei Selbsteinzahlern, maschinell überwacht. Bei Zahlungseingängen werden die Beträge automatisch den entsprechenden Konten gutgeschrieben. Bei verspäteten Einzahlungen erstellen die Personenkontenverfahren eigenständig Mahnungen, berechnen ggf. Mahngebühren oder Verzugszinsen und stellen diese zum Soll. Bei weiterem Zahlungsverzug werden Rückstandsanzeigen für die Bewirtschaftler produziert, die dann über die weiteren Schritte (beispielsweise Vollstreckung, Stundung oder Niederschlagung) zu entscheiden haben.

Folgende Einnahmeverfahren existieren beim Bund:

2.1 Darlehen

Hier werden ca. 1,4 Mio. Darlehenskontoen verwaltet, die sich auf rd. 50 Darlehensarten verteilen (z. B. BAföG-Darlehen, Familienheimdarlehen, Kfz-Darlehen für private Dienstfahrzeuge oder Konsularhilfen). Für die Abwicklung ist zentral die Bundeskasse Halle/Saale zuständig. Darüber hinaus werden aus Gründen der automationsgerechten Erstellung der jährlichen Vermögensrechnung über dieses Verfahren auch alle übrigen vermögenswirk-

samen Zahlungsvorgänge zentral abgewickelt.

2.2 Sonstige Verwaltungseinnahmen

Für die übrigen Verwaltungseinnahmen wurde ein Zahlungsüberwachungsverfahren (ZÜV) mit ca. drei Mio. Konten entwickelt, das bei allen Bundeskassen im Einsatz ist.

2.3 Kraftfahrzeugsteuer

Die Vereinnahmung der Kraftfahrzeugsteuer erfolgt ebenfalls über das Zahlungsüberwachungsverfahren. Damit ist das ZÜV das größte Einnahmehaltungungsverfahren im Bundesbereich. Derzeit werden in dem Verfahren rund 77,5 Mio. Konten mit ca. 300 Mio. Zahlungsbewegungen geführt. Das Verfahren ist über eine automatisierte Schnittstelle mit dem Vollstreckungsverfahren der Zollverwaltung verbunden.

2.4 Zahlungsaufschub

Dieses Verfahren umfasst ca. 400.000 Konten zur Überwachung der Einzahlungen von aufgeschobenen Einfuhrabgaben aus dem Zollbereich. Die Eingabedaten werden weitgehend über eine Schnittstelle aus automatisierten Verfahren der Zollverwaltung eingeliefert. Die zentrale Zuständigkeit liegt bei der Bundeskasse Trier.

3. Zugangswege zum Verfahren

3.1 Elektronische Schnittstelle

Mit der Änderung des § 70 BHO durch das Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz wurde es ermöglicht, dass Zahlungen auch elektronisch angeordnet werden können. Mittlerweile setzen viele Bewirtschafter eigene automatisierte Verfahren im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen ein, die über vom BMF vorgegebene Schnittstellen an das HKR-Verfahren angebunden sind. Die Einlieferung der zahlungs- und/oder buchungsrelevanten Daten erfolgt im Regelfall über direkte, elektronische Zugangswege an den Zentralrechner des ZIVIT. Nach Freigabe der Daten durch die Bundeskassen übernimmt das HKR-Verfahren buchungstäglich die übermittelten Daten und stellt den einliefernden automatisierten Verfahren die Verarbeitungsergebnisse zum Abruf zur Verfügung.

3.2 Dialogverfahren

Das Dialogverfahren ermöglicht den derzeit angeschlossenen rund 10.000 Nutzern einen direkten Zugriff auf die im HKR-Verfahren gespeicherten Informationen, auf Dokumentationen rund um das HKR-Verfahren sowie die Erfassung nicht-zahlungsrelevanter (Buchung von Verpflichtungen, Zuweisung von Haushaltsmitteln usw.) und bestimmter zahlungsrelevanter Geschäftsvorfälle. Die Datenerfassung erfolgt unmittelbar auf dem Zentralrechner des ZIVIT.

3.3 Belegverfahren

Heute in einem eher vernachlässigbaren Ausmaß können die Bewirtschafter Maßnahmen auch schriftlich mit den entsprechenden Vordrucken anordnen. Die ausgefüllten Vordrucke werden von den zuständigen Bundeskassen auf Einhaltung der Formvorschriften sowie

Unterschriftsbefugnis geprüft und anschließend erfasst.

4. eGovernment

Im Jahr 2013 wurde das E-Government-Gesetz (EGovG, BGBl. I S. 2749 vom 25. Juli 2013) erlassen. Im Rahmen dieses Gesetzes wird geregelt, dass die Begleichung von Forderungen (z. B. für Gebühren oder Steuern) über ein im Internet übliches Zahlverfahren zu ermöglichen ist. Dieser Anforderung ist der Bund in Kooperation mit den Ländern durch die Entwicklung der Plattform ePayBL (ePayment Bund/Länder) nachgekommen.

Behörden, die eigene Internetauftritte z. B. für den Verkauf von Publikationen anbieten, können dem Zahlungspflichtigen durch Einbindung von ePayBL auf einfachem Wege gängige Zahlverfahren anbieten. Derzeit sind dies die Überweisung, giropay, Pay Direkt, Kreditkarten (Visa oder MasterCard mit 3D-Secure-Code) und die Lastschrift mit online erstellten und gezeichneten Mandaten. Die ePayment-Plattform ist in den Haushaltsvollzug des Bundes integriert. Somit stehen der Plattform alle Funktionalitäten der Debitorenbuchhaltung bis hin zur automatisierten Mahnung und der haushaltsmäßigen Buchung zur Verfügung. Alle notwendigen Schritte des Workflows einer Dienststelle und der Bundeskasse können für die Einnahmen über diese Plattform vollständig automatisiert – ohne weiteren Personaleinsatz – durchlaufen werden. Somit lohnt sich der Einsatz der Plattform auch bei Kleinstgebühren wie beispielsweise den Schutzgebühren von Informationsmaterialien.

Erweiterungen der ePayment-Plattform ermöglichen eine Rechnungserstellung mit Versand per Mail, integriert mit einem Link zur elektronischen Bezahlung. Als weitere Anforderung wurde ein an Behördenbedürfnisse angepasster, barrierefreier, auf Open Source (Magento) basierender Webshop, entwickelt. Dieser bietet den Behörden die Möglichkeit, ihre Waren, virtuelle Produkte oder Downloadartikel über ein modernes Erscheinungsbild, individuell konfigurierbar im Internet anzubieten.

5. Rechnungslegung (Siehe hierzu nachfolgend Abschnitt C.V.1)

Die Unterlagen für die Rechnungslegung und Rechnungsprüfung werden durch Auswertungen des gesammelten Datenmaterials erzeugt und nach Wunsch des Bedarfsträgers auf Datenträgern bzw. in Listenform zur Verfügung gestellt. Darüber hinaus unterstützt das Dialogverfahren auch die mit der Rechnungsprüfung betrauten Stellen. Der Bundesrechnungshof hat seinen nachgeordneten Bereich (Prüfungsämter des Bundes) an dieses Verfahren angeschlossen.

Der erste Entwurf der Haushaltsrechnung wird nach Abschluss eines Haushaltsjahres automatisch vom System erstellt. Er wird aus den im Laufe des Vollzugs gesammelten Daten produziert und den Ressorts zu Kontrollzwecken sowie zur Einarbeitung von Begründungen zur Verfügung gestellt. Nach Übertragung dieser Anmerkungen in die Datenbestände wird die endgültige Haushaltsrechnung erstellt und liegt im Regelfall im April für das abgelaufene Haushaltsjahr vor.

IV. Die Buchführung über das Vermögen und die Schulden des Bundes

Die Buchführung über das Vermögen und die Schulden des Bundes hat den Zweck, den Bestand des Vermögens und der Schulden zu Beginn des Haushaltsjahres, die unterjährigen Veränderungen und den Bestand am Ende des Haushaltsjahres nachzuweisen, um damit die Grundlagen für die nach Artikel 114 Absatz 1 GG zu legende Rechnung über das Vermögen und die Schulden zu liefern.

Gemäß den Verwaltungsvorschriften zu den §§ 73, 75, 76, 80 und 86 BHO für die Buchführung und die Rechnungslegung über das Vermögen und die Schulden des Bundes (VV-ReVuS) umfasst das Vermögen des Bundes die Gesamtheit der unbeweglichen und beweglichen Sachen, die im Eigentum des Bundes stehen, sowie der geldwerten Rechte, deren Träger der Bund ist. Die Buchführung zum Vermögen erstreckt sich auf den wertmäßigen Nachweis des gesamten Vermögens des Bundes ohne Rücksicht darauf, ob es von einer Bundesbehörde oder von einer anderen Stelle verwaltet wird. Ausgenommen sind derzeit noch das Liegenschaftsvermögen des Bundes, das ausschließlich flächenmäßig nachzuweisen ist, sowie alle beweglichen Sachen, die unabhängig von ihrer Nutzungsart und -dauer mindestens mengenmäßig in Bestandsverzeichnissen nachzuweisen sind.

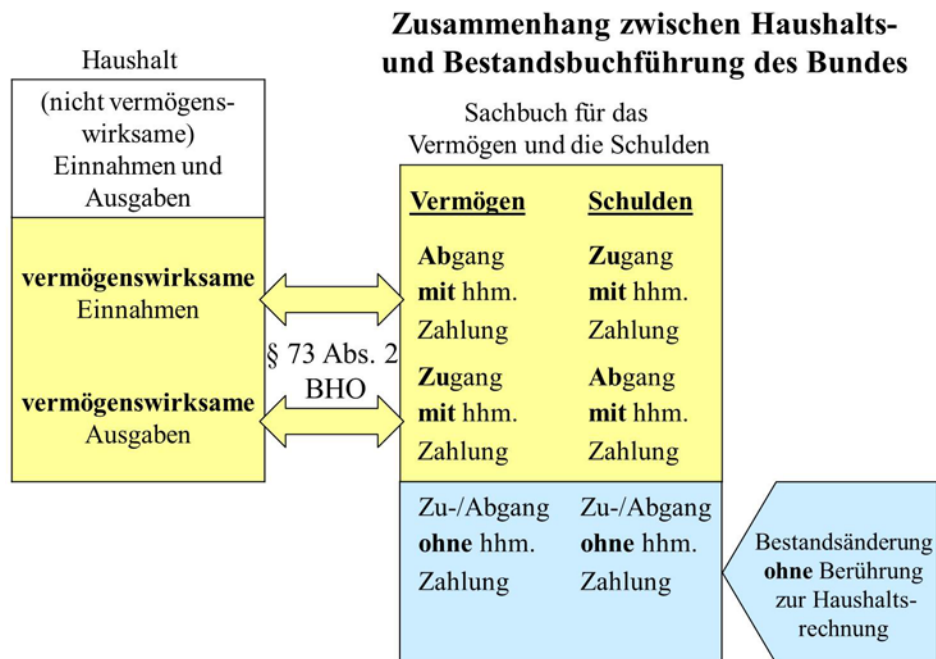
Die Schulden des Bundes umfassen alle in Geld zu erfüllenden Verpflichtungen des Bundes. Die Buchführung zu den Schulden erstreckt sich auf den wertmäßigen Nachweis der Gesamtheit der Verpflichtungen des Bundes. Hierzu gehören die dem Grunde, der Höhe und dem Eintrittszeitpunkt nach gewissen Verpflichtungen, d. h. die Verbindlichkeiten des Bundes (insbesondere die Verbindlichkeiten des Bundes am Kreditmarkt) sowie die dem Grunde nach, aber der Höhe und/oder dem Eintrittszeitpunkt nach ungewissen Verpflichtungen (insbesondere die Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen).

Der Bestand und die Veränderungen des Vermögens und der Schulden werden in der durch den Vermögensgruppenplan bestimmten sachlichen Ordnung nachgewiesen. Dabei werden das Vermögen und die Schulden in Vermögensklassen eingeordnet. Die Vermögensklassen werden in Vermögenshauptgruppen, -obergruppen, -gruppen und -untergruppen unterteilt. Zu den im Vermögensgruppenplan aufgeführten Vermögensgruppen sind Vermögenskonten zu führen. Die Sammlung aller Vermögenskontonachweise einer Dienststelle ist das Sachbuch für das Vermögen und die Schulden.

Die Vermögenskonten zu den gemäß Vermögensgruppenplan nachzuweisenden Forderungen des Bundes und zu den Bundesbetrieben sind in dem vom Bundesministerium der Finanzen bereitgestellten IT-Verfahren Darlehen zu führen. Die übrigen Vermögenskonten sind in eigener Verantwortung durch die verwaltende Dienststelle zu führen.

Bei einer gemäß § 73 Absatz 2 BHO integrierten Buchführung zwischen dem Haushalt und dem Sachbuch für das Vermögen und die Schulden entspricht ein im Haushalt gebuchter vermögenswirksamer Betrag einer im Sachbuch gebuchten Bestandsänderung mit haushaltsmäßiger Zahlung. Ein Vermögenszugang bzw. -abgang mit haushaltsmäßiger Zahlung ist ein Vermögenszugang bzw. -abgang, dem eine kassenmäßige Ausgabe bzw. kassenmäßige Ein-

nahme zu Grunde lag. Ein Schuldenzugang bzw. -abgang mit haushaltsmäßiger Zahlung ist ein Schuldenzugang bzw. -abgang, dem eine kassenmäßige Einnahme bzw. kassenmäßige Ausgabe zu Grunde lag. Eine Bestandsänderung ohne haushaltsmäßige Zahlung ist ein Vermögenszugang bzw. -abgang oder ein Schuldenzugang bzw. -abgang, dem kein kassenmäßiger Vorgang zu Grunde lag (z. B. Abschreibungen, Wertberichtigungen).



Das Sachbuch für das Vermögen und die Schulden ist jährlich zum 31. Dezember abzuschließen. Der Abschluss hat den Zweck, die Veränderungen während des Haushaltsjahres und den Bestand des Vermögens und der Schulden am Schluss des Haushaltsjahres festzustellen. Der Abschluss ist Grundlage für die Rechnungslegung.

V. Rechnungslegung, Rechnungsprüfung und Entlastung

1. Rechnungslegung

Nach Artikel 114 Absatz 1 GG hat das Bundesministerium der Finanzen dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat über alle Einnahmen und Ausgaben sowie über das Vermögen und die Schulden im Laufe des nächsten Rechnungsjahres zur Entlastung der Bundesregierung Rechnung zu legen. Nach den Vorgaben der BHO (§§ 80 bis 86) sind für jedes Haushaltsjahr eine Haushaltsrechnung und eine Vermögensrechnung zu erstellen. Seit dem Haushaltsjahr 2009 legt das Bundesministerium der Finanzen die Haushaltsrechnung und die Vermögensrechnung nicht mehr in Form einer zusammengefassten Jahresrechnung, sondern getrennt vor.

Das Rechnungslegungsverfahren wird eingeleitet mit der Bekanntgabe der Bestimmungen zur Rechnungslegung durch das Bundesministerium der Finanzen (Rechnungslegungsgrundschrift-

ben). Die obersten Bundesbehörden haben dem Bundesministerium der Finanzen ihren Beitrag zur Haushaltsrechnung und zur Vermögensrechnung vorzulegen (§ 80 BHO). Dabei sind die Beauftragten für den Haushalt für die form- und fristgerechte Übersendung der Beiträge zur Haushaltsrechnung und zur Vermögensrechnung verantwortlich (VV Nr. 3.3.5 zu § 9 BHO).

Grundsätzlich umfasst das Rechnungslegungsverfahren die Einzelrechnungslegung und die Gesamtrechnungslegung. Im Rahmen der Einzelrechnungslegung erstellt jede Stelle, der die Buchführung über Einnahmen und Ausgaben bzw. über Vermögen und Schulden des Bundes obliegt, auf der Grundlage der abgeschlossenen Bücher eine Rechnungsnachweisung. Zum Zweck der Gesamtrechnungslegung wird von der obersten Bundesbehörde für jeden Einzelplan auf Basis der Rechnungsnachweisungen eine Zentralrechnung aufgestellt. Soweit Mittelbehörden vorhanden sind, ist zusätzlich eine Oberrechnung zu erstellen. Auf Basis der Zentralrechnungen wird die Hauptrechnung aufgestellt. Das Bundesministerium der Finanzen ergänzt die Hauptrechnung um weitere Angaben und Beiträge und erstellt darauf aufbauend die Haushaltsrechnung bzw. die Vermögensrechnung des Bundes.

1.1 Die Haushaltsrechnung

Die Haushaltsrechnung ist das Spiegelbild des Haushaltsplans. Nach dem letzten Buchungstag im Haushalt ist im Rahmen der Einzelrechnungslegung von jeder rechnungslegenden Stelle eine Rechnungsnachweisung über die gebuchten Einnahmen und Ausgaben zu erstellen. Die zuständigen obersten Bundesbehörden erstellen auf dieser Grundlage für jeden Einzelplan die Zentralrechnung. Für die technische Unterstützung steht das IT-Verfahren Rechnungslegung zur Verfügung. Das Dialogverfahren übernimmt automatisiert sämtliche rechnungslegungsrelevanten Daten aus den Verfahren zur Haushaltsplanung und zum Haushaltsvollzug. Auf der Grundlage der Rechnungen der Einzelpläne und der weiteren Beiträge zur Haushaltsrechnung erstellt das Kompetenzzentrum für das Kassen- und Rechnungswesen des Bundes unter der Fachaufsicht des Bundesministeriums der Finanzen die Haushaltsrechnung des Bundes.

Kernstück der Haushaltsrechnung ist die Gesamtrechnung (Hauptrechnung) mit den Einzelplanrechnungen. In den Einzelplanrechnungen werden für jeden Titel die im Haushaltsjahr gebuchten Einnahmen und Ausgaben den Ansätzen des Haushaltsplans unter Berücksichtigung der Ausgabereste und der Vorgriffe gegenübergestellt. So lässt die Haushaltsrechnung insbesondere erkennen, ob die Ausgabeansätze eingehalten worden sind und welche Mittelverlagerungen vorgenommen wurden. Die Haushaltsrechnung enthält darüber hinaus den Abschlussbericht zur Haushaltsrechnung des Bundes und die Übersichten nach dem Bundeshaushaltsplan, nach der Bundeshaushaltsordnung sowie zur Gesamtrechnung.

1.2. Die Vermögensrechnung

In der Vermögensrechnung sind der Bestand des Vermögens und der Schulden zu Beginn des Haushaltsjahres, die Veränderungen während des Haushaltsjahres sowie der Bestand zum Ende des Haushaltsjahres nachzuweisen (§ 86 BHO). Die maßgebenden Bestimmungen zur Rechnungslegung über das Vermögen und die Schulden des Bundes sind die seit dem

1. Januar 2013 anzuwendenden Verwaltungsvorschriften zu §§ 73, 75, 76, 80 und 86 BHO für die Buchführung und die Rechnungslegung über das Vermögen und die Schulden des Bundes (VV-ReVuS).

Nach dem letzten Buchungstag sind die Vermögenskonten abzuschließen. Auf Basis der abgeschlossenen Konten wird durch die jeweilige rechnungslegende Stelle im Rahmen der Einzelrechnungslegung die Vermögens-Rechnungsnachweisung aufgestellt. Zum Zwecke der Gesamtrechnungslegung sind die Vermögens-Rechnungsnachweisungen stufenweise in Vermögens-Oberrechnungen, Vermögens-Zentralrechnungen sowie in der Vermögens-Hauptrechnung zusammenzufassen.

Die zuständige oberste Bundesbehörde stellt für ihren Einzelplan eine Vermögens-Zentralrechnung auf. Diese umfasst die Ergebnisse der Vermögens-Oberrechnungen (soweit Mittelbehörden vorhanden sind), der Einzelrechnung der dem Ministerium unmittelbar unterstellten Bundesoberbehörden sowie die Einzelrechnung des Ministeriums.

Das Bundesministerium der Finanzen fasst die vorgelegten Vermögens-Zentralrechnungen zu einer Vermögens-Hauptrechnung zusammen. Auf Basis der Vermögens-Hauptrechnung sowie weiterer Angaben und Beiträge (z. B. Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen) erstellt das Bundesministerium der Finanzen die Vermögensrechnung des Bundes. In der Vermögensrechnung ist auch dargestellt, inwieweit Bestandsänderungen auf Vorgängen beruhen, von denen der Bundeshaushalt berührt wurde (integrierte Buchführung gemäß § 73 Absatz 2 BHO). Diese sind als Zu- bzw. Abgänge mit haushaltsmäßiger Zahlung ausgewiesen. Daneben zeigt die Vermögensrechnung auch die Bestandsänderungen auf, die keine Berührung zum Bundeshaushalt hatten. Diese sind als Zu- bzw. Abgänge ohne haushaltsmäßige Zahlung dargestellt.

2. Rechnungsprüfung

2.1 Der Bundesrechnungshof

Der Bundesrechnungshof ist eine oberste Bundesbehörde und ein verfassungsrechtlich statuiertes unabhängiges Organ der Finanzkontrolle, dessen Mitglieder richterliche Unabhängigkeit besitzen und das nur dem Gesetz unterworfen ist. Als oberste Bundesbehörde ist er anzusehen, soweit seine eigene Verwaltungstätigkeit betroffen ist, die organisatorisch in der Präsidialabteilung des Bundesrechnungshofes angesiedelt ist (sogenannter Präsidialbereich). In Wahrnehmung seiner verfassungsrechtlichen Prüfungstätigkeit wird er als unabhängiges Organ tätig, das mit seiner Tätigkeit gleichermaßen der Legislative wie der Exekutive dient (sogenannter Hofbereich). Der Bundesrechnungshof unterstützt im Rahmen seiner gesetzlichen Aufgaben den Deutschen Bundestag, den Bundesrat und die Bundesregierung bei ihren jeweiligen Entscheidungen.

Der verfassungsrechtliche Status des Bundesrechnungshofes ist in Artikel 114 Absatz 2 GG festgelegt. Seine Organisation ist im Gesetz über den Bundesrechnungshof vom 11. Juli 1985 (BGBl. I S. 1445) geregelt; bis zur Verkündung dieses Gesetzes galten nach Maßgabe des Gesetzes über Errichtung und Aufgaben des Bundesrechnungshofes vom 27. November 1950

(BGBl. I S. 765) noch die entsprechenden Regelungen der früheren Reichshaushaltsordnung fort. Die rechtlichen Bestimmungen über die fachliche Tätigkeit des Bundesrechnungshofes sind im Teil V – Rechnungsprüfung – der Bundshaushaltsordnung enthalten.

2.1.1 Die Organisation des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hat seinen Hauptsitz in Bonn und eine Außenstelle in Potsdam. Er besteht aus neun Prüfungsabteilungen mit zurzeit 49 Prüfungsgebieten und einer Präsidialabteilung, von der die Verwaltungsaufgaben wahrgenommen werden.

Geleitet wird er von einem Präsidenten, der ebenso wie der Vizepräsident auf Vorschlag der Bundesregierung vom Deutschen Bundestag und vom Bundesrat für zwölf Jahre gewählt wird. Eine Wiederwahl ist nicht zulässig.

Der jeweilige Präsident wird traditionell von der Bundesregierung zum Bundesbeauftragten für die Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) bestellt, dessen Aufgabe es ist, durch Vorschläge, Gutachten oder Stellungnahmen auf eine wirtschaftliche Erfüllung der Bundesaufgaben und eine effiziente Organisation der Bundesverwaltung hinzuwirken. Schwerpunktmäßig berät er dabei Regierung und Parlament über die Auswirkung von Rechtsvorschriften auf die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns. Der BWV ist daher frühzeitig an der Erarbeitung von Rechtsvorschriften des Bundes zu beteiligen.

Weitere Mitglieder des Bundesrechnungshofes sind die Abteilungsleiter und Prüfungsgebietsleiter. Alle Mitglieder besitzen gemäß Artikel 114 GG richterliche Unabhängigkeit. Sie können daher gegen ihren Willen nur kraft richterlicher Entscheidung und nur aus den Gründen und in den Formen, die die Gesetze bestimmen, vor Ablauf ihrer Amtszeit entlassen, ihres Amtes enthoben oder an eine andere Stelle oder in den Ruhestand versetzt werden. In fachlichen Fragen sind sie keinerlei Weisungen unterworfen. Sämtliche Mitglieder müssen die Befähigung für eine Laufbahn des höheren Dienstes erworben haben. Präsident, Vizepräsident und mindestens ein Drittel der übrigen Mitglieder müssen die Befähigung zum Richteramt haben, d. h., sie müssen Volljuristen sein.

Zum Bundesrechnungshof gehören weiterhin Prüfungsbeamte des höheren und gehobenen Dienstes sowie weitere Bedienstete. Insgesamt verfügt der Bundesrechnungshof über rund 720 Mitarbeiter; davon sind rund 60 Mitglieder des Bundesrechnungshofes und rund 430 Prüfungsbeamte.

Der Bundesrechnungshof gewinnt sein Personal in der Regel aus anderen Verwaltungen. Auf diesem Wege ist sichergestellt, dass bei seinen Mitgliedern und den Prüfungsbeamten reichhaltige und vielfältige berufliche Erfahrungen vorhanden sind.

Der Bundesrechnungshof ist kollegial organisiert; das einzelne Mitglied allein hat kein abschließendes Entscheidungsrecht. Es bestehen folgende Entscheidungsgremien:

- Das Zweierkollegium für ein Prüfungsgebiet, bestehend aus dem zuständigen Abteilungsleiter und dem zuständigen Prüfungsgebietsleiter;

- das Dreierkollegium, bestehend aus den Mitgliedern des jeweils zuständigen Zweierkollegiums, zu dem der Präsident oder Vizepräsident hinzutritt, wenn er oder ein Mitglied des Zweierkollegiums dies für erforderlich hält;
- der Senat der jeweiligen Abteilung, bestehend aus dem Abteilungsleiter, allen Prüfungsgebietsleitern der Abteilung, einem weiteren Prüfungsgebietsleiter, gegebenenfalls zusätzlich des Präsidenten oder Vizepräsidenten; die Senate entscheiden in denjenigen Fällen, in denen in einem Kollegium keine Übereinstimmung erzielt wird oder in Angelegenheiten von besonderer Bedeutung;
- der Große Senat, bestehend aus dem Präsidenten, dem Vizepräsidenten, den Leitern der Prüfungsabteilungen und drei Prüfungsgebietsleitern. Hinzu treten (bei Aufgaben des Bundesrechnungshofes) zwei weitere Prüfungsgebietsleiter als Berichterstatter und Mitberichterstatter. Der Große Senat ist bei Angelegenheiten von besonders wichtiger Bedeutung zuständig. Dies sind z. B. die jährlichen Bemerkungen gemäß § 97 BHO, Berichte in Angelegenheiten von besonderer Bedeutung, abteilungsübergreifende Prüf- oder Beratungsvorhaben oder Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung, wenn ein Senat oder ein Kollegium dies beantragt, oder solche Fälle, in denen ein Senat oder Kollegium beabsichtigt, von einer weiterhin aufrecht erhaltenen Entscheidung eines (anderen) Senates oder des Großen Senates abzuweichen.

2.1.2 Die Prüfungsämter des Bundes

Die Prüfungstätigkeit des Bundesrechnungshofes wird seit dem 1. Januar 1998 durch (insgesamt sieben) Prüfungsämter des Bundes unterstützt, die ihren Sitz in Berlin, Frankfurt am Main, Hamburg, Hannover, Koblenz, München und Stuttgart haben. Mit der Errichtung dieser Prüfungsämter wurde das vorherige System der Vorprüfung durch (dezentrale) Vorprüfstellen abgelöst, die als Arbeitseinheiten bei den jeweiligen Verwaltungsbehörden eingerichtet waren, fachlich den Weisungen des Bundesrechnungshofes unterlagen, dienstrechtlich jedoch der jeweiligen Fachbehörde zugeordnet waren. Die Prüfungsämter unterstehen hingegen allein dem Bundesrechnungshof. Sie folgen seinen Weisungen und sind seiner Dienst- und Fachaufsicht unterstellt. Bei ihren Prüfungen wenden sie die für den Bundesrechnungshof geltenden rechtlichen Bestimmungen an und haben gegenüber den geprüften Stellen dieselben Prüfungsrechte. Bundesrechnungshof und Prüfungsämter arbeiten eng zusammen, so dass sichergestellt ist, dass bundesweit nach einheitlichen Maßstäben geprüft wird.

Bei den Prüfungsämtern des Bundes sind insgesamt rund 480 Mitarbeiter beschäftigt.

2.1.3 Der Einzelplan des Bundesrechnungshofes im Haushaltsaufstellungsverfahren

Im Verfahren zur Aufstellung des Bundeshaushalts weist der Einzelplan des Bundesrechnungshofes (Einzelplan 20) insoweit eine besondere Stellung auf, als er verfahrensrechtlich den gleichen Schutz genießt wie die Einzelpläne der Verfassungsorgane. Das bedeutet:

- Weicht der vom Bundesministerium der Finanzen aufgestellte Haushaltsentwurf von dem vom Bundesrechnungshof gemäß § 27 BHO übersandten Voranschlag ab und hat der

Bundesrechnungshof dieser Änderung nicht zugestimmt, so ist dies dem Kabinett bei der Vorlage des Haushaltsentwurfs mitzuteilen (siehe § 28 Absatz 3 BHO).

- Weicht der vom Kabinett beschlossene Regierungsentwurf des Bundeshaushalts von dem vom Bundesrechnungshof übersandten Voranschlag ab und hat der Bundesrechnungshof dieser Änderung nicht zugestimmt, so ist dies dem Haushaltsgesetzgeber bei der Vorlage des Entwurfs mitzuteilen, und zwar in der Form, dass diejenigen Teile, über die kein Einvernehmen erzielt worden ist, unverändert dem Regierungsentwurf als Anlage – nachrichtlich – beizufügen (siehe § 29 Absatz 3 BHO) sind.

2.2 Das Verfahren der Rechnungsprüfung

Gemäß Artikel 114 Absatz 2 GG prüft der Bundesrechnungshof die Rechnung – d. h. die Haushalts- und Vermögensrechnung – sowie die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung. Auch die Verfassungsorgane sind in diesem Rahmen hinsichtlich ihrer Haushalts- und Wirtschaftsführung der Prüfungsgewalt des Bundesrechnungshofs unterworfen.

Dabei ist der Bundesrechnungshof in seiner Tätigkeit sowohl gegenüber der Bundesregierung als auch gegenüber dem Parlament unabhängig:

- Er allein bestimmt, was, wann, wie und wo er prüft.
- Auch die parlamentarischen Gremien besitzen nicht das Recht, ihm Prüfungs- oder Berichtsaufträge zu erteilen; sie können insoweit nur Bitten an den Bundesrechnungshof richten.

2.2.1 Die verschiedenen Prüfungsbereiche

- Im Bereich der Bundesverwaltung prüft der Bundesrechnungshof die Rechnung sowie die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung (siehe Artikel 114 GG i. V. m. § 88 BHO). Zur Bundesverwaltung zählen:
 - Alle Behörden des Bundes,
 - die Sondervermögen des Bundes (vgl. oben den Exkurs in Abschnitt A.II.1),
 - die Bundesbetriebe.
- Bei Stellen außerhalb der Bundesverwaltung prüft der Bundesrechnungshof insbesondere, wenn sie
 - Teile des Bundeshaushaltsplans ausführen oder vom Bund Ersatz von Aufwendungen erhalten,
 - Bundesmittel oder Vermögensgegenstände des Bundes verwalten oder
 - vom Bund Zuwendungen erhalten (siehe § 91 BHO).

Die Prüfung erstreckt sich auf die bestimmungsmäßige und wirtschaftliche Verwaltung und Verwendung. Bei Zuwendungen kann sie sich auch auf die sonstige Haushalts- und Wirtschaftsführung des Empfängers erstrecken, soweit es der Bundesrechnungshof für seine Prüfung für notwendig hält.

- Darüber hinaus prüft der Bundesrechnungshof unter Beachtung kaufmännischer Grundsätze die Betätigung des Bundes bei Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts, an denen der Bund unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist (siehe § 92 BHO).
- Die Haushalts- und Wirtschaftsführung von juristischen Personen des privaten Rechts prüft der Bundesrechnungshof z. B.
 - wenn sie auf Grund eines Gesetzes vom Bund Zuschüsse erhalten oder eine Garantie- verpflichtung des Bundes gesetzlich begründet ist oder
 - wenn sie vom Bund oder einer vom Bund bestellten Person allein oder überwiegend verwaltet werden (siehe § 104 BHO).
- Weitere Prüfungsbereiche des Bundesrechnungshofes sind
 - die Haushalts- und Wirtschaftsführung der bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts (siehe § 111 BHO),
 - die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Träger der Sozialversicherung, wenn sie aus dem Bundeshaushalt Zuschüsse erhalten oder wenn eine Garantieverpflichtung des Bundes gesetzlich begründet ist (siehe § 112 BHO). Auf Verbände und Arbeitsge- meinschaften der Träger erstreckt sich das Prüferecht, wenn einzelne ihrer Mitglieder der Prüfung durch den Bundesrechnungshof unterliegen.

2.2.2 Der Inhalt der Prüfung

Die Prüfung durch den Bundesrechnungshof erstreckt sich auf die

- Ordnungsmäßigkeit,
- Rechtmäßigkeit und
- Wirtschaftlichkeit

des Verwaltungshandelns; das Schwergewicht der Prüfungstätigkeit liegt dabei auf der Prü- fung der Wirtschaftlichkeit. Die Prüfung erfolgt stets nachträglich.

Bei seiner Prüfungstätigkeit bewegt sich der Bundesrechnungshof im politischen Raum; seine Feststellungen betreffen auch politisch relevante Sachverhalte und es ist deshalb möglich, dass sich hieraus de facto auch politische Auswirkungen ergeben können. Wegen der von Verfassungen wegen vorgesehenen Rollenverteilung und der dem Bundesrechnungshof in diesem Rahmen zugewiesenen Rolle kommt ihm jedoch nicht die Aufgabe zu, politische Entscheidungen zu überprüfen und zu bewerten.

2.2.3 Der Ablauf der Prüfung

Der Bundesrechnungshof bestimmt den Gegenstand, die Zeit und die Art einer Prüfung. Er kann örtliche Erhebungen vornehmen oder vornehmen lassen und ggf. Sachverständige hin- zuziehen. Ihm sind im Rahmen seiner Prüfung die Unterlagen vorzulegen, die er für erforder- lich hält, und die von ihm erbetenen Auskünfte zu erteilen. Im Interesse eines reibungslosen Prüfungsablaufs kündigt er der zu prüfenden Stelle eine von ihm vorgesehene Prüfung so rechtzeitig an, dass diese die notwendigen Vorbereitungen treffen kann.

Eine örtliche Erhebung des Bunderechnungshofes wird grundsätzlich durch ein Einführungs-gespräch eingeleitet, in dem Thema und Ziel der Prüfung erläutert werden. Hieran schließen sich die Erhebungen selbst an, in deren Rahmen die Prüfungsbeamten alle für die Beurteilung des Prüfungsgegenstandes bedeutsamen Feststellungen treffen. Zum Abschluss der Erhebungen werden die getroffenen Feststellungen dann in einem Abschlussgespräch erörtert, das insbesondere dazu dient, die geprüfte Stelle über die getroffenen Feststellungen zu informieren und deren Auffassung hierzu kennenzulernen.

Nach Abschluss der Erhebungen erstellen die Prüfer den Entwurf einer Prüfungsmitteilung, die die ermittelten Sachverhalte, deren Würdigung und die daran anknüpfenden Empfehlungen des Bundesrechnungshofes enthält. Nach der Entscheidung des zuständigen Kollegiums übersendet der Bundesrechnungshof die Prüfungsmitteilung der geprüften sowie in der Regel auch deren vorgesetzter Stelle, die damit die Gelegenheit erhalten, zu den Prüfungsergebnissen Stellung zu nehmen und insbesondere mitzuteilen, was sie infolge der Prüfung veranlassen haben oder zu veranlassen beabsichtigen. Damit wird das sogenannte „kontradiktorische Verfahren“ eingeleitet. Sofern er es für erforderlich hält, kann der Bundesrechnungshof seine Prüfungsfeststellungen bereits zu diesem Zeitpunkt auch anderen Dienststellen sowie dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages mitteilen. In Fällen von grundsätzlicher oder erheblicher finanzieller Bedeutung erhält das Bundesministerium der Finanzen einen Abdruck.

Die Stellungnahme wird anschließend vom Bundesrechnungshof daraufhin ausgewertet, ob sie Anlass zu Änderungen der Prüfungsmitteilung in Bezug auf den Sachverhalt, die Würdigung oder die ausgesprochenen Empfehlungen bietet. Anschließend stellt der Bundesrechnungshof das Ergebnis der Prüfung entweder im Wege einer abschließenden Prüfungsmitteilung fest oder aber er beschließt, es im Rahmen seiner Berichterstattung an das Parlament, d. h. entweder durch Aufnahme in seine Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes (siehe nachfolgend unter C.V.2.2.4) oder aber im Rahmen seiner Berichterstattung und Beratungstätigkeit (siehe nachfolgend unter C.V.2.2.5), weiter zu verfolgen.

2.2.4 Die Bemerkungen des Bundesrechnungshofes zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes (Jahresbericht)

In seinen jährlichen Bemerkungen behandelt der Bundesrechnungshof ausgewählte Prüfungsergebnisse, die zur Beurteilung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes einschließlich seiner Sondervermögen von Bedeutung sein können. Insbesondere kommt dies dann in Betracht, wenn mit der geprüften Stelle keine Einigung zustande gekommen ist. Die parlamentarische Bewertung des Vorgangs erfolgt dann im Rahmen des Rechnungsprüfungsverfahrens. Hierbei zeigt die Erfahrung, dass sich der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages in der überwiegenden Zahl der Fälle dem Votum des Bundesrechnungshofes anschließt.

In den Bemerkungen fasst der Bundesrechnungshof das Ergebnis seiner Prüfungstätigkeit, soweit es für die Entlastung der Bundesregierung von Bedeutung sein kann, zusammen. Die Bemerkungen werden dem Deutschen Bundestag, dem Bundesrat und der Bundesregierung

zugeleitet. Sie dienen der zeitnahen Unterrichtung des Gesetzgebers und sind als parlamentarische Drucksache öffentlich zugänglich.

Die Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes bestehen aus vier Teilen:

- In Teil I veröffentlicht der Bundesrechnungshof seine Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zur Vermögensrechnung für das geprüfte Haushaltsjahr sowie zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes im Finanzplanungszeitraum.
- Teil II berichtet über Ergebnisse von Prüfungen, die sich auf mehr als einen einzigen Einzelplan beziehen. Hierbei handelt es sich vor allem über Schwerpunktuntersuchungen und querschnittliche Themen.
- Teil III behandelt die Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes zu den einzelnen Einzelplänen entsprechend ihrer Reihenfolge im Bundeshaushalt. Die Bemerkungen werden den Kategorien A (Haushaltsentwicklung), B (Beratung im Rechnungsprüfungsausschuss) oder C (Sonstige Prüfungs- und Beratungsergebnisse) zugeordnet und entsprechend klassifiziert. Dabei enthält die Kategorie B diejenigen Bemerkungen zu Einzelprüfungsergebnissen, denen in der Regel unterschiedliche Auffassungen und Bewertungen von Bundesrechnungshof und geprüfter Stelle zugrunde liegen. Sie werden im weiteren Verfahren dem Rechnungsprüfungsausschuss zur Beratung und Beschlussfassung vorgelegt. Sonstige Prüfungs- und Beratungsergebnisse der Kategorie C sind in der Regel dadurch gekennzeichnet, dass zu ihnen parlamentarische Beschlüsse nicht mehr erforderlich sind, z. B., weil die Verwaltung den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt ist (der Fall angesichts seiner Bedeutung jedoch gleichwohl Aufnahme in die Bemerkungen gefunden hat). Auch die Ergebnisse von Beratungen des Bundesrechnungshofes gemäß § 88 Absatz 2 BHO (vgl. hierzu nachstehend Abschnitt 2.2.5) und die Beratungstätigkeit des Bundesbeauftragten für die Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung sind – soweit in den Bemerkungen angesprochen – der Kategorie C zugeordnet.
- In Teil IV sind die Ergebnisse internationaler Prüfungen des Bundesrechnungshofes zusammengefasst. Hierzu zählen z. B. gemeinsame Prüfungen mit europäischen Kontrollinstitutionen oder Prüfungen mit EU-Bezug.

2.2.5 Beratungstätigkeit und Berichte des Bundesrechnungshofes

Neben seiner Prüfungstätigkeit räumt die Bundeshaushaltsordnung dem Bundesrechnungshof in verschiedener Form eine eigenständige Beratungsaufgabe ein. Adressaten dieser Beratungstätigkeit können das Parlament, die Bundesregierung oder auch einzelne Ministerien sein:

- Im Rahmen der Aufstellung des Bundeshaushalts erhält der Bundesrechnungshof die Voranschläge der für die jeweiligen Einzelpläne zuständigen Stellen und kann hierzu Stellung nehmen (siehe § 27 Absatz 2 BHO). Im weiteren Verfahren wird dem Bundesrechnungshof die Möglichkeit eingeräumt, auf Ebene der Referatsleiter an den Haushaltsgesprächen zwischen den Ressorts bzw. den sonstigen obersten Bundesbehörden und dem Bundesministerium der Finanzen teilzunehmen. Auch an den parlamentarischen

- Haushaltsberatungen des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages und an den diese vorbereitenden Berichterstattergesprächen nimmt der Bundesrechnungshof teil.
- Unabhängig von seinen jährlichen Bemerkungen berät der Bundesrechnungshof aufgrund seiner Prüfungserfahrungen den Deutschen Bundestag, den Bundesrat, die Bundesregierung sowie einzelne Bundesministerien in Form von Berichten. Soweit er den Deutschen Bundestag oder den Bundesrat berät, unterrichtet er gleichzeitig die Bundesregierung (siehe § 88 Absatz 2 BHO).
 - In verschiedenen Fällen, in denen die Entlastung nicht durch das Parlament erfolgt, sind durch (Fach-)Gesetz Berichte des Bundesrechnungshofes an die speziellen Entlastungsgremien vorgesehen (z. B. Berichte über die Bundesagentur für Arbeit).

3. Die Entlastung der Bundesregierung

Im Frühjahr legt das Bundesministerium der Finanzen die Haushaltsrechnung des Bundes und die Vermögensrechnung des Bundes über das vergangene Jahr dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat mit der Bitte vor, nach Eingang der Bemerkungen des Bundesrechnungshofes eine Entscheidung über die Entlastung der Bundesregierung herbeizuführen (Artikel 114 Absatz 1 GG i. V. m. § 114 BHO). In voneinander getrennten Verfahren beraten der Deutsche Bundestag und der Bundesrat über die Entlastung der Bundesregierung für das entsprechende Haushaltsjahr.

Der Bundesrat überweist die Anträge des Bundesministeriums der Finanzen zur Haushaltsrechnung und zur Vermögensrechnung des Bundes dem dortigen Finanzausschuss zur federführenden Beratung. Dieser wiederum überweist die Anträge seinem Unterausschuss, der die Anträge auf der Grundlage der Bemerkungen des Bundesrechnungshofes erörtert und eine Empfehlung zur Erteilung der Entlastung der Bundesregierung ausspricht. Die Empfehlung wird über den Bundesrat-Finanzausschuss dem Bundesrat zugeleitet. Dieser beschließt abschließend über die beantragte Entlastung der Bundesregierung.

Der Deutsche Bundestag überweist die Anträge des Bundesministeriums der Finanzen zur Haushaltsrechnung und zur Vermögensrechnung des Bundes zur federführenden Beratung dem Haushaltsausschuss. Der Haushaltsausschuss befasst seinen Unterausschuss, den Rechnungsprüfungsausschuss, mit der Entlastung. Der Rechnungsprüfungsausschuss erörtert den Antrag auf der Grundlage der Bemerkungen des Bundesrechnungshofes (insbesondere auf der Grundlage der Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zur Vermögensrechnung) sowie einzelner Prüfungsergebnisse und fasst hierzu einen Beschluss. Die aus dem Ergebnis seiner Beratungen resultierende Beschlussempfehlung zur Entlastung der Bundesregierung wird über den Haushaltsausschuss an das Plenum des Deutschen Bundestages geleitet. Der Deutsche Bundestag entscheidet auf dieser Grundlage dann über die beantragte Entlastung. Die Entlastung umfasst auch die Rechnung der Sondervermögen des Bundes, für die kein abweichendes Entlastungsverfahren vorgesehen ist.

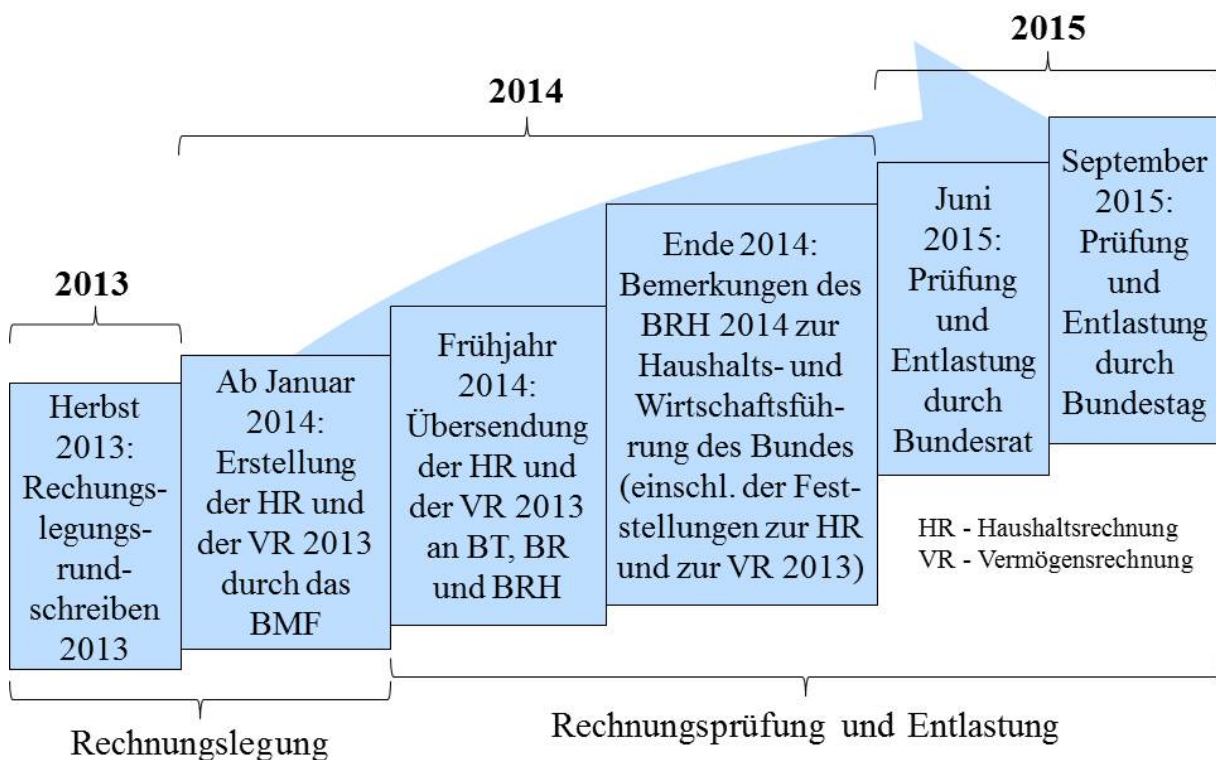
Wegen der Regelung in § 114 Absatz 2 BHO, wonach der Deutsche Bundestag unter Berücksichtigung der Stellungnahme des Bundesrats die wesentlichen Sachverhalte

festzustellen und über einzuleitende Maßnahmen zu beschließen hat, entscheidet zunächst der Bundesrat über die Entlastung der Bundesregierung. Einige Monate später folgt dann der Deutsche Bundestag. Die Entlastung der Bundesregierung durch den Deutschen Bundestag und den Bundesrat stellt eine abschließende politische Beurteilung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Bundesregierung dar. Das Bundesministerium der Finanzen gibt die Beendigung des Entlastungsverfahrens in einem Rundschreiben bekannt.

Mit dem Ende des Entlastungsverfahrens ist der Haushaltskreislauf abgeschlossen, nicht aber die Aufarbeitung der vom Bundesrechnungshof getroffenen Prüfungsfeststellungen und der vom Rechnungsprüfungsausschuss daraufhin aufgegriffenen Sachverhalte beendet. So müssen beispielsweise im Rahmen der Prüfungstätigkeit des Bundesrechnungshofes festgestellte Rechtsansprüche des Bundes gegenüber den jeweiligen Schuldner geltend gemacht oder aufgedeckte Rechtsverstöße gegebenenfalls strafrechtlich oder als Ordnungswidrigkeiten verfolgt werden. Auch fordert der Rechnungsprüfungsausschuss im Rahmen der von ihm zu einzelnen Sachverhalten gefassten Beschlüsse die Bundesregierung regelmäßig auf, über das von ihr Veranlasste und den Sachfortgang zu berichten, um dann zu einem späteren Zeitpunkt über die weitere Entwicklung erneut beraten zu können.

Rechnungslegungs- und Entlastungsverfahren

- Zeitlicher Ablauf (beispielhaft für das Haushaltsjahr 2013) -



D. Personal

1. Vorbemerkung

Nach dem Haushaltsrecht des Bundes wird das Personal nicht nach den verfügbaren Ausgaben, sondern nach Planstellen und Stellen bewirtschaftet. Vor der Einstellung jedes einzelnen Mitarbeiters muss eine vom Haushaltsgesetzgeber bewilligte Planstelle/Stelle verfügbar sein, auf der sie oder er „geführt“ werden kann.

Diese Besonderheit des deutschen Haushaltsrechts im Personalbereich, zu der es in ausländischen Rechtsordnungen kaum Parallelen gibt, hat ihren Grund in dem besonderen Status, den die Beamtinnen und Beamten nach deutschem öffentlichen Dienstrecht genießen. Die Einstellung einer Beamtin oder eines Beamten hat wegen ihrer bzw. seiner Unkündbarkeit und der Fürsorgepflicht des öffentlichen Arbeitgebers bis hin zur Pflicht der Versorgung auch der Hinterbliebenen der Beamten in der Regel jahrzehntelange Zahlungsverpflichtungen mit erheblichen finanziellen Auswirkungen zur Folge. Die Planstelle schafft dafür über den gesamten Zeitraum des Dienstverhältnisses die Ermächtigung, ohne dass es dafür noch einer Verpflichtungsermächtigung bedarf.

Weil sich über die Planstellenbewirtschaftung Umfang und Struktur des Personals der öffentlichen Verwaltung durch den Gesetzgeber besonders gut steuern lassen, wird das Verfahren entsprechend auf die Stellen für Arbeitnehmer angewandt.

2. Einteilung der Stellen

Die Veranschlagung von Stellen ist in § 17 Absatz 5 und 6 BHO (Planstellen und andere Stellen) geregelt.

2.1 Planstellen für Beamte

Nach § 17 Absatz 5 BHO sind die Planstellen (Stellen für Beamte auf Lebenszeit) nach Besoldungsgruppen und Amtsbezeichnungen im Haushaltsplan auszubringen. Die im Haushaltsplan bei den Ausgabetiteln für Bezüge ausgebrachten Planstellen bilden den sogenannten Stellenplan. Als Teil der Zweckbestimmung ist der Stellenplan in gleicher Weise verbindlich wie die Zweckbestimmung selbst.

Beim Stellenplan unterscheidet man nach dem Sprachgebrauch der Haushaltspraxis zwischen „Zahl“ und „Wertigkeit“ der Stellen. Beamte (auf Lebenszeit) dürfen nur dann eingestellt werden, wenn eine freie Planstelle der entsprechenden oder einer höheren Besoldungsgruppe (Wertigkeit) verfügbar ist. Die Tatsache, dass etwa noch Ausgabemittel für die Einstellung eines weiteren Beamten vorhanden sind (z. B. weil Planstellen eine Zeit lang nicht besetzt waren und daher Personalausgaben eingespart wurden), schafft keine Ermächtigung, einen weiteren Beamten über den Stellenplan hinaus einzustellen.

Abweichungen vom Stellenplan sind nur möglich, wenn sie durch das Haushaltsgesetz oder dem Haushaltsplan ausdrücklich zugelassen sind.

Das Haushaltsgesetz sieht z. B. die Möglichkeit der Ausbringung neuer Planstellen und Stellen während des laufenden Haushaltsjahres in Fällen eines unabweisbaren Bedarfs vor. Hierfür sind die Einwilligung des Haushaltsausschusses sowie eine Einsparung an anderer Stelle des Gesamthaushalts durch den Wegfall von Stellen in finanziell gleichwertigem Umfang erforderlich (siehe § 15 Absatz 1 HG 2015).

Den Planstellen für Beamte gleichgestellt sind die Planstellen für Professoren, Richter sowie für Soldaten (vgl. § 115 BHO).

2.2 Stellen für Arbeitnehmer

Die Stellen für Arbeitnehmer sind nach § 17 Absatz 6 BHO in den Erläuterungen auszuweisen. Der Stellenplan für Arbeitnehmer ist daher nach der BHO an sich nicht verbindlich. Die jährlichen Haushaltsgesetze haben aber die Erläuterungen zu den Ausgabetiteln für Vergütungen bzw. Entgelte und damit die Stellenpläne bereits seit 1972 hinsichtlich Zahl und Wertigkeit der ausgewiesenen Stellen für verbindlich erklärt (siehe § 14 Absatz 1 Satz 1 HG 2015). Damit ist der Stellenplan für Arbeitnehmer grundsätzlich ebenso verbindlich wie der Stellenplan für Beamte.

Die Haushaltsgesetze enthalten allerdings regelmäßig die Ermächtigung für das Bundesministerium der Finanzen, Abweichungen vom Stellenplan für Arbeitnehmer zuzulassen (siehe § 14 Absatz 1 Satz 2 HG 2015). Die Bewilligung einer Abweichung kann insbesondere zur Erfüllung tariflicher Ansprüche erfolgen.

2.3 Leerstellen

Leerstellen sind Zweckschöpfungen der Haushaltspraxis. Sie sind Auffangstellen für Personen, die vorübergehend aus ihrer bisherigen Tätigkeit ausscheiden und deren Planstelle für einen Nachfolger freigemacht werden soll (siehe § 18 HG 2015). Die Ausbringung einer Leerstelle dient damit der Erhaltung der Funktionsfähigkeit der betroffenen Dienststelle. Obwohl Leerstellen in der Haushaltspraxis eine nicht unerhebliche Bedeutung haben, sind sie in der BHO selbst nur hinsichtlich eines Sonderfalls (Verwendung eines Beamten bei einer Vertretung des Bundes im Ausland) angesprochen (§ 50 Absatz 5 BHO).

Der Unterschied zur Planstelle im üblichen Sinne besteht darin, dass aus der Leerstelle Dienstbezüge nur bei Eintritt bestimmter Voraussetzungen gezahlt werden dürfen: Der zurückgekehrte Beamte erhält die Dienstbezüge (nur) solange aus der Leerstelle, bis er innerhalb desselben Kapitels in die nächste freiwerdende Planstelle derselben Besoldungsgruppe eingewiesen werden kann. Insoweit kann sich für eine Übergangszeit eine Doppelbesetzung ergeben. Mit der Einweisung in eine reguläre Planstelle fällt die Leerstelle weg.

Für Leerstellen werden keine Ausgaben veranschlagt. Etwaige Mehrausgaben für die Zahlung von Dienstbezügen aus einer Leerstelle sind im Rahmen der Flexibilisierung der Verwaltungsausgaben (vgl. § 5 HG 2015) aufzufangen.

Leerstellen sind sowohl für Beamte als auch für Arbeitnehmer möglich. Hauptanwendungsfälle für Leerstellen sind:

- Beurlaubung zur Betreuung von Kindern,
- vorübergehende Beurlaubung zur Verwendung bei öffentlichen zwischen- oder überstaatlichen Einrichtungen sowie bei Bundestagsfraktionen,
- Versetzung von Bundesrichtern zum Bundesverfassungsgericht.

2.4 Ersatzplanstellen

Vergleichbar den Leerstellen sind auch Ersatzplanstellen nicht in der BHO geregelt, sondern aus haushaltspraktischen Erwägungen geschaffen worden. Ersatzplanstellen werden insbesondere für Bedienstete ausgebracht, die im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit verwendet werden (siehe § 17 HG 2015).

Ähnlich wie Leerstellen gelten auch Ersatzplanstellen nur für einen Übergangszeitraum. Der Unterschied zur Leerstelle besteht allerdings darin, dass die Ersatzplanstelle für die Ersatzkraft ausgebracht wird, die einen frei gewordenen Dienstposten besetzen soll, und dass aus einer Ersatzplanstelle ohne weiteres Bezüge wie aus einer echten Stelle gezahlt werden können. Die Besonderheit im Vergleich zu „echten“ Planstellen besteht in ihrer zeitlichen Begrenztheit: Ersatzplanstellen sollen wegfallen, wenn der Anlass ihrer Ausbringung beendet ist, z. B. wenn der an eine internationale Organisation entsandte Bedienstete zurückkehrt. Deshalb sind Ersatzplanstellen stets mit einem Haushaltsvermerk „kw“, d. h. „künftig wegfallend“, versehen (dazu Näheres unter Nr. 4).

3. Einstellung von Arbeitskräften mit befristeten Verträgen

Arbeitskräfte, deren Verträge befristet sind, können auch ohne entsprechende Stellen eingestellt werden, sofern sie Aushilfstätigkeiten oder befristete Aufgaben wahrnehmen. Es reicht aus, dass Mittel für die anfallenden Personalausgaben verfügbar sind.

4. Wegfall- und Umwandlungsvermerke (kw/ku-Vermerke)

Planstellen und Stellen, die in späteren Haushaltsjahren voraussichtlich nicht mehr benötigt werden, erhalten den Haushaltsvermerk „kw“ (= künftig wegfallend). Planstellen und Stellen, die in späteren Haushaltsjahren voraussichtlich in niedrigere Besoldungs- oder Entgeltgruppen umgewandelt werden sollen, erhalten den Haushaltsvermerk „ku“ (= künftig umzuwandeln).

Gemäß § 21 BHO sind diese sogenannten „nackten“ Vermerke als Normalfall vorgesehen. Sie haben zur Folge, dass die nächste – aus welchen Gründen auch immer – freiwerdende Planstelle/Stelle derselben Besoldungs- bzw. Entgeltgruppe des Kapitels nicht wieder besetzt werden darf und automatisch wegfällt bzw. umgewandelt wird (§ 47 BHO). Der kw-Vermerk wird im nächsten Haushaltsjahr nicht wieder ausgebracht.

Diese Regelung ist sehr scharf, da sie sehr schnell und abrupt eintreten kann. In der Praxis ist es deshalb weit verbreitet, den kw/ku-Vermerk mit einschränkenden Zusätzen zu versehen, um die Rechtsfolge abzumildern und berechenbar zu machen. Die häufigsten Zusätze sind „31.12.20XX“, „mit Ausscheiden der Stelleninhaberin/ des Stelleninhabers“ und „mit Wegfall der Aufgabe“.

Die kw/ku-Vermerke werden im Haushalt jeweils im Anschluss an die Planstellen- bzw. Stellenübersicht jedes Kapitels gesondert dargestellt.

5. Erleichterungen für Wissenschafts- und Ressortforschungseinrichtungen

In Umsetzung des Wissenschaftsfreiheitsgesetzes vom 5. Dezember 2012, mit dem die Leistungskraft und internationale Wettbewerbsfähigkeit des deutschen Wissenschaftssystems gestärkt werden soll, wird bei bestimmten außeruniversitären Wissenschaftseinrichtungen (Zuwendungsempfängern) auf die Ausweisung verbindlicher Stellenpläne im Bundeshaushalt verzichtet. Damit sollen die Wissenschaftseinrichtungen in die Lage versetzt werden, Forschungseinheiten flexibel zu organisieren. Da die Stellenpläne auf der Ebene der Wirtschaftspläne unverbindlich fortgeführt werden, bleibt die Stellenentwicklung nachvollziehbar.

Soweit ein entsprechender Flexibilisierungsbedarf auch bei Ressortforschungseinrichtungen (Bundesbehörden) gegeben ist, werden Stellen, die im Bundeshaushalt für wissenschaftliches Personal ausgebracht sind, aus den verbindlichen Stellenplänen herausgenommen. Für dieses Personal wird zugleich ein gesonderter Entgelttitel geschaffen; Beschäftigungsverhältnisse dürfen dann im Rahmen vorhandener Mittel abgeschlossen werden.

(historischer) Exkurs: Pauschale Stelleneinsparungen

In den Jahren 1993 bis 2012 wurde jährlich ein bestimmter Prozentsatz der im Bundeshaushalt ausgebrachten Planstellen und Stellen für Beamte und Arbeitnehmer pauschal eingespart. Mit diesem Instrument sollte der Stellenbestand, der nach der Wiedervereinigung stark angestiegen war, auf das Niveau von vor 1989 zurückgeführt werden. Dieses Ziel ist inzwischen erreicht, so dass die Regelung entfallen konnte.

E. Zuwendungsrecht

1. Der Begriff der Zuwendungen

Zuwendungen sind Leistungen des Bundes an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke, an deren Erfüllung der Bund ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendung nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann.

Damit handelt es sich bei Zuwendungen um zweckgebundene Geldleistungen öffentlich-rechtlicher Art, die der Bund zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung erbringt, ohne dass der Empfänger vor der Bewilligung einen dem Grunde und der Höhe nach bestimmten Rechtsanspruch hat und ohne dass ein unmittelbarer Leistungsaustausch stattfindet.

Gemäß § 23 BHO dürfen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Zuwendungen nur unter diesen Voraussetzungen im Bundeshaushalt veranschlagt und gemäß § 44 BHO auch nur unter diesen Voraussetzungen (im Rahmen der Bewirtschaftung des Bundeshaushalts) gewährt werden.

Keine Zuwendungen sind insbesondere:

- Sachleistungen;
- Leistungen, auf die ein dem Grund und der Höhe nach unmittelbar durch Rechtsvorschrift (Gesetz, Rechtsverordnung, Staatsvertrag, völkerrechtliche Abkommen) begründeter Anspruch besteht;
- Ersatz von Aufwendungen. Hier hat der Empfänger der Geldleistung entweder aufgrund eines privatrechtlichen Auftrags oder aufgrund einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung einen dem Grund und der Höhe nach bestimmten oder bestimmbaren Rechtsanspruch. Er nimmt dabei nicht seine eigenen Aufgaben wahr, sondern wird ausschließlich oder in erster Linie im Interesse des Bundes tätig;
- Entgelte aufgrund von öffentlichen Aufträgen;
- satzungsgemäße Mitgliedsbeiträge einschließlich Pflichtumlagen;
- Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen. Es handelt sich hier um Eventualverbindlichkeiten, die zur Absicherung ungewisser, in der Zukunft liegender Risiken übernommen werden; eine Geldleistung erfolgt (zunächst) nicht.

2. Die Bedeutung der Zuwendungen als Instrument staatlicher Förderung

Wichtige Bereiche der Gewährung von Zuwendungen des Bundes sind vor allem Forschung und Entwicklung, Sport-, Kultur- und Umweltschutzförderung sowie die Förderung von wichtigen bildungs-, wirtschafts- und sozialpolitischen Vorhaben. Daran wird deutlich, dass es sich in weitem Umfang um Bereiche handelt, bei denen der Staat selbst tätig werden müsste, wenn es das Instrument der Zuwendung nicht gäbe.

3. Die Gewährung von Zuwendungen als Zuweisungen oder Zuschüsse

Zuwendungen nach den §§ 23, 44 BHO können – abhängig vom jeweiligen Empfänger – Zuweisungen oder Zuschüsse sein; die Begriffe stehen somit in keinem Gegensatz. Leistungen für Zuwendungen werden, soweit es sich nicht um Investitionen (dann Hauptgruppe 8) handelt, aus der Hauptgruppe 6 des Gruppierungsplans (Zuweisungen und Zuschüsse) gezahlt.

- Dabei sind Zuweisungen einmalige oder laufende Geldleistungen der öffentlichen Haushalte (Bund, Länder, Gemeinden) untereinander. Zuweisungen können auf unterschiedlichen Rechtsgründen basieren.

Zu unterscheiden sind:

- allgemeine Finanzaufweisungen,
 - zweckgebundene Zuweisungen,
 - Geldleistungen für Auftragsverwaltung,
 - Zuwendungen an den öffentlichen Bereich.
- Zuschüsse sind dem gegenüber einmalige oder laufende Geldleistungen der öffentlichen Haushalte an den nicht öffentlichen Bereich.

4. Abgrenzung des Zuwendungsbegriffs zum öffentlichen Auftrag

Beim öffentlichen Auftrag handelt es sich um einen zivilrechtlichen Vertrag (z. B. Kauf-, Werk-, Mietvertrag), der deshalb „öffentlich“ genannt wird, weil die öffentliche Hand Auftraggeber ist. Vertragspartner sind unternehmerisch tätige, natürliche oder juristische Personen bzw. nicht rechtsfähige Zusammenschlüsse (oHG, BGB-Gesellschaft). Der Vertrag ist auf die Beschaffung von Leistungen gegen angemessenes Entgelt gerichtet (unmittelbarer Leistungsaustausch). Es handelt sich dabei nicht um die Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben, sondern um wirtschaftliches Tätigwerden der öffentlichen Hand. Der Bundesrechnungshof kann hier die öffentliche Stelle prüfen, die den Auftrag vergeben hat, nicht jedoch den Auftragnehmer.

Demgegenüber wird die Zuwendung

- üblicherweise durch begünstigenden Verwaltungsakt, ausnahmsweise durch öffentlich-rechtlichen Vertrag, gewährt; sie kann allen Stellen außerhalb der Bundesverwaltung (nicht nur unternehmerisch Tätigen) zu Gute kommen;
- als zweckgebundene Geldleistung bewilligt, die der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dient. Es erfolgt keine Erbringung einer Gegenleistung im Sinne eines unmittelbaren Leistungsaustausches;
- zur Erfüllung eigener Aufgaben des Zuwendungsempfängers (z. B. satzungsmäßige Aufgaben) gewährt, an der auch ein unmittelbar eigenes Interesse des Zuwendungsempfängers besteht. Es ist deshalb zumutbar, dass der Zuwendungsempfänger auch eigene Mittel einsetzt. Daher gilt bei Zuwendungen der Subsidiaritätsgrundsatz;
- vom Bundesrechnungshof beim Zuwendungsempfänger und ggf. im Verwaltungsgerichtsweg überprüft.

5. Abgrenzung des Zuwendungsbegriffs zur Subvention

Subventionen sind staatliche Förderungsmaßnahmen zugunsten der Wirtschaft, die entweder als Ausgabenprogramme oder als Einnahmeverzichte (Steuererleichterungen) ausgestaltet werden können.

§ 12 StWG unterscheidet hierbei zwischen

- sogenannten Finanzhilfen (direkte Subvention), die
 - der Erhaltung von Betrieben oder Wirtschaftszweigen,
 - der Anpassung von Betrieben und Wirtschaftszweigen an neue Bedingungen,
 - der Förderung des Produktivitätsfortschritts und des Wachstums von Betrieben oder Wirtschaftszweigen, insbesondere durch Entwicklung neuer Produktionsmethoden und -richtungen,

dienen, und

- der Steuervergünstigung (indirekte Subvention).

Der Begriff der Zuwendung ist dem gegenüber ein rein haushaltsrechtlicher Begriff. Er ist einerseits weiter als der Subventionsbegriff, da er sich nicht nur auf Leistungen zu Gunsten der Wirtschaft beschränkt, sondern z. B. auch die Bereiche Sport und Kultur umfasst. Zum anderen ist er jedoch auch enger als der Subventionsbegriff, da dort, anders als bei Zuwendungen, auf die Gewährung von Subventionen Rechtsansprüche bestehen können. Steuerbegünstigungen berühren nicht die Ausgabe Seite des Bundeshaushalts, sondern führen zu Mindereinnahmen und sind schon deshalb begrifflich keine Zuwendungen.

6. Voraussetzungen für Zuwendungen

6.1 Finanzierungszuständigkeit

Zuwendungen des Bundes dürfen nur veranschlagt und bewilligt werden, wenn es sich um die Erfüllung von Aufgaben des Bundes handelt. Dies ergibt sich aus den §§ 2 und 6 BHO, die den Verfassungsgrundsatz des Artikels 104a Absatz 1 GG konkretisieren und bestimmen, dass der Bundeshaushalt nur Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen zur Erfüllung von Aufgaben des Bundes enthalten darf.

6.2 Erhebliches Bundesinteresse

Veranschlagung und Bewilligung von Zuwendungen setzen ein erhebliches Bundesinteresse voraus. Durch die Einschränkung „erheblich“ ist klargestellt, dass nicht jedes Bundesinteresse ausreicht. Der Umstand, dass eine Förderung durch den Bund wünschenswert oder sinnvoll ist, rechtfertigt also noch keine Zuwendung. Es müssen besondere Gesichtspunkte hinzutreten. Wo die Grenze im Einzelnen zu ziehen ist, hängt mitunter von politischen Schwerpunkten ab.

6.3 Subsidiaritätsgrundsatz

Zuwendungen dürfen nur dann im Bundeshaushaltsplan veranschlagt und an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung gegeben werden, wenn das erhebliche Bundesinteresse ohne die Zuwendung nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann (§ 14 HGrG, §§ 23, 44 Absatz 1 BHO). Der Grundgedanke, der hinter dieser Regelung steht, wird allgemein als Subsidiaritätsgrundsatz bezeichnet. Mit diesem Grundsatz ist der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 Absatz 1 BHO) und der Grundsatz der Notwendigkeit der Ausgaben (§ 6 BHO) eng verknüpft. Er geht davon aus, dass die Finanzierung des jeweiligen Vorhabens primär Aufgabe des Zuwendungsempfängers ist. Dieser muss alles in seinen Kräften Stehende und ihm Zumutbare tun, um die erforderlichen Mittel aufzubringen. Die öffentliche Förderung hat nur nachrangigen, also subsidiären Charakter.

Der Subsidiaritätsgrundsatz hat in eine Vielzahl von Einzelregelungen – soweit diese das Zuwendungsrecht betreffen – Eingang gefunden. Die wichtigsten sind:

- Vorrang der Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen vor der Zuwendung (vgl. VV Nr. 3.1 zu § 23 BHO und VV Nr. 1.1 zu § 44 BHO),
- bei Projektförderung Bewilligung grundsätzlich nur, wenn mit dem Vorhaben noch nicht begonnen wurde (vgl. VV Nr. 1.3 zu § 44 BHO),

- Vorrang der rückzahlbaren Zuwendung (= Darlehen) vor der bedingt rückzahlbaren und nicht rückzahlbaren Zuwendung (= Zuschuss) (vgl. VV Nr. 3.1 zu § 23 BHO und VV Nr. 1.1 zu § 44 BHO),
- grundsätzlich nur Teilfinanzierung, Vollfinanzierung nur im Ausnahmefall (VV Nrn. 2.2 und 2.4 zu § 44 BHO),
- angemessene Beteiligung Dritter, wenn der zu fördernde Zweck auch in ihrem Interesse liegt (VV Nr. 2.5 zu § 44 BHO),
- bei der Fehlbedarfsfinanzierung Auszahlung der Zuwendung erst, wenn die eigenen und sonstigen Mittel des Zuwendungsempfängers verbraucht sind (vgl. VV Nrn. 2.2.2 und 5.1 zu § 44 BHO i. V. m. Nr. 1.4.2 ANBest-P),
- Reduzierung der Zuwendung bei nachträglicher Ermäßigung der Ausgaben (VV Nr. 5.1 zu § 44 BHO i. V. m. Nrn. 1.2 und 2 ANBest-I, -P und -GK),
- Verbot der Bildung von Rücklagen (VV Nr. 5.1 zu § 44 BHO i. V. m. Nr. 1.8 ANBest-I),
- keine Berücksichtigung eines kalkulatorischen Gewinns bei Gewährung der Zuwendung auf Kostenbasis (VV Nr. 5.1 zu § 44 BHO i. V. m. Nr. 5.3.5 ANBest-P-Kosten).

7. Zuwendungsarten

Zu unterscheiden ist zwischen

- institutioneller Förderung (VV Nr. 2.2 zu § 23 BHO) und
- Projektförderung (VV Nr. 2.1 zu § 23 BHO).

Bei der institutionellen Förderung dient die Zuwendung zur Deckung der gesamten bzw. eines nicht abgegrenzten Teils der Ausgaben des Zuwendungsempfängers.

Zwar besteht auf die Gewährung von Zuwendungen kein Rechtsanspruch. Da die Aufgaben institutionell geförderter Zuwendungsempfänger in der Regel auf Dauer angelegt sind, kann die Aufnahme der institutionellen Förderung jedoch praktisch die Förderung über einen längeren Zeitraum zur Folge haben. Gefördert werden dabei global die satzungsmäßigen Aufgaben des Zuwendungsempfängers.

Der Zuwendungsempfänger ist verpflichtet, einen Wirtschaftsplan entsprechend den Regeln der Haushaltsaufstellung einschließlich Stellenplan zu erstellen. Bei einem Zuwendungsvolumen von über 2,5 Mio. Euro sind Übersichten über den Wirtschaftsplan und Stellenübersichten in den Haushaltsplan aufzunehmen (Nr. 11.4 HRB).

Dem gegenüber dient die Zuwendung bei der Projektförderung der Deckung von Ausgaben für einzelne abgegrenzte, genau bestimmte Vorhaben. Die Begrenzung erfolgt sowohl zeitlich als auch sachlich. Es besteht kein Anspruch auf Folgebewilligungen. Die Finanzierung muss durch einen Finanzierungsplan gesichert sein, an den jedoch nicht die Anforderungen eines Wirtschaftsplans gestellt werden; z. B. ist ein verbindlicher Stellenplan nicht erforderlich.

8. Bewilligung von Zuwendungen

Da es sich bei den Empfängern von Zuwendungen um Bereiche außerhalb der Bundesverwaltung handelt, sind besondere Regelungen entwickelt worden, um die Erfüllung des Zuwendungszwecks und die wirtschaftliche Mittelverwendung sicherzustellen.

8.1 § 44 Absatz 1 BHO

§ 44 Absatz 1 BHO regelt die Vergabe von Zuwendungen, wenn Ausgaben hierfür nach § 23 BHO veranschlagt worden sind. Er legt fest, dass die Voraussetzungen des § 23 BHO auch bei der Bewilligung vorliegen müssen. Des Weiteren trifft er Regelungen zum Verwendungsnachweis und zum Prüfungsrecht der zuständigen Bewilligungsstelle sowie zum Mitwirkungsrecht des Bundesrechnungshofes beim Erlass von bestimmten Verwaltungsvorschriften.

Der vom Gesetz belassene Ermessensspielraum wird durch Verwaltungsvorschriften und Nebenbestimmungen gesteuert. Aufgabe dieser Bestimmungen ist es, eine einheitliche Handhabung in der Bundesverwaltung sicherzustellen.

8.2 Verwaltungsvorschriften

Die Verwaltungsvorschriften sind eine verbindliche Handlungsanleitung für die Verwaltung. Sie bestimmen, welche Voraussetzungen und welches Verfahren bei der Bewilligung von Zuwendungen zu beachten und welche Auflagen, Bedingungen und sonstigen Regelungen gegenüber den Zuwendungsempfängern zu treffen sind. Daneben gibt es Förderrichtlinien für förderspezifische Zuwendungsbereiche, die der Gleichbehandlung der in Frage kommenden Zuwendungsempfänger dienen sollen. Sie sind ergänzende Verwaltungsvorschriften. Die Verwaltungsvorschriften gelten verwaltungsintern, haben also keine Außenwirkung.

8.3 Nebenbestimmungen

Nebenbestimmungen richten sich dem gegenüber an den Zuwendungsempfänger, gelten also im Außenverhältnis. Sie werden für den Zuwendungsempfänger dadurch verbindlich, dass sie von der Bewilligungsbehörde zum Gegenstand des Zuwendungsbescheides gemacht werden. Die Nebenbestimmungen enthalten im Wesentlichen Auflagen und Bedingungen.

8.4 Zuwendungsbescheid und Zuwendungsvertrag

Zuwendungen werden im Regelfall durch (schriftlichen) Zuwendungsbescheid bewilligt, bei dem es sich um einen begünstigenden Verwaltungsakt handelt. Voraussetzung für die Bewilligung ist grundsätzlich ein schriftlicher Antrag des Zuwendungsempfängers. Der Antrag muss die zur Beurteilung der Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung erforderlichen Angaben enthalten. Mit dem Antrag ist insbesondere ein Finanzierungsplan (bei der Projektförderung) bzw. ein Haushalts- oder Wirtschaftsplan (bei der institutionellen Förderung) vorzulegen.

Ausnahmsweise kann die Bewilligung einer Zuwendung im Wege des öffentlich-rechtlichen Vertrages erfolgen. Die Vorschriften für Zuwendungen durch Bescheid sind hierbei sinn-

gemäß anzuwenden. Im Einzelfall besteht die Möglichkeit, die Zuwendung im Wege eines privatrechtlichen Vertrages zu vergeben. Auch hier sind die Vorschriften für Zuwendungen durch Bescheid sinngemäß anzuwenden. Diese Variante kann bei Zuwendungen im Ausland zum Tragen kommen.

8.5 Finanzierungsarten

Der Umfang der Förderung bestimmt sich nach der Finanzierungsart, die mit der Bewilligung festzulegen ist. Zu unterscheiden ist zwischen dem Regelfall der Teilfinanzierung (Anteilfinanzierung, Fehlbedarfsfinanzierung, Festbetragsfinanzierung) und dem Ausnahmefall der Vollfinanzierung. Die maßgeblichen Kriterien für die Auswahl der geeigneten Finanzierungsart sind

- der Grad des Bundesinteresse im Vergleich zu den Interessen des Zuwendungsempfängers und Dritter an der Erfüllung des Zuwendungszwecks und
- die Grundsätze der Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit beim Einsatz öffentlicher Gelder (§§ 6, 7 BHO).

Wesentliche Merkmale der einzelnen Finanzierungsarten sind:

- **Anteilfinanzierung**
Die Zuwendung wird als Prozentsatz oder Anteil der zuwendungsfähigen Ausgaben festgesetzt. Die Zuwendung ist auf einen Höchstbetrag zu begrenzen.
- **Fehlbedarfsfinanzierung**
Diese Finanzierungsart deckt den Fehlbedarf entsprechend eines Finanzierungsplanes. Auch hier erfolgt eine Begrenzung auf einen Höchstbetrag. Denkbar ist auch eine Kombination Fehlbedarfsfinanzierung in Form einer anteiligen Finanzierung (z. B. Bund und Länder tragen Fehlbedarf gemeinsam).
- **Festbetragsfinanzierung**
Die Förderung erfolgt durch einen festen Betrag. Möglich ist auch das Vielfache eines Betrages, der sich für eine bestimmte Einheit ergibt. Beispiel: Fester Betrag je Teilnehmer von Seminaren, Veranstaltungen, Tagungen usw.
- **Vollfinanzierung**
Hier erfolgt die Abdeckung der gesamten zuwendungsfähigen Ausgaben. Die Finanzierung ist ebenfalls auf einen Höchstbetrag zu begrenzen.

Hinsichtlich der Auswahl der geeigneten Finanzierungsart gibt es keine festen Regeln. Am ehesten abgrenzbar ist die Vollfinanzierung. Sie ist schon wegen des Subsidiaritätsgrundsatzes nur in Ausnahmefällen anzuwenden.

Die Anteilfinanzierung erscheint immer dann geeignet, wenn der Zuwendungsempfänger finanzstark ist und deshalb eine Fehlbedarfsfinanzierung ausscheidet. Die Anteilfinanzierung kann aber auch die geeignete Finanzierungsart sein, um eine besonders sparsame Mittelverwendung zu erreichen (prozentual eigene Beteiligung des Zuwendungsempfängers an den Ausgaben).

Die Fehlbedarfsfinanzierung wird insbesondere bei finanzschwachen Zuwendungsempfängern gewählt. Diese Finanzierungsart ist auch angezeigt, wenn geringere Ausgaben oder zusätzliche Einnahmen zu erwarten sind.

Die Festbetragsfinanzierung ist wegen der damit verbundenen Statik nur in Ausnahmefällen anzuwenden, z. B. aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung oder wenn unter politischen Aspekten ein bestimmter Finanzierungsbeitrag geleistet werden soll (z. B. bei einer Olympia-Bewerbung). Sie kommt nicht in Betracht, wenn mit Einsparungen oder späteren Finanzierungsbeiträgen Dritter gerechnet werden muss.

8.6 Das Besserstellungsverbot

Nach dem jährlichen Haushaltsgesetz darf der Zuwendungsempfänger seine Beschäftigten nicht besser stellen als vergleichbare Arbeitnehmer des Bundes. Dieses sogenannte Besserstellungsverbot, das Ausfluss des Subsidiaritätsgrundsatzes ist, gilt bei der institutionellen Förderung uneingeschränkt. Bei der Projektförderung gilt es nur dann, wenn die Gesamtausgaben des Zuwendungsempfängers überwiegend aus Zuwendungen der öffentlichen Hand bestritten werden.

Das Besserstellungsverbot bezieht sich insbesondere auf Entgelte und sonstige Geldleistungen (wie z. B. Reisekostenerstattungen), aber auch auf geldwerte Sachleistungen (wie z. B. die Nutzung von Dienstkraftfahrzeugen).

Wissenschaftler sind nach dem jährlichen Haushaltsgesetz in bestimmten Fällen vom Besserstellungsverbot ausgenommen. Damit soll die Leistungskraft und internationale Wettbewerbsfähigkeit des deutschen Wissenschaftssystems gestärkt werden (siehe auch § 4 des Wissenschaftsfreiheitsgesetzes vom 5. Dezember 2012).

8.7 Auszahlung der Zuwendungen

Die Zuwendungen sollen regelmäßig erst ausgezahlt werden, wenn der Zuwendungsbescheid bestandskräftig geworden ist. Dies erfolgt in der Regel mit Ablauf der einmonatigen Rechtsbehelfsfrist, kann jedoch auch schon früher durch Erklärung eines Rechtsbehelfsverzichts des Zuwendungsempfängers erfolgen. Die Auszahlung der Zuwendung erfolgt über das Abrufverfahren, bei dem der Zuwendungsempfänger jeweils auf den Tag genau die benötigten Mittel erhält, im Ausnahmefall über das Anforderungsverfahren, bei dem ihm die für einen bestimmten Zeitraum benötigten Mittel zur Verfügung gestellt werden.

8.8 Nachweis der Verwendung

Der Verwendungsnachweis, zu dem der Zuwendungsempfänger verpflichtet ist (§ 44 Absatz 1 Satz 2 BHO), sichert die Kontrolle der zweckentsprechenden Verwendung der Bundesmittel. Durch den Verwendungsnachweis soll die Erreichung des Zuwendungszwecks, die Wirtschaftlichkeit der Mittelverwendung und die Ordnungsmäßigkeit des Verfahrens nachgewiesen werden. Er stellt praktisch die Rückkoppelung der bewilligten Zuwendungen dar. Der Verwendungsnachweis besteht aus zwei Teilen, dem Sachbericht und dem zahlenmäßigen Nachweis ohne Vorlage der Belege. Bei Zuwendungen zur Projektförderung ist dem

Verwendungsnachweis eine tabellarische Belegübersicht beizufügen, in der die Ausgaben nach Art und in zeitlicher Reihenfolge getrennt aufgelistet werden (Belegliste). Im Sachbericht sind die Verwendung der Zuwendung sowie das erzielte fachliche Ergebnis im Einzelnen darzustellen und den vorgegebenen Zielen gegenüberzustellen. Ferner ist im Sachbericht auf die wichtigsten Positionen des zahlenmäßigen Nachweises einzugehen und die Notwendigkeit und Angemessenheit der geleisteten Arbeit zu erläutern. Der zahlenmäßige Nachweis gibt Rechenschaft über die im Einzelnen angefallenen Einnahmen und Ausgaben. Er muss der Gliederung des Finanzierungsplans bzw. des Haushalts- oder Wirtschaftsplans entsprechen.

Für die verwaltungsmäßige Prüfung des Verwendungsnachweises ist grundsätzlich die bewilligende Stelle zuständig. Die Prüfung muss neben der verwaltungstechnischen Kontrolle des zahlenmäßigen Nachweises vor allem auch die fachliche Ergebniskontrolle auf der Grundlage des Sachberichts umfassen.

Die Prüfung des Verwendungsnachweises hat in einem ersten Schritt regelmäßig innerhalb von drei Monaten (kursorische Prüfung) und in einem zweiten Schritt innerhalb von neun Monaten (vertiefte Prüfung) zu erfolgen. Dadurch kann frühzeitig festgestellt werden, ob und in welchem Umfang der mit der Zuwendung verfolgte Zweck erreicht wurde, in welcher Höhe Bundesmittel tatsächlich zur Erreichung des Zuwendungszwecks erforderlich waren und ob Anhaltspunkte für die Geltendmachung von Erstattungsansprüchen gegeben sind.

8.9 Unwirksamkeit, Rücknahme und Widerruf eines Zuwendungsbescheides

Unwirksamkeit, Rücknahme und Widerruf von Zuwendungsbescheiden sowie die Erstattung der Zuwendung und die Verzinsung des Erstattungsbetrages richten sich nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG).

Ein Zuwendungsbescheid wird unwirksam, wenn im Zuwendungsbescheid enthaltene Befristungen wirksam geworden oder in ihm enthaltene Bedingungen, die zu seiner Unwirksamkeit führen, eingetreten sind. In diesem Fall hat die bewilligende Stelle die Zuwendung, auch wenn sie bereits verwendet worden ist, unverzüglich zurückzufordern.

Eine vollständige oder teilweise Rücknahme eines Zuwendungsbescheides und die Rückforderung der Zuwendung, auch wenn sie schon verwendet worden ist, hat die bewilligende Stelle zu veranlassen, wenn der Zuwendungsempfänger den Zuwendungsbescheid durch Angaben erwirkt hat, die in wesentlicher Beziehung unrichtig oder unvollständig waren oder wenn die Zuwendungen nicht oder nicht mehr dem Zuwendungszweck entsprechend verwendet werden.

Soweit eine Zuwendung nicht oder nicht mehr ihrem Zweck entsprechend verwendet wird, ist der Zuwendungsbescheid zu widerrufen.

Rücknahme und Widerruf eines Zuwendungsbescheides müssen innerhalb eines Jahres nach vollständiger Kenntnis aller relevanten Tatsachen durch die bewilligende Stelle erfolgen.

8.10 Erstattung und Verzinsung

Rechtsgrundlage für das Behaltendürfen einer Zuwendung ist der Zuwendungsbescheid. Wird der Zuwendungsbescheid unwirksam, zurückgenommen oder widerrufen und entfällt somit die Rechtsgrundlage, hat der Zuwendungsempfänger die Zuwendung oder Teile davon zu erstatten und im Regelfall auch zu verzinsen.

8.11 Finanzkontrolle

Zuwendungsempfänger unterliegen gemäß § 91 BHO dem gesetzlichen Prüfungsrecht des Bundesrechnungshofes (siehe bereits oben Abschnitt C.IV.2.2.1).

8.12 Beleihung (§ 44 Absatz 3 BHO)

Sofern die Bewilligung der Zuwendungen nicht durch den Bund selbst vorgenommen werden soll, besteht die Möglichkeit, juristischen Personen des privaten Rechts die Befugnis zu verleihen, Verwaltungsaufgaben auf dem Gebiet der Zuwendungen im eigenen Namen und in den Handlungsformen des öffentlichen Rechts wahrzunehmen (Beleihung). Voraussetzung dafür ist, dass sie die Gewähr für eine sachgerechte Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben bieten und die Beleihung im öffentlichen Interesse liegt. Dabei ist regelmäßig durch eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nachzuweisen, dass die Durchführung durch einen Dritten wirtschaftlicher ist, als durch den Bund selbst.

F. Das Kassen- und Rechnungswesen

I. Aufgaben und Organisation der Kassen

Die Aufgaben des Bundes bei der Annahme und der Leistung von Zahlungen werden grundsätzlich von den Bundeskassen wahrgenommen (§ 79 Absatz 1 BHO). Die Bundeskassen führen außerdem Buch über die Zahlungen (§§ 71 bis 76 BHO) und sind an der Rechnungslegung beteiligt (§§ 80 bis 86 BHO).

Das Kompetenzzentrum für das Kassen- und Rechnungswesen des Bundes (Kompetenzzentrum) besteht seit dem 1. Januar 2006 und hat seinen Sitz in Bonn. Es erstellt auf der Grundlage der abgeschlossenen Bücher und der Unterlagen der Bundeskassen im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen die Haushaltsrechnung des Bundes (§§ 80 bis 85 BHO). Die obersten Bundesbehörden liefern Beiträge zu den Übersichten zur Haushaltsrechnung (§ 85 BHO). Außerdem obliegt dem Kompetenzzentrum die Systempflege des automatisierten Verfahrens für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes (HKR-Verfahren) sowie der Subverfahren. Als weitere Aufgabe wurde ihm die zentrale Kassenaufsicht über alle Bundeskassen übertragen. Die im Kompetenzzentrum eingerichtete Zentralkasse führt das Zentralkonto des Bundes bei der Deutschen Bundesbank sowie die Haupttitelbücher und rech-

net mit den Bundeskassen täglich alle abgewickelten Zahlungen ab. Für das Bundesministerium der Finanzen ist sie die zentrale Informationsstelle zum Stand der Haushaltsausführung.

Neben dem Kompetenzzentrum sind zurzeit zwei Bundeskassen mit vier Dienstsitzen eingerichtet. Organisatorisch sind das Kompetenzzentrum und die Bundeskassen Teil der Zollverwaltung des Bundes und unmittelbar dem Präsidenten der örtlich zuständigen Bundesfinanzdirektion unterstellt. Fachlich unterstehen sie dem Bundesministerium der Finanzen.

Den Bundeskassen sind die für den Barzahlungsverkehr eingerichteten Zahlstellen der Ressorts nachgeordnet. Die Zahlstellen dienen insbesondere der Abwicklung der baren Zahlungsgeschäfte, soweit eine unbare Zahlung über eine Bundeskasse nicht möglich oder sinnvoll ist. Sie rechnen ihre Zahlungen in der Regel arbeitstäglich mit den zuständigen Bundeskassen ab, die für die Zahlstellen die angenommenen oder geleisteten Zahlungen buchen. Im Gegensatz zu den Bundeskassen können Zahlstellen keine haushaltsmäßigen Buchungen durchführen. In Einzelfällen dürfen sie Vorbücher führen, die dann bei der Abrechnung summarisch von den Bundeskassen haushaltsmäßig gebucht werden.

Für bestimmte geringfügige Aus- oder Einzahlungen (z. B. Ausgaben für Geschäftsbedarf in kleinen Mengen, Postgebühren, Frachtgelder usw.), die unmittelbar bar zu zahlen oder anzunehmen sind, dürfen Behörden Geldstellen einrichten. Geldstellen sind Zahlstellen besonderer Art, für die ein vereinfachtes Abrechnungsverfahren mit den Bundeskassen gilt.

II. Liquiditätsplanung des Bundes

Zu unterscheiden sind drei genau definierte Begriffe:

- **Haushaltsmittel** sind die im Haushaltsplan unter Angabe von Ansatz und Zweckbestimmung veranschlagten Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen. Durch die Veranschlagung von Ausgaben erteilt der Haushaltsgesetzgeber der Verwaltung die Ermächtigung, im laufenden Haushaltsjahr für bestimmte Zwecke und bis zu einer bestimmten Höhe Zahlungen zu leisten. Damit ist das für die Auszahlungen erforderliche Geld aber noch nicht bereit gestellt.
- Durch die Zuweisung von **Betriebsmitteln** ermächtigt das Bundesministerium der Finanzen ein Ressort, innerhalb eines bestimmten Zeitraumes (Monat oder Quartal) Auszahlungen bis zu einer bestimmten Höhe zu leisten (§ 43 Absatz 1 BHO). § 43 BHO beruht auf der Erkenntnis, dass Auszahlungen nur im Rahmen der zur Verfügung stehenden liquiden Mittel möglich sind. Die Zuweisung von Betriebsmitteln erfolgt nach § 43 Absatz 1 BHO im Rahmen der zur Verfügung stehenden Kassenmittel.
- **Kassenmittel** im Sinne der BHO sind Bargeld und Buchgeld. BMF stellt in seinem Kassensystem alle erforderlichen Kassenmittel bereit, und zwar möglichst erst am Tag des tatsächlichen Bedarfs, d. h. der Zahlung. Nicht sofort benötigte Kassenmittel, die dadurch entstehen können, dass die Einzahlungen die Auszahlungen übersteigen, sind so anzulegen, dass über sie bei Bedarf verfügt werden kann (§ 43 Absatz 2 BHO).

Die Ein- und Auszahlungen bei den Kassen des Bundes und den Zahlstellen werden grundsätzlich über Konten der Deutschen Bundesbank, im Einzelfall auch über Konten anderer Kreditinstitute abgewickelt.

Die Entwicklung der Kassenmittel verläuft nicht gleichförmig und unterliegt starken Schwankungen, bedingt durch die unterschiedlichen Zahlungstermine der Einnahmen (z. B. Fälligkeit der Mineralölsteuer und der Gemeinschaftsteuern) und der Kreditaufnahmen und Ausgaben (z. B. Tilgung von Krediten, Bezügezahlungen, Zahlungen für Beschaffungen). Deshalb wird im Bundesministerium der Finanzen die zentrale Liquiditätsplanung durchgeführt, um täglich eine möglichst genaue Bereitstellung der Kassenmittel zu gewährleisten. Die tatsächliche Beschaffung bzw. Anlage von Kassenmitteln erfolgt durch die Bundesrepublik Deutschland Finanzagentur GmbH mit Sitz in Frankfurt am Main. Unterstützt wird dieses System durch die seit Januar 2004 bestehende Funktionalität „Cash-Concentration“ der Deutschen Bundesbank, in der alle Bundesbankkonten der Bundesverwaltung (nachgeordnete Konten) eingebunden sind. Alle Überschüsse der nachgeordneten Konten werden automatisch vor Bankenschluss auf das Zentralkonto abgeführt (Ablieferungsbuchung), Fehlbeträge der nachgeordneten Konten automatisch ausgeglichen (Verstärkungsbuchung).

III. Zahlungen

In § 70 BHO werden die für das Kassenwesen wichtigsten Grundsätze aufgestellt:

- Zahlungen dürfen nur von Kassen und Zahlstellen angenommen oder geleistet werden.
- Zahlungen dürfen nur aufgrund schriftlicher oder elektronischer Anordnungen angenommen oder geleistet werden.
- Diejenigen, die solche Anordnungen erteilen, müssen hierzu besonders ermächtigt sein (sogenannte Anordnungsbefugnis).

Ergänzend hierzu bestimmt § 77 BHO, dass diejenigen, die Anordnungen erteilen oder an ihnen mitwirken, an Zahlungen oder Buchungen nicht beteiligt sein dürfen. Beide Vorschriften dienen der Einhaltung der Kassensicherheit.

Neben der funktionalen Trennung zwischen anordnender Stelle und Bundeskasse sind zusätzliche Sicherheitsmaßnahmen erforderlich, um unberechtigte Auszahlungen zu verhindern. Besonders zu nennen sind in diesem Zusammenhang

- das auch im Bankenbereich übliche Vier-Augen-Prinzip,
- die eindeutige Abgrenzung und Zuordnung von Verantwortlichkeiten,
- die Verpflichtung der Bewirtschafter, bestimmte, vom Bundesministerium der Finanzen vorgegebene Formalitäten einzuhalten, um insbesondere versehentliche Fehler zu verhindern,
- die Hinterlegung von Unterschriften der Anordnungsbefugten bei den Bundeskassen
- die interne Kassenaufsicht sowie
- die externe Überprüfung durch den Bundesrechnungshof und die Prüfungsämter des Bundes.

G. Ergebnisorientierung des Haushalts

I. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

1. Grundsatz der Wirtschaftlichkeit

Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit ist eines der zentralen Prinzipien öffentlicher Haushaltswirtschaft. Seine Beachtung soll die günstigste Relation zwischen dem verfolgten Zweck und den einzusetzenden Mitteln (Ressourcen) bewirken. Dies ist in der Ausprägung als Sparsamkeits- oder Ergiebigkeitsprinzip möglich.

Das Sparsamkeitsprinzip (Minimalprinzip) verlangt, ein bestimmtes Ergebnis mit möglichst geringem Mitteleinsatz zu erzielen. Nach dem Ergiebigkeitsprinzip (Maximalprinzip) soll mit einem bestimmten Mitteleinsatz das bestmögliche Ergebnis erreicht werden.

Bei der Ausführung des Haushaltsplans steht der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit in seiner Ausprägung als Sparsamkeitsprinzip im Vordergrund.

2. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen als Instrument

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen dienen als Instrumente zur Umsetzung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit. § 7 Absatz 2 BHO sieht vor, dass für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen sind.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bilden die aus der gesetzlichen Verpflichtung zur wirtschaftlichen Aufgabenwahrnehmung folgenden erforderlichen Überlegungen zur Durchführung einer finanzwirksamen Maßnahme ab. Sie unterstützen Entscheidungen, indem sie Transparenz schaffen über

- alle vorhandenen Entscheidungsmöglichkeiten,
- den Entscheidungsumfang,
- die finanziellen Auswirkungen der Entscheidung und
- die Abhängigkeiten des Entscheidungsvorschlages von Annahmen und Rahmenbedingungen.

Sachgerechte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ermöglichen damit den Entscheidungsträgern, wirtschaftlich zu handeln. Dabei ist zu beachten, dass Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen Entscheidungen vorbereiten, diese aber nicht ersetzen können.

2.1 Erforderlichkeit

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen durchzuführen. Finanzwirksam ist eine Maßnahme, wenn sie die Einnahmen oder Ausgaben des Bundeshaushaltes unmittelbar oder mittelbar beeinflusst. Mit einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung soll

auf der Grundlage eines Entscheidungsprozesses innerhalb einer begrenzten Zeitspanne ein vorab definiertes Ziel erreicht werden. Dazu kann auch die Beibehaltung des Status quo gehören.

2.2 Angemessenheit

Die gewählte Form der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung soll in Methodik und Aufwand im Verhältnis zur finanzwirksamen Maßnahme angemessen („Wirtschaftlichkeit der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung“) sein. Bei der Durchführung ist nach den Erfordernissen des Einzelfalls daher die einfachste und wirtschaftlichste Methode anzuwenden.

2.3 Zuständigkeiten

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind grundsätzlich von der Organisationseinheit durchzuführen, die mit der Maßnahme befasst ist. Die Beauftragten für den Haushalt entscheiden, über welche Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sie zu unterrichten sind. Sie können sich an den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen beteiligen.

2.4 Betrachtungsperspektive

Bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ist grundsätzlich die Interessenlage des Bundes als handelnde Gebietskörperschaft zugrunde zu legen. Gleichwohl wird es in den meisten Fällen ausreichend sein, wenn sich eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung auf die finanziellen Auswirkungen für einzelne Organisationseinheiten (z. B. ein Ressort) beschränkt.

2.5 Überblick über Methoden

Je nach Umfang der Maßnahmewirkungen lassen sich die Verfahren für die Wirtschaftlichkeitsberechnung grundsätzlich einteilen in:

- Einzelwirtschaftliche Verfahren für Maßnahmen mit nur geringen und damit zu vernachlässigenden gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen (z. B. Bedarfsdeckung für die eigene Verwaltung).
- Gesamtwirtschaftliche Verfahren für Maßnahmen mit nicht zu vernachlässigenden gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen (z. B. Bundesverkehrswegeplanung).

Zusätzlich unterscheiden sich die Verfahren hinsichtlich der Bewertung der Maßnahmewirkungen. Die monetären Verfahren rechnen in Geldeinheiten, die nicht-monetären Verfahren vergleichen anhand von Bewertungspunkten.

Verfahren	Einzelwirtschaftliche Betrachtung	Gesamtwirtschaftliche Betrachtung
Monetäre Bewertung	Kapitalwertmethode	Kosten-Nutzen-Analyse
Nicht monetäre Bewertung	Nutzwertanalyse	Nutzwertanalyse im Rahmen der Kosten-Nutzen-Analyse

Monetäre Verfahren können mit der Nutzwertanalyse kombiniert eingesetzt werden. Eine Nutzwertanalyse ohne die Verbindung mit einer monetären Bewertung ist im Regelfall nicht ausreichend. Vor einer Nutzwertanalyse ist zu prüfen, ob eine Monetarisierung vollständig möglich ist.

Sofern das Ergebnis nach Nutzwerten konträr zum Ergebnis der monetären Bewertung ausfällt, ist ein darauf beruhender Entscheidungsvorschlag vertieft zu begründen. Eine Verrechnung der monetären Werte mit den Ergebnissen der Nutzwertanalyse ist nicht zulässig.

2.6 Betrachtungszeitraum und Restwerte

Es ist mindestens ein Betrachtungszeitraum zu wählen, in dem die gesetzten Ziele erreichbar und alle relevanten Zahlungsströme der unterschiedlichen Handlungsalternativen abgebildet sind. Eine Lebenszyklusbetrachtung kann erforderlich sein. Der gewählte Betrachtungszeitraum ist für alle Handlungsalternativen gleichermaßen zugrunde zu legen.

Bei der Kapitalwertmethode werden Einzahlungen und Auszahlungen miteinander verglichen. Daher sind ggf. vorhandene Restwerte am Ende des einheitlichen Betrachtungszeitraums zu berücksichtigen, wenn sie sich zwischen den zu untersuchenden Handlungsalternativen erkennbar unterscheiden.

2.7 Diskontierungszinssätze

Der anzuwendende Kalkulationszinssatz für die Diskontierung bei einzelwirtschaftlichen Maßnahmen wird vom BMF mittels Rundschreiben herausgegeben. Hierbei handelt es sich um einen nominalen Kalkulationszinssatz. Die Preisentwicklung ist daher bei den Zahlungsströmen abzubilden.

Für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei finanziell bedeutsamen und längerfristigen einzelwirtschaftlichen Maßnahmen, für die Handlungsalternativen mit einem wesentlichen privaten Finanzierungsanteil infrage kommen, sollen die Zinssätze für gleiche Laufzeiten und Stichtage zugrunde gelegt werden (Zinsstrukturkurve). Diese Zinssätze können dem Internetangebot der Deutschen Bundesbank entnommen werden.

Eine Aktualisierung des in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung verwendeten Zinssatzes ist zeitnah vor der Entscheidung erforderlich.

Bei monetärer Betrachtung von Maßnahmen mit nicht zu vernachlässigenden gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen sind gesonderte Zinssätze zugrunde zu legen, die von den Ressorts aus gesamtwirtschaftlichen Kriterien abzuleiten und mit dem BMF abzustimmen sind.




2.8 Vorgehensweise/Dokumentation

Durch die Dokumentation soll der sich aus der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ergebende Entscheidungsvorschlag nachvollziehbar und verständlich erläutert werden. Die Dokumentation soll die erforderliche Transparenz für die Entscheidung schaffen. Es muss nachvollziehbar sein, wovon der Entscheidungsvorschlag abhängt. Insbesondere muss deutlich werden, wie sich aus den Zielen die relevanten Handlungsalternativen ableiten. Die Dokumen-


tation der Arbeitsschritte, der Annahmen, der Datenherkunft und des Ergebnisses einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist Voraussetzung für die anstehende Entscheidung sowie deren ggf. notwendiger Begründung.

3. Untersuchungszeitpunkte, Anforderungen im Überblick



Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind bei der Planung neuer Maßnahmen einschließlich der Änderung bereits laufender Maßnahmen (Planungsphase) sowie während der Durchführung (im Rahmen einer begleitenden Erfolgskontrolle) und nach Abschluss von Maßnahmen (im Rahmen einer abschließenden Erfolgskontrolle) vorzunehmen.

	Bei der Planung
	Ggf. bei der Durchführung (begleitende Erfolgskontrolle)
	Nach Abschluss der Maßnahme (abschließende Erfolgskontrolle)

Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase enthält in der Regel Aussagen zu folgenden Teilaspekten:

	Bei der Planung
	<ul style="list-style-type: none"> • Analyse der Ausgangslage, • Zieldefinition, mögliche Zielkonflikte, • Ermittlung, Auswahl und Darstellung der relevanten Handlungsalternativen, • Wirtschaftlichkeitsberechnung, • Berücksichtigung von Risiken und Risikoverteilung, • Sensitivitätsanalyse und Szenarioanalyse, • Ergebnis und Entscheidungsvorschlag, • Festlegung der Kriterien für die Erfolgskontrolle.

Alle Maßnahmen sind einer Erfolgskontrolle zur Überprüfung des erreichten Ergebnisses zu unterziehen. Die Erfolgskontrolle ist ein systematisches Prüfungsverfahren. Sie dient dazu, ggf. bei der Durchführung und nach Abschluss einer Maßnahme ausgehend von der Planung einen Soll-Ist-Vergleich durchzuführen und Aussagen zu folgenden Aspekten zu treffen:

	Ggf. bei der Durchführung (begleitende Erfolgskontrollen)
	Nach Abschluss der Maßnahme (abschließende Erfolgskontrolle)
	<ul style="list-style-type: none"> • Zielerreichungsgrad, • Zielerreichungskontrolle, • Wirkungskontrolle, • Wirtschaftlichkeitskontrolle.

4. Regelwerke für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Die vom BMF herausgegebene „Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“ vom 12. Januar 2011 (GMBI 2011, S. 76) stellt eine Anwendungsempfehlung zur qualitativen Verbesserung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen dar und ist als Rahmenanleitung zu verstehen, die grundsätzliche fachübergreifende Hilfestellungen für vornehmlich einzelwirtschaftliche Untersuchungen beinhaltet.

Darüber hinaus bestehen besondere Empfehlungen und Regelungen für spezielle Fachthemen mit ressortübergreifender Bedeutung, die sich der Rahmenanleitung unterordnen und als grundsätzlich konforme, jedoch spezielle Ergänzung zur Arbeitsanleitung des BMF anzusehen sind. Von besonderer Bedeutung sind:

- BMF-Rundschreiben vom 20. August 2007 – II A 3 – H 1000/06/0003 – mit Leitfadens Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten.
- BMVBS-Schreiben vom 16. Juli 2013 – B 10 – 8111.1/7 K 5 zur Bekanntgabe des Leitfadens „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei der Vorbereitung von Hochbaumaßnahmen des Bundes“.

Eine vollständige Übersicht über spezielle Empfehlungen und Regelungen für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ist in Abschnitt E der „Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“ abgedruckt.

5. Interessenbekundungsverfahren

In geeigneten Fällen ist privaten Anbietern die Möglichkeit zu geben darzulegen, ob und inwieweit sie staatliche Aufgaben oder öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten nicht ebenso gut oder besser erbringen können.

Ein Interessenbekundungsverfahren kommt bei der Planung neuer und der Überprüfung bestehender Maßnahmen oder Einrichtungen in Betracht. Es erfordert eine Erkundung des Marktes nach wettbewerblichen Grundsätzen. Das Ergebnis der Markterkundung ist mit den sich bietenden staatlichen Lösungsmöglichkeiten zu vergleichen, um eine wirtschaftliche Bewertung zu gewährleisten. Eine weitergehende Beschreibung des Instruments und weitere Hinweise zum Verfahren enthält das BMF-Rundschreiben „Durchführung des Interessenbekundungsverfahrens nach § 7 Absatz 2 Satz 2 BHO“ vom 24. September 2012 – II A 3 – H 1005/07/0002 (GMBI. 2012, S. 1190).

Das Interessenbekundungsverfahren ersetzt nicht das Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge. Wenn das Interessenbekundungsverfahren ergibt, dass eine private Lösung voraussichtlich wirtschaftlich ist, ist ein Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge durchzuführen.

II. Öffentlich-private Partnerschaften

Öffentlich-Private Partnerschaften (ÖPP) sind eine auf vertraglicher Basis langfristig angelegte Zusammenarbeit zwischen Öffentlicher Hand und privater Wirtschaft für Beschaffungs-

vorhaben der Öffentlichen Hand, insbesondere im investiven Bereich. Dabei wird das jeweilige Projekt in einem ganzheitlichen Ansatz über den gesamten Lebenszyklus betrachtet. Dieser Lebenszyklus kann zum Beispiel bei einer Immobilie aus den Phasen Planung, Bau, Betrieb, Finanzierung und Verwertung bestehen. Die Partner übernehmen dabei jeweils die Risiken, die sie am besten beherrschen können.

Für die Beschaffungsvariante „ÖPP“, für die keine allgemeingültige Definition existiert, haben sich in der Verwaltungspraxis in Deutschland folgende Anforderungen etabliert:

- Lebenszyklusansatz (Planung, Bau, Finanzierung und Betrieb – je aus privater Hand),
- Risikoallokation (jeder Partner übernimmt das Risiko, das er am besten beherrscht),
- Leistungsorientierte Vergütungsmechanismen,
- Outputspezifikation (Ausschreibung gibt nur Outputs vor, konkrete Ausgestaltung obliegt dem Bieter).

Dabei ist für die Beschaffungsvariante ÖPP – wie für jede andere Variante der öffentlichen Bedarfsdeckung auch – stets der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit des Vorhabens zu beachten (§ 7 BHO). Die Variante ÖPP ist zu wählen, wenn sie sich über den Lebenszyklus betrachtet als die wirtschaftlichste Beschaffungslösung erweist. Hierzu werden die in Frage kommenden Beschaffungsvarianten im Einzelfall anhand einer eingehenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung verglichen.

ÖPP können durch den Lebenszyklusansatz erhebliche Potenziale zur Realisierung von Effizienzvorteilen bieten, die bei einer herkömmlichen, getrennten Beschaffung ggf. nicht erzielt werden können. Denn die Vertragspartner haben von Beginn an den gesamten Lebenszyklus einer Beschaffung und damit die Folgekosten im Blick und schließen darüber einen Vertrag. Dies schafft den Anreiz, eine über den gesamten Lebenszyklus des Projekts optimierte Beschaffungslösung zu finden, was sich in Kostenvorteilen gegenüber einer konventionellen Beschaffung niederschlagen kann. In vielen Fällen können ÖPP daher bei einem Vergleich mit konventionellen Projektrealisierungen die wirtschaftlichste Variante sein, um eine Beschaffung durchzuführen.

ÖPP in Deutschland:

Ziel der seit 2005 durch den Deutschen Bundestag und die Bundesregierung insbesondere mit dem ÖPP-Beschleunigungsgesetz vom 1. September 2005 forcierten ÖPP-Initiative war und ist es, zusätzliche Effizienzen zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit von öffentlichen Beschaffungen durch ÖPP zu heben und die Wirtschaftlichkeit staatlichen Handelns insgesamt zu verbessern.

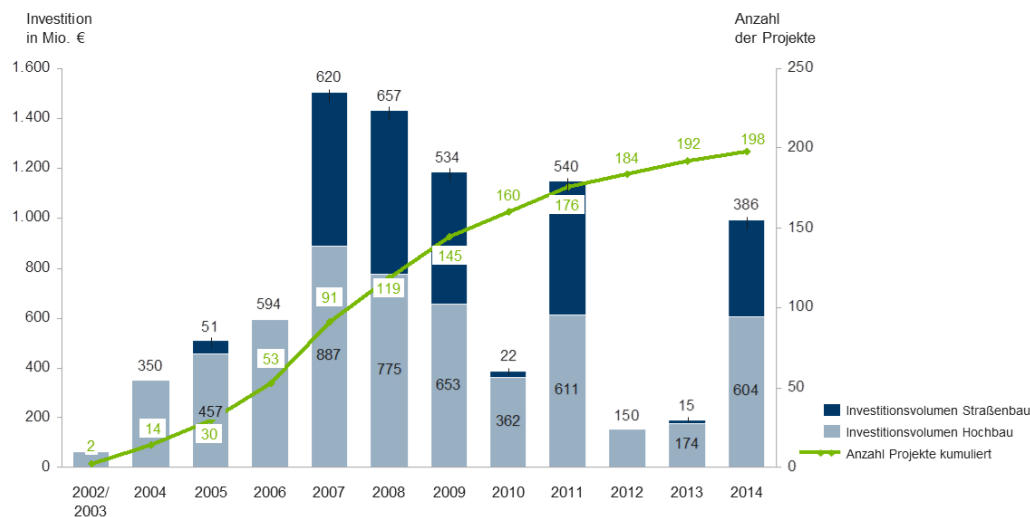
Die mit dem Lebenszyklusansatz gegebene Komplexität der erforderlichen prognostischen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und des Vertragswerks über den gesamten Nutzungszeitraum – einschließlich aller Betriebs- und Folgekosten – erfordert eine qualifizierte Prüfung, inwieweit staatliche Aufgaben oder öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten durch ÖPP ebenso gut oder besser erbracht werden können. Um Transaktionskosten zu senken, Standardisierungen vorzunehmen und ÖPP-Hemmnisse zu verringern, hat die

Bundesregierung (ergänzend zu den bereits bestehenden Gesellschaften wie der Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft [VIFG] und der Gesellschaft für Entwicklung, Beschaffung und Betrieb [g.e.b.b.], die sich mit ÖPP im Bundesfernstraßenbereich bzw. im Verteidigungsbereich befassen) im November 2008 die ÖPP Deutschland AG, Partnerschaften Deutschland – kurz PD –, gegründet. Das Unternehmen berät Bund, Länder, Kommunen und andere öffentliche Einrichtungen zu ÖPP-Vorhaben – vermehrt auch im Bereich IT/Dienstleistungen. Bekannte Projekte sind der im Herbst 2014 fristgerecht eröffnete Neubau des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, das geplante Haus der Zukunft und das Universitätsklinikum Schleswig-Holstein, aber auch Themen wie „IT-Organisation des Bundes“ und „Netze des Bundes“.

Einen Überblick über in Deutschland realisierte ÖPP-Projekte im Hoch- und Tiefbau gibt die Projektdatenbank der PD (www.ppp-projekt-datenbank.de):

ÖPP-Projekte mit Vertragsabschluss im Hoch- und Straßenbau nach Investitionsvolumen getrennt

Stand: 31.12.2014



Investitionen Hochbau: 5.682 Mio. €, 181 Projekte, Investitionen Straßen: ca. 2.824 Mio. €, 17 Projekte

Quelle: PPP-Projekt-datenbank, www.ppp-projekt-datenbank.de



Überblick zu ÖPP-Projekten im Hoch- und Tiefbau in Deutschland 31.12.2014

Insgesamt wurden danach im Zeitraum 2002 bis 2014 in Deutschland rund 8,5 Mrd. Euro bei ÖPP-Projekten investiert, wobei ca. 5,7 Mrd. Euro auf den Hochbau (davon rd. 3,1 Mrd. Euro Kommunen und rd. 2,2 Mrd. Euro Länder) und gut 2,8 Mrd. Euro auf den Tiefbau mit Schwerpunkt Bundesfernstraßenausbau (so genannte A-Modelle) entfallen. In diesem Zeitraum gab es über alle Gebietskörperschaften hinweg 198 ÖPP-Projekte.

III. Einführung von Spending Reviews im Bundeshaushalt

Im Koalitionsvertrag für die 18. Legislaturperiode wurde vereinbart, dass zur Ergänzung des Top-Down-Verfahrens der Haushaltsaufstellung (siehe oben Abschnitt C.I.1) einnahme- und ausgabeseitige Haushaltsanalysen – international als Spending Reviews bekannt – durchge-

führt werden sollen. Damit greift der Koalitionsvertrag ein Instrument auf, das international sehr erfolgreich ist. Entscheidend ist aus deutscher Sicht eine enge Verknüpfung der Spending Reviews mit dem Verfahren der Haushaltsaufstellung.

Spending Reviews sollen keine „Forschungsprojekte“ sein, sondern auf verfügbaren Informationen aufbauen und in dem engen zeitlichen Rahmen des Haushaltsaufstellungsverfahrens im Bundeshaushalt umsetzbare und finanzwirksame Ergebnisse liefern. Sie sind das notwendige Gegenstück zum Top-Down-Prozess. Durch die den Ressorts nach dem Eckwertebeschluss eingeräumte Schichtungsfreiheit (siehe oben Abschnitt C.I.1.2) ist die frühere detaillierte titelgenaue Prüfung und Erörterung aller Einnahme- und Ausgabepositionen im Rahmen der Haushaltsverhandlungen zum Regierungsentwurf entfallen. Spending Reviews sollen deshalb in ausgewählten, jährlich wechselnden Themenfeldern eine eingehendere Analyse ermöglichen. Hierbei sollen bestehende Einnahme- oder Ausgabenbereiche auf ihre Zielerreichung (oder Effektivität) bzw. Wirtschaftlichkeit (oder Effizienz) untersucht werden. Themenfelder können zum Beispiel bestimmte Förderbereiche, gesetzliche Leistungen oder ressortübergreifende Politikfelder sein.

Schon heute stellen alle Ressorts die Einnahmen und Ausgaben ihres Verantwortungsbereichs auf den Prüfstand und greifen dabei auch auf ressortseitige Evaluierungsergebnisse zurück. Neben der Ressortevaluierung ist aber ein weiteres Instrument erforderlich, das es erlaubt, im Haushaltsprozess stärker zu priorisieren, überkommene Ausgaben in Frage zu stellen, Förderüberschneidungen zu vermeiden und damit Raum für Neues zu schaffen – entweder im gleichen Politikfeld oder auch an anderer Stelle.

Das Konzept der Spending Reviews sieht vor, im Prozess der Aufstellung des Regierungsentwurfs des Bundeshaushalts zuerst eine Themenauswahl zu treffen (Ziel: jährlich drei bis fünf Themen). Vorschläge können hierbei vom Bundesministerium der Finanzen oder den Ressorts gemacht werden. Die zu untersuchenden Themen sollen mit dem Kabinettsbeschluss zu den Eckwerten für den Haushalt (für gewöhnlich im März eines Jahres) beschlossen werden. Anschließend sollen bis Ende dieses Jahres die Reviews durchgeführt werden und ihre Ergebnisse in das nachfolgende Haushaltsaufstellungsverfahren eingehen.

Für den organisatorischen Rahmen der Reviews wurde im Bundesministerium der Finanzen ein Konzept entworfen. Danach wird je Thema eine Arbeitsgruppe aus Mitarbeitern des betroffenen Ressorts und dem Bundesministerium der Finanzen (und ggf. externen Experten) gebildet. Die Arbeitsgruppen haben den Auftrag, Entscheidungsvorschläge zu entwickeln, die in das nachfolgende Haushaltsaufstellungsverfahren eingehen können. Oberhalb der Arbeitsgruppen existiert ein Lenkungsausschuss auf Staatssekretärebene, der die Arbeit der einzelnen Arbeitsgruppen steuert – vertreten sind immer die betroffenen Ressorts, das Bundesministerium der Finanzen sowie das Bundeskanzleramt. Der Lenkungsausschuss entscheidet am Ende, ob und wie Vorschläge der Arbeitsgruppen in den Haushalt aufgenommen werden.

Der formale Beschluss über den Abschluss einer Spending Review erfolgt wiederum in der Sitzung des Bundeskabinetts zu den Eckwerten des Bundeshaushalts im Folgejahr.

Im Rahmen des Kabinettsbeschlusses zum Regierungsentwurf des Bundeshaushalts 2016 hat die Bundesregierung entschieden, dass die Themen „Förderung des Kombinierten Verkehrs“ und „Förderung der beruflichen Mobilität von ausbildungsinteressierten Jugendlichen aus Europa (MobiPro-EU)“ einer Spending Review unterzogen werden.

IV. Kosten- und Leistungsrechnung/Controlling

Die Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) ermöglicht eine umfassende Ermittlung des tatsächlichen Ressourcenverbrauchs, in dem Abschreibungen, Rückstellungen und andere kalkulatorische Kosten berücksichtigt werden. Die Kosten sind in der Regel höher als die reinen Ausgaben, da der gesamte Werteverzehr in Betracht gezogen wird, der langfristig zu Zahlungsverpflichtungen führt. Für ein nachhaltiges Finanzmanagement ist es wichtig, langfristig die Gesamtkosten abschätzen und steuern zu können.

Mit der KLR wird der Blick auf die Verwaltungsleistungen, d. h. den Output der Behörden, gelenkt. Die KLR ermöglicht es darzustellen, wo Kosten (Kostenstellenrechnung) in welcher Höhe und für welche Leistungen angefallen sind (Kostenträgerrechnung). Damit ist es möglich, eine Aussage darüber zu treffen, wie viel die Erstellung von Behördenleistungen (bzw. von Produkten) kostet und ob z. B. Gebühren kostendeckend sind.

Dabei können sowohl interne Produkte – wie das Bereitstellen eines Fahrdienstes – als auch extern abgegebene Leistungen – wie das Ausfertigen eines Gebührenbescheides – untersucht werden.

1. Das Handbuch zur Kosten- und Leistungsrechnung in der Bundesverwaltung

Das Handbuch zur Kosten- und Leistungsrechnung legt einheitliche Grundsätze für behörden-spezifische KLR-Systeme fest, um eine vergleichbare Anwendung der KLR in der Bundesverwaltung sicherzustellen. Es enthält neben grundlegenden Ausführungen zur KLR auch Hinweise zu deren Konzeption.

Eine erste Version des Handbuches wurde 1997 veröffentlicht. Es wurde zuletzt 2013 aktualisiert und mit Schreiben vom 13. Dezember 2013 im GMBI (S. 1234) veröffentlicht. Um sicherzustellen, dass der kalkulatorische Zinssatz auf das gebundene Vermögen, auf den im Handbuch Bezug genommen wird, stets der Kapitalmarktentwicklung folgt, wird dieser laufend überprüft und durch ein gesondertes BMF-Schreiben bekannt gemacht.

Rechtlich wurde die Kosten- und Leistungsrechnung durch das Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz vom 22. Dezember 1997 verankert. Mit dem Gesetz wurden das HGrG und die BHO dahingehend geändert, dass die Einführung der KLR in geeigneten Bereichen der Bundesverwaltung gesetzlich vorgeschrieben ist (§ 6 Absatz 3 HGrG, § 7 Absatz 3 BHO).

2. Kosten- und Leistungsrechnung und Produkthaushalt

Werden die auf KLR-Daten beruhenden Produktinformationen im Haushaltsplan dargestellt, spricht man von Produkthaushalten. Produkthaushalte stellen die von einer Behörde erbrachten Leistungen in den Vordergrund und schaffen so die Voraussetzung für einen stärker er-

gebnisorientierten Mitteleinsatz sowie eine höhere Transparenz über den tatsächlichen Ressourcenverbrauch der Verwaltung. Während die Titelveranschlagung die Frage nach dem „Wie viel“ beantwortet, ergänzen KLR bzw. Produkthaushalt die Informationen bei der Mittelbereitstellung um das „Wofür“.

Im Rahmen von federführend vom Bundesministerium der Finanzen betriebenen konzeptionellen Überlegungen zur Modernisierung des Bundeshaushalts wurde auch die Möglichkeit der Einführung eines Produkthaushaltes geprüft; im Endeffekt wurde jedoch (unter Einbeziehung der parlamentarischen Gremien) entschieden, dass entsprechende Überlegungen auf Bundesebene nicht weiter verfolgt werden.

3. Controlling

Die mit Hilfe der KLR gewonnenen Informationen können zur Entscheidungsfindung einer Organisationseinheit/Behörde herangezogen werden. Erforderlich hierfür ist insbesondere, dass das Controlling – als ein Führungsinstrument – die KLR so ausrichtet, dass durch die KLR die Informationen in der erforderlichen Weise bereitgestellt werden. Nur durch eine zielgerichtete Informationsgewinnung kann eine ergebnisorientierte Überwachung, Planung und Steuerung einer Organisation erreicht werden.

H. Grundzüge der Finanzverfassung

Die Finanzverfassung des Grundgesetzes regelt die finanziellen Beziehungen des Bundes im Verhältnis zu den Ländern (einschließlich der Gemeinden und Gemeindeverbände). Sie soll eine Finanzordnung sicherstellen, die den Gesamtstaat und die Gliedstaaten am Gesamtertrag der Volkswirtschaft sachgerecht beteiligt. Dabei stellen sich vier wesentliche Fragen:

1. Wie sind die Ausgabenlasten verteilt?
2. Wie ist die Steuergesetzgebungshoheit verteilt?
3. Wie wird das Steueraufkommen verteilt?
4. Wie ist die Finanzverwaltung organisiert?

Zunehmendes Gewicht für die Bundesrepublik erhalten außerdem die finanziellen Beziehungen zur EU (siehe hierzu Abschnitt J.).

I. Verteilung der Ausgabenlast

1. Allgemeine Lastentragungsregel

Bund und Länder tragen gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben (Artikel 104a Absatz 1 GG). Das bedeutet: Wer die Verwaltungskompetenz hat, trägt die Ausgabenlast. Hinter diesem Prinzip steht der Gedanke einer effizienten Finanz-

wirtschaft. Wer selbst die Kosten einer staatlichen Maßnahme zu tragen hat, wird diese möglichst gering halten wollen.

1.1 Zuständigkeit von Bund und Ländern bei der Gesetzesakzessorischen Verwaltung

Einen wesentlichen Bereich staatlicher Verwaltungstätigkeit bildet die Ausführung der Gesetze. Diese Verwaltungstätigkeit wird als Gesetzesakzessorische Verwaltung im Gegensatz zu den nicht Gesetzesausführenden Verwaltungsaufgaben bezeichnet.

- **Zuständigkeit der Länder bei Gesetzesakzessorischer Verwaltung**
Nach der Systematik des Grundgesetzes sind die Länder nicht nur für die Ausführung der Landesgesetze (Artikel 30 GG) zuständig, sondern auch für die Ausführung von Bundesgesetzen, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zulässt (Artikel 83 GG). Die Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder ist in Artikel 83, 84 und 85 GG näher geregelt. Danach führen die Länder Bundesgesetze entweder als eigene Angelegenheit (Artikel 83, 84 GG) oder im Auftrag des Bundes (Artikel 85 GG) aus.
- **Zuständigkeit des Bundes bei Gesetzesakzessorischer Verwaltung**
Sofern das Grundgesetz vorsieht, dass Bundesgesetze vom Bund selbst auszuführen sind oder ausgeführt werden können, geschieht dies durch bundeseigene Verwaltung (Artikel 86 GG; vgl. auch die in Artikel 87 bis 90 GG sowie in Artikel 108 Absatz 1 und 4, 114 Absatz 2, 120a, 130 Absatz 1, Satz 1 und in Artikel 143a Absatz 2 GG aufgeführten Verwaltungsbereiche). Der Bund kann im Rahmen seiner Gesetzgebungskompetenz eigene Verwaltungszuständigkeiten begründen (Artikel 87 Absatz 3 GG).

1.2 Zuständigkeiten von Bund und Ländern bei so genannter Gesetzesfreier Verwaltung

Die Verwaltungstätigkeit von Bund und Ländern erschöpft sich jedoch nicht in der Ausführung von Gesetzen. Im Gegenteil: Bund und Länder erfüllen zahlreiche Aufgaben, ohne dass für diese Aktivitäten staatlicher Verwaltungsbehörden eine bestimmte gesetzliche Regelung besteht. Dieser Bereich staatlicher Verwaltungstätigkeit wird als Gesetzesfreie Verwaltung bezeichnet. Hierunter fallen z. B. die vielfältigen Maßnahmen der Wirtschaftsförderung oder die Förderung von Forschungsvorhaben.

Die Verteilung der Zuständigkeiten im Bereich der Gesetzesfreien Verwaltung auf Bund und Länder ist ebenfalls im Grundgesetz geregelt; jedoch bestehen in der Staatspraxis Unsicherheiten über die Aufgabenverteilung auf diesem Gebiet.

1.2.1 Zuständigkeiten der Länder bei Gesetzesfreier Verwaltung

Wegen der allgemeinen Zuständigkeit der Länder für die Erfüllung der staatlichen Aufgaben nach Artikel 30 GG können die Länder im Bereich der Gesetzesfreien Verwaltung alle Aufgaben erfüllen, für die nicht das Grundgesetz dem Bund eine besondere Zuständigkeit eingeräumt hat.

1.2.2 Zuständigkeiten des Bundes bei gesetzessfreier Verwaltung

Der Bund kann im Bereich der gesetzessfreien Verwaltung tätig werden, soweit ihm das Grundgesetz ausdrücklich bestimmte Zuständigkeiten zugewiesen hat, z. B. den Auswärtigen Dienst (Artikel 87 Absatz 1 GG), oder soweit ihm verfassungsrechtlich ungeschriebene, d. h. nicht im Grundgesetz ausdrücklich genannte Verwaltungszuständigkeiten zustehen.

Die verfassungsrechtlich ungeschriebenen Verwaltungskompetenzen spielen im Bund-Länder-Verhältnis eine bedeutende Rolle. Das Bundesverfassungsgericht hat solche Zuständigkeiten des Bundes „aus der Natur der Sache“ aber nur unter engen Voraussetzungen anerkannt (BVerfGE 22, 180 [216 ff.]), und zwar, wenn bestimmte staatliche Aufgaben ihrer Natur nach eigenste, der partikularen Länderzuständigkeit a priori entrückte Angelegenheiten des Bundes darstellen. Es müsse sich hierbei um Aufgaben mit „eindeutig überregionalem Charakter“ handeln, die ihrer Art nach nicht durch ein Land allein wirksam gefördert werden könnten.

Auf der Grundlage dieser Rechtsprechung haben Bund und Länder im Anschluss an die Beratungen über die Finanzreform 1969 den Entwurf einer „Verwaltungsvereinbarung über die Finanzierung öffentlicher Aufgaben von Bund und Ländern“ (Stand 1971) erarbeitet (in der Praxis als sogenanntes „Flurbereinigungsabkommen“ bezeichnet), in dem die Bundesregierung und die Regierungen der Länder einen Katalog von Aufgaben festgelegt haben, die der Bund finanzieren kann, obwohl ihm für diese Aufgaben eine geschriebene Kompetenz im Grundgesetz fehlt. Diese Vereinbarung ist von den Ländern nicht unterzeichnet worden. Obwohl ein Entwurf geblieben, stellt sie gleichwohl eine wichtige Leitschnur für die Staatspraxis dar, die dem Bund erlaubt, in den nachfolgend genannten bedeutsamen Aufgabenbereichen die Finanzierung – allein oder im Zusammenwirken mit den Ländern – zu übernehmen:

- Wahrnehmung der Befugnisse und Verpflichtungen, die im bundesstaatlichen Gesamtverband ihrem Wesen nach dem Bund eigentümlich sind (gesamtstaatliche Repräsentation).
- Förderung von bundeswichtigen Auslandsbeziehungen, insbesondere zu nichtstaatlichen internationalen und ausländischen Organisationen und Einrichtungen (Auslandsbeziehungen).
- Vorhaben der wissenschaftlichen Großforschung vornehmlich im Bereich der Kern-, Weltraum-, Luftfahrt- und Meeresforschung sowie auf dem Gebiet der Datenverarbeitung. Zur Großforschung gehören Vorhaben, die wegen ihrer besonderen wissenschaftlichen Bedeutung und ihres außerordentlichen finanziellen Aufwands sinnvollerweise nur vom Gesamtstaat gefördert werden können (Großforschung).
- Maßnahmen der Wirtschaftsförderung, die sich auf das Wirtschaftsgebiet des Bundes als Ganzes beziehen und ihrer Art nach nicht durch ein Land wirksam wahrgenommen werden können (gesamtstaatliche Wirtschaftsförderung).
- Förderung zentraler Einrichtungen und Veranstaltungen nichtstaatlicher Organisationen im Bereich der Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes, die für das Bundesgebiet als Ganzes von Bedeutung sind und deren Bestrebungen ihrer Art nach nicht durch ein Land allein wirksam gefördert werden können (nichtstaatliche zentrale Organisationen).

- Unberührt bleibt die Befugnis des Bundes, Maßnahmen zu finanzieren, die zur sachgemäßen Erfüllung von Aufgaben der Bundesbehörden notwendig sind (ressortzugehörige Funktionen).

2. Durchbrechung der allgemeinen Lastenregel

In Ausnahmefällen beteiligt sich der Bund an der Finanzierung von Aufgaben, für die die Länder die Verwaltungskompetenz haben, zum Beispiel:

2.1 Bundesauftragsverwaltung

Handeln die Länder im Auftrag des Bundes, trägt der Bund die sogenannten Zweckausgaben (= Ausgaben, die unmittelbar der Wahrnehmung des betreffenden Sachanliegens dienen); im Gegensatz zu den Verwaltungsausgaben, die für den Verwaltungsapparat anfallen (Artikel 104a Absatz 2 GG). Die Kostenlast des Bundes rechtfertigt sich aus den stärkeren Einflussmöglichkeiten (Ingerenzrechten), die der Bund bei der Bundesauftragsverwaltung auf die Länder hat. Ausgabeseitig ist z. B. die Verwaltung der Bundesautobahnen und sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs ein Fall der Bundesauftragsverwaltung. Im Bereich der Einnahmen werden die Finanzbehörden der Länder im Auftrage des Bundes tätig, wenn sie Steuern verwalten, die ganz oder zum Teil dem Bund zufließen (Artikel 108 Absatz 3 GG).

2.2 Geldleistungsgesetze

Bundesgesetze, die geldliche Leistungen an private oder gleichgestellte öffentliche Empfangsberechtigte gewähren, z. B. Wohngeld und Ausbildungsförderung, können vorsehen, dass die Zweckausgaben ganz oder zum Teil zu Lasten des Bundes gehen (Artikel 104a Absatz 3 GG). Beim Wohngeld z. B. trägt der Bund 50%, bei der Ausbildungsförderung die gesamten Zweckausgaben.

Nach Artikel 104a Absatz 4 GG bedürfen Bundesgesetze, die von den Ländern als eigene Angelegenheit ausgeführt werden und Pflichten der Länder zur Erbringung von Geldleistungen, geldwerten Sachleistungen oder vergleichbaren Dienstleistungen gegenüber Dritten verpflichten, der Zustimmung des Bundesrates, wenn die Ausgaben von den Ländern getragen werden. Damit sind Geldleistungsgesetze nach Artikel 104a Absatz 3 GG zustimmungspflichtig, soweit nicht der Bund die Ausgaben vollständig übernimmt.

2.3 Investitionen der Länder oder der Gemeinden

Der Bund kann sich außerdem gemäß Artikel 104b Absatz 1 GG an besonders bedeutsamen Investitionen der Länder oder der Gemeinden (Gemeindeverbände) beteiligen, wenn dies

- zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder
- zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder
- zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums

erforderlich ist. Voraussetzung für die Gewährung von Finanzhilfen ist das Vorliegen einer Gesetzgebungsbefugnis für den jeweiligen Investitionsbereich (Artikel 104b Absatz 1

Satz 1 GG). Somit sind Finanzhilfen beispielsweise im Bereich des allgemeinen Schulwesens ausgeschlossen. Außerdem dürfen Investitionshilfen nur befristet und mit im Zeitablauf fallenden Jahresbeträgen gewährt werden. Die Verwendung der Mittel ist in regelmäßigen Zeitabständen zu überprüfen.

Eine Ausnahme von der Bindung an die Gesetzgebungskompetenz begründet die Vorschrift des Artikels 104b Absatz 1 Satz 2 GG. Durch diese Erweiterung der Befugnisse kann der Bund im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, auch ohne Gesetzgebungsbefugnisse Finanzhilfen gewähren.

Die einzelnen Voraussetzungen und das Verfahren beim Einsatz der Finanzhilfen sind in einem Bundesgesetz (mit Zustimmung des Bundesrates) bzw. aufgrund des jährlichen Bundeshaushaltsgesetzes in einer Verwaltungsvereinbarung zu regeln. In der Staatspraxis hat sich ein Katalog von Grundbestandteilen von Finanzhilferegeln herausgebildet (niedergelegt in einer „Grundvereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern nach Artikel 104a Absatz 4 des Grundgesetzes“ vom 19. September 1986). Bestimmt werden sollen:

- das Förderziel,
- die Investitionsbereiche,
- die Arten der zu fördernden Investitionen,
- die Art (d. h. Zuschuss oder Darlehen), Höhe und Dauer der Finanzhilfen des Bundes einschließlich der Höhe des Bundesanteils, der Spielraum für eine nicht unbedeutende Beteiligung der Länder belassen muss, sowie
- die Verteilung der Finanzhilfen auf die betroffenen Länder nach einem in gleicher Weise geltenden, allgemeinen und sachgerechten Maßstab.

Den Ländern stehen die Planungsfreiheit und die alleinige Entscheidung darüber zu, ob in ihrem Aufgabenbereich ein Investitionsvorhaben durchgeführt und vom Bund mitfinanziert werden soll. Dementsprechend hängt der Einsatz der Finanzhilfen von der Anmeldung geeigneter Investitionsvorhaben durch die Länder ab, ohne dass der Bund unmittelbar auf die Auswahl der Investitionen Einfluss nehmen könnte. Da der Bund auf eine finanzielle Beteiligung beschränkt ist, kann er nur dann einzelne Projekte von der Förderung ausschließen,

- wenn sie ihrer Art nach nicht der im Bundesgesetz oder in der Verwaltungsvereinbarung festgelegten Zweckbindung der Finanzhilfen entsprechen oder
- wenn sie gänzlich ungeeignet sind, zur Verwirklichung der mit den Finanzhilfen angestrebten Ziele des Artikels 104a Absatz 4 GG beizutragen.

In der Praxis war die Finanzierungskompetenz des Bundes bisher z. B. bei der sozialen Wohnraumförderung, bei der Städtebauförderung, bei der Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (öffentlicher Personennahverkehr und kommunaler Straßenbau), im Bereich der Bildung bei der Ausweitung der Anzahl der Ganztagschulen, beim Ausbau der Kinderbetreuung sowie dem konjunkturpolitisch ausgerichteten Zukunftsinvestitionsgesetz von Bedeutung.

Im Rahmen der Föderalismusreform 2006 ist die Beendigung der dauerhaften Finanzhilfen zur sozialen Wohnraumförderung und zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden mit Beginn des Jahres 2007 beschlossen worden. Nach Artikel 143c GG i. V. m. dem Entflechtungsgesetz stehen den Ländern zur Kompensation der ausfallenden Bundesmittel bis zum Jahr 2019 jährliche Beträge aus dem Bundeshaushalt zu.

2.4 Gemeinschaftsaufgaben

Zu den weiteren Ausnahmen von der allgemeinen Lastenregel gehören die Gemeinschaftsaufgaben nach Artikel 91a und b GG. Diese sind dadurch gekennzeichnet, dass der Bund sich nicht nur an der Finanzierung der Aufgaben beteiligt, sondern im Rahmen des Zusammenwirkens auch auf die konkreten Inhalte der Förderung Einfluss nehmen kann.

2.4.1 Gemeinschaftsaufgaben nach Artikel 91a GG

Gemeinschaftsaufgaben nach Artikel 91a GG sind die

- Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW) und
- Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK).

Die Gemeinschaftsaufgabe „Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken“ ist im Zuge der Föderalismusreform abgeschafft worden. Auch hier sieht Artikel 143c GG i. V. m. dem Entflechtungsgesetz Kompensationszahlungen des Bundes vor.

Die nähere Konkretisierung der Gemeinschaftsaufgaben und die Einzelheiten der Koordinierung werden durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates geregelt (Artikel 91a Absatz 2 GG). Die Koordinierung der Gemeinschaftsaufgaben erfolgt derzeit in Form einer gemeinsamen Planung, die nach der bisherigen Verfassungslage ausdrücklich vorgesehen war, nach der Neufassung des Artikels 91a GG aber nicht mehr zwingend vorgeschrieben ist.

Im Einzelnen gilt:

- Beteiligung des Bundes an der Planung

Die Verfahren der Rahmenplanung sind für die beiden Gemeinschaftsaufgaben ähnlich geregelt.

- Bei der Gemeinschaftsaufgabe GRW gibt es einen Koordinierungsausschuss, der einen Koordinierungsrahmen für sieben Jahre – entsprechend der EU-Förderperiode – erstellt. Der Inhalt dieses Koordinierungsrahmens wird mit der EU-Kommission beihilferechtlich abgestimmt. Es ist Sache der Länder zu entscheiden, in welchem Umfang sie von den Fördermöglichkeiten Gebrauch machen.
- Für die Gemeinschaftsaufgabe GAK gibt es einen Planungsausschuss, der einen mittelfristigen Rahmenplan über einen Zeitraum von vier Jahren aufstellt. Änderungen oder Ergänzungen, die in die Pläne aufgenommen werden sollen, müssen von den Ländern angemeldet werden. Die Anmeldungen werden gegenüber dem zuständigen Fachminister des Bundes als Vorsitzendem des jeweiligen Ausschusses

abgegeben, der sie mit seinen eigenen Vorschlägen dem jeweiligen Ausschuss zuleitet.

Mitglieder dieser beiden Gremien sind der zuständige Fachminister des Bundes, der Bundesminister der Finanzen und je ein Minister (Senator) eines jeden Landes. Die Stimmenzahl des Bundes entspricht der Zahl aller Länder. Jedes Land hat eine Stimme; das bedeutet ein Stimmenverhältnis von 16:16. Die Stimmen des Bundes können dabei nur einheitlich abgegeben werden. Beschlüsse beider Gremien bedürfen der Stimmen des Bundes und der Mehrheit der Länder, d. h. mindestens 25 Stimmen sind für einen Mehrheitsbeschluss notwendig.

- **Beteiligung des Bundes an der Finanzierung der Gemeinschaftsaufgaben**

Die förderfähigen Maßnahmen werden bei der „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ zu 50 %, bei der „Verbesserung der Agrarstruktur“ zu 60 % (bei „EU-Modulationsmaßnahmen“ zu 8 %) und beim „Küstenschutz“ zu 70 % vom Bund mitfinanziert. Die Bereitstellung der Mittel bleibt der Festlegung in den Haushaltsplänen des Bundes und der Länder vorbehalten (Artikel 91a Absatz 3 Satz 4 GG).

Maßnahmen, die zwar unter die Gemeinschaftsaufgabe GAK fallen, aber nicht in den Rahmenplänen vorgesehen sind, dürfen vom Bund nicht mitfinanziert werden. Die Länder können jedoch auch Maßnahmen außerhalb der Rahmenpläne oder über die Rahmenpläne hinaus betreiben, die dann allerdings von ihnen allein zu finanzieren sind. Bei der GRW können die Länder eigene Förderprogramme auf Basis der beihilferechtlich genehmigten Förderregelungen auflegen, die sie selbst zu finanzieren haben.

- **Durchführung der Pläne**

Die Mitwirkung des Bundes bei der Erfüllung der Gemeinschaftsaufgaben ist auf die Beteiligung an der Planung und Finanzierung beschränkt. Die Durchführung ist allein Sache der Länder. Hier hat der Bund kein Mitwirkungsrecht.

2.4.2 Gemeinschaftsaufgaben nach Artikel 91b GG

Artikel 91b GG eröffnet die Möglichkeit für ein Zusammenwirken von Bund und Ländern im Bereich der Wissenschaft und zur Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich. Im Gegensatz zu den Gemeinschaftsaufgaben nach Artikel 91a GG liegt das Zusammenwirken im Rahmen des Artikel 91b GG im freien Ermessen von Bund und Ländern. Aufgrund von Vereinbarungen können Bund und Länder die Formen ihrer Zusammenarbeit auf diesem Gebiet regeln, insbesondere auch die Anteile an den Kosten für diese Aufgaben bestimmen.

Nach der 2015 in Kraft getretenen Neufassung von Artikel 91b Absatz 1 GG können Bund und Länder auf Grund von Vereinbarungen in Fällen überregionaler Bedeutung bei der Förderung von Wissenschaft, Forschung und Lehre zusammenwirken. Vereinbarungen, die den Schwerpunkt Hochschulen betreffen, bedürfen der Zustimmung aller Länder. Dies gilt nicht für Vereinbarungen über Forschungsbauten einschließlich Großgeräten.

Mit der Änderung von Artikel 91b Absatz 1 GG sind die grundgesetzlichen Kooperationsmöglichkeiten von Bund und Ländern im Wissenschaftsbereich erweitert worden. Nach dem alten Artikel 91b Absatz 1 GG waren die Fördermöglichkeiten des Bundes im Hochschulbereich auf thematisch und zeitlich begrenzte „Vorhaben der Wissenschaft und Forschung“ und „Forschungsbauten einschließlich Großgeräten“ beschränkt. Artikel 91b Absatz 1 GG ermöglicht in Fällen überregionaler Bedeutung neben der Förderung außeruniversitärer Forschungseinrichtungen nunmehr auch im Hochschulbereich eine langfristige Förderung auf der Grundlage von Bund-Länder-Vereinbarungen.

Nach Artikel 91b Absatz 2 GG können Bund und Länder zur Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich und bei diesbezüglichen Berichten und Empfehlungen zusammenwirken. Diese Befugnis tritt an die Stelle der früheren Möglichkeit des Zusammenwirkens bei der Bildungsplanung, die in der vom Verfassungsgesetzgeber intendierten Form nicht verwirklicht worden ist und auf die im Sinne einer Stärkung der Eigenverantwortung der Länder im Bereich des Bildungswesens verzichtet wurde.

2.4.3 Gemeinschaftsaufgaben und Verwaltungszusammenarbeit nach Artikel 91c - e GG

Weitere Ausnahmen vom Grundsatz der strikten Trennung der Finanzierungsverantwortung von Bund und Ländern sind die im Zuge der Föderalismusreform 2009 in das Grundgesetz eingefügten Regelungen über die informationstechnologische Zusammenarbeit von Bund und Ländern und über Effizienzsteigerung. Bestandteil der Regelungen ist zum einen eine erstmalig verfassungsrechtlich verankerte Infrastrukturregelung der Bund-Länder-Zusammenarbeit in der Informationstechnik. Artikel 91c GG sieht vor, dass Bund und Länder in IT-Angelegenheiten zusammenwirken sollen, gemeinsame Interoperabilitäts- und Sicherheitsstandards für die Verwaltung beschließen können und der Bund ein Bund-Länder-Verbindungsnetz errichtet und betreibt. Die damit einhergehenden Verbesserungen der öffentlichen Informationstechnik sollen dazu beitragen, die öffentliche Verwaltung in Zukunft noch schneller, effizienter und kostengünstiger zu machen. Die Einzelheiten hierzu werden grundsätzlich in einem zwischen Bund und Ländern in der Föderalismusreform-Kommission ausgehandelten Staatsvertrag geregelt; für das IT-Verbindungsnetz hingegen haben der Deutsche Bundestag und der Bundesrat die näheren Einzelheiten durch ein mit der Föderalismusreform verabschiedetes IT-Netz-Gesetz geregelt. Zum anderen ist den Ländern und dem Bund mit der Vorschrift des Artikels 91d GG die Möglichkeit eingeräumt, Vergleichsstudien zur Feststellung und Förderung der Leistungsfähigkeit ihrer Verwaltungen durchzuführen (sogenanntes Benchmarking). Mit solchen Leistungsvergleichen soll die Leistungsfähigkeit der Verwaltung insgesamt verbessert werden, indem zunächst Leistungen, Qualität und Kosten der verschiedenen Verwaltungen transparent gemacht werden, um Möglichkeiten zur Effektivitäts- und Effizienzsteigerung offen zu legen.

Mit Artikel 91e GG ist 2010 die Aufgabenwahrnehmung bei der Grundsicherung für Arbeitssuchende durch die Arbeitsagenturen und Kommunen verfassungsrechtlich abgesichert worden.

2.5 Kriegsfolgen und Sozialversicherung

Eine weitere Ausnahme von der allgemeinen Lastenregel stellen nach Artikel 120 Absatz 1 GG die Kriegsfolgelasten dar. Grundsätzlich liegt die Finanzierungslast hierfür beim Bund.

Ferner trägt der Bund nach Artikel 120 Absatz 1 Satz 4 GG die Zuschüsse zur Sozialversicherung, und zwar auch insoweit, als sie im Bereich der Länder organisiert ist.

3. Verwaltungsausgaben

Bund und Länder tragen die bei ihren Behörden jeweils anfallenden Verwaltungsausgaben, die Länder also auch dann, wenn sie Bundesgesetze ausführen (Artikel 104a Absatz 5 GG).

4. Haftung im Verhältnis zwischen Bund und Ländern

Bund und Länder haften im Verhältnis zueinander für eine ordnungsmäßige Verwaltung (Artikel 104a Absatz 5 GG). In Verwaltungsbereichen, in denen Vollzugs- und Finanzierungsverantwortung im Bund-Länder-Verhältnis auseinander fallen, berührt die Verwaltungsführung der einen staatlichen Ebene die finanziellen Interessen der anderen Ebene. Eine nicht ordnungsgemäße Verwaltungstätigkeit zu Lasten der anderen Ebene wirft Haftungsfragen im Bund-Länder-Verhältnis auf. Praxisrelevant kann beispielsweise die Haftung der Länder für eine nicht ordnungsmäßige Ausführung von Bundesgesetzen im Bereich der Bundesauftragsverwaltung sein. Die Haftungsvorschrift kann nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts bereits vor Erlass eines – bisher nicht existierenden übergreifenden – Ausführungsgesetzes nach Artikel 104a Absatz 5 Satz 2 GG in einem Haftungskern unmittelbare Geltung beanspruchen (hinsichtlich des anzuwendenden Haftungsmaßstabs – Vorsatz erforderlich/grobe Fahrlässigkeit ausreichend – ist die Rechtsprechung nicht einheitlich). Nach einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ist eine Kodifizierung des Verwaltungshaftungsrechts auch durch Teilausführungsregelungen im Zusammenhang mit bereichsspezifischen Sachregelungen möglich. Der Bundesgesetzgeber hat etwa die Möglichkeit, der Bundesverwaltung die Befugnis einzuräumen, zum Zwecke der Feststellung eines Haftungsanspruchs und unter der Voraussetzung, dass aufgrund konkreter Tatsachen ein solcher Anspruch möglich erscheint, bei den Landesverwaltungen Berichte anzufordern, Akten beizuziehen und Unterlagen einzusehen.

5. Lastentragung bei Verletzung von supranationalen oder völkerrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands

Nach Artikel 104a Absatz 6 GG und dem dazu erlassenen Lastentragungsgesetz folgt die Finanzverantwortung für Folgen finanzwirksamer Entscheidungen zwischenstaatlicher Einrichtungen wegen einer Verletzung von supranationalen oder völkerrechtlichen Pflichten grundsätzlich der innerstaatlichen Zuständigkeits- und Aufgabenverteilung für die Durchführung des supranationalen Rechts bzw. des Völkerrechts. Beispiele sind die Verhängung von Zwangsgeldern oder Pauschalbeträgen der EU, Finanzkorrekturen der EU aufgrund fehlerhafter Verausgabung von EU-Mitteln (sogenannte Anlastungen) oder Verurteilungen durch

den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte. Die Finanzverantwortung für solche Lasten fällt damit grundsätzlich der staatlichen Ebene zu Last, die supranationale oder völkerrechtliche Pflichten verletzt hat. Eine Ausnahme bildet der Sonderfall einer länderübergreifenden Finanzkorrektur der EU. Hier sieht Artikel 104a Absatz 6 GG eine Solidarhaftung sowohl für den Bund in Höhe von 15 % als auch für die Länder in Höhe von 35 % der Gesamtlast vor. Die verbleibenden 50% tragen die Länder, die die Lasten verursacht haben anteilig entsprechend der Höhe der erhaltenen EU-Mittel.

II. Verteilung der Steuergesetzgebungshoheit

Der Bund hat die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für Zölle und Finanzmonopole (Artikel 105 Absatz 1 GG).

Eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz hat der Bund über die übrigen Steuern (siehe Artikel 105 Absatz 2 GG), wenn ihm das Aufkommen dieser Steuern ganz oder zum Teil zusteht oder soweit eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich ist (vgl. Artikel 72 Absatz 2 GG; Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit).

Für die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern haben die Länder die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz (Artikel 105 Absatz 2a Satz 1 GG). Diese Steuern betreffen „kleine“ kommunale Steuern wie z. B. die Jagd- und Fischereisteuer, die Hundesteuer, die Getränkesteuer oder die Vergnügungsteuer. Mit der Föderalismusreform 2006 ist den Ländern darüber hinaus die Befugnis zur Bestimmung des Steuersatzes bei der Grunderwerbsteuer eingeräumt worden (Artikel 105a Absatz 2a Satz 2 GG).

Bundesgesetze über Steuern, deren Aufkommen den Ländern oder den Gemeinden (Gemeindeverbänden) ganz oder zum Teil zufließen, bedürfen der Zustimmung des Bundesrates (Artikel 105 Absatz 3 GG).

Den Gemeinden (Gemeindeverbänden) steht grundsätzlich kein „Steuererfindungsrecht“ zu. Wichtig ist aber ihr Recht, bei den ihnen zufließenden Grund- und Gewerbesteuern sogenannte Hebesätze festzulegen (Artikel 106 Absatz 6 Satz 2 GG).

III. Verteilung des Steueraufkommens

1. Vertikale Verteilung des Steueraufkommens

Anders als bei der Steuergesetzgebungshoheit, wo zur Wahrung der Steuereinheit nur sehr geringe Befugnisse bei den Ländern belassen sind, werden allen Ebenen des Staatsverbandes als Voraussetzung für finanzpolitische Autonomie eigene Einnahmequellen zugeordnet.

Wichtigste Einnahmequelle sind die Steuern. Es gibt Steuerarten, deren Erträge allein dem Bund oder allein den Ländern oder allein den Gemeinden (Gemeindeverbänden) zufließen (Trennsystem). Daneben gibt es Steuerarten, deren Aufkommen Bund, Ländern und Gemeinden (Gemeindeverbänden) gemeinschaftlich zufließt, und zwar teils mit festen, teils mit gesetzlich festzulegenden Anteilen (Verbundsystem).

Im Rahmen des Trennsystems stehen dem Bund der Ertrag der Finanzmonopole und das Aufkommen vor allem folgender Steuern zu (Artikel 106 Absatz 1 GG):

- Verbrauchsteuern wie z. B. Energiesteuer, Tabaksteuer, Kaffeesteuer,
- Versicherungssteuer,
- Kraftfahrzeugsteuer sowie
- Ergänzungsabgabe zur Einkommen- und Körperschaftsteuer.

Das Aufkommen an Zöllen hat die Bundesrepublik an die EU „abgetreten“.

Den Ländern steht das Aufkommen vor allem folgender Steuern zu (Artikel 106 Absatz 2 GG):

- Vermögensteuer,
- Erbschaftsteuer/Schenkungssteuer,
- Verkehrssteuern wie z. B. Grunderwerbsteuer, Rennwett- und Lotteriesteuer sowie
- Biersteuer.

Den Gemeinden steht das Aufkommen vor allem folgender Steuern zu (Artikel 106 Absatz 6 GG):

- Grundsteuer, Gewerbesteuer und
- örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern.

Die Gewerbesteuer steht den Gemeinden allerdings nicht ungeschmälert zu. Bund und Länder sind durch eine Umlage am Aufkommen beteiligt (Artikel 106 Absatz 6 Satz 4 f. GG).

Wichtiger als die Steuern im Rahmen des Trennsystems sind die Verbundsteuern (Gemeinschaftsteuern), auf die rund 70 % des Gesamtsteueraufkommens entfallen. Die Festlegung der Anteile der staatlichen Ebenen bestimmt entscheidend die Finanzkraft des Bundes und der Länder:

- Das Aufkommen der Körperschaftsteuer wird zwischen Bund und Ländern je zur Hälfte aufgeteilt (Artikel 106 Absatz 3 Satz 2 GG).
- Bei der Einkommensteuer sind drei Ertragsberechtigte vorhanden. Vorab ist vom Gesamtaufkommen der Gemeindeanteil abzurechnen (= 15 %). Das verbleibende Aufkommen wird je zur Hälfte auf Bund und Länder aufgeteilt. (Artikel 106 Absatz 3 Satz 2 und Absatz 5 GG).
- Am Aufkommen der Abgeltungssteuer auf Zinserträge und Veräußerungserlöse sind der Bund und die Länder zu je 44 % und die Gemeinden zu 12 % beteiligt.
- Im Gegensatz zur Einkommen- und Körperschaftsteuer sind bei der Umsatzsteuer die Anteile von Bund und Ländern nicht durch das Grundgesetz vorgegeben. Das Grundgesetz schreibt in Artikel 106 Absatz 3 und 4 lediglich bestimmte Regeln für die gesetzliche Festlegung vor. Der konkret auf Bund und die Ländergesamtheit (einschließlich Gemeinden und Gemeindeverbände) entfallende Anteil wird im Finanzausgleichsgesetz festgelegt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass den Gemeinden seit dem Jahr 1998 gemäß

Artikel 106 Absatz 5a GG vorab ein gesonderter Anteil am Umsatzsteueraufkommen zusteht, der durch Bundesgesetz festgelegt und von den Ländern aufgrund eines orts- und wirtschaftsbezogenen Schlüssels an die einzelnen Gemeinden weitergeleitet wird. Diese besondere Beteiligung an der Umsatzsteuer wurde im Zusammenhang mit der Abschaffung der den Gemeinden zustehenden Gewerbesteuer eingeführt.

Bei der Bestimmung der Umsatzsteueranteile von Bund und Ländergesamtheit gilt das Grundprinzip, dass Bund und Länder (einschließlich Gemeinden und Gemeindeverbände) gleichmäßigen Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben im Rahmen der laufenden Einnahmen haben. Dies bedeutet, dass das Verhältnis der Einnahmen zu den Ausgaben (die sogenannte „Deckungsquote“) bei Bund und Ländern auf Dauer etwa gleich groß sein soll. Entwickeln sich die Deckungsquoten auseinander, ist eine Neufestsetzung der Umsatzsteueranteile geboten.

Dieses Verfahren vermittelt auf den ersten Blick den Eindruck, die Bestimmung der Umsatzsteueranteile von Bund und Ländern wäre auf der Grundlage einer einfachen Rechenoperation möglich. In der Praxis ist dies nicht der Fall. Die grobe Festlegung des Verfahrens im Grundgesetz lässt weiten Raum für unterschiedliche Interpretationen im Detail. Insbesondere die Definition von *laufenden* Einnahmen und *notwendigen* Ausgaben, die in die Deckungsquotenberechnung Eingang finden sollen, ist alles andere als eindeutig. Dies hat dazu geführt, dass die Umsatzsteuerverteilung häufig Anlass für Meinungsverschiedenheiten zwischen Bund und Ländern war. Da keine allgemein anerkannten, klaren Maßstäbe zur Beurteilung der Deckungsquoten von Bund und Ländern existieren, hatten Überlegungen zur politischen Konsensbildung bei der Festsetzung der Umsatzsteueranteile häufig stärkeres Gewicht als finanzwirtschaftliche Überlegungen.

Die Länder sind ihrerseits durch Artikel 106 Absatz 7 GG verpflichtet, den Gemeinden einen von der Landesgesetzgebung zu bestimmenden Prozentsatz vom Länderanteil an den Gemeinschaftsteuern zuzuweisen (obligatorischer Steuerverbund). Weiterhin können die Länder eine Beteiligung der Gemeinden an den Landessteuern vorsehen (fakultativer Steuerverbund). Die Mittel aus dem Steuerverbund werden den Gemeinden im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs nach einem komplizierten Verteilungsschlüssel zugewiesen. Hierdurch werden die originären Steuereinnahmen der Gemeinden ergänzt (fiskalische Funktion) und die interkommunale Streuung des Steueraufkommens abgemildert (redistributive Funktion).

Seit dem 1. Januar 1996 steht den Ländern für die Übernahme des öffentlichen Personennahverkehrs nach Artikel 106a GG ein Betrag aus dem Steueraufkommen des Bundes zu. Zudem steht den Ländern seit dem 1. Juli 2009 nach Artikel 106b GG ein Betrag aus dem Steueraufkommen des Bundes infolge der Übertragung der Kraftfahrzeugsteuer auf den Bund zu.

2. Horizontale Verteilung des Steueraufkommens

Das Aufkommen aller ausschließlich den Ländern zufließenden Steuern und der Länderanteile an der Einkommen- und der Körperschaftsteuer steht dem jeweiligen Land insoweit zu, als es in seinem Gebiet von den Finanzbehörden vereinnahmt wird (Prinzip des örtlichen Aufkommens [Artikel 107 Absatz 1 Satz 1 GG]).

Dieses Prinzip ist durch die Zerlegung bei der Körperschaftsteuer – dort gilt das Betriebsstättenprinzip – und bei der Lohnsteuer – dort gilt das Wohnsitzprinzip – durchbrochen (Artikel 107 Absatz 1 Satz 2 GG i. V. m. dem Zerlegungsgesetz). Auf diese Weise werden nicht unerhebliche Beträge mit dem Ziel umgeschichtet, das Steueraufkommen so zuzuweisen, wie es der Steuerleistung der Bürger und der Wirtschaft des jeweiligen Landes entspricht. Auch das Aufkommen der Abgeltungssteuer auf Zinserträge und Veräußerungserlöse wird zerlegt.

Der Länderanteil am Aufkommen der Umsatzsteuer wird zu mindestens 75 % nach der Einwohnerzahl der Länder verteilt. Bis zu 25 % können finanzschwachen Ländern zugewiesen werden (Ergänzungsanteile), um deren Steuereinnahmen näher an den Länderdurchschnitt heranzuführen (Artikel 107 Absatz 1 Satz 4 2. Halbsatz GG). Mit der Vergabe von Ergänzungsanteilen wird ein erster Schritt zur Angleichung der unterschiedlichen Steuerkraft der einzelnen Länder erreicht.

3. Horizontaler Länderfinanzausgleich

Dem horizontalen Finanzausgleich kommt die Aufgabe zu, die Ergebnisse der vorhergehenden Steuerverteilung durch angemessene Ausgleichsleistungen der finanzstarken an die finanzschwachen Länder weiter zu korrigieren (Artikel 107 Absatz 2 Satz 1 1. Halbsatz GG). Dabei sind die Finanzkraft und der Finanzbedarf der Gemeinden (Gemeindeverbände) zu berücksichtigen (Artikel 107 Absatz 2 Satz 1 2. Halbsatz GG).

Die die Verfassung konkretisierenden Einzelregelungen enthält das Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, das mit Wirkung zum 1. Januar 2005 auf der Grundlage des Maßstäbengesetzes neu geregelt wurde.

Der Länderfinanzausgleich ist im Prinzip ein Finanzkraftausgleich. Die Finanzkraft eines Landes – gemessen an seinen Pro-Kopf-Steuereinnahmen – wird der durchschnittlichen Finanzkraft aller Länder angenähert.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts darf der horizontale Finanzausgleich nur zur Milderung, nicht zur Einebnung von Finanzkraftunterschieden führen. Leitbild ist damit ein *angemessener* Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder, der die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und die Selbständigkeit und Unabhängigkeit der Hauswirtschaft in allen Ländern gewährleistet.

4. Bundesergänzungszuweisungen

Bundesergänzungszuweisungen an die Länder dienen als abschließendes Finanzausgleichsinstrument der ergänzenden Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs leistungsschwacher Länder (Artikel 107 Absatz 2 Satz 3 GG). Die Empfängerländer von Bundesergänzungszuweisungen können im Rahmen ihrer Haushaltsautonomie über die Mittel frei verfügen.

Der Bund vergibt auf dieser Grundlage Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen an leistungsschwache Länder zur weiteren Anhebung der Finanzkraft und Sonderbedarfs-Bundeser-

gänzungszuweisungen an bestimmte leistungsschwache Länder, in denen begründete Sonderbedarfe vorliegen.

Eine besondere Bedeutung kommt den Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für die neuen Länder und Berlin zu. Das neue Finanzausgleichsgesetz als Teil des Solidarpakts II knüpft an die bisherigen Regelungen an und gewährt den neuen Ländern bis 2019 degressive Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft.

5. Ausgleich von Sonderbelastungen

Verursachen vom Bund veranlasste besondere Einrichtungen unmittelbar Mehrausgaben oder Mindereinnahmen, die den Ländern oder Gemeinden (Gemeindeverbänden) im Einzelfall nicht zugemutet werden können, gewährt der Bund einen besonderen Ausgleich (Artikel 106 Absatz 8 GG). Die besonderen Belastungen können sich vor allem aus örtlichen Einrichtungen des Bundes wie z. B. Kasernen der Streitkräfte, Behörden oder Forschungseinrichtungen ergeben.

IV. Organisation der Finanzverwaltung

Im Grundsatz gilt: Kein Nebeneinander von Finanzbehörden des Bundes und der Länder für gleiche oder miteinander zusammenhängende Steuern. Für die Verwaltung der Zölle, der Finanzmonopole, der bundesgesetzlich geregelten Verbrauchsteuern, der Kraftfahrzeugsteuer und sonstiger auf motorisierte Verkehrsmittel bezogene Steuern gibt es Bundesfinanzbehörden (Bundeszollverwaltung). Es handelt sich dabei um eine Bundesverwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau (Artikel 108 Absatz 1 GG).

Die Verwaltung der übrigen Steuern ist den Finanzbehörden der Länder überantwortet. Der Aufbau dieser Behörden und die einheitliche Ausbildung der Beamten sind durch Bundesgesetz geregelt (Artikel 108 Absatz 2 GG).

Soweit von den Landesfinanzbehörden verwaltete Steuern ganz oder zum Teil dem Bund zufließen – insbesondere also Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer –, werden die Landesbehörden im Auftrag des Bundes tätig (Artikel 108 Absatz 3 GG). Der Bund hat hier verstärkte Einwirkungsrechte auf die Finanzbehörden der Länder, insbesondere stehen dem Bundesministerium der Finanzen erweiterte Aufsichts- und Weisungsbefugnisse zu. Sie sichern die finanziellen Belange des Bundes sowie die einheitliche Anwendung des Steuerrechts, vor allem soweit Ermessen eingeräumt ist.

Ausnahmsweise kann durch ein zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz bei der Verwaltung von Steuern ein Zusammenwirken von Bundes- und Landesfinanzbehörden oder einer Aufgabenverlagerung zwischen Bund und Ländern vorgesehen werden, wenn und soweit dadurch der Vollzug der Steuergesetze erheblich verbessert oder erleichtert wird (Artikel 108 Absatz 4 Satz 1 GG).

Die Länder können den Gemeinden (Gemeindeverbänden) die Verwaltung der ihnen zufließenden Steuern ganz oder zum Teil übertragen (Artikel 108 Absatz 4 Satz 2 GG). Dies ist weitgehend geschehen.

Das Verwaltungsverfahren ist einheitlich für alle Finanzbehörden durch Bundesgesetz geregelt.

V. Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen

Die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ist in den nächsten Jahren ein zentrales Thema der politischen Agenda. Hintergrund des Reformprojekts sind unter anderem das Auslaufen der Regelungen zum Solidarpakt II und zum bundestaatlichen Finanzausgleich zum Ende des Jahres 2019, die Umsetzung der verfassungsrechtlichen Schuldenregel in Bund und Ländern (siehe Abschnitt B.5.1) sowie die Vorgaben des Europäischen Fiskalvertrages (siehe Abschnitt B.6). Nach den Vereinbarungen im Koalitionsvertrag für die 18. Legislaturperiode soll sichergestellt werden, dass das föderale System unter den immer neuen Herausforderungen durch die Globalisierung und die Europäisierung handlungsfähig bleibt. Es sollen dabei sowohl die vertikalen Finanzbeziehungen zwischen Bund und den Ländern, als auch die horizontalen Finanzbeziehungen unter den Ländern modernisiert werden.

I. Haushalte der Länder und Kommunen

I. Haushalte der Länder

1. Haushaltsrecht

1.1 Haushaltsautonomie

Nach Artikel 109 Absatz 1 GG sind Bund und Länder in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig. Diese verfassungsrechtliche Haushaltsautonomie bedeutet, dass Bund und Länder jeweils eigene Haushaltspläne aufstellen und sie eigenverantwortlich ausführen, abrechnen und prüfen. Jede Ebene soll damit in die Lage versetzt werden, in Eigenverantwortlichkeit ihre jeweiligen Aufgaben erfüllen zu können.

Die Garantie der Haushaltsautonomie ist allerdings nicht schrankenlos. Begrenzt wird sie zum einen dadurch, dass Bund und Länder nach Artikel 109 Absatz 2 GG die europäischen Verpflichtungen Deutschlands auf Grund von Artikel 104 EWG-Vertrag, dem jetzigen Artikel 126 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), zur Haushaltsdisziplin zu erfüllen haben.

Zum anderen haben sich Bund und Länder im Ergebnis der Föderalismusreform 2009 verfassungsrechtlich an gemeinsame Fiskalregeln und Verfahren gebunden, die ebenfalls der Sicherung der Haushaltsdisziplin dienen: die in Artikel 109 Absatz 3 GG verankerte Schuldenregel

und die in Artikel 109a GG festgelegte Haushaltsüberwachung durch den Stabilitätsrat zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen. Die Fiskalregeln der einzelnen Gebietskörperschaften wurden mit dem Fiskalvertragsumsetzungsgesetz durch die Festschreibung der für Deutschland entsprechend den Vorgaben des Fiskalvertrags und des Stabilitäts- und Wachstumspakts zulässigen Obergrenze für das gesamtstaatliche strukturelle Defizit von maximal 0,5 % des Bruttoinlandsprodukts im Haushaltsgrundsätzegesetz ergänzt.

Ferner bedeutet Haushaltsautonomie nicht, dass es zwischen der Finanzwirtschaft des Bundes und der Länder keine Interdependenzen gibt. Vielmehr bestehen insbesondere über die Regelungen zur Steuerverteilung und zum Finanzausgleich oder zur Ausgabenverantwortung vielfältige Verflechtungen (siehe hierzu Abschnitt H).

1.2 Grundgesetzliche und landesrechtliche Fiskalregeln

Artikel 109 Absatz 3 GG legt für den Bund und die einzelnen Länder gemeinsam geltende Grundregeln für die Begrenzung der Nettokreditaufnahme fest, die im Einklang mit den Vorgaben des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts auf einen (strukturell) ausgeglichenen öffentlichen Haushalt abzielen. Bund und Länder müssen nach den Vorgaben des Grundgesetzes ihre Haushalte grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten ausgleichen. (Siehe hierzu im Einzelnen die Ausführungen in Abschnitt B.5.1.)

Auf der Ebene der Länder gilt das Neuverschuldungsverbot ab dem Jahr 2020. Wie die einzelnen Länder bei dessen Umsetzung die Vorgaben des Grundgesetzes ausfüllen, bestimmen diese im Rahmen ihrer eigenen verfassungsrechtlichen Kompetenzen jeweils selbst. Eine Verankerung in den Landesverfassungen ist hierbei nicht zwingend. Zugleich bindet das im Grundgesetz festgeschriebene Neuverschuldungsverbot die Länder unmittelbar, so dass in einem Land, das bis dahin keine konkretisierenden landesrechtlichen Regelungen verabschiedet hat, ab 2020 ein ausnahmsloses Neuverschuldungsverbot gilt, also weder konjunkturbedingte Defizite im Abschwung noch eine zusätzliche Nettokreditaufnahme bei Naturkatastrophen und außergewöhnliche Notsituationen möglich wären.

1.3 Haushaltssystematik

Rechtsgrundlagen der Haushaltspläne sind neben Artikel 109 GG die haushaltsrechtlichen Bestimmungen der jeweiligen Landesverfassungen, die in Erfüllung des HGrG erlassenen 16 Landshaushaltsordnungen bzw. die BHO, bestimmte Vorschriften des StWG sowie der unmittelbar anzuwendende Teil II des HGrG. (Siehe hierzu bereits die Ausführungen in den Abschnitten A.I.2.1 bis A.I.2.3.) Hinzu kommt bei den Ländern, wie beim Bund, das jeweilige Haushaltsgesetz als ein auf die Haushaltsperiode zeitlich begrenztes Gesetz.

Das HGrG stellt die Einheitlichkeit des Haushaltsrechts und der Haushaltssystematik bei Bund und Ländern sicher. Die Landshaushaltsordnungen sind weit überwiegend materiell und formell in der Paragraphenfolge der BHO angeglichen. Abweichungen sind hierbei jedoch möglich.

So besteht z. B. die Möglichkeit, den Haushaltsplan für zwei Jahre, nach Jahren getrennt, aufzustellen (sogenannter „Doppelhaushalt“). Von dieser Regelung wird von der Mehrzahl der Länder Gebrauch gemacht, während der Bund hierauf verzichtet (siehe Abschnitt A.II.3).

Mit dem Haushaltsgrundsätzemodernisierungsgesetz vom 31. Juli 2009 (siehe hierzu Abschnitt B.4) wurde zudem die Koexistenz unterschiedlicher Rechnungswesenssysteme (Kameralistik, Doppik) und verschiedener Haushaltsdarstellungen (Titelhaushalt, Produkthaushalt) ermöglicht. Bei der Umstellung auf ein an den Grundsätzen der kaufmännischen Rechnungslegung ausgerichtetes Rechnungswesen sind Hamburg und Hessen Vorreiter. Hamburg hat als erstes Bundesland für 2006 einen doppischen Jahresabschluss vorgelegt. Hessen hat für das Jahr 2009 erstmals einen Gesamtabschluss vorgelegt. Um hierbei einheitliche Verfahrens- und Datengrundlagen zu gewährleisten wurde nach § 49a HGrG das Gremium zur Standardisierung des staatlichen Rechnungswesens eingerichtet. Von diesem Gremium des Bundes und der Länder werden gemeinsame Standards für kamerale und doppische Haushalte sowie für Produkthaushalte erarbeitet und jährlich überprüft. Dabei wird sichergestellt, dass die Anforderungen der Finanzstatistik einschließlich der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen berücksichtigt werden. Die vom Gremium erarbeiteten Standards werden jeweils durch Verwaltungsvorschriften des Bundes und der Länder umgesetzt.

2. Haushaltsstruktur

Die Haushaltsstruktur variiert zum Teil deutlich zwischen den einzelnen Ländern. Darin spiegeln sich u. a. unterschiedliche Aufgabenverteilungen zwischen den Ländern, Kommunen und privaten Institutionen, aber auch die unterschiedliche Finanzkraft der Länder wider. Zusätzlich ergeben sich stark abweichende Aufgabenverteilungen zwischen den Flächenländern und den Stadtstaaten. Anders als bei den Flächenländern sind in den Haushalten der Stadtstaaten Hamburg, Berlin und Bremen die Etats auf Länder- und Kommunalebene zusammengefasst.

Mit 73 % aller Einnahmen (alle nachfolgend genannten Zahlen beziehen sich auf das Jahr 2014) sind die Steuereinnahmen die bedeutendste Einnahmeart in den Ländern. Dabei bilden die Gemeinschaftssteuern (Einkommen- und Körperschaftsteuer sowie Umsatzsteuer) die wichtigsten Steuerarten. Zwischen den einzelnen Ländergruppen gibt es Abweichungen in Bezug auf die unterschiedliche Gewichtung der Steuereinnahmen an den Gesamteinnahmen. Die westlichen Flächenländer deckten ihre Einnahmen zu rund 77 % aus Steuereinnahmen, die Stadtstaaten zu rund 63 %. In den neuen Bundesländern wurden hingegen nur rund 58 % der gesamten Einnahmen über Steuern gedeckt.

In den neuen Ländern (ostdeutsche Länder ohne Berlin) sind die laufenden Zuweisungen des Bundes nach wie vor von besonderer Bedeutung, sie machten ca. 23 % der Einnahmen aus. Hierzu zählen u. a. die verschiedenen Bundesergänzungszuweisungen, wie z. B. die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen, die die ostdeutschen Länder im Rahmen des Solidarpakts II im Zeitraum 2005 bis 2019 zur Deckung der teilungsbedingten Sonderlasten in Höhe von insgesamt rund 105 Mrd. Euro erhalten. Die degressive Bereitstellung dieser Mittel verringert den Anteil der laufenden Zuweisungen des Bundes an den Gesamteinnahmen der ostdeutschen Länder bis 2019.

Im Vergleich waren die Zuweisungen des Bundes an die westdeutschen Flächenländer (11 % der Einnahmen) und die Stadtstaaten (15 % der Einnahmen) geringer.

In den westdeutschen Flächenländern stellen die Personalausgaben mit einem Anteil von 38 % an den bereinigten Ausgaben den größten Ausgabenblock dar. Der Grund hierfür liegt vor allem in der Zuständigkeit der Länder für besonders personalintensive Bereiche wie z. B. Bildungswesen, innere Sicherheit und Gesundheitswesen. Demgegenüber sind beim Bund nur 10 % der Ausgaben für Personal verausgabt worden. In den Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg beträgt der Anteil der Personalausgaben an den gesamten Ausgaben etwa 32 %.

Den größten Ausgabenbereich der neuen Ländern (ohne Berlin) bilden die Mittel zur Finanzierung der Kommunen. Insgesamt hatten die Ausgaben für laufende und investive Zuweisungen an die Gemeinden einen Anteil an den bereinigten Ausgaben von rund 26 %. Die Personalausgaben nahmen mit 24 % der bereinigten Ausgaben knapp die zweite Position innerhalb der Ausgaben ein.

II. Haushalte der Gemeinden

1. Rechtsgrundlagen

Die wesentlichen Bestimmungen zur Planung, Aufstellung, Ausführung und Abrechnung des kommunalen Haushalts sind in den Gemeindeordnungen (GO)/Kommunalverfassungen der Länder kodifiziert. Zur Regelung der Einzelheiten haben die Innenminister Rechtsverordnungen erlassen, von denen die Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) die für die kommunale Haushaltswirtschaft bedeutendste ist. Die GemHVOen enthalten u. a. verbindliche Muster für die Gestaltung der Haushaltspläne. Durch gesonderte Verordnungen wird z. B. die Kassenwirtschaft (Gemeindekassenverordnung) oder die Führung von Eigenbetrieben (Eigenbetriebsverordnung) geregelt. Ihre Auffassung zu einzelnen Fragen haben die Innenminister in speziellen Erlassen (z. B. Erlasse zur Kreditwirtschaft der Gemeinden) niedergelegt. Die Haushaltswirtschaft der Gemeinde vollzieht sich auf der Grundlage der Haushaltssatzung, die von der Gemeinde für jedes Jahr neu zu beschließen ist. Durch sie werden in kameralistisch buchenden Kommunen der Haushaltsplan, der Höchstbetrag der Kassenkredite und die Steuersätze festgesetzt. Die doppisch buchenden Kommunen veranschlagen in der Haushaltssatzung die Ansätze für Erträge, Einzahlungen, Aufwendungen, Auszahlungen und Verpflichtungsermächtigungen.

2. Haushaltsgrundsätze

Die für die kommunale Haushaltswirtschaft anzuwendenden Haushaltsgrundsätze entsprechen inhaltlich weitgehend den Regelungen, die im staatlichen Bereich gelten. Sie sind in der GO niedergeschrieben.

Anders als die staatlichen Ebenen sind die Kommunen an Grundsätze der Einnahmebeschaffung gebunden. Danach sind die zur Aufgabenerfüllung erforderlichen Einnahmen soweit vertretbar und geboten zunächst aus speziellen Entgelten (Gebühren, Beiträge, privatrechtliche Entgelte) für kommunal erbrachte Leistungen zu beschaffen, im Übrigen aus Steuern,

soweit die sonstigen Einnahmen (u. a. Entnahmen aus Rücklagen, Kostenerstattungen, allgemeine Finanzausweisungen vom Land) nicht ausreichen. Kredite dürfen als letztrangige Deckungsmittel nur aufgenommen werden, wenn eine andere Finanzierung nicht möglich ist oder wirtschaftlich unzumutbar wäre.

3. Bisherige Haushaltssystematik

Anders als der Einheitshaushalt von Bund und Ländern ist der kommunale Haushalt in einen Verwaltungs- und einen Vermögenshaushalt unterteilt. Im Vermögenshaushalt werden die vermögenswirksamen Einnahmen und Ausgaben (u. a. Investitionsausgaben, Kreditaufnahmen und -tilgungen) nachgewiesen; die übrigen – vermögensunwirksamen – Zahlungsströme erscheinen im Verwaltungshaushalt. Im Regelfall wird ein Einnahmeüberschuss des Verwaltungshaushalts dem Vermögenshaushalt zugeführt und dort u. a. zur Finanzierung von Investitionen eingesetzt.

Der Kommunalhaushalt wird nach Aufgabenbereichen in Einzelpläne, Abschnitte und Unterabschnitte gegliedert. Die Einnahmen und Ausgaben werden in den Aufgabenbereichen nach ihren Arten in Hauptgruppen, Gruppen und Untergruppen geordnet. Gliederung und Gruppierung richtet sich nach dem der GemHVO als Anlage beigefügten, für die Gemeinden verbindlichen, Gliederungs- und Gruppierungsplan.

4. Neues kommunales Rechnungswesen

Die von der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder am 11. Juni 1999 verabschiedete „Konzeption zur Reform des Kommunalen Haushaltsrechts“ sah vor, neben dem reformierten kameralistischen Haushalts- und Rechnungswesen ein doppisches Haushalts- und Rechnungssystem (auf der Grundlage der kaufmännisch doppelten Buchführung) bereitzustellen. Dadurch soll

- der Einsatz betriebswirtschaftlicher Instrumente und Methoden,
- die Output-Orientierung der Verwaltungsleistungen in Produktform als Grundlage für Zielvereinbarungen sowie für die Kostenermittlung und -zuordnung,
- die Darstellung des vollständigen, mit der Leistungserstellung verbundenen Ressourceneinsatzes,
- eine veränderte Darstellung des Haushaltsplans nach den Erfordernissen der dezentralen Ressourcenverantwortung, z. B. in Budgetform,
- eine verstärkte Dezentralisierung der Bewirtschaftungsbefugnis für den Ressourceneinsatz auf der Fachebene,
- die Entwicklung von Kennzahlen über Kosten und Qualität der Verwaltungsleistungen als Information für die Verwaltungssteuerung,
- ein Berichtswesen auch für unterjährige Berichte über die Erreichung der Leistungsziele (Controlling) als Steuerungsinstrument zur Unterstützung der dezentralen Ressourcenverantwortung innerhalb der Verwaltung und gegenüber dem Rat,
- die Gesamtdarstellung von Ressourcenaufkommen und Ressourcenverbrauch sowie der Vermögens- und Kapitalposition (konsolidierter Gesamtabschluss)

ermöglicht werden.

Kern dieser Konzeption ist es, den Kommunen zu ermöglichen, vom bisherigen Geldverbrauchsmodell, das in erster Linie die Bewirtschaftung von Einnahmen und Ausgaben nachweist, zu einem Ressourcenverbrauchsmodell überzugehen, das den zur Bereitstellung der Verwaltungsleistungen notwendigen Ressourcenaufwand und das Ressourcenaufkommen nachweist. Dieses Ziel wird auf zwei Wegen verwirklicht:

- durch Weiterentwicklung des bisherigen Haushaltsrechts, das nach dem kameralistischen Buchungsstil ausgerichtet ist, wobei das Ressourcenverbrauchsmodell nur eingeschränkt umgesetzt wird und
- durch Bereitstellung eines neuen Haushaltsrechts auf der Grundlage der doppelten Buchführung.

Die Doppik beinhaltet Abschreibungen, eine jährliche Bilanz sowie die Erfassung und Bewertung des gesamten Vermögens und der Schulden (einschließlich der Pensionsrückstellungen). Zugleich knüpft das Konzept an die Tradition des öffentlichen Haushaltsrechts an (Haushaltsgrundsätze, Budgetrecht des Rates, Haushaltsplan oder Jährlichkeitsprinzip).

Die Reform des kommunalen Haushaltsrechts war auch in den nachfolgenden Jahren das Thema weiterer Beratungen der Innenministerkonferenz. So verabschiedete sie mit Beschluss vom November 2003 u. a. auch Mustertexte für die zu reformierenden rechtlichen Regelungen. In diesem Rahmen wurde von ihr zur Begleitung der Normgebungsverfahren in den einzelnen Ländern auch eine Arbeitsgruppe Haushaltsrecht eingerichtet, die in regelmäßigen Abständen über die Entwicklung des kommunalen Haushaltsrechts in den Ländern und über den Stand der Umsetzung der Beschlüsse der Innenministerkonferenz berichtet. Mit Beginn des Haushaltsjahres 2009 sind die gesetzlichen Regelungen für eine doppelte Haushaltswirtschaft in den 13 Flächenländern in Kraft getreten. Alle Länder sehen unterschiedlich lange Übergangsfristen vor. Bezogen auf das Jahr 2007 liegen diese zwischen zwei und 13 Jahren. In Baden-Württemberg hat der Landtag im April 2013 das Gesetz zur Änderung der Reform des Gemeindehaushaltsrechts verabschiedet, das die bisherige Wahlfrist zwischen Kameralistik und Doppik um vier Jahre auf 2020 verlängert. Zehn der 13 Flächenländer lassen ausschließlich die doppelte Haushaltswirtschaft zu. Schleswig-Holstein räumt seinen Kommunen ein Wahlrecht zwischen Doppik und erweiterter Kameralistik ein. Die Freistaaten Bayern und Thüringen behalten abweichend vom Beschluss der Innenministerkonferenz zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts die bisherige Kameralistik bei, ermöglichen ihren Kommunen aber auf freiwilliger Basis die Einführung der Doppik.

Die nachfolgende Übersicht gibt einen Überblick über den Stand der Einführung der doppelten Haushaltsführung in den Kommunen der jeweiligen Bundesländer.

Flächenland	Modell
Baden-Württemberg	Doppik, Umstellung bis 1. Januar 2020
Bayern	Optionslösung ab 1. Januar 2007 zwischen traditioneller Kameralistik/Doppik

Brandenburg	Doppik, Umstellung bis 1. Januar 2011
Hessen	Doppik, Umstellung bis 1. Januar 2015
Mecklenburg-Vorpommern	Doppik, Umstellung bis 1. Januar 2012
Niedersachsen	Doppik, Umstellung bis 1. Januar 2012
Nordrhein-Westfalen	Doppik, Umstellung bis 1. Januar 2009
Rheinland-Pfalz	Doppik, Umstellung bis 1. Januar 2009
Saarland	Doppik, Umstellung bis 1. Januar 2010
Sachsen	Doppik, Umstellung bis 1. Januar 2013
Sachsen-Anhalt	Doppik, Umstellung bis 1. Januar 2013
Schleswig-Holstein	Optionslösung ab 1. Januar 2007 zwischen erweiterter Kameralistik/Doppik
Thüringen	Optionslösung ab 1. Januar 2009 zwischen traditioneller Kameralistik/Doppik

Stand: Januar 2015

Mit der Einführung des doppelischen Rechnungswesens entstanden viele verschiedene Lösungen. So gibt es zwischen den Bundesländern erhebliche Unterschiede bei den eingeführten Systemen, deren Rechtsgrundlagen, Darstellungsformen und Begriffsdefinitionen. Ein länderübergreifender Vergleich der Kommunen wird dadurch erschwert. Daher ist eine mittelfristige Harmonisierung von Begriffen, Darstellungsformen und Inhalten dringend geboten.

Die wesentlichen Merkmale des neuen doppelischen Haushalts- und Rechnungswesens sind:

- Haushaltsgliederung in Produktbereiche
Grundlage des neuen Haushalts- und Rechnungswesens ist die produktorientierte Gliederung. Produkte werden zu Produktgruppen zusammengefasst, die wiederum Produktbereichen zugeordnet werden.
- Haushaltsplan
Maßgebliche Bestandteile des doppelischen Haushaltsplans sind der Finanz- und Ergebnisplan. Der Finanzplan enthält die geplanten Ein- und Auszahlungen, also alle kassenwirksamen Vorgänge. Im Ergebnisplan werden Aufwendungen und Erträge – unabhängig davon, ob sie kassenwirksam sind oder nicht – veranschlagt.
- Teilfinanzpläne
Zusätzlich sind für die Produktbereiche bzw. die Produkte, die einem übergeordneten Organisationsbereich zugeordnet wurden, Teilfinanzpläne zu erstellen.
- Dreigliedriges Rechnungssystem
Die Kommunen sind in den meisten Bundesländern gehalten, laufend die Konten dreier Rechenwerke zu bebuchen: der Vermögensrechnung (Bilanz), der Ergebnisrechnung (Gewinn- und Verlustrechnung) und der Finanzrechnung (Kapitalflussrechnung/Cash-flow-Rechnung)
- Budgetierung:
Budgetierung bezweckt eine Dezentralisierung der Finanzverantwortung und soll eine flexiblere Mittelbewirtschaftung ermöglichen. Verwaltungsbereichen werden im Rahmen definierter Aufgaben oder vereinbarter Ziele Finanzmittel zur weitgehend eigenverantwortlichen

wortlichen Bewirtschaftung zugeteilt.

Budgetierung verfolgt die nachstehenden Ziele:

- Kostenbewusstsein,
- Optimierungspotenzial,
- Motivation.

- Output orientierte Budgetierung:

Bei der Output orientierten Budgetierung hingegen werden dezentrale Finanzverantwortung und Leistungsziele systematisch miteinander verbunden. Die Politik steuert das Verwaltungshandeln über kombinierte Leistungs- und Ressourcenvorgaben. Voraussetzung hierfür ist eine entsprechend ausgebaute Kosten- und Leistungsrechnung, die die notwendigen Daten für die Planung der Produktbudgets und das Controlling der Leistungserstellung bereitstellt.

- Kosten- und Leistungsrechnung:

Die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) wird in den meisten Landesregelungen empfohlen oder gar verbindlich vorgeschrieben. Konkrete Hinweise für die Ausgestaltung der KLR enthalten die Regelungen jedoch nicht.

Wichtige Anwendungsbereiche der KLR sind die Gebührenkalkulation, die Ermittlung von Budgetinformationen sowie die Bestimmung von internen Leistungsverrechnungen.

J. Finanzbeziehungen zur EU

1. Allgemein

Die Europäische Union (EU) ist ein Verbund von 28 Mitgliedstaaten mit eigener Rechtspersönlichkeit und basiert auf dem Vertrag über die Europäische Union (EUV) und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Sie hat sowohl supranationale (überstaatliche) als auch intergouvernementale (zwischenstaatliche) Elemente.

Alle der Europäischen Union nicht in den Verträgen übertragenen Zuständigkeiten verbleiben gemäß Artikel 5 EUV bei den Mitgliedstaaten. Hierbei handelt es sich um das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung. In die ausschließliche Zuständigkeit der Union fallen die Zollunion, die Festlegung der für das Funktionieren des Binnenmarkts erforderlichen Wettbewerbsregeln, die Währungspolitik für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, die Erhaltung der biologischen Meeresschätze im Rahmen der gemeinsamen Fischereipolitik und die gemeinsame Handelspolitik. Demgegenüber teilt sich die Union ihre Zuständigkeit mit den Mitgliedstaaten vor allem in den Bereichen Binnenmarkt, Sozialpolitik (in bestimmten Bereichen), Kohäsions- und Regionalpolitik, Landwirtschaft sowie Fischerei, Umwelt, Verbraucherschutz, Verkehr, transeuropäische Netze und Energie. Zusätzlich gibt es noch koordinierende Zuständigkeiten, zum Beispiel in der Wirtschaftspolitik, und ergänzende Zuständigkeiten, zum Beispiel in der Gesundheits- und Bildungspolitik.

2. Organe und Verfahren

Am Zustandekommen von Rechtsakten der EU sind in der Regel die Europäische Kommission (Initiativrecht), der Rat der Europäischen Union und das Europäische Parlament (EP) beteiligt. Bei den Rechtsakten unterscheidet man EU-Verordnungen (ohne nationalen Umsetzungsakt unmittelbar in den Mitgliedstaaten gültig), EU-Richtlinien (verpflichtet zur Umsetzung ihrer Inhalte in nationales Recht) und Beschlüsse (ähnlich deutschen Verwaltungsakten). Der Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union ist nach der Rechtsprechung des EuGH ein Rechtsakt eigener Art.

Von zentraler Bedeutung für das Zustandekommen der Verordnungen, Richtlinien und der wichtigsten haushaltsrechtlichen Instrumente ist neben der Zustimmung des Europäischen Parlaments die Beschlussfassung im Rat.

Beschlüsse werden im Rat in der Regel mit qualifizierter Mehrheit getroffen. Seit dem 1. November 2014 erfordert eine Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit eine sogenannte „doppelte Mehrheit“ von 55 % der Mitglieder des Rates, gebildet aus mindestens 15 Mitgliedern, die zugleich mindestens 65 % der Bevölkerung der Union vertreten müssen. Die entsprechende Sperrminorität von mehr als 35 % der EU-Bevölkerung muss allerdings von mindestens vier Mitgliedstaaten repräsentiert werden.

3. Der Mehrjährige Finanzrahmen

Der Mehrjährige Finanzrahmen (MFR) ist ein langfristiges Planungsinstrument für die Ausgaben der EU. Dieses Instrument ist auf EU-Ebene einzigartig und in dieser Form auf Ebene der nationalen Mitgliedstaaten nicht zu finden. Mit dem MFR legen die Mitgliedstaaten und das Europäische Parlament für einen mindestens fünfjährigen Zeitraum Ausgabenobergrenzen für die einzelnen Politikbereiche der EU fest. Der MFR sorgt für ein hohes Maß an Haushaltsdisziplin, da für eine Änderung der Obergrenzen ein neuer MFR von EP und Rat verhandelt werden müsste. Dauer und Stetigkeit des MFR bedeuten für alle beteiligten Akteure Planungssicherheit – sowohl für die Empfänger der EU-Ausgaben als auch für die Beitragszahler des EU-Haushalts –. Der derzeitige MFR 2014 bis 2020 umfasst einen Zeitraum von sieben Jahren und stellt den Rahmen dar, in dem die jährlichen EU-Haushalte eingefügt werden müssen.

Der MFR ist in sechs Ausgabenkategorien unterteilt, die den verschiedenen Tätigkeitsbereichen der EU entsprechen. Durch die Höhe der Dotierung der Ausgabenkategorien wird festgelegt, welche Bereiche gefördert werden. Zudem ist der MFR durch Obergrenzen beschränkt, die in absoluten Zahlen angegeben sind. Diese sind für jedes einzelne Jahr festgelegt.

Für den Zeitraum 2014 bis 2020 sieht der MFR eine Obergrenze von 1.082,55 Mrd. Euro bei den Mitteln für Verpflichtungen und von rund 1.024 Mrd. Euro bei den Mitteln für Zahlungen vor. Die Mittel für Verpflichtungen geben an, bis zu welcher Höhe die EU Ausgaben beschließen kann. Dies ist eine rechtliche Verpflichtung, die sich über mehrere Jahre erstrecken kann. Zudem werden Mittel für Verpflichtungen für jede der sechs Ausgabenkategorien fest-

gelegt. Die Mittel für Zahlungen hingegen sind Mittel, die im jeweiligen Haushaltsjahr zur Verfügung stehen. Diese decken Verpflichtungen ab, die im laufenden Jahr oder in früheren Jahren eingegangen wurden. Im Gegensatz zu den Mitteln für Verpflichtungen gibt es bei den Mitteln für Zahlungen nur eine jährliche Gesamtobergrenze. Eine Aufteilung auf die einzelnen Ausgabenkategorien erfolgt nicht.

Im Vergleich zum vorherigen Finanzrahmen 2007 bis 2013 fallen die Obergrenzen des derzeitigen Finanzrahmens, bei Nichtberücksichtigung der Steigerungen des Preisniveaus, geringer aus. Des Weiteren ist mit dem neuen MFR ein Einstieg in die Modernisierung der Ausgabenstruktur gelungen: So konnte der Anteil der Ausgaben der Rubrik 1, die vor allem Forschung, Technologie und Infrastruktur umfasst, deutlich ausgeweitet werden. Die größten Ausgabeblöcke sind jedoch weiterhin die Agrar- und Strukturpolitik.

Rechtlich verankert ist der Finanzrahmen im AEUV, der eine Verordnung zur Festlegung des MFR vorschreibt. Durch die Festlegung in einer Verordnung sind die Obergrenzen verbindlich. Änderungen können vom Rat nur einstimmig erfolgen. Die Einstimmigkeit stellt für eine Revision des Finanzrahmens eine hohe Hürde dar.

Ergänzende Regelungen zum MFR gibt es in der Interinstitutionellen Vereinbarung zwischen dem EP, dem Rat und der Kommission sowie in den Sektorverordnungen, die die Ausgabenpolitiken der EU regeln.

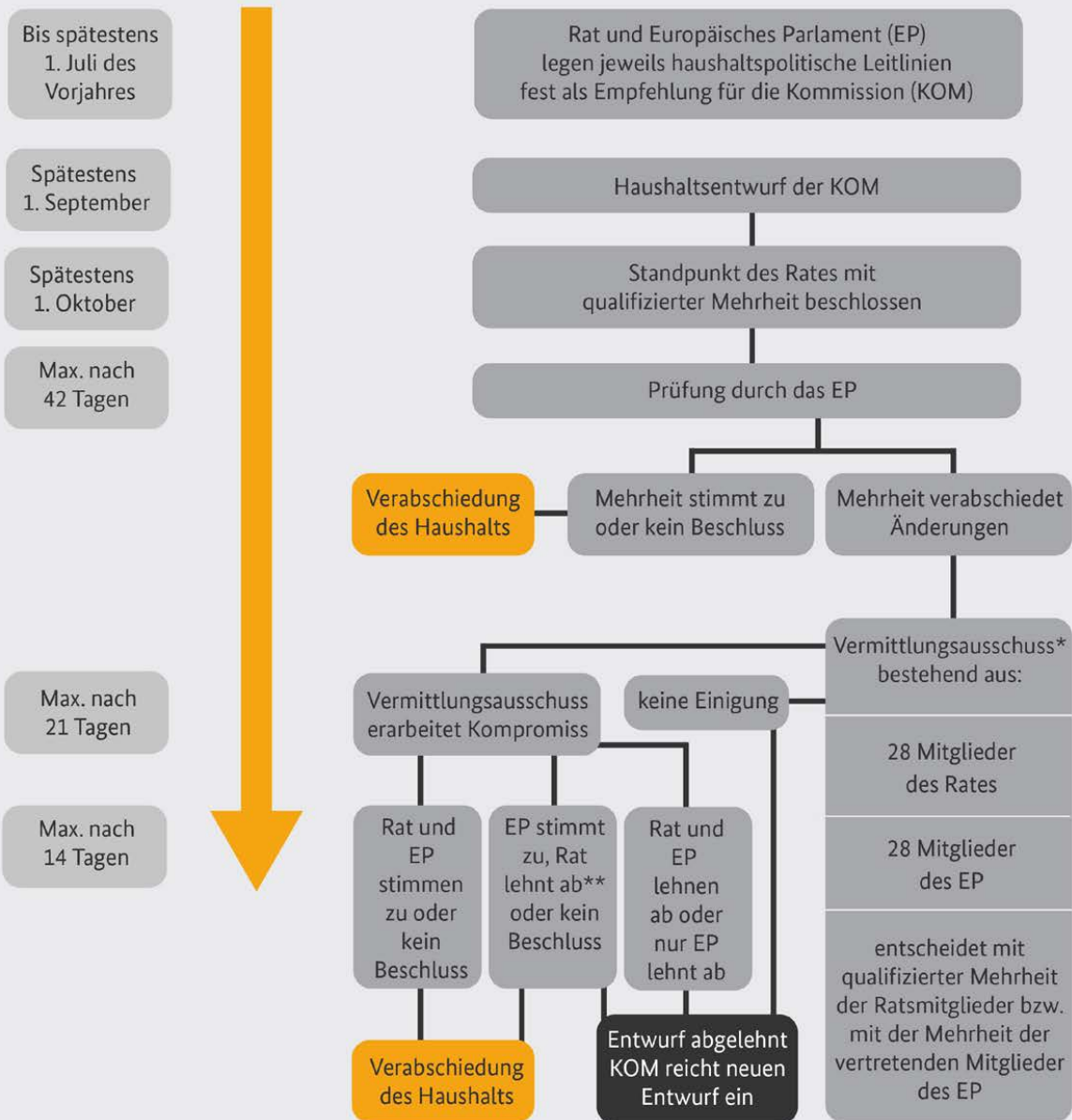
Zudem ist der MFR mit verschiedenen Flexibilitätsinstrumenten ausgestattet, um auf unvorhersehbare Ereignisse reagieren zu können. So können bei Bedarf zusätzliche Mittel aktiviert werden.

4. Der EU-Haushalt

Mit dem jährlichen Haushalt werden die Ausgaben auf Ebene der einzelnen Programme und der spezifischen Finanzierungsmaßnahmen konkret festgelegt. Der EU-Haushalt ist in Einzelpläne nach EU-Institutionen gegliedert. Der Großteil der Ausgaben entfällt auf den Einzelplan der Kommission.

Die Kommission erstellt den Entwurf für den Gesamthaushaltsplan auf der Grundlage der Haushaltsvoranschläge der Organe der Union. Für den Entwurf der Kommission bestimmt Artikel 314 AEUV eine Frist bis zum 1. September des Vorjahres. In der Regel wird der Entwurf für den Gesamthaushaltsplan aber schon im Mai/Juni des Vorjahres vorgelegt. Nach Festlegung eines Standpunktes des Rates entscheidet das EP, ob es sich dem Standpunkt des Rates anschließt. Wenn keine Einigung zwischen Rat und EP erzielt wird, kommt es zu einem Vermittlungsverfahren. Am Ende dieses Verfahrens kommt der Haushalt entweder zustande oder wird abgelehnt. Bei einer Ablehnung muss die Kommission einen neuen Haushaltsentwurf erstellen.

EU-Haushaltsverfahren



*Tritt nicht zusammen, wenn Rat binnen 10 Tagen Änderungen billigt

**Im Falle einer Ablehnung durch den Rat kann das EP binnen 14 Tagen mittels einer Mehrheit und 3/5 der abgegebenen Stimmen die Änderungen bestätigen.

5. Das Eigenmittelsystem

Der Haushalt der EU wird nahezu vollständig aus Eigenmitteln finanziert. Diese Eigenmittel können als Einnahmen definiert werden, die zur Finanzierung des Gesamthaushalts der EU bestimmt sind. Während die Zolleinnahmen direkt zur Finanzierung eingesetzt werden können, werden die übrigen Eigenmittel von den Mitgliedstaaten aus deren nationalen Haushalten (in der Bundesrepublik Deutschland allein aus dem Bundeshaushalt) gezahlt. Neben den Eigenmitteln finanziert sich der EU-Haushalt durch die sonstigen Einnahmen, die allerdings

nur einen sehr kleinen Teil der Gesamtfinanzierung ausmachen. Sie stammen unter anderem aus Steuern auf Dienstbezüge des Personals, Geldbußen im Wettbewerbsbereich sowie aus Verzugszinsen. Die Ausgestaltung des Finanzierungssystems und Umfang und Struktur der daraus entstehenden Finanzierungsanteile am Haushalt der EU sind im Eigenmittelbeschluss festgelegt. Dieser wird vom Rat einstimmig angenommen und von allen Mitgliedstaaten ratifiziert.

Die Eigenmittel setzen sich aus drei Kategorien zusammen:

- Traditionelle Eigenmittel, d. h. Zölle, die bei der Einfuhr von Erzeugnissen aus Nicht-EU-Staaten erhoben werden, sowie Zuckerabgaben.
- Die Mehrwertsteuer (MwSt.)-Eigenmittel werden durch Anwendung eines für alle Mitgliedstaaten einheitlichen Abrufsatzes auf die nach Unionsvorschriften harmonisierte MwSt.-Eigenmittelbemessungsgrundlage errechnet. Der Abrufsatz ist im Eigenmittelbeschluss festgelegt.
- Die Bruttonationaleinkommen (BNE)-Eigenmittel berechnen sich aus der Anwendung eines einheitlichen Satzes auf den Gesamtbetrag der BNE aller Mitgliedstaaten. Dieser einheitliche Satz wird im Rahmen des Haushaltsverfahrens so festgesetzt, dass die Gesamteinnahmen die Gesamtausgaben abdecken. Die BNE-Einnahme ist eine ergänzende Einnahme, die den Teil der Ausgaben finanzieren soll, der nicht durch die traditionellen Eigenmittel und die MwSt.-Zahlungen gedeckt werden kann. Dadurch ist gewährleistet, dass der EU-Haushalt stets vorab in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen wird. Der EU-Haushalt kann daher ohne Kreditaufnahme finanziert werden.

Der Gesamtbetrag der Eigenmittel darf aber die im Eigenmittelbeschluss festgelegte Obergrenze für Zahlungsermächtigungen von 1,23 % des EU-BNE nicht überschreiten (Eigenmittelobergrenze).

6. Korrekturmechanismus zu Gunsten des Vereinigten Königreichs und der übrigen Nettozahler

Die Korrekturmechanismen räumen bestimmten Mitgliedstaaten eine Reduktion ihrer Beiträge zum EU-Haushalt ein. Eine Besonderheit des Eigenmittelsystems ist der Korrekturmechanismus zugunsten des Vereinigten Königreichs (Brittenrabatt). Bei seiner Einführung durch den Eigenmittelbeschluss vom 7. Mai 1985 leistete Großbritannien einen hohen Beitrag zur Finanzierung des EU-Haushalts, es flossen aber nach Großbritannien Agrarmittel, die über 60 % des EU-Haushalts ausmachten, nur in geringer Höhe zurück. Dieses Haushaltsungleichgewicht sollte durch die Einführung eines Rabatts ausgeglichen werden. Vereinfacht dargestellt erhält Großbritannien 66 % seines Nettosaldo als Rabatt zurück. Der Rabatt wird von allen Mitgliedstaaten, außer Großbritannien, mit unterschiedlichen Finanzierungsschlüsseln finanziert. Wegen seiner ebenfalls sehr hohen Nettozahlerposition zahlt Deutschland nur 25 % seines eigentlichen Finanzierungsanteils am Britenrabatt. Der Britenrabatt ist unbefristet.

Weiterhin ist im Eigenmittelbeschluss für 2014 bis 2020 geregelt, dass für Deutschland, die Niederlande und Schweden ein geringerer Mehrwertsteuer-Abrufsatz in Höhe von 0,15 % anstatt 0,3 % gilt. Für Deutschland bedeutet dies eine Entlastung von ca. 1 Mrd. Euro jährlich.

Dänemark, die Niederlande, Schweden und Österreich erhalten darüber hinaus im selben Zeitraum eine Pauschalerstattung bei den BNE-Eigenmitteln. Mit diesen Maßnahmen soll der übermäßigen Nettobelastung dieser Mitgliedstaaten entgegengewirkt werden.

Stichwortverzeichnis

<p>Anteilfinanzierung.....75</p> <p>Aufstellungsgrundschriften.....31</p> <p>Ausgabeermächtigung .....9, 45, 46, 48</p> <p>Ausgaberesult .....38, 46, 47, 56</p> <p>außerplanmäßige Ausgabe .....5, 47, 48</p> <p>Beauftragter für den Haushalt .7, 32, 44, 56, 82</p> <p>Belegverfahren .....49</p> <p>Beleihung .....78</p> <p>Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes....29, 59, 62, 63, 64</p> <p>Bepackungsverbot .....7, 10</p> <p>Bereinigungssitzung .....30, 37, 38</p> <p>Berichterstatler .....36, 37</p> <p>Besserstellungsverbot.....76</p> <p>Betriebsmittel .....79</p> <p>Bewirtschafter .....45, 49, 80</p> <p>BHO .....6</p> <p>Britenrabatt.....115</p> <p>Bruttokreditaufnahme.....11</p> <p>Bruttoprinzip .....11</p> <p>Buchführung.....7, 12, 20, 54, 56, 57, 108</p> <p>Budgetsensitivität .....24</p> <p>Bundesauftragsverwaltung .....93</p> <p>Bundesbeauftragter für die Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung.....58, 63</p> <p>Bundeseisenbahnvermögen .....8</p> <p>Bundesergänzungszuweisung.....102, 103, 106</p> <p>Bundesgesetzblatt.....9, 20, 39, 43</p> <p>Bundeshaushaltsordnung..6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 19, 31, 32, 33, 35, 36, 38, 39, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 63, 64, 66, 67, 68, 69, 70, 72, 73, 74, 75, 76, 78, 79, 80, 81, 85, 86, 89, 105</p> <p>Bundeskanzleramt .....14, 34, 36, 88</p> <p>Bundeskanzlerin .....14, 39</p> <p>Bundeskasse .....49, 78, 79, 80</p> <p>Bundespräsident .....31, 39</p> <p>Bundesrat..9, 21, 31, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 42, 48, 55, 57, 58, 62, 64, 65, 93, 94, 95, 97, 99</p> <p>Bundesrechnungshof ....5, 7, 29, 30, 31, 32, 33, 37, 49, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 71, 74, 78, 80</p> <p>Bundesregierung.29, 30, 31, 32, 33, 35, 36, 37, 39, 42, 43, 47, 55, 57, 58, 60, 62, 63, 64, 65, 86, 87</p> <p>Bundestag31, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 42, 45, 47, 48, 55, 57, 58, 62, 64, 65, 86, 97</p> <p>Bundesverfassungsgericht ....31, 47, 68, 92, 98, 102</p> <p>Bund-Länder-Finanzbeziehungen .....21, 104</p>	<p>Bütte.....39</p> <p>Controlling.....89, 90</p> <p>Deckungsquote .....101</p> <p>Dialogverfahren .....49, 56</p> <p>Diskontinuität .....9, 43</p> <p>Dispositiv.....14</p> <p>Doppelhaushalt .....8, 9, 106</p> <p>Doppik .....12, 20, 21, 106, 109, 110</p> <p>Eckwertebeschluss.....30, 31, 32, 33, 34</p> <p>eGovernment .....49</p> <p>Einheit des Haushalts.....7, 26</p> <p>Einkommensteuer .....100, 101, 103, 106</p> <p>Einspruch.....6, 9, 38, 39</p> <p>Einzelplan .....11, 13, 14, 30, 31, 32, 33, 34, 36, 37, 38, 44, 49, 56, 57, 59, 63, 108, 113</p> <p>Einzelveranschlagung.....11</p> <p>Energie- und Klimafonds.....8</p> <p>Entflechtungsgesetz .....95</p> <p>Entlastung .....29, 30, 55, 62, 64, 65</p> <p>Ergebnisorientierung.....81</p> <p>ERP-Sondervermögen .....8</p> <p>Ersatzplanstelle .....68</p> <p>Etatreife .....10</p> <p>EU-Haushalt .....112, 113, 114, 115</p> <p>Europäische Union.....104, 111, 112</p> <p>Fälligkeitsprinzip .....10</p> <p>Fehlbedarfsfinanzierung .....73, 75, 76</p> <p>Festbetragsfinanzierung.....75, 76</p> <p>Finanzausschuss.....36, 38, 64</p> <p>Finanzbericht .....35</p> <p>Finanzhilfe.....36, 71, 93, 94, 95</p> <p>finanzielle Transaktionen.....23, 24</p> <p>Finanzierungsplan.....73, 74, 75, 77</p> <p>Finanzierungssaldo .....13, 24</p> <p>Finanzierungsübersicht.....13</p> <p>Finanzmarktstabilisierungsfonds .....8</p> <p>Finanzplan .....13, 30, 31, 34, 35, 40, 42, 110</p> <p>Finanzplanung .....12, 18, 19, 32, 34, 40</p> <p>Finanzplanungsrat.....19, 21, 22</p> <p>Finanzverfassung .....5, 6, 90</p> <p>Fiskalvertrag .....27, 28, 29, 104, 105</p> <p>Flexibilisierung .....19, 48, 49, 67</p> <p>Flurbereinigungsabkommen .....92</p> <p>Föderalismuskommission .....21, 23</p> <p>Föderalismusreform... 5, 19, 21, 22, 23, 26, 28, 95, 97, 99, 104</p> <p>Fonds „Aufbauhilfe“.....8</p> <p>Frühjahrsprojektion.....32</p> <p>Funktionenplan .....7, 12, 13</p> <p>Geldleistungsgesetz .....93</p> <p>Geldstelle.....79</p>
---	---

Gemeinschaftsaufgabe.....	95, 96, 97	institutionelle Förderung.....	73, 74, 76
Gesamtdeckung	10, 19	Integrierter Produktrahmen.....	12, 20
Gesamtplan.....	11, 13, 34, 38, 49	Interessenbekundungsverfahren	85
gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht ..5, 6, 18, 22, 45, 93		Investitions- und Tilgungsfonds	8
Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft ...5, 6, 18, 19, 35, 36, 40, 42, 45, 71, 105		Jahreswirtschaftsbericht.....	29, 31, 33
Gründruck.....	34	Jährlichkeit.....	8, 9, 109
Gruppierungsplan	7, 12, 13, 20, 70, 108	Kameralistik.....	12, 21, 106, 109, 110
Haftung.....	98	Kapitalwertmethode.....	82, 83
Haushaltsausgleich	8, 12, 23	Kapitel	13, 14, 49, 67, 68, 69
Haushaltsausschuss ..30, 36, 37, 38, 39, 45, 48, 62, 64, 67		Kasse.....	78
Haushaltsausschusses	37, 38, 47, 62	Kassen- und Rechnungswesen.....	78
Haushaltsdatenbank.....	34, 38, 43	Kassenmittel	79, 80
Haushaltsführung.....	12, 22, 30, 43, 44, 45, 109	Kassenwesen.....	6, 80
Haushaltsführungsroundschreiben	44, 46	Kompetenzzentrum für das Kassen- und Rechnungswesen des Bundes .	49, 56, 78, 79
Haushaltsgesetz ....6, 7, 8, 9, 10, 11, 18, 29, 34, 38, 39, 42, 43, 45, 48, 49, 66, 67, 76, 94, 105		Konjunkturkomponente	22, 23, 24
Haushaltsgesetze	67	Konsultationsverfahren.....	47
Haushaltsgrundsätze	7, 107, 109	kontradiktorisches Verfahren.....	62
Haushaltsgrundsatzegesetz .6, 7, 10, 11, 12, 19, 20, 27, 28, 29, 35, 40, 42, 72, 89, 105, 106		Kontrollkonto.....	23, 25
Haushaltsgrundsatzemodernisierungsgesetz 12, 20, 106		Körperschaftsteuer.....	100, 101, 102, 103, 106
Haushaltsjahr ....6, 9, 10, 11, 12, 14, 23, 24, 30, 31, 33, 34, 35, 39, 40, 42, 43, 46, 47, 48, 49, 54, 55, 56, 63, 64, 67, 68, 79, 109, 113		Kosten- und Leistungsrechnung 19, 89, 90, 111	
Haushaltsklarheit.....	12	Kosten-Nutzen-Analyse.....	82
Haushaltskreislauf	29	Kreditermächtigung	8, 10, 22, 23, 25, 26, 39
Haushaltsmittel.....	44, 48, 49, 79	Kreditfinanzierungsplan	11, 13
Haushaltsnotlage	21, 22, 26, 27, 105	Kriegsfolgen	98
Haushaltsplan ...5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 22, 29, 32, 34, 37, 38, 39, 43, 44, 45, 46, 47, 49, 56, 60, 66, 72, 73, 79, 81, 89, 106, 107, 108, 109, 110, 112, 113		ku-Vermerk.....	68, 69
Haushaltsrechnung8, 29, 30, 38, 49, 55, 56, 60, 63, 64		kw-Vermerk.....	68, 69
Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz19, 48, 49, 89		Länderfinanzausgleich.....	102
Haushaltsrechtsreform.....	5	Landeshaushaltsordnung.....	6, 105
Haushaltsreform	12, 18, 19, 22	Leerstelle	67, 68
Haushaltssystematik	5, 7, 12, 105, 108	Liquiditätsplanung	79, 80
Haushaltstechnische Richtlinien des Bundes ..7		Lohnsteuer	102
Haushaltsüberschreitung	47	Nachtragshaushalt.....	9, 23, 24, 26, 39, 47, 48
Haushaltsvermerk.....	10, 14, 46, 68	Nebenbestimmungen	74
Haushaltsvollzug 11, 22, 25, 32, 38, 44, 47, 48, 49, 56		Nettokreditaufnahme	11, 23, 24, 25, 26, 105
Haushaltswahrheit	12	Neues kommunales Rechnungswesen	108
Haushaltswirtschaft 5, 7, 10, 11, 12, 18, 19, 20, 21, 32, 40, 81, 104, 107, 109		Neustrukturierung	13, 49
HKR-Verfahren.....	38, 44, 49, 78	Notbewilligung	48
		Notbewilligungsrecht.....	39
		Notermächtigungsrecht.....	5, 47, 48
		Nutzwertanalyse	82, 83
		Objektkonto	49
		öffentlicher Auftrag	71, 85
		Öffentlich-private Partnerschaft	85
		Öffentlich-Private Partnerschaft	85, 86, 87
		parlamentarisches Verfahren	7, 9, 34, 35, 38
		Pauschale Stelleneinsparung.....	69
		Personal	58, 66, 69, 107
		Planstelle.....	13, 45, 66, 67, 68, 69
		Produkthaushalt	12, 20, 89, 90, 106
		Produktionslücke	24, 25
		Projektförderung	72, 73, 74, 76
		Prüfungsämter des Bundes	49, 59, 80
		Rechnungsjahr	8, 55

Rechnungslegung	.5, 6, 7, 8, 12, 20, 30, 49, 54, 55, 56, 57, 78, 106
Rechnungslegungsrundschreiben	.....56
Rechnungsprüfung	...5, 6, 12, 49, 55, 57, 58, 60
Rechnungsprüfungsausschuss	.....62, 63, 64, 65
Regierungsentwurf	...30, 32, 33, 34, 36, 38, 42, 60, 88
Reichshaushaltsordnung	.....18, 19, 58
Schulden	.....7, 54, 55, 56, 57, 109
Schuldenregel	...5, 8, 19, 21, 22, 23, 25, 26, 30, 31, 39, 104
Sondervermögen	.....8, 26, 60, 62, 64
Sondervermögen „Kinderbetreuungsausbau“	.8
Sozialversicherung	.....27, 28, 41, 61, 98
Sparsamkeit	.....10, 72, 81
Spending Review	.....87, 88
Sperre	.....38, 44, 45
Stabilitäts- und Wachstumspakt	.22, 23, 27, 28, 105
Stabilitäts- und Wachstumspakts	.....105
Stabilitätsrat	.....19, 22, 26, 27, 28, 29, 105
Stammhaushalt	.....39
Standard staatlicher Doppik	.....12
Stelle	.....13, 45, 66, 67, 68, 69
Stellenplan	.....66, 67, 73
Steueraufkommen	.....90, 99, 101, 102
Steuergesetzgebungshoheit	.....90, 99
Steuerschätzung	.....29, 30, 31, 33, 37
strukturelle Neuverschuldung	.....23, 24, 25
strukturelles Defizit	.....23, 24, 27, 29, 105
Subsidiaritätsgrundsatz	.....71, 72, 75, 76
Subvention	.....71, 72
Subventionsbericht	.....36
Teilfinanzierung	.....73, 75
Titel	.....14, 15, 20, 34, 37, 43, 47, 49, 56
Titelgruppe	.....14
Titelkonto	.....49
Top-down-Verfahren	.....29, 30
Top-Down-Verfahren	.....87
Tragfähigkeitsbericht	.....41
überplanmäßige Ausgabe	.....5, 47, 48
Übertragbarkeit	.....46
Umsatzsteuer	.....100, 101, 102, 103, 106
Vermittlungsausschuss	.....9, 39
Vermittlungsverfahren	.....39, 113
Vermögen	.....7, 54, 55, 56, 57, 89, 109
Vermögensklasse	.....54
Vermögenskonto	.....54
Vermögensrechnung	29, 30, 49, 55, 56, 57, 60, 63, 64, 110
Verpflichtungsermächtigung	.9, 11, 13, 14, 38, 39, 45, 48, 49, 66, 69, 72, 79, 107
Versorgungsfonds	.....8
Versorgungsrücklage	.....8
Verwaltungskontenrahmen	.....12, 20
Verwaltungsvorschriften	..7, 12, 13, 54, 57, 74, 106
Verwendungsnachweis	.....76, 77
Vier-Augen-Prinzip	.....80
Vollfinanzierung	.....73, 75
Vollständigkeit des Haushalts	.....7
Voranschläge	.....7, 29, 30, 31, 32, 33, 63, 113
Vorgriff	.....38, 56
Vorherigkeit	.....9, 43
vorläufige Haushaltsführung	....5, 9, 39, 43, 44
Vorschriftensammlung der Bundesfinanzverwaltung	.....7
VV-BHO	.....7
Wirtschaftlichkeit	10, 44, 58, 60, 61, 72, 75, 76, 81, 82, 86, 88
Wirtschaftlichkeitsuntersuchung	10, 19, 78, 81, 82, 83, 84, 85, 86
Wirtschaftsplan	.....73, 74
Wirtschaftsplans	.....73
Wissenschaftsfreiheitsgesetz	.....69, 76
Zahlstelle	.....79, 80
Zahlungsüberwachungsverfahren	.....49
zeitliche Bindung	.....9, 19, 46
Zentrum für Informationsverarbeitung und Informationstechnik	.....49
Zuschuss	.....70, 73
Zuweisung	.....70
Zuwendung	...60, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78
Zuwendungen	.....74
Zuwendungsbescheid	.....74, 76, 77, 78
Zuwendungsbescheides	.....77
Zuwendungsempfänger	..45, 69, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78
Zuwendungsvertrag	.....74